

Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden

WORKING PAPER 2017:5

© Arbetsförmedlingen 2017
Författare: Maria Cheung, Magnus Rödin, Hanna Thunström och Linnea
Wickström Östervall
Datum: 2017-06-05
Diarienummer: Af-2017/0029 7814

Sammanfattning

I denna rapport försöker vi bidra till ökad kunskap om nyanländas arbetsmarknadsetablering i Sverige och vad som påverkar denna. Utifrån befintlig forskningslitteratur återger och diskuterar vi olika faktorer, som påverkar både utbud och efterfrågan på arbetskraft. Exempel på utbudsfaktorer är humankapital, socialt kapital och hälsotillstånd. Efterfrågefaktorer rör främst arbetsmarknadens utveckling, konjunkturläge och diskriminering. Policyfaktorer kan också påverka etableringen; det gäller till exempel mottagnings- och ersättningsystem samt barnomsorg.

Viktiga lärdomar för Arbetsförmedlingen är att etableringsinsatserna bör bygga vidare systematiskt på varandra i större utsträckning än idag och att handläggartäthet är väsentligt. En bra samordning och individanpassning är också viktiga förutsättningar för en framgångsrik etablering. Ökad handläggartäthet, intensifierad sök- och matchningshjälp, jobbcoachning, arbetspraktik och subventionerade arbeten är några insatser, som förefaller ha positiva effekter. Det finns dock överlag begränsad kunskap om vilka insatser som fungerar bra. Eftersom etableringstiden är längre för kvinnor än män är en del av utmaningen att öka kunskapen kring hur man kan få till stånd en jämställd och hållbar arbetsmarknadsetablering. Det finns få studier som visar vad som fungerar och inte fungerar samt för vem och varför. Dessa kunskapsluckor bör täppas till. För att uppnå det behöver både existerande och framtida insatser utvärderas, inklusive med avseende på hur de påverkar möjligheterna för olika grupper. I synnerhet är det intressant och viktigt med utvärderingar som undersöker om insatserna inom etableringen lyckas hjälpa de individer som bäst behöver det, det vill säga de som typiskt sett har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden. Här ingår i första hand kvinnor och lågutbildade, men också till exempel de som kommer ut på arbetsmarknaden under en lågkonjunktur. En annan kunskapslucka som bör adresseras framöver är validering.

Bostadsbrist och den nya asyllagen, med tillfälliga uppehållstillstånd som huvudregel, medför särskilda utmaningar. Båda dessa faktorer hör till det Arbetsförmedlingen inte kan påverka, men med anpassning av insatser kan de mötas på ett så bra sätt som möjligt.

Vår förhoppning är att denna kunskapsöversikt kan användas som kunskaps- och beslutsunderlag internt, men även för att identifiera behov av eventuella justeringar inom arbetsmarknadspolitiken.

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning	7
2 Etableringsuppdraget	8
2.1 Insatser inom etableringsuppdraget.....	10
2.2 Hur många och vilka skrivs in i etableringsuppdraget?	11
3 Nyanländas tid till etablering på arbetsmarknaden	16
4 Teorier som kan förklara nyanländas etablering på arbetsmarknaden	22
4.1 Landspecifikt humankapital och vistelsetid	22
4.2 Utbildning	24
4.3 Nätverk.....	26
4.4 Diskriminering.....	27
4.5 Konjunktur och arbetsmarknadssituation.....	30
4.6 Hälsa	30
5 Utvärdering och uppföljning av insatser för gruppen nyanlända i Sverige	32
5.1 Utvärderingar/analyser av etableringsuppdraget.....	32
5.2 Etableringssamtal	34
5.3 Etableringsplan.....	34
5.4 Aktivitetsrapportering	36
5.5 Svenska för invandrare, SFI.....	36
5.6 Arbetsmarknadsutbildning	38
5.7 Validering.....	38
5.8 Jobbcoachning.....	40
5.9 Yrkesinriktat mentorskap	40
5.10 Etableringslots	42
5.11 Arbetspraktik	42
5.12 Subventionerade anställningar	44
6 Särskilda utmaningar	45
7 Avslutande diskussion	47
8 Käll- och litteraturförteckning	51

1 Inledning

Dagens flyktingsituation är en humanitär kris, som ställer hårdare krav än tidigare på enskilda länders förmåga att hantera den stora ökningen av människor på flykt. Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag står mitt i denna utmaning. Hösten 2015 sökte rekordmånga människor asyl i Sverige; under fjärde kvartalet 2015 registrerades fler asylsökande än under hela 2014. Totalt sökte närmare 163 000 människor asyl i Sverige under 2015; en fördubbling jämfört med 2014. En omläggning av migrationspolitiken ledde till att väsentligen färre sökte sig hit under 2016. Enligt Migrationsverkets statistik ansökte 29 000 personer asyl här under 2016. Oaktat utvecklingen framgent är det uppenbart att vi står inför stora utmaningar vad gäller etableringen på arbetsmarknaden för denna stora grupp av nyanlända. Bostadsbristen, ökade handläggningstider och andra nyckelfaktorer riskerar att försvåra nyanländas etablering i samhället.

En väl fungerande arbetsmarknadsetablering är en av de största utmaningarna för Sveriges framtida tillgång på arbetskraft och en fungerande matchning på arbetsmarknaden. I en situation där antalet asylsökande uppgår till historiskt höga nivåer ställs stora krav på Arbetsförmedlingens förmåga att anpassa verksamheten under de kommande åren. För att kunna utföra myndighetens etableringsuppdrag på ett kvalitativt sätt och stå väl rustad när inflödet av deltagare till etableringsuppdraget förväntas öka kraftigt behöver myndigheten ett bra beslutsunderlag. I den här kunskapsöversikten försöker vi bidra till kunskap om de nyanländas arbetsmarknadsetablering i Sverige. Vi fokuserar på utvecklingen för nyanlända som fått uppehållstillstånd på grund av asyl, skyddsbehov eller familjeanknytning, eftersom det är den gruppen som utgör målgruppen för etableringsreformen och är av primärt policyintresse. Vår förhoppning är att vår kunskapsöversikt ska kunna användas som kunskaps- och beslutsunderlag internt, men även för att identifiera behov av eventuella justeringar inom arbetsmarknadspolitiken.

Tiden det tar att etablera sig på arbetsmarknaden skiljer sig mycket mellan olika grupper av nyanlända, vilket beror på att förutsättningarna för arbetsmarknadsetablering ser väldigt olika ut för dessa individer. Sammansättningen av gruppen kan skilja sig avsevärt åt och variera över tid och mellan kommuner, särskilt i termer av utbildningsnivåer, födelseland, tidigare arbetslivserfarenhet, språkkunskaper, hälsa och genomsnittsålder vid invandring. En av de mest avgörande faktorerna är

dock migrationsorsak. Etableringen går naturligen fortare för arbetskraftsinvandrare än för nyanlända med asylskäl. Migranternas utbildningsnivåer påverkar också etableringsprocessen; i genomsnitt tar det längre tid för de med endast förgymnasial utbildning, än för de med högre utbildning. En stor andel av de nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget har relativt kort utbildning. En annan viktig faktor är individernas hälsa, eftersom det påverkar förutsättningarna för att komma in på arbetsmarknaden. En stor andel av de asylsökande kommer från krig och konfliktländer, vilket medför att många lider av psykisk ohälsa. Långa väntetider till asylsamtal och beslut om uppehållstillstånd påverkar inte bara deras hälsa negativt, utan leder även till längre etableringstider.

Resten av rapporten är upplagd som följer: I kapitel två beskriver vi etableringsuppdraget och de insatser som erbjuds samt ger en bakgrundsbeskrivning av deltagarna. Därefter tittar vi i kapitel tre mer specifikt på nyanländas tid till etablering. I kapitel fyra redogör vi för faktorer som kan förklara denna. Vi ser att satsningar på utbildning och utbildningssystem samt att kunna erbjuda möjligheter att överföra existerande utbildningar och kvalifikationer är nyckelfaktorer för en hållbar arbetsmarknadsetablering. En viktig roll för Arbetsförmedlingen är att kompensera nyanländas avsaknad av nätverk och att agera som en länk in på arbetsmarknaden. I kapitel fem kartlägger vi vilken påverkan och effekt vissa arbetsmarknadspolitiska insatser har haft för nyanlända. Ökad handläggartäthet, intensifierad sök- och matchningshjälp, jobbcoachning, arbetspraktik och subventionerade arbeten är insatser som verkar ha positiva effekter på nyanländas ställning på arbetsmarknaden. Att ha en röd tråd, så att insatserna bygger på varandra, samt att ha en bra samordning och individanpassning är viktiga förutsättningar för en framgångsrik etablering. I kapitel sex diskuterar vi hur bostadsbrist och tillfälliga uppehållstillstånd kan påverka arbetsmarknadsetableringen. Vi avslutar rapporten med en diskussion.

2 Etableringsuppdraget

Sedan 1 december 2010 har Arbetsförmedlingen ett utökat, övergripande och samordnande ansvar för etableringsinsatser för vissa grupper nyanlända i Sverige. Tidigare har detta ansvar legat på kommunerna. Syftet med etableringsuppdraget är att underlätta och påskynda dessa gruppers arbetsmarknadsetablering genom att erbjuda dem etableringsinsatser i 24 månader. För att anpassa bosättningen av

nyanlända efter det lokala arbetsmarknadsläget har Arbetsförmedlingen även fått ett utökat mandat att i samråd med Länsstyrelserna och Migrationsverket påverka inom vilka län nyanlända ska bosätta sig. Vid årsskiftet 2015-2016 var drygt 54 000 personer, varav 42 procent kvinnor, inskrivna i etableringsuppdraget. Ett år senare var siffran 70 273, varav 46 procent var kvinnor (egna beräkningar). Antalet har ökat över tid och fjärde kvartalet 2015 var inflödet ca 2 700 personer i månaden; fjärde kvartalet 2016 var inflödet ca 4 300 per månad (Arbetsförmedlingens registerdata). Sedan starten har totalt över 141 000 personer deltagit. Den totala kostnaden för hela etableringsuppdraget, inklusive Arbetsförmedlingens personal, olika insatser och etableringsersättning till deltagarna, var 6,8 miljarder kronor år 2015. För budgetåret 2016 uppgick kostnaderna till närmare 7,2 miljarder kronor (Arbetsförmedlingen 2016a).

Målgruppen för etableringsuppdraget omfattar personer 20-65 år som beviljats uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande. Deras anhöriga omfattas också, om de ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från att den de har anknytning till först togs emot i en kommun.¹ Unga som är över arton år och saknar föräldrar i Sverige omfattas också.²

Så snart ett uppehållstillstånd har blivit beviljat ska Arbetsförmedlingen genomföra etableringssamtal med den nyanlända. En individuell etableringsplan upprättas först när personen är mottagen i en kommun eller senast ett år efter att personen första gången folkbokfördes i en kommun. Den individuella etableringsplanen ska innehålla insatser som syftar till att påskynda etablering på arbetsmarknaden. Nyanlända har rätt till etableringsersättning, förutsatt att de deltar aktivt i de insatser som ingår i planen.³ I etableringsplanen skall svenska för invandrare (SFI), samhällsorientering (SO) och arbetsförberedande insatser alltid ingå. Exempel på arbetsförberedande insatser är praktik, arbetsmarknadsutbildning och validering. Etableringsinsatserna får pågå som längst under 24 månader efter upprättad etableringsplan. Nyanlända har också haft rätt att få en etableringslots, en aktör som skall stödja den nyanlända att genomföra aktiviteterna i planen. Sedan 20 februari 2015 har Arbetsförmedlingen dock sagt upp tjänsten etableringslots eftersom tjänsten inte ansågs hålla tillräckligt hög kvalitet.

¹ Från början var det inom två år enligt lagen 2010:197 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. År 2013 utökades målgruppen och den så kallade tvåårsregeln ändrades till en sexårsregel enligt lagen 2012:1000 om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

² Se lag 2010:197 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

³ Dessutom finns tilläggsersättningar till nyanlända med barn och för bostadskostnader.

Lotstjänsten har till viss del ersatts med egenanställda så kallade etableringsresurser, som i stora drag har samma uppdrag som lotsarna.

Från och med 1 februari 2014 ska arbetssökande som omfattas av etableringsuppdraget regelbundet redovisa i en aktivitetsrapport vad de gjort för att ta sig ur arbetslösheten. Rapporteringskravet gäller var sjätte månad för de arbetssökande som har en etableringsplan (Arbetsförmedlingen 2015a). Tanken är att aktivitetsrapporten ska fungera som ett verktyg för uppföljning av arbetssökandet.⁴

2.1 Insatser inom etableringsuppdraget

Arbetssökande som omfattas av etableringsuppdraget får ta del av insatser, som bestäms efter en individuell bedömning vid ett etableringssamtal. Många av dessa är riktade insatser och bygger på en rättighetslagstiftning, som ger deltagarna rätt till en etableringsplan där SFI, SO och arbetsförberedande insatser ingår. Den nyanlända har också möjlighet att erhålla reguljär vuxenutbildning och vissa andra utbildningsinsatser.

De insatser som syftar till att höja svenskakunskaper och ge samhällsorientering är framförallt språkstöd, tolk, SFI- och SO-utbildningar samt yrkessvenska. Olika former och kombinationer av språkstöd finns att tillgå vid exempelvis utbildningar, möten med arbetsgivare, uppföljningar och gruppaktiviteter. Avgiftsfria SFI-utbildningar, som tillhandahålls av kommunerna, kan läsas på både hel- och deltid samt på olika nivåer för vuxna som inte har svenska som första språk. I utbildningen ingår även en orientering i det svenska samhället. För arbetssökande som har särskilt behov av svenskakunskaper inom ett visst yrkesområde finns även upphandlade utbildningar i yrkessvenska. Syftet är att erbjuda de grundläggande svenskakunskaper som krävs för att kunna praktisera, delta i en yrkesutbildning eller arbeta inom yrket.

Yrkesinriktade kompletteringsutbildningar och validering av kompetens erbjuds för att utveckla och/eller bygga på den nuvarande kompetensen, så att den matchar den svenska arbetsmarknadens krav. Utbildningarna, som till exempel kan vara en arbetsmarknadsutbildning, utformas utifrån individens behov. Valideringen görs efter en bedömning av tidigare erfarenheter och kompetenser och utförs via upphandlade metoder som branschmodellerna och meritportföljen. När det gäller högre utbildningar valideras kompetensen av bland annat Socialstyrelsen

⁴ Se prop. 2012/13:12 Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.

och Universitets- och högskolerådet, UHR (se mer i Arbetsförmedlingen 2015b).

Arbetsnära aktiviteter, som praktik och prova-på-plats, erbjuds också utifrån det individuella behovet. Flera olika typer av praktik finns att erbjuda beroende på personens individuella behov av att få yrkesorientering, yrkespraktik, arbetslivserfarenhet eller att upprätthålla och stärka sin yrkeskompetens. Om man saknar eller har liten erfarenhet av svenskt arbetsliv kan man erbjudas en prova-på-plats inom sitt yrkesområde. Har man inte jobbat i Sverige tidigare och är osäker på vilken typ av arbete man ska söka finns en praktik som kallas för yrkeskompetensbedömning och som genomförs på arbetsplats eller yrkesskola. Denna syftar till att ge den arbetssökande en bedömning av hur dess yrkeskunskaper värderas på den svenska arbetsmarknaden. Är man under 25 år och har varit arbetslös i tre månader kan man istället anvisas till jobbgarantin för ungdomar, där man kan få arbetspraktik under tre månader. Utländska akademiker med minst en motsvarighet till kandidatexamen eller tre års studier på högskola från sitt hemland kan erbjudas Korta vägen, som syftar till att tillvarata kompetenser och underlätta för en kortare väg till arbetsmarknaden. Utbildningen avtalas med universitet, högskolor eller andra utbildningsanordnare och pågår i cirka 26 veckor. Under denna utbildning varvas språkstudier med samhällskunskap, ämneskunskap och praktik. Deltagarna får även lära sig att skriva cv och personliga brev samt hur man förbereder sig inför anställningsintervjun.

Subventionerade anställningar, som instegsjobb, nystartsjobb eller traineejobb, kan vara ett incitament för arbetsgivarare att anställa en nyanländ arbetssökande under en tidsbegränsad period. Syftet med dessa anställningsstöd är att underlätta för den nyanlända att få en permanent anställning.

2.2 Hur många och vilka skrivs in i etableringsuppdraget?

De vanligaste skälen för invandring till Sverige är anknytning och skyddsbehov. Sverige hade cirka 163 000 asylärenden under 2016. Ändrade regler ledde till att siffran föll till cirka 29 000 under 2016, men spås av Migrationsverket bli 52 100 under 2017; prognosen anses dock osäker (Migrationsverket 2017). Under flyktingkrisåret, 2015, utgjorde asylsökande från Syrien (32 procent) den största andelen, följt av

Afghanistan (26 procent), Irak (tretton procent), statslösa (4,7 procent), Eritrea (4,4 procent), Somalia (3,3 procent) och Iran (2,8 procent).⁵

Antalet personer inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem har ökat markant, vilket leder till längre handläggningstider i asylärenden. Den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden är femton månader (Migrationsverket 2016a). Under handläggningstiden omfattas den asylsökande av lagen om mottagande av asylsökande (LMA).⁶ Förutsatt att asylansökan beviljas gavs tidigare permanent uppehållstillstånd. En ny lag, som trädde i kraft juli 2016, innebär att grundregeln numera är att den som är i behov av skydd får ett *tillfälligt* uppehållstillstånd. Den som bedöms vara flykting får ett uppehållstillstånd som gäller i tre år. Den som bedöms vara alternativt skyddsbehövande får ett tillstånd för tretton månader. Det finns möjlighet till förlängning, om skyddsskäl kvarstår när uppehållstillståndet går ut. Ett permanent uppehållstillstånd kan beviljas om personen kan försörja sig själv. Subventionerat arbete utgör dock inte en grund för permanent uppehållstillstånd. Särskilda regler gäller för ensamkommande barn och familjer med barn under arton år (SFS 2016:752). Det är i nuläget oklart hur införandet av tillfälliga uppehållstillstånd påverkar arbetsmarknadsetableringen av nyanlända, men troligen kommer det att försvåra processen. Detta diskuteras i kapitel sex.

Tabell 1 visar utvecklingen av antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagning från år 2012 till 2016. Tabellen visar dels den markanta ökningen av antalet asylsökande över tid, dels att det är relativt få som hunnit få ett uppehållstillstånd vid årets slut. Det senare tyder på långa handläggningstider.

⁵ Siffrorna baseras på Migrationsverkets statistiska översikt, *Asylsökande till Sverige 2000-2016*, och egna beräkningar.

⁶ Det betyder att dagersättning och andra kostnader som hänger samman med den dagliga livsföringen betalas av Migrationsverket. Asylsökande barn har rätt till utbildning på samma villkor som svenska barn. Kommunerna har därför ansvar för att erbjuda skolgång. Migrationsverket ersätter kommunerna i huvudsak efter fastlagda schablonbelopp. Alla vuxna har rätt till akut sjuk- och tandvård, medan de asylsökande barnen har rätt till vård på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Migrationsverket betalar ut ersättningar till de landsting där de asylsökande bor.

Tabell 1 Utveckling av inskrivna i Migrationsverkets mottagning vid årets slut

Antal vid årets slut	2012	2013	2014	2015	2016
Samtliga	43 211	52 774	79 387	181 890	123 708
Varav med ett öppet asylärende	17 724	22 051	49 678	152 134	71 037
Varav med ett uppehållstillstånd	5 578	11 075	10 944	12 313	27 741
Varav i återvändandefas	12 228	11 322	11 541	11 438	8 747
Varav övriga	7 691	8 326	7 224	6 005	15 183

Övriga är de som inte är klara för återvändande eller vars överklagande ännu inte vunnit laga kraft. Källa: Migrationsverket (2015), Migrationsverket (2016) och Migrationsverket (2017).

Antalet inskrivna i mottagningssystemet beror alltså både på hur många asylsökande som anländer vid en given tidpunkt och på ledtiden från ansökan till bosättning eller utresa. De långa väntetiderna leder till att gruppen asylsökande växer, vilket påverkar antalet personer som skrivs in i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag framöver. En ytterligare faktor, som påverkar ledtiden till att få etableringsinsatser, är den regelförändring som trädde i kraft 1 april 2015. Personer, som bor på anläggningsboende och har fått uppehållstillstånd, kan efter regelförändringen endast få en etableringsplan upprättad när de är mottagna i en kommun eller senast ett år efter att de första gången folkbokfördes i en kommun. Detta innebär en ökad ledtid till etableringsinsatser för personer som först vistas på anläggningsboenden (Arbetsförmedlingen 2015c).

Tabell 2 Antalet inskrivna i etableringsuppdraget vid årets slut

Vid årets slut	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totalt antal inskrivna (stocken)	7 935	17 281	28 289	43 033	54 308	70 273

Källa: Arbetsförmedlingens registerdata, 2016.

Tabell 2 visar antalet kvarvarande deltagare i etableringsuppdraget vid årets slut. Inflödet har ökat markant de senaste två åren. I december 2015 var 54 308 personer inskrivna i etableringsuppdraget, varav 42 procent kvinnor; år 2016 uppgick siffran till 70 273. Tabell 3 visar att majoriteten av dessa, cirka 58 procent, har fått ett uppehållstillstånd på grund av asyl och är utflyttade till ett eget boende (EBO). Femton procent är anhöriga till en person som redan tidigare fått sitt uppehållstillstånd beviljat. De flesta är i åldern 20-29 år (40 procent) eller 30-39 år (33 procent). En avsevärd andel av de inskrivna i etableringsuppdraget har

en låg utbildningsnivå. Ungefär hälften (cirka 48 procent) har endast gått i grundskola, varav majoriteten (cirka 31 procent av samtliga) har en förgymnasial utbildning som är kortare än nio år.⁷ 22 procent har en gymnasial utbildning. Fem procent har en eftergymnasial utbildning kortare än två år, medan en fjärdedel har en längre eftergymnasial utbildning.⁸ De flesta är öppet arbetslösa (56 procent) eller i något arbetsmarknadspolitiskt program (27 procent). Enbart ett fåtal har ett nystartsjobb (tre procent) eller annan anställning med eller utan stöd (fem procent). Utöver det som framgår i Tabell 3 noterar vi att de flesta nyanlända deltar i förberedande utbildning (70 procent), endast sju procent deltar i en arbetsmarknadsutbildning, nio procent deltar i arbetspraktik och fem procent i arbetsträning med handledare (Arbetsförmedlingen 2015c).⁹

⁷ Det bör noteras att detta även inkluderar de som helt saknar skolgång.

⁸ Detta kan relateras till siffrorna för Sveriges befolkning i arbetsför ålder (16-74 år). År 2015 hade arton procent av Sveriges hela befolkning i arbetsför ålder endast grundskola, varav fem procent kortare än nio år, medan 44 procent hade gymnasieutbildning. Det är här vi noterar de största skillnaderna. Vad gäller högre utbildning, så hade ungefär 36 procent av hela Sveriges befolkning i arbetsför ålder någon eftergymnasial utbildning, att jämföra med totalt cirka 30 procent av deltagarna i etableringsuppdraget vid slutet av 2016.

⁹ Förberedande utbildning innebär bland annat kartläggning av yrkesbakgrund, kurser i yrkessvenska eller förberedelser för att kunna delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbete eller studier.

Tabell 3 Bakgrundsbeskrivning av deltagarna i etableringsuppdraget, december 2016.

Asylskäl	Antal	%
Anhörig	10 768	15
Asyl utflyttad fr ABO	11 399	16
Asyl utflyttad till EBO	40 755	58
Kvot	1 964	3
Ej kommunmottagna	5 387	8
Totalt	70 273	100
Ålder	Antal	%
18-19 år	973	1
20-29 år	27 937	40
30-39 år	23 019	33
40-49år	11 772	17
50+	6 571	9
Totalt	70 272	100
Utbildningsnivå	Antal	%
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	21 631	31
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	12 142	17
Gymnasial utbildning	15 389	22
Eftergymnasial utbildning kortare än 2 år	3 778	5
Eftergymnasial utbildning två år eller längre	17 333	25
Totalt	70 273	100
Aktivitet	Antal	%
Arbete utan stöd	795	1
Arbete med stöd	2 640	4
Nystartsjobb	2 315	3
Öppet arbetslösa	39 592	56
Program	19 315	27
Övrigt	5 616	8
Totalt	70 273	100
Kön	Antal	%
Kvinnor	29 230	42
Män	41 042	58
Totalt	70 272	100

Källa: Arbetsförmedlingens registerdata, 2017.¹⁰

Det har nu gått sju år sedan de första deltagarna fick ta del av samordnade insatser via etableringsuppdraget. Av de som hade lämnat uppdraget fram till och med slutet på 2014 hade cirka 29 procent gått vidare till studier eller någon form av arbete 90 dagar senare (Arbetsförmedlingen 2015c). För 2015 var siffran i stort sett oförändrad; 31 procent hade någon form av arbete eller reguljär utbildning 90 dagar efter att ha lämnat etableringsuppdraget. Totalt 14 876 personer hade passerat 90 dagar efter avslutat etableringsuppdrag. Siffrorna är något högre för år 2016 med 33 procent respektive 21 101 personer

¹⁰ För en person saknas uppgift om ålder och kön.

(Arbetsförmedlingen 2017a). Att relativt få kommer ut i arbete och utbildning är i sig inte förvånande, eftersom tidigare studier visat att det i genomsnitt tar ca sju år för en nyanländ att etablera sig på arbetsmarknaden (se bland annat Riksrevisionen 2015). Tiden det tar att etablera sig på arbetsmarknaden och faktorer som kan påverka denna diskuteras i nästa kapitel.

3 Nyanländas tid till etablering på arbetsmarknaden

Det finns ett stort antal studier, som undersöker och analyserar orsaker till skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan personer födda i och utanför Sverige. En generell slutsats från dessa studier är att det sysselsättnings- och inkomstgap, som funnits mellan in- och utrikes födda sedan 1970-talet, med tiden har ökat.¹¹ För de senaste åren ligger sysselsättningsgraden för inrikes födda ungefär sju procentenheter högre, om vi jämför med utrikes födda som varit i Sverige i minst fem år (SOU 2010:04). Det finns dock stora skillnader i sysselsättning mellan olika grupper av utrikes födda. Jämfört med utrikes födda från Norden och EU har personer från Afrika och Asien ungefär tretton procentenheter lägre sannolikhet att ha ett arbete, när hänsyn tas till faktorer som kön, ålder och vistelsetid (SOU 2010:04).

Det finns dock relativt få studier som undersöker hur lång tid det i genomsnitt tar för en nyanländ att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.¹² För många nyanlända är det inledningsvis mycket svårt att få anställning. Enligt nationalekonomisk teori är en av förklaringarna till detta att nyanlända saknar lokalt humankapital, det vill säga sådana kunskaper som krävs för att vara anställningsbar på den svenska arbetsmarknaden (Chiswick m.fl. 1978). Med ökad tid i landet kan den nyanlända lära sig svenska, få en förståelse för hur den svenska arbetsmarknaden fungerar, validera och komplettera utbildningar samt knyta kontakter för att öka chansen till sysselsättning och inkomst. Enligt detta resonemang kan vi förvänta oss ett initialt sysselsättningsgap mellan inrikes födda och nyanlända, som succesivt minskar med ökad vistelsetid i landet.

¹¹ Se exempelvis Eriksson (2011) och Schröder (2007).

¹² Definitionen av när en person räknas som etablerad skiljer sig åt mellan studier, men i de flesta fall baseras det på att personen har fått någon form av sysselsättning. Att vara sysselsatt innebär att man ska ha arbetat i genomsnitt minst en timme per vecka under mätperioden (SCB, 2014).

Nekby (2003) undersöker hur sysselsättningsgapet mellan in- och utrikes födda utvecklas med ökad vistelsetid i landet. Studien visar att gapet är mindre för utrikes födda med längre vistelsetid, men att det fortfarande kvarstår för de med mer än tjugo års vistelse i Sverige. Med en liknande ansats finner SOU 2010:04 att utrikes födda som vistats mer än tio år i Sverige har åtta till nio procentenheters större sannolikhet att vara sysselsatta, jämfört med de som varit här i fem till tio år, med hänsyn tagen till kön, ålder och ursprungsregion. I en separat analys finner författarna dock att det positiva sambandet mellan sannolikheten att vara sysselsatt och vistelsetid enbart gäller för män. För kvinnor skiljer sig inte sannolikheten att vara sysselsatt mellan de med en vistelsetid på fem till tio år, tio till tjugo år och mer än tjugo år.

Sammanställningen av gruppen nyanlända förändras dock mycket över tid. Det gör att det är problematiskt att använda tvärsnittsdata för att undersöka hur sysselsättningen utvecklas sig med ökad vistelsetid. Även om det går att ta hänsyn till viktiga faktorer som ålder, födelseland, asylskäl med mera, så går det inte att utesluta att skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan olika kohorter beror på andra faktorer än enbart skillnader i vistelsetid. För att få en uppfattning om den genomsnittliga tiden det tar för en nyanländ att etablera sig på arbetsmarknaden kan en alternativ ansats vara att följa samma individer över en längre tid. Nedan redovisas resultat från två studier som haft möjlighet att göra detta.

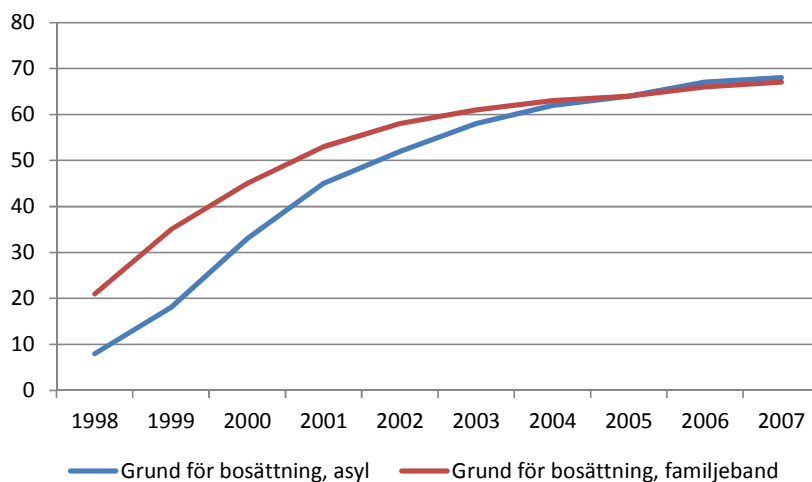
SCB (2009) följer sysselsättningen för de tre kohorter nyanlända som kom till Sverige 1997, 2000 samt 2003.¹³ Sysselsättningen följs fram till 2007, vilket innebär att personer som kom till Sverige under 1997 följs under en tioårsperiod, medan de som kom under 2000 och 2003 följs i sju respektive fyra år. Till skillnad från SCB (2009), som baserar sig på registerinformation, använder sig SOU 2010:04 istället av en enkätundersökning, för att få en uppfattning om tiden det tar för en nyanländ att få sin första sysselsättning i Sverige. I studien följs personer som migrerade före år 2000. Det är viktigt att notera att enkätundersökningen av naturliga skäl endast besvarats av personer som bor kvar i Sverige. Eftersom personer som har flyttat från Sverige eller avlidit inte är med i studien, finns det en risk att etableringstiden underskattas. Resultaten från studierna visar att tiden det tar att etablera sig på arbetsmarknaden skiljer sig mycket mellan olika grupper av nyanlända. En av de mest avgörande faktorerna är migrationsorsak. Etableringen går naturligen fortare för arbetskraftsinvandrare, än för nyanlända med asylskäl. Eftersom vi i denna rapport främst är

¹³ Studien följer personer som var 20-55 år i slutet av det år då de invandrade.

intresserade av personer som tillhör målgruppen för etableringsreformen, fokuserar vi på utvecklingen för nyanlända som fått uppehållstillstånd på grund av asyl, skyddsbehov eller familjeanknytning.¹⁴

I SCB (2009) används två olika sysselsättningsmått, dels andelen i kohorten som någon gång under åren i Sverige varit sysselsatt, dels andelen i kohorten som är sysselsatt det givna året.¹⁵ I Figur 1 redovisas andelen som någon gång varit sysselsatt för kohorten som kom till Sverige 1997. Andelen ökar markant under de första åren, för att sedan mattas av efter ungefär sju års vistelsetid. Under de första åren är utvecklingen bättre för personer med familjeband som grund för bosättning, jämfört med de som har asyl som grund, men under de sista åren av mätperioden är andelarna lika stora. För nyanlända med asyl respektive familjeband som grund för bosättning har arton respektive 35 procent av de nyanlända någon gång haft sysselsättning under de första två åren. Först efter fem respektive fyra år har hälften av personerna i grupperna haft någon form av sysselsättning.

Figur 1 Andelen i 1997 års kohort som någon gång varit sysselsatt under åren i Sverige. Källa: SCB (2009)



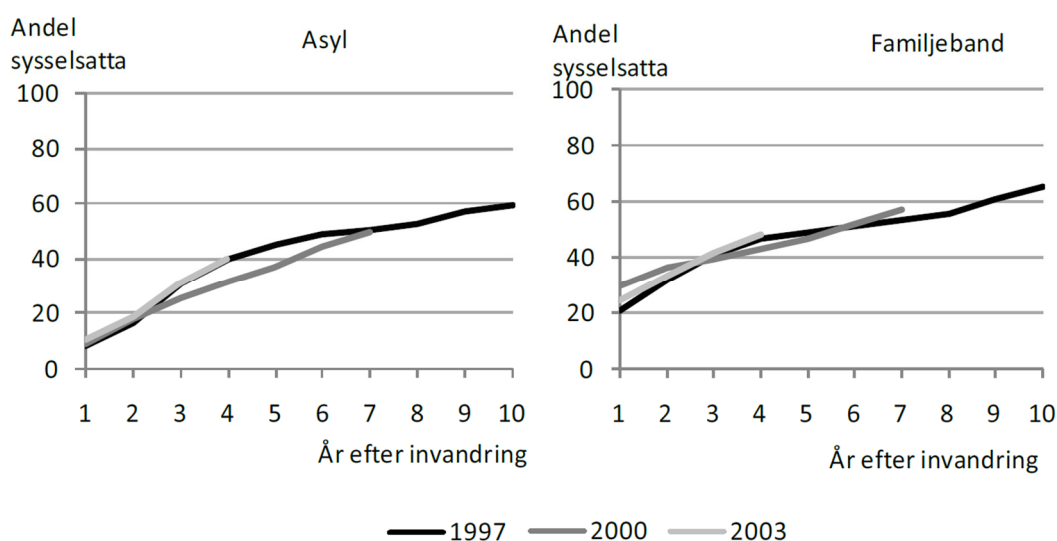
Andelen i grupperna som är sysselsatta under ett givet år är lägre, se Figur 2. Tio procent av de med asyl som skäl till uppehållstillstånd är sysselsatta efter ett år i Sverige. Andelen som är sysselsatt ökar sedan för

¹⁴ För denna grupp är också resultaten i lägre grad påverkade av förändringar i gruppens sammansättning på grund av utvandring, eftersom 90 respektive 80 procent av denna grupp fortfarande bor kvar i Sverige efter tio år.

¹⁵ Definition av sysselsatt: Som förvärsarbetande enligt RAMS räknas alla som bedöms ha arbetat i genomsnitt minst en timme per vecka under november månad. Även de som varit tillfälligt frånvarande under mätperioden, till exempel på grund av sjukdom ingår i bedömningen. (SCB 2009)

varje år och når 50 procent efter sex till sju år.¹⁶ Utvecklingen är något bättre för personer med familjeanknytning som skäl, där 20-30 procent har sysselsättning efter ett år och 50 procent efter fyra till sex år.¹⁷

Figur 2 Sysselsättning och vistelsetid för nyanlända. Källa: SCB (2009)



SOU 2010:04 finner att tiden fram till den första sysselsättningen är kortare än vad som redovisas i SCB (2009).¹⁸ När det gäller personer med migrationsorsaken familjeband, får hälften en första sysselsättning inom två år och 90 procent efter tio år. Motsvarande andelar för personer som fått uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov är 50 procent efter fyra år och – även för denna grupp – 90 procent efter 10 år. SOU 2010:04 finner också att etableringstiden endast skiljer sig marginellt mellan nyanlända från olika ursprungsregioner, när hänsyn tas till migrationsorsak; ursprungsregion spelar således ingen roll för etableringstiden annat än i den mån det samvarierar med migrationsorsak. I jämförelse med de som har arbete som migrationsorsak tar det i genomsnitt 2,4 år längre till första sysselsättningen för personer med familjeband som orsak och 3,2 år längre för de med skyddsbehov. Vidare finner författarna att kvinnor i genomsnitt har ett års längre etableringstid än män. De finner också att

¹⁶ Utvecklingen är snarlik för de tre olika kohorterna.

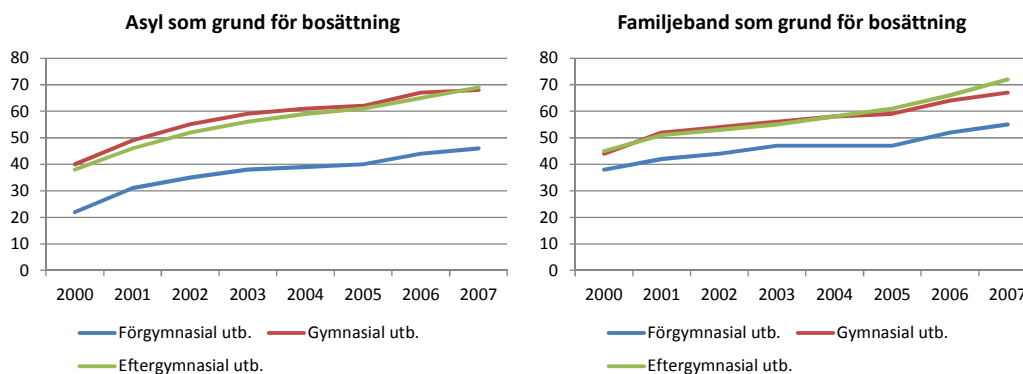
¹⁷ Noterbart är att utvecklingen för kohorten 1997 och 2003 är mycket lik under de fyra år som kan jämföras.

¹⁸ Det är svårt att säga vad skillnaderna i resultat beror på; det är mycket som skiljer studierna åt, registerdata kontra enkäter, olika populationer m.m. Åtminstone en del av skillnaderna beror sannolikt på dessa skillnader i metod, men även annat kan spela in, till exempel skillnader över tid.

skillnaden i etableringstid mellan män med arbete respektive familjeband som migrationsorsak (1,3 år) är mindre än motsvarande skillnad för kvinnor (2,7 år). Jämfört med arbete som migrationsorsak, är etableringstiden således längre för familjeanknytning som orsak. Detta gäller främst för kvinnor. Det är dock värt att notera att en del av de som har familj som migrationsorsak, kan vara anhöriga till individer med arbete som migrationsorsak, vilket i så fall kan antas – om något – underlätta deras etablering och skulle kunna vara en förklaring till åtminstone en del av skillnaderna SCB finner.¹⁹

Det finns också ett samband mellan de nyanländas utbildningsbakgrund och tiden till sysselsättning. I SCB (2009) visas att andelen sysselsatta är klart lägre för gruppen som endast har förgymnasial utbildning jämfört med de som har högre utbildning; denna skillnad består vid längre vistelsetider (se Figur 3 nedan). Skillnaden med avseende på utbildningsbakgrund är störst för de med asyl som grund för bosättning, men finns även för de med familjeband som grund och är likartad för de tre kohorterna.

Figur 3 Andel sysselsatta efter utbildningsbakgrund och vistelsetid. Källa: SCB (2009)



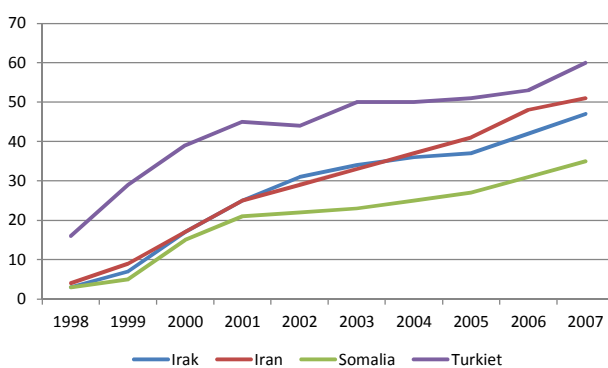
SOU 2010:04 undersöker i en angränsande frågeställning huruvida nyanlända som haft ett arbete innan de kom till Sverige lyckas etablera sig snabbare och hur detta beror på vilken typ av arbete som den nyanlända hade (till exempel tjänsteman, arbetare eller liknande). I jämförelse med de som inte hade något arbete innan de kom till Sverige, har de som tidigare arbetat som tjänstemän på mellan- eller hög nivå betydligt kortare etableringstid (1,6 år för mellannivå och 2,4 år för hög

¹⁹ Det är inte helt tydligt, men det framstår som troligt att SCB *inte* har separerat anhöriginvandring baserat på den anhörigas migrationsorsak.

nivå). Däremot finns ingen skillnad i etableringstid mellan de som inte haft något arbete och de som arbetat som arbetare eller lägre tjänstemän. Detta säger dock inget om huruvida de nyanlända, som tidigare arbetat som tjänstemän på mellan- eller hög nivå, får arbeten som motsvarar deras kompetens.

I SCB (2009) redovisas också sysselsättningsutvecklingen uppdelat på några av de stora ursprungsländerna. I Figur 4 visas hur andelen sysselsatta utvecklats för personer som under 1997 kom till Sverige från Irak, Iran, Turkiet och Somalia. Arbetsmarknadsetableringen har gått bäst för personer från Turkiet; 29 procent av dem är sysselsatta efter två år i Sverige, jämfört med mellan fem och nio procent för de tre andra ursprungsländerna, vars utveckling är snarlik under de fyra första åren i landet. Efter detta ökar andelen sysselsatta snabbare för personer från Irak och Iran, jämfört med personer från Somalia.

Figur 4 Andel sysselsatta efter vistelsetid och ursprungsland. Källa: SCB (2009)



Ovan redovisade resultat visar att faktorer som födelseland och utbildning samvarierar med tiden det tar för en nyanländ att etablera sig på arbetsmarknaden. Dessa faktorer är därmed viktiga att ta hänsyn till, när resultaten av etableringsreformen analyseras. Studierna visar också att det i genomsnitt tar längre tid för kvinnor att etablera sig.

I likhet med SCB (2009) redogör även en senare rapport, SCB (2013), för effekterna av vistelsetid på sysselsättningen och variationer i utfall beroende på specifik invandringsgrupp. Rapporten studerar årliga sysselsättningsnivåer för individer uppdelade på vistelsetid och specifika utfall under år 2011. Utan att uttryckligen vara en uppföljning av kohorterna från den tidigare studien, kan eventuellt vissa slutsatser ändå dras om dessa. Detta gäller särskilt känsligheten med avseende på konjunktursvängningar. År 2008 upplevde alla grupper, inrikes såväl som utrikes födda med olika vistelsetider, en nedgång i

förvärvsarbetande. Skarpast nedgång, från ca 60 till 54 procent, upplevde dock utrikes födda män med vistelsetid fem till nio år, det vill säga individer från 2000- och 2003-kohorterna. 1997-kohorten hörde år 2008 och 2009 till gruppen med vistelsetid tio till nitton år, där sysselsättningsnivån inte minskade lika mycket.²⁰ I den gruppen hade sysselsättningsnivån återhämtat sig år 2011. Nytt är att individer med kortare vistelsetid under senare år av studietiden haft den största ökningen i sysselsättning, ca sex procent under de fem sista åren före 2011; dock ligger sysselsättningsnivån för den här gruppen lägre än för övriga.²¹

4 Teorier som kan förklara nyanländas etablering på arbetsmarknaden

I nationalekonomisk teori brukar faktorer som kan förklara hur väl utrikes födda lyckas etablera sig på arbetsmarknaden delas in efter om de påverkar utbudet eller efterfrågan på arbetskraft. Utbudet påverkas av de färdigheter och kunskaper som de nyanlända har med sig, till exempel språkkunskaper, utbildning, arbetslivserfarenhet och hälsotillstånd. På efterfrågesidan finns till exempel diskriminering och konjunkturläget på arbetsmarknaden. Etableringen påverkas också av faktorer som de nyanländas brist på tillgång till informella nätverk, utformningen av det svenska mottagningssystemet och effektiviteten i de insatser som de nyanlända får ta del av. Nedan presenteras några av dessa faktorer lite mer ingående. Vi diskuterar även hur de relaterar till arbetet i etableringsuppdraget.

4.1 Landspecifikt humankapital och vistelsetid

I nationalekonomisk teori finns en stark koppling mellan humankapital och arbetsmarknadsutfall. Den bakomliggande tanken är att utbildning, arbetslivserfarenhet, språkkunskaper och annan kompetens ökar individens produktivitet och därmed chansen till anställning och högre lön. Det avgörande för individens chans att få jobb är dock inte hur mycket humankapital en individ har, utan snarare i vilken grad det efterfrågas på den arbetsmarknad där individen söker arbete, det vill

²⁰ Integrationsverket (2006) drar liknande slutsatser; vistelsetiden har stor betydelse och personer med kortare vistelsetider är mer konjunktur känsliga.

²¹ Resonemangen i detta stycke baseras på tolkning av figurerna på sidorna 50-51 i SCB (2013).

säga vilket värde som humankapitalet tillskrivs av potentiella arbetsgivare.

De kunskaper och erfarenheter, som krävs för att ses som anställningsbar på ett lands arbetsmarknad, brukar benämnas lokalt eller landspecifikt humankapital.²² Till landspecifikt humankapital hör också kännedom om den lokala arbetsmarknaden, vilka kvalifikationer som krävs för olika yrken, vilka sociala koder/normer man förväntas följa, etc. Vid migration minskar ofta värdet av en individs humankapital, eftersom det vanligtvis inte värderas lika högt i det nya landet som i ursprungslandet.²³ Språkkunskaper i spanska värderas till exempel mycket högt i Spanien och i stora delar av Sydamerika, men betydligt lägre på den svenska arbetsmarknaden, där kunskaper i svenska däremot värderas mycket högt och ofta har stor betydelse för möjligheten att bli anställd.²⁴ Språk är därmed ett bra exempel på landspecifikt humankapital.²⁵ Dessutom är kunskaper i svenska ofta helt avgörande för att kunna få avkastning på de utbildningar och erfarenheter som personen för med sig till Sverige.²⁶

Den utbildning och de erfarenheter som en nyanländ har med sig från sitt födelseland (eller annat land) kan både öka och minska i värde på den svenska arbetsmarknaden, beroende på i vilken grad denna kompetens efterfrågas. I vilken mån en utbildning eller erfarenhet kan användas i det nya landet brukar benämnas graden av överförbarhet. En sjuksköterskeutbildning har till exempel en hög grad av överförbarhet, medan juristutbildningar typiskt sett har en låg grad av överförbarhet. En turkisk juristutbildning, som värderas mycket högt på den turkiska arbetsmarknaden, värderas till exempel betydligt lägre på den svenska. Det förekommer även att det arbete, som den nyanlända hade i hemlandet, inte finns på den svenska arbetsmarknaden eller kanske är så annorlunda att den nyanländas kompetens inte kan utnyttjas.

Det är möjligt att utbildning och arbetslivserfarenhet från andra länder värderas lägre än vad som motiveras av graden av överförbarhet. Detta skulle exempelvis bli fallet om svenska arbetsgivare inte på ett enkelt sätt kan bedöma värdet i utländska utbildningar och erfarenheter. Detta kan

²² Se till exempel Chiswick (1978).

²³ Detta gäller så klart inte för all migration. En arbetskraftsinvandrare kan till exempel välja att flytta för att befintligt humankapital värderas högre i det nya landet. Se till exempel Ferrer och Riddell (2008) för resultat som visar att arbetslivserfarenhet från migrantens hemland värderas lägre än erfarenhet från det land migranten flyttar till.

²⁴ Rooth och Åslund (2006) har uppskattat att goda färdigheter i svenska ökar sysselsättningschanserna med tio procentenheter.

²⁵ Många arbetsgivare är av uppfattningen att utrikes födda saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna arbeta på deras arbetsplats (Rooth och Åslund 2006)

²⁶ Chiswick och Miller (2002) visar att förbättrade kunskaper i värdlandets språk ökar avkastningen på det humankapital som individen förvärvat före migrationstillfället.

medföra att en arbetsgivare väljer sökande med lägre kompetens, som är erhållen i Sverige, före sökande med högre kompetens, erhållen utanför Sverige.

Teorin om landspecifikt humankapital förutspår att utrikes födda på grund av avsaknaden av landspecifikt humankapital initialt kommer ha svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, men att sysselsättningsgapet mellan in- och utrikes födda minskar med ökad vistelsetid i landet, allteftersom de utrikes födda gradvis bygger upp ett humankapital som efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden.²⁷

Etableringsuppdragets huvudsakliga uppgift är att hjälpa den nyanlända med denna process. I detta ingår dels att bygga upp nytt humankapital, till exempel genom att den nyanlända snabbt får tillgång till bra språkundervisning via SFI, får användbar information om det svenska samhället via samhällsorienteringen och arbetslivserfarenhet från den svenska arbetsmarknaden, dels att öka möjligheten för den nyanlända att använda sitt befintliga humankapital genom komplettering och validering av utbildningar och erfarenheter samt förmedling av kontakter med potentiella arbetsgivare.

4.2 Utbildning

Även om den nyanländas utbildning och erfarenheter ofta har ett lägre värde på den svenska arbetsmarknaden, är det viktigt att påpeka att utrikes födda med högre utbildning har högre sannolikhet att vara sysselsatta samt etablerar sig snabbare på arbetsmarknaden jämfört med utrikes födda med ingen eller kortare utbildning (SCB 2009; SCB 2013; SOU 2010:04; Rooth och Åslund 2006). Avkastning på utbildning i termer av sannolikheten att vara sysselsatt är betydande oavsett om utbildningen genomförts i Sverige eller någon annanstans; den är dock högre om den åtminstone till någon del har införskaffats i Sverige (Rooth och Åslund 2006; Nordin 2009). I enlighet med diskussionen om att graden av överförbarhet skiljer sig åt mellan olika typer av utbildningar och erfarenheter visas i Rooth och Åslund (2006) att inkomstskillnader mellan in- och utrikes födda är större i yrken där överförbarheten är låg (till exempel jurister) jämfört med där överförbarheten är hög och det

²⁷ Empirisk forskning visar att gapet mellan in- och utrikes födda minskar med ökad vistelsetid i landet men att det går långsamt och att skillnader i sysselsättning fortfarande kvarstår efter 25 år i landet (SCB 2009; Nekby 2003). Även sannolikheten att ha ett arbete som matchar individens kompetens ökar med längre tid i landet (SOU 2010:04).

finns tydliga kriterier för validering och komplettering (till exempel läkare).

Resultaten i dessa studier säger dock inget om vilken typ av arbete som de utrikes födda fått.²⁸ SOU 2010:04 visar att nästan sex av tio utrikes födda från Asien, Afrika och Latinamerika är överutbildade; det vill säga de arbetar sällan i jobb som är i enlighet med deras utbildning.²⁹ Forskning visar också att utrikes födda akademiker, som initialt tar ett arbete med låg status, har låg sannolikhet att sedan få ett bättre arbete (Rooth och Ekberg 2006).³⁰ Slutsatsen är att både kvaliteten och kvantiteten av arbetslivserfarenhet i Sverige räknas; det är viktigt för utrikes födda akademiker att de får ett jobb i linje med sina kvalifikationer, för att undvika att fastna i arbeten där de inte får användning för de kunskaper de har med sig.

Utrikes födda, som inledningsvis tar ett arbete under sin kvalifikationsgrad, riskerar således att fastna i det; det vill säga de har svårt att senare få ett arbete som bättre passar deras kunskaper och färdigheter (Rooth och Ekberg 2006). Även om vi inte ska dra några långtgående slutsatser från resultatet av en studie, bör detta resultat problematiseras i relation till de starka incitament till arbete som finns i etableringsreformen. Eftersom det inte finns lika starka incitament för att komplettera sin utbildning, till exempel via Korta vägen på Stockholms universitet, kan detta få till följd att utrikes födda akademiker föredrar att ta ett arbete under sin kvalifikationsgrad istället för att validera och/eller komplettera sin utbildning.

Den nya lagen om tillfälliga uppehållstillstånd kan innebära att detta förstärks. Det förefaller sannolikt att många kommer att prioritera sådant som ökar chansen till permanent uppehållstillstånd. Det medför en risk att personer med kompetens och erfarenhet inte kommer att validera sina kunskaper eller påbörja kompletterande studier, om processen tar längre tid än vad uppehållstillståndet tillåter. Denna incitamentsstruktur leder i sin tur till att vi missar att ta vara på den kompetens som finns, får en sämre matchningseffektivitet på arbetsmarknaden och riskerar att högutbildade utrikes födda tränger undan lågutbildade från arbeten med lägre kvalifikationsgrad.

²⁸ Löneskillnaden kan visserligen vara en indikation på att de arbeten dessa individer fått är mindre kvalificerade, men det framgår inte direkt.

²⁹ Överutbildning är dock vanligt även bland inrikes födda, med 44 procent som *inte* arbetar i jobb som är i enlighet med deras utbildning.

³⁰ Se även Integrationsverket (2004) för en diskussion om kompetenslöseri.

Detta är särskilt problematiskt i ljuset av att andelen nyanlända med låg utbildning har ökat under de senaste åren. Samtidigt går utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden mot att lågkvalificerade arbeten försvinner och ersätts av arbeten med högre krav på utbildning och språkkunskaper (Arbetsförmedlingen 2011; OECD 2016). De högre kraven för att anses som anställningsbar gör det mycket svårt för utrikes födda med låg utbildning att få anställning, men kan också slå mot högutbildade nyanlända, om de inte får sin kompetens validerad på ett sätt som möjliggör för arbetsgivaren att bedöma värdet i den.

Att ribban för att ses som anställningsbar nu ligger högre, gör att det ställs högre krav på den språk- och kompetensuppbyggnad som Arbetsförmedlingen erbjuder nyanlända, för att den ska motsvara de krav som ställs av arbetsgivarna. Eftersom Sverige har ett stort framtida behov av arbetskraft inom många yrken, kan det vara motiverat att utöka nuvarande utbildningsinsatser, så att nyanlända med ingen eller icke efterfrågad kompetens kan matchas mot yrken där det behövs eller kommer att behövas arbetskraft. Det kan även finnas skäl att överväga en mer långsiktig utvecklingsplan, som varar längre än etableringsplanens nuvarande två år.

4.3 Nätverk

På dagens arbetsmarknad förmedlas en stor andel arbeten genom informella rekryteringskanaler.³¹ Forskning visar också att anställningar som erhållits via personliga kontakter resulterar i högre inkomst, än anställningar som tillkommit genom formella rekryteringskanaler (Behtoui 2006). För att kunna använda sig av denna informella väg till arbete krävs dock att den arbetssökande har tillgång till ett nätverk med personliga kontakter, som kan förmedla information om lediga jobb och rekommendera den arbetssökande till rätt personer. Forskning visar att inrikes födda har tillgång till nätverk som ur arbetsmarknadssynpunkt har högre kvalitet, jämfört med utrikes födda (Behtoui 2006). Detta leder till att utrikes födda i lägre grad använder sig av informella rekryteringskanaler och att det, tvärt emot resultaten för inrikes födda, för utrikes födda finns en negativ inkomsteffekt av att ha fått sitt arbete genom en informell kanal, jämfört med en formell.

För nyanlända är tillgången till informella nätverk vanligtvis mycket begränsad, vilket gör att de stängs ute från en av de viktigaste

³¹ En undersökning visar att ca 70 procent av de inskrivna arbetssökande på Arbetsförmedlingen som fått jobb, fick information om jobbet via informella kanaler, att jämföra med att ungefär sexton procent fick informationen från Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen 2015d).

rekryteringskanalerna på arbetsmarknaden. Med ökad vistelsetid har den nyanlända möjlighet att skaffa sig personliga kontakter, som ökar chansen att få arbete. Ett problem är dock att dessa kontakter, som kan öka chansen till anställning, till stor del knyts i samband med arbete. Arbetsförmedlaren har därför en viktig roll att väga upp nyanländas avsaknad av nätverk, genom att förmedla kontakter med arbetsgivare, till exempel genom att anordna rekryteringsträffar och ordna praktikplatser och subventionerade arbeten.

4.4 Diskriminering

I ekonomisk teori innebär diskriminering att en individ får lägre ersättning för en arbetsinsats, alternativt har lägre chans att få anställning, på grund av egenskaper som inte påverkar individens produktivitet, det vill säga som inte påverkar hur väl individen utför eller skulle kunna utföra ett arbete. Det är främst två olika former av diskriminering som diskuteras. Dels preferensbaserad diskriminering, som innebär att arbetsgivare väljer bort vissa grupper av arbetssökande (till exempel utrikes födda) på grund av att de hellre vill anställa arbetssökande från en annan grupp (till exempel inrikes födda). Dels statistisk diskriminering, som innebär att arbetsgivaren i en situation med ofullständig information utvärderar de arbetssökande efter deras grupptillhörighet och därmed efter den uppfattning de har om hur de olika grupperna genomsnittligt skiljer sig åt. I det sistnämnda fallet kan arbetsgivare, vid bedömning av inskickade ansökningshandlingar, i avsaknad av annan information, till exempel använda ett svenskklingande namn som en indikator på goda språkkunskaper i svenska och ett utländskt klingande namn som en indikator på det motsatta. Detta gör att två individer, som har exakt samma kompetens, kan bedömas olika, på grund av att den ena individen anses tillhöra en grupp, som i genomsnitt har bättre språkkunskaper, än den andra gruppen. Dessutom behöver det inte vara så att de genomsnittliga skillnader, som arbetsgivaren använder sig av, stämmer med verkligheten.³² I praktiken är det väldigt svårt att skilja de olika typerna av diskriminering åt och för de arbetssökande som drabbas blir resultatet detsamma. Diskriminering leder till exempel till minskad sannolikhet att få komma till en intervju och därmed att bli anställd. Däremot är typen

³² Statistisk diskriminering antar att arbetsgivaren använder sig av korrekta gruppmedelvärden i sin bedömning. Då anställningsbeslut baseras på uppfattningar om gruppskillnader som inte existerar i verkligheten talar man om "error discrimination" (England 1992).

av diskriminering viktig när man ska bestämma sätt för att motverka det diskriminerande beteendet.

Under de senaste åren har ett flertal studier visat att det förekommer diskriminering mot utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden.³³ Flera av dessa studier har använt sig av en metod där fiktiva ansökningshandlingar skickas till arbetsgivare som annonserat ut lediga jobb (Carlsson och Rooth 2007; Bursell 2007; Arai m.fl. 2008). Resultaten visar att arbetssökande med utländskt klingande namn, trots identiska kvalifikationer, kallas till intervju i mycket mindre utsträckning än arbetssökande med svensklingande namn.³⁴ Dessa resultat innebär att individer med utländskt klingande namn kommer vara tvungna att söka många fler jobb, för att ha samma chans att bli kallade till intervju som individer med svensklingande namn. Arai m.fl. (2008) visar också att fler år av relevant arbetslivserfarenhet inte leder till ökad chans att bli kallad till en intervju för manliga arbetssökande med arabisklingande namn, jämfört med arbetssökande med svensklingande namn.

Förekomsten av diskriminering har även påvisats i andra typer av studier. Eriksson och Lagerström (2012) finner att arbetssökande med utländskt klingande namn får färre arbetsgivarkontakter i Arbetsförmedlingens databas jämfört med arbetssökande med svensklingande namn. Arai och Skogman-Thoursie (2009) finner att individer som byter från utländskt klingande till svensklingande namn ökar sin inkomst, relativt jämförbara individer som inte byter namn.

Etnisk diskriminering har många negativa följdverkningar. Förutom att skada den enskilda individen, så leder diskriminering till stora förluster för samhället. På arbetsmarknaden leder etnisk diskriminering till att utrikes födda kvinnors och mäns kompetens inte utnyttjas på det sätt som krävs för en väl fungerande arbetsmarknad. Detta leder till att matchningseffektiviteten minskar, eftersom arbetsgivare ser vissa grupper som mindre anställningsbara. Diskriminering kan även leda till att individer, som förväntar sig att bli diskriminerade, söker färre arbeten eller avstår att investera i utbildning.

³³ Sysselsättnings- och inkomstskillnader har länge påvisats mellan in- och utrikes födda, se till exempel Aigular and Gustafsson (1994), Arai m.fl. (2000), Edin and Åslund (2001), Hammarstedt and Shukur (2006), Le Grand and Szulkin (2002) och Nekby (2003). Det är dock först under de senaste åren som experimentellt upplagda studier otvetydigt kunna fastställa att etnisk diskriminering förekommer på den svenska arbetsmarknaden; se Ahmed (2015) för en översikt.

³⁴ Metoden går ut på att använda sig av kvalifikationsmässigt likvärdiga ansökningshandlingar och slumpmässigt föra in namn som till exempel indikerar om den arbetssökande är man eller kvinna eller har inrikes eller utländsk bakgrund. Eventuell diskriminering mäts sedan som skillnader i respons på de inskickade ansökningarna.

Det är en viktig uppgift för Arbetsförmedlingen att hjälpa individer som, genom att de riskerar att utsättas för diskriminering, har sämre förutsättningar att få ett arbete.³⁵ Statistisk diskriminering kan motverkas genom att minska arbetsgivarens osäkerhet vid bedömningen av den arbetssökande. Detta kan ske genom att arbetsförmedlaren rekommenderar den arbetssökande och på så vis kan gå i god för att den arbetssökande har den efterfrågade kompetensen. Ett alternativ eller komplement är att arbetsgivaren får möjlighet att skaffa sig mer information om den arbetssökande via praktik eller en subventionerad anställning, innan ett definitivt beslut om anställning måste tas. Det är inte lika enkelt för Arbetsförmedlingen att motverka preferensdriven diskriminering. Möjligen skulle utbildning och information kunna minska fördomar och förutfattade meningar om olika grupper.³⁶

Arai m.fl. (2016) finner att en arbetssökandes chans att bli rekommenderad till en arbetsmarknadsutbildning ökar om den arbetssökande uppfattas ha ett stereotypiskt svenskt utseende. Resultaten visar att manliga arbetsförmedlare i högre utsträckning rekommenderar arbetssökande som uppfattas ha ett stereotypiskt svenskt utseende. Denna prioritering kan inte förklaras av bedömd förmåga att genomföra utbildningen, chans till arbete efter utbildning eller i vilken utsträckning den arbetssökande uppfattas tala med eller utan brytning. Rekommendationer av kvinnliga arbetsförmedlare tycks inte påverkas av stereotyper om ett svenskt utseende.

När författarna låter arbetsförmedlare svara på hur de tror att en grupp arbetssökande uppfattas av arbetsgivare finner de att personer som uppfattas ha ett stereotypiskt svenskt utseende också i högre grad anses vara ordentliga, bildade, trevliga och ambitiösa (Arai m.fl. 2016). Detta innebär att ett stereotypiskt svenskt utseende förknippas med flera egenskaper som värderas högt av arbetsgivare på arbetsmarknaden. Dessa resultat indikerar att även arbetsförmedlare behöver ges ökad kunskap om förekomsten av stereotypa uppfattningar och hur detta kan påverka deras beslutsfattande.

³⁵ Sveriges grundlag anger att "Det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person." Se SFS 1974:152.

³⁶ Ett exempel på detta är webbutbildningen "Jämlikhet för romer på arbetsmarknaden" som Arbetsförmedlingen tagit fram med syfte att minska fördomar och diskriminering mot romer och som riktar sig till statligt anställda och företagare.

4.5 Konjunktur och arbetsmarknadssituation

Utrikes föddas sysselsättning och arbetsmarknadssituation varierar mer med konjunkturen, jämfört med inrikes föddas. Generellt drabbas de som står långt från arbetsmarknaden hårdast av kriser och ekonomiska nedgångar. Arai och Vilhelmsson (2004) finner till exempel att utomeuropeiskt födda har dubbelt så stor risk att bli arbetslösa vid konjunktursvängningar jämfört med inrikes födda. Cheung och Hellström (2016) ser att inrikes födda hade en mycket snabbare återhämtning av sysselsättningsnivåer efter finanskrisen 2008 än utrikes födda.

Situationen på arbetsmarknaden vid invandringstillfället kan leda till långsiktiga effekter på både lön och sysselsättning, där arbetslöshet i sig kan ge upphov till negativa konsekvenser för individens framtida arbetsmarknadsutsikter (Rooth och Åslund 2007; Nordström Skans 2004). Att migrera till Sverige under perioder med låg ekonomisk aktivitet har visat sig vara särskilt svårt för nyanlända, vilket har avspeglats i effekter på både på kort och lång sikt. SCB (2009) visar att det finns ett tydligt mönster mellan olika invandrarkohorter och konjunkturförlopp. Den anknytning, som nyanlända får till arbetsmarknaden under de första åren i Sverige, har avgörande betydelse för deras framtida sysselsättning (SCB 2009). Därför blir det extra viktigt att se över möjligheter till extra stöd under perioder av låg ekonomisk aktivitet, för att på så sätt undvika långsiktiga negativa effekter för invandrare och samhälle.

4.6 Hälsa

Forskning visar att dålig hälsa kan kopplas till minskad arbetsförmåga, lägre löner och minskat arbetskraftsdeltagande (Currie 1999). Flera studier visar också att utrikes födda i genomsnitt har sämre hälsa än inrikes födda. SCB genomförde 2011 och 2012 enkätundersökningar för att ta reda på om det finns skillnader mellan hur in- och utrikes födda upplever sitt hälsotillstånd (SCB 2013). Resultaten visar att elva procent av de utrikes födda kvinnorna bedömer sitt hälsotillstånd som dåligt, vilket kan jämföras med fyra procent av de inrikes födda kvinnorna. Motsvarande andelar för män är sju procent för utrikes födda och tre procent för inrikes födda. Utrikes födda upplever i högre grad sämre fysisk hälsa i form av värk i olika delar av kroppen. De har också oftare psykiska besvär, som sömnproblem, ångest, oro och rädsla.

Det är troligt att ohälsan är ännu större hos nyanlända jämfört med hela gruppen utrikes födda. Personer som flyr från sitt hemland har ofta levt under stor stress. Flykten i sig innebär en ytterligare påfrestning. När de väl kommer till det nya landet följer en tid av ovisshet under asylprocessen, då många familjer dessutom är splittrade. Psykisk ohälsa har till exempel visat sig vara ett större problem bland asylsökande, jämfört med andra migranter (Folkhälsorapport 2009). En rapport från Röda Korsets Högskola, som genomförts med hjälp av tvärsnittsdata insamlad via enkäter och register, visar att den psykiska ohälsan är mycket utbredd bland nyanlända som kommit till Sverige från Syrien och bland asylsökande från Eritrea, Somalia och Syrien (Tinghög 2016). Bland nyanlända från Syrien har till exempel var tredje en påtaglig depressions- eller ångestproblematik, 30 procent lider av posttraumatiskt stresssymptom och drygt 30 procent har blivit utsatta för tortyr. Bland de asylsökande från Eritrea och Somalia anger 87 procent att de blivit utsatta för tortyr. Majoriteten av de nyanlända och asylsökanden i studien anger att de på något sätt lider av post-migratorisk stress.³⁷ Den psykiska ohälsan är mer utbredd bland individer med svagt socialt stöd, som lider av post-migratorisk stress eller som erfarit tortyr. Den är särskilt hög bland medelålders nyanlända kvinnor från Syrien (Tinghög 2016).

Dessa studier indikerar att det finns ett behov av åtgärder, som kan minska bördan av psykisk ohälsa samt förebygga ytterligare försämring av den psykiska ohälsan. Det är hög sannolikhet att psykisk ohälsa försvårar och försenar etableringen. I en gemensam studie av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, baserad på fokusgruppsintervjuer med nyanlända, framkommer att faktorer som familjesplittring, dålig ekonomi och språksvårigheter leder till ökad stress och ohälsa (Arbetsförmedlingen 2016b). Tryggheten i det nya landet, familjeåterförening, arbete och att behärska språket pekas ut som hälsofrämjande. Vi behöver dock mer kunskap om i vilken grad nyanländas hälsotillstånd påverkar möjligheten att delta i och ta till sig etableringsinsatser samt hur olika etableringsinsatser påverkar socioekonomiska integration och hälsa.

Det kan också vara svårt att anpassa etableringsinsatserna efter den nyanländas eventuella hälsoproblem, eftersom det finns ekonomiska incitament att inte berätta om dessa. Orsaken är att en etableringsplan på deltid gör att etableringsersättningen minskar, vilket kan göra det

³⁷ Detta inbegriper bland annat svåra ekonomiska bekymmer, frustration kopplat till begränsade möjligheter att försörja sig själv, saknad av nära anhörig och att inte känna sig respekterad på grund av sin nationella bakgrund.

svårt att klara försörjningen. När den nyanlända inte vill eller kan berätta om sina hälsoproblem, kan det dröja innan rätt hjälp kan ges och en rehabilitering inledas. Ett annat problem är att Försäkringskassan, som har ansvaret att utreda rehabiliteringsbehov vid sjukdom som medför nedsatt arbetsförmåga, idag inte får reda på om en persons frånvaro i etableringsinsatser beror på sjukdom (Arbetsförmedlingen 2016b). Det finns således ett behov av att myndigheterna utvecklar ett mer systematiskt arbetssätt för att identifiera behov av rehabiliteringsinsatser (Arbetsförmedlingen 2016b).

5 Utvärdering och uppföljning av insatser för gruppen nyanlända i Sverige

5.1 Utvärderingar/analyser av etableringsuppdraget

Det har gjorts två relaterade utvärderingar av etableringsreformen där effekter på sysselsättning, löneinkomst och deltagande i reguljär utbildning under tre år efter beviljat uppehållstillstånd studeras (Andersson Joonas m.fl. 2015 och 2016). I båda rapporterna jämförs utfallen mellan en deltagargrupp bestående av nyanlända 20-64 år som anlände och deltog i etableringsåtgärder under perioden 1 dec 2010 – 31 dec 2011 med en jämförelsegrupp av nyanlända i motsvarande åldrar, men som anlände och deltog i kommunernas introduktionsåtgärder under perioden 1 jan 2010 – 30 nov 2010. Jämförelsen sker alltså både över tid och mellan grupper varvid en metod kallad difference-in-difference tillämpas. Bakgrundsegenskaper, vistelsetid i landet och tidpunkt för kommunplacering används som kontrollvariabler. De data utvärderingarna är baserade på kommer från SCB:s databas STATIV och Arbetsförmedlingens registerdata.

I den första rapporten utvärderas effekterna av reformens första år. Författarna finner inga effekter och menar att det egentligen inte är så överraskande, eftersom de utvärderar ett nytt system hos Arbetsförmedlingen, med påtagliga barnsjukdomar under sina första år, i förhållande till ett mer inarbetat system hos kommunerna (se Andersson Joonas m.fl. 2015). Eftersom mätningen av utfallen görs ett år efter att etableringsdeltagare fått uppehållstillstånd befinner sig individerna troligen i olika aktiviteter som ingår i av en tvåårig etableringsplan, varvid individerna ännu inte hunnit ta sig ut på arbetsmarknaden. I en uppföljande utvärdering mäter författarna istället utfallen två till tre år

efter att individerna fått uppehållstillstånd.³⁸ Nu finner författarna istället en liten positiv effekt på nyanländas sannolikhet att vara sysselsatta. I genomsnitt är sannolikheten att vara sysselsatt cirka 1,8 och 2,7 procentenheter högre två respektive tre år efter uppehållstillstånd för deltagarna i etableringsuppdraget, jämfört med de i kommunens introduktionsprogram.³⁹ Vidare finner man att sysselsatta individer som omfattats av etableringsuppdraget har cirka tjugo och 22 procent högre löneinkomster två respektive tre år efter beviljat uppehållstillstånd. Detta beror troligen på att reformen bidragit till att nyanlända arbetar fler dagar och timmar. Man finner även ett högre deltagande i arbetsmarknadsutbildningar. Reformen har haft lika stor positiv effekt för kvinnor som för män.

Under 2014 granskade Riksrevisionen i tre separata studier de insatser, som syftar till att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens. I en första övergripande översyn slås fast att det inte går att bedöma om etableringsreformen har ökat chanserna att få arbete för de nyanlända som omfattas (Riksrevisionen 2014a). Av metodologiska skäl är det svårt att utvärdera insatser som implementeras vid samma tidpunkt för samtliga i målgruppen, eftersom det då inte finns en likvärdig jämförelsegrupp, som inte har tagit del av insatsen. Att många insatser inom ramen för etableringsuppdraget implementerades samtidigt innebär också att det blir svårt att särskilja effekten av enskilda insatser.

Riksrevisionen drar dock slutsatsen att det finns effektivitetsbrister i statens etableringsinsatser; i vissa fall har dessa accentueras över tid. Till exempel är många arbetsförberedande insatser inte anpassade till nyanländas behov och förutsättningar. Relativt få nyanlända får ett osubventionerat arbete och det tar lång tid för dem att etablera sig på arbetsmarknaden (Riksrevisionen 2015).

För att insatserna ska vara meningsfulla och effektiva krävs en röd tråd och progression av aktiviteter, som planmässigt följer på varandra. Under de två år som etableringsperioden varar, kan den röda tråden

³⁸ Notera att denna rapport alltså skiljer sig från den första rapporten från Andersson Joona m.fl. (2015), då författarna inte fann några statistiskt signifikanta effekter av reformen. Den rapporten hade inte data för lika lång tidsperiod.

³⁹ I sammanhanget kan det vara relevant att nämna att Svantesson (2006) finner att deltagare i introduktionsprogram för nyanlända som tillhandahölls av kommunerna inte hade högre sannolikhet att få arbete jämfört andra nyanlända som inte hade rätt att delta i dem. Författarna noterar dock att egenskaperna hos de två grupperna skilde sig åt. Behöriga till programmen var flyktingar och deras anhöriga som hade kommit till Sverige inom två år. Till den andra gruppen hörde andra nyanlända samt anhöriga till flyktingar som kom mer än två senare. Författarna diskuterar att det är svårt att säkerställa ifall resultaten drivs av programineffektivitet eller skiljande egenskaper hos grupperna. Någon motsvarande studie av de som omfattas av etableringsuppdraget eller inte har inte genomförts.

bidra till progression på så sätt att den nyanlända på ett tydligt sätt kan närma sig ett jobb eller reguljära studier. Det finns således ett behov av att studera alternativa utfallsmått, som syftar till att undersöka om den här målgruppen på något sätt har närmat sig arbetsmarknaden (Delander m.fl. 2015a och 2015b). Då sammansättningen av gruppen nyanlända varierat över tid i termer av antal, ursprungsland, migrationsskäl och utbildningsnivå ställer det krav på tidiga och individanpassade etableringsinsatser. Att tidigt i etableringsprocessen få grundläggande information om samhället och hur det fungerar är centralt för möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden. Vidare lyfter Riksrevisionen fram att för många med ingen eller låg utbildningsnivå är den tvååriga etableringsperioden alldeles för kort för att både lära sig svenska och fullgöra en utbildning, som ökar chanserna till arbete. För detta krävs insatser som går bortom etableringsuppdraget och Arbetsförmedlingens uppdrag. För högutbildade krävs tidiga insatser för att bedöma och validera den nyanländas kunskaper och yrkesbakgrund (Riksrevisionen 2015). Mer om enskilda insatserns påverkan och eventuella effekter i avsnitten som följer.

5.2 Etableringssamtal

Före den nationella lanseringen av etableringsreformen upprättades en mindre försöksverksamhet med etableringssamtal under 2009 och 2010. Uppföljning av etableringssamtalen visar att dessa leder till snabbare möten mellan Arbetsförmedlingen och den nyanlända och att nyanlända snabbare får del av ett arbetsmarknadspolitiskt program (Liljeberg och Sibbmark 2011). Trots att samtalen syftar till att hjälpa nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden genom rådgivning om bostadsorter och arbete, visar undersökningen att samtalen inte har lett till att fler deltagare får arbete. Via intervjuer med arbetsförmedlare har det framkommit att få nyanlända har utbildning eller arbetslivserfarenhet som motiverar en specifik bostadsrekommendation (Liljeberg och Sibbmark 2011).

5.3 Etableringsplan

Det tidigare introduktionssystemet i kommunerna kritiserades för att det fanns brister i samordning och en oklar ansvarsfördelning mellan olika aktörer.⁴⁰ Arbetsförmedlingen fick därför det samordnade ansvaret för etableringsinsatserna och att en individuell etableringsplan utformas,

⁴⁰ Se Prop. 2009/10:60 s.40.

med utgångspunkt i en kartläggning av den nyanländas utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och utbildningsbehov.⁴¹ Den dåvarande regeringen betonade även vikten av planering, så att etableringsinsatserna snabbt kommer igång och har ett tydligt fokus på inträde i arbetslivet. Enligt förordningen ska etableringsplanen upprättas senast en månad efter det att den nyanlända, som tidigare vistats i anläggningsboende hos Migrationsverket, har tagits emot i en kommun. För egenbosatta är motsvarande tid två månader från uppehållstillstånd.⁴² Från och med 1 april 2014 skedde en förordningsändring som innebär att etableringsplanen ska upprättas först då den nyanlända blivit mottagen i en kommun.

En granskning, som Riksrevisionen gjort, visar att planen inte alltid tas fram i tid. Under år 2014 var ledtiden från inskrivning till beslut om etableringsplan visserligen i genomsnitt acceptabel, cirka 28 dagar; dock en ökning med fyra dagar sedan året innan (Riksrevisionen 2015). En bidragande orsak till den ökande ledtiden var att antalet ärenden per handläggare hade ökat samtidigt som förvaltningsanslaget inte hade vuxit i samma takt. Å andra sidan menar man att handläggarna prioriterar att rättighetslagstiftningen följs; med den stora ökningen av mängden ärenden har ledtiden trots allt hållit nere tack vare den prioriteringen. En följd av den ökade arbetsbelastningen och prioriteringen att följa rättighetslagstiftningen kan dock ha varit att man tummat på kvalitén i den individuella kartläggningen och den långsiktiga planeringen (se även Arbetsförmedlingen 2015c). Trots denna prioritering visade dock Riksrevisionens granskning att det förekommer att nyanlända får vänta i månader på sin etableringsplan (Riksrevisionen 2015). Utöver det faktum att värdefull tid går till spillo för individen, kan längre ledtider även innebära att den nyanlända hamnar mellan två olika statliga ersättningsystem och tvingas vända sig till kommunen för försörjningsstöd. Dagersättningen från Migrationsverket betalas nämligen ut i förskott, medan etableringsersättningen från Arbetsförmedlingen betalas ut i efterskott. Under en period kan därför alltför långa ledtider bidra till att ett glapp uppstår då den nyanlända saknar medel. Detta riskerar att i sin tur att försvåra arbetsmarknadsetableringen.

⁴¹ Prop. 2009/10:60 s. 61. Se även förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända.

⁴² Se Prop. 2009/10:60 s.40.

Sammanfattningsvis skulle effekten av att ha en etableringsplan därför kunna vara en snabbare arbetsmarknadsetablering. Detta förutsätter dock att ledtiden till att få en plan upprättad inte är alltför lång samt att det finns tillräckligt med resurser vid myndigheten så att etableringsplanen är av god kvalitet.

5.4 Aktivitetsrapportering

Sedan februari 2014 omfattas deltagare i etableringsuppdraget av kravet på aktivitetsrapportering; de behöver dock endast lämna in en aktivitetsrapport halvårsvis. I augusti 2015 infördes en sanktionsmöjlighet för arbetssökande i etableringsuppdraget. Sedan dess kan de, som har arbete eller arbetssökande som sin huvudsakliga aktivitet, få sin etableringsplan avbruten, om de utan godtagbara skäl tackar nej till ett lämpligt erbjudet arbete.

Det är dock få och över tid en allt lägre andel, av de som ska aktivitetsrapportera, som faktiskt gör det. Under perioden mars till december 2014 föll andelen av de arbetssökande i etableringsuppdraget som aktivitetsrapporterat från 38 procent till åtta procent. Vid en granskning framkom att månadsrapporterna inom etableringsplanen används för att följa upp sökt arbete, varför aktivitetsrapporten inte tillför ny information (Arbetsförmedlingen 2015e).

Aktivitetsrapporteringen har därför inte förutsättningar att utgöra ett välfungerande verktyg för att följa upp deltagarnas sökaktiviteter. Därmed är det också svårt att uttala sig om och i så fall i vilken omfattning aktivitetsrapporteringen har påverkat de nyanlända arbetssökandes sökbeteende.

5.5 Svenska för invandrare, SFI

SFI är en utbildningsform, som riktar sig till alla vuxna invandrare utan grundläggande kunskaper i det svenska språket. Den har funnits som egen utbildningsform sedan 1965. Under 1990-talet har deltagandegraden sjunkit från drygt 70 till 55 procent, vilket tycks bero på en förändrad sammansättning av invandrargruppen (Kennerberg och Sibbmark 2005). Inom etableringsuppdraget är SFI en utbildning som kommunen är skyldig att tillhandahålla, men som även kan upphandlas från andra aktörer. Utbildningen kan kombineras med bland annat validering, praktik, annan utbildning och förvärvsarbete. För deltagare inom etableringsuppdraget ska SFI påbörjas inom en månad från

anmälan till kurs.⁴³ Enligt prop. 2009/10:60 ska länsstyrelserna stödja kommunernas samordning av SFI och samhällsorientering. Riksrevisionens granskning visar att vissa kommuner erbjuder målgruppsanpassad svenska för invandrade akademiker och olika former av yrkesinriktad svenska (Riksrevisionen 2011). Möjligheten att erbjudas anpassad SFI finns alltså inte i alla län och kommuner, samtidigt som Riksrevisionens granskning visar att målgruppsanpassning leder till bättre resultat. Till exempel har kommunerna i ett samarbete med länsstyrelsen inom Stockholms län sedan 2014 kunnat erbjuda så kallade SFX-utbildning, med olika yrkesinriktningar.⁴⁴ Majoriteten av deltagarna under 2008 var egenförsörjande ett till två år senare; knappt hälften av dem arbetade inom sitt yrke (Riksrevisionen 2011 och 2015). I Stockholms län finns även en så kallad SFI-bas, för de som har kortare utbildningar eller är analfabeter; den är dubbelt så dyr som en vanlig SFI-utbildning. Även denna har haft positiva resultat, när det gäller att uppnå godkända betyg, jämfört med deltagare med liknande utbildningsbakgrund, som inte deltagit i en målgruppsanpassad SFI-utbildning (Riksrevisionen 2015).

Svårigheten med språkinsatsen är att kunna kombinera den med andra insatser, som praktik eller arbete, och att skapa en effektiv etableringskedja, med parallella insatser. Samtidigt framhäver Riksrevisionen vikten av att fullfölja SFI-utbildningen, för att förbättra den framtida arbetsmarknadsetableringen (Riksrevisionen 2014a). Även en ökad samverkan mellan och inom kommunerna är väsentlig för att kunna läsa SFI och studera vid KOMVUX parallellt (Riksrevisionen 2014a).

Ett år innan etableringsreformen sjösattes på nationell nivå infördes en SFI-bonus i mindre skala i femton kommuner. Bonusen var en prestationsbaserad stimulanssättning inom svenska för invandrare och syftade till att fler nyanlända skulle lära sig svenska snabbare. Deltagare fick en ekonomisk bonus om de erhöll ett visst betyg på vissa bonusberättigade SFI-kurser, förutsatt att de hade uppehållstillstånd och var folkbokförda i en kommun. Beroende på kursens svårighetsgrad kunde deltagarna efter avslutad kurs få en bonus på 6 000–12 000 kronor. Utvärderingen av försöksverksamheten visade att bonusen inte har haft någon märkbar effekt på studieresultat förutom i Stockholms kommun (Engdahl och Åslund 2013). Effekten av bonusen var dock något större för yngre och lågutbildade, jämfört med äldre och

⁴³ Se 22 kap. 1–29 §§ skollagen (2010:800).

⁴⁴ SFX-utbildningar är en yrkesspecifik språkutbildning, där deltagarna har den aktuella utbildnings- och yrkesbakgrunden. X:et står för den specifika yrkesinriktningen.

högutbildade, men ungefär lika stor för kvinnor och män. En möjlig förklaring till varför det fanns en positiv effekt i Stockholm är att det där finns en större kapacitet till att erbjuda SFI-utbildningen snabbare än i andra kommuner (Engdahl och Åslund 2013). Olme (2013) studerar bonusens effekter under en senare analysperiod och finner inga effekter alls av bonusen vare sig på antalet deltagande eller på studieresultat. Med anledning av detta avvecklades bonusen helt 1 juli 2014.

5.6 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning är en upphandlad tjänst som tillsammans med arbetspraktik är en av de mest centrala arbetsmarknadspolitiska insatserna för att rusta personer, så att de snabbare får en anställning. Inom etableringsuppdraget är det relativt få deltagare som får ta del av en arbetsmarknadsutbildning (Riksrevisionen 2015). De flesta får en förberedande utbildning istället för en arbetsmarknadsutbildning, eftersom den senare insatsen generellt är betydligt dyrare att erbjuda. I många fall krävs det även en förberedande utbildning för att kunna gå vidare till en arbetsmarknadsutbildning. Generellt deltar färre kvinnor än män i arbetsmarknadsutbildningar (Arbetsförmedlingen 2015c). För utländska akademiker, som fått sin utbildning bedömd och validerad finns arbetsmarknadsutbildningen Korta vägen på ett tjugotal orter.

Gerdes (2014) studerar arbetsmarknadsutbildningens effekter på övergången till arbete och finner inga märkbara effekter för gruppen utrikes födda under perioden 2010-2012. Författaren lyfter fram vikten av alternativa utfallsmått för grupper av arbetssökande, som står långt från arbetsmarknaden, och menar att indikatorer som mäter progression skulle kunna vara ett sätt att ta reda på om individer har närmat sig arbetsmarknaden. Vidare är arbetsmarknadsutbildningarna inte riktigt anpassade för gruppen nyanländas förutsättningar, eftersom undervisningen ofta sker på svenska.

5.7 Validering

Validering är en process, som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och ett erkännande av kunskaper och kompetens hos en individ, oavsett hur de förvärvats. Den formella kompetensen av utländsk utbildning bedöms av Universitets- och högskolerådet, men även folkhögskolor och kommuner som har

vuxenutbildning kan erbjuda validering av kunskaper.⁴⁵ Validering av yrkeskunskaper bedöms och testas under handledning vid arbetsplats. Det finns cirka 25 olika branschmodeller för validering, till exempel yrkeskompetensbedömning och meritportfölj, vilka tillsammans omfattar över 100 yrkesroller.⁴⁶ Utförare av valideringsinsatser upphandlas av Arbetsförmedlingen och finns främst inom områdena bygg, vård, industri, transport samt storhushåll och restaurang (Arbetsförmedlingen 2015f).

Riksrevisionen granskning visar att relativt få nyanlända – och betydligt färre kvinnor än män – erbjuds validering enligt branschmodell. De kvinnor, som fick validering, fanns inom vård och omsorg; i övrigt gäller de framtagna branschmodellerna huvudsakligen mansdominerade yrken. Det är även relativt få nyanlända – och ännu färre kvinnor – inom etableringsuppdraget, som får en yrkeskompetensbedömning efter en arbetspraktik. Betydligt fler har däremot fått sin yrkeskompetens bedömd som grund för fortsatta insatser i den så kallade meritportföljen (Riksrevisionen 2015).⁴⁷

Det saknas utvärderingar av valideringens effekter på möjligheterna att få arbete i Sverige. Däremot finns en enkätstudie genomförd av Högskoleverket. Där fann man att majoriteten, av de som fått sin eftergymnasiala utbildning bedömd, upplevde att bedömningen hade haft betydelse för deras karriärer, ansökan om medlemskap till a-kassan och yrkesförbund, inskrivning vid Arbetsförmedlingen, företagsetablering, bank- och studielån samt en positiv påverkan på deras självkänsla (Högskoleverket 2012). En senare studie visar att utländska akademiker som fått sin utbildning bedömd hade ett arbete, som motsvarade deras utbildningsnivå i högre utsträckning, än de som inte fått den bedömd (Universitets- och högskolerådet 2014). Riksrevisionen påpekar att det finns ett fortsatt behov av en mer utvecklad individ- och branschanpassad validering. Ofta framhålls validering av yrkeskompetens som ett effektivt instrument för att underlätta nyanländas arbetsmarknadsetablering; trots det tillämpas validering i låg grad. Brister i hur valideringsinsatserna upphandlas,

⁴⁵ Myndigheten för yrkeshögskolan har i uppdrag att samordna och stödja en nationell struktur för validering.

⁴⁶ Enligt Myndigheten för yrkeshögskolan används följande branschmodeller: byggindustrimodellen, CNC-modellen, detaljhandelsmodellen, eldistributionsmodellen, elinstallationsmodellen, explosivämnesmodellen, frisörmodellen, gjuteriindustrimodellen, hantverksmodellen, livsmedelsmodellen, målerimodellen, motorbranschmodellen, naturbruksmodellen, plåtslagerimodellen, städ- & servicemodellen, svetsmodellen, trädgårdsanläggningsmodellen, träindustrimodellen, transportmodellen, underhållsteknikmodellen, VVS-modellen.

⁴⁷ Meritportföljen är en förberedande utbildning som kan användas till de arbetssökande vars kompetens, det vill säga utbildning och/eller yrkeserfarenhet, är svår att bedöma.

genomförs och följs upp bör tas i beaktande vid fortsatt utveckling och tillämpning av validering.⁴⁸

5.8 Jobbcoachning

Förstärkta satsningar på integration av nyanlända i form av jobbcoachning bedrevs som försöksverksamhet i ett antal kommuner under 2006. En effektutvärdering visar att handläggartätheten är en viktig faktor för att lyckas stärka individers ställning på arbetsmarknaden (Andersson Joonas och Nekby 2012). De arbetssökande, som hade en förmedlare med färre ärenden, hade högre sannolikhet att få ett osubventionerat arbete än arbetssökande i jämförelsegruppen. Förmedlare med färre ärenden hade mer tid till kvalitativ jobbcoachning och kunde på så vis kompensera de nyanländas bristande sociala nätverk och hjälpa dem att stärka sina svenskakunskaper. Dessa positiva effekter återfanns dock endast för nyanlända män.

Liljeberg m.fl.(2012a) visar att arbetssökande som haft en jobbcoach i genomsnitt har två procent (sju dagar) snabbare övergång till arbete, än de som inte haft en jobbcoach. Effekterna är större för personer födda utanför Norden, jämfört med de födda inom Norden, och för kvinnor, jämfört med män. Även i denna studie framhålls att kvalitativ jobbcoachning är ett viktigt instrument för att stärka och komplettera de utrikes föddas sociala nätverk och svenskakunskaper. Vidare framhåller Engstrand och Vesterberg (2011) att en framgångsrik jobbcoachning bör ta den arbetssökandes sammanhang och omgivning i beaktande, exempelvis bostads- och familjesituation samt förekomsten av diskriminering och andra lokala arbetsmarknadsförhållanden. Detta är nödvändigt för att identifiera om den arbetssökande har behov av insatser, som stärker deras sociala kapital och humankapital.

5.9 Yrkesinriktat mentorskap

Under åren 2010-2012 bedrev totalt nio olika ideella, fackliga och företagarorganisationer på fem orter i Sverige en försöksverksamhet med yrkesinriktat mentorskap för nyanlända (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015). Mentorskapet var baserat på beprövade metoder och syftade till främja nyanländas etablering på arbetsmarknaden, inklusive som företagare. Deltagare matchades med en lämplig mentor utifrån tidigare yrken, utbildning och erfarenhet. Det

⁴⁸ Branschvalidering, särskilt inom vissa yrkesområden, anses dock ha fungerat bra, medan brister i upphandling framförallt funnits i insatsen meritportfölj (se Riksrevisionen 2015).

fanns även en hög grad av frihet och flexibilitet, för att lämna utrymme till att utveckla och pröva nya arbetsformer inom ramen för projektet.

En analys av försöksverksamheten visar att viktiga framgångsfaktorer med mentorskapet är en bra matchning samt att både mentors roll och ömsesidiga förväntningar är tydliga. Vidare förefaller rekryteringen av frivilliga mentorer samt de idéer, incitament och den flexibilitet, som de civila organisationerna präglas av, vara bidragande faktorer. De frivilliga yrkesmentorerna anses vara ett bra komplement till Arbetsförmedlingen, när det gäller att hitta nya nätverk (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015).

Delander m.fl. (2015a och 2015b) finner dock inga tydliga effekter; relativt en jämförelsegrupp har deltagarna inte i högre utsträckning fått ett arbete och deltar inte heller i större utsträckning i reguljär utbildning. De har inte heller oftare subventionerat arbete, deltidsarbete eller en årsinkomst som överstiger 100 000 kr. Däremot visar det sig att de manliga deltagarna i projektet har ca femton procentenheters högre sannolikhet att ha en årsarbetsinkomst som överstiger 42 800 kronor.⁴⁹ Detta innebär inte att deltagarna i högre grad har fått ett arbete, men ger en indikation på att mentorskapsprojektet kan ha bidragit till ett närmande till arbetsmarknaden. Avsaknaden av effekter för kvinnor tolkar författarna som att det finns en viss inlåsningseffekt; majoriteten av de kvinnliga deltagarna har gått från projektet in i andra åtgärder och därmed inte hunnit gå vidare till den reguljära arbetsmarknaden. Resultaten bekräftar i viss mån det som framkommit i tidigare studier om skillnader i tid för nyanlända män respektive kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden. Eftersom många inom målgruppen, i synnerhet kvinnor, initialt står långt från arbetsmarknaden tar det tid för dem att etablera sig (Delander m.fl. 2015a och 2015b).

En slutsats är att de mer traditionella utfallsmåtten, som sannolikheten att ha arbete eller subventionerat arbete, inte alltid är lämpliga för en målgrupp som står långt från arbetsmarknaden. Intermediära utfallsmått bör tas fram som alternativ och komplement till dessa mer traditionella utfallsmått. Målsättningen bör vara att mäta hur pass mycket deltagarna närmat sig arbetsmarknaden. Exempelvis kan även en låg inkomst indikera ekonomisk aktivitet. Uppföljningstiden efter genomförd insats bör även vara tillräckligt lång för att kunna mäta utfallen.

⁴⁹ Motsvarande ett prisbasbelopp.

5.10 Etableringslots

Etableringslotsen var en privat aktör och en tjänst som Arbetsförmedlingen anlätade och upphandlade inom ramen för ett valfrihetssystem. Syftet med etableringslotsen var att ge den nyanlända ett professionellt stöd för etablering i arbets- och samhällslivet. För att ge incitament att få in den nyanlända på arbetsmarknaden fanns ett resultatbaserat ersättningsystem till lotsen, baserat på den nyanländas utbildningsbakgrund. I gengäld var lotsen skyldig att erbjuda minst tre timmars lotsning per månad, varav två timmar individuell handledning.

Under åren 2011-2013 uppgick kostnaderna för tjänsten till 583 miljoner kronor och under 2014 till ca 600 miljoner. I december 2014 fanns det cirka 350 lotsleverantörer på drygt 1450 verksamhetsadresser i 238 kommuner och cirka 32 000 nyanlända deltagare. I Arbetsförmedlingens återrapport konstaterades att cirka 80 procent, av de som hade en etableringsplan, tog hjälp av en etableringslots. Något färre kvinnor än män tog stöd av en lots. I genomsnitt träffade arbetssökande sin etableringslots fyra timmar per månad. De vanligaste aktiviteterna var coachande och samhällsorienterade samtal samt fördjupad kartläggning av den nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund. Ungefär tjugo procent, av de deltagare som avslutade lotstjänsten under 2014, hade påbörjat arbete eller studier efter 90 dagar (Arbetsförmedlingen 2015c och 2015g). Det är dock svårt att dra slutsatser om etableringslotsens effekter på deltagarnas etablering, eftersom andra parallella aktiviteter pågick samtidigt.

En granskning av Riksrevisionen visar att det funnits betydande brister i systemet för den arbetsförberedande insatsen etableringslots. Det huvudsakliga problemet var avsaknaden av kvalitetssäkring, vilket bedömdes kunna leda till minskad måluppfyllelse och ett ineffektivt användande av statliga medel (Riksrevisionen 2014b). Med anledning av detta sade Arbetsförmedlingen upp tjänsten och har ersatt den med etableringsresurser. I nuläget finns inga utvärderingar av vare sig etableringslotsar eller etableringsresurser.

5.11 Arbetspraktik

Arbetspraktik är ett arbetsmarknadspolitiskt program, som syftar till att ge praktisk erfarenhet av ett yrke eller att få yrkesorientering under maximalt sex månader. Det finns indikationer på att arbetspraktik kan främja nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Överlag verkar arbetspraktik ha små, men positiva, effekter. Forslund m.fl. (2013)

skattar effekter av arbetspraktik för deltagare i åldern 20-60 år, som gick in i programmet mellan 1999 och 2006.⁵⁰ De finner att programmet minskade den genomsnittliga förväntade tiden till arbete med drygt sex procent över en knappt tvåårig period. Positiva effekter återfanns även hos personer födda utom Norden.

En utvärdering av SIN-försöket (Arbetsplatsintroduktion för vissa nyanlända) har visat ett ökat inflöde till praktik, som i sin tur ledde till ökade chanser till sysselsättning. Detta förefaller bero på intensifierad sök- och matchningshjälp från handläggarna (Johansson och Åslund 2006 och 2011). Nyanlända som under introduktionsprogrammet deltagit i aktiviteter med arbetsmarknadsanknytning (till exempel arbetspraktik) har högre sannolikhet att vara sysselsatta, både på kort och lite längre sikt, än de som deltagit i andra typ av aktiviteter (Svantesson och Aranki 2006).

Tanken med etableringsreformen är att tidiga insatser har betydelse för nyanländas etablering. Praktik är ett sätt för dem att få kontakt med arbetslivet. Granskningar visar dock att nyanlända endast i begränsad omfattning anställs eller får praktik i kommunerna. I vissa fall prioriterar kommunerna övriga invånare med försörjningsstöd för praktik eller anställning, eftersom de inte anser att deltagare i etableringsuppdraget är deras ansvar förrän etableringsperioden och tiden med statlig ersättning inom garantierna är över (Riksrevisionen 2014:a).

Ett problem är den osäkerhet som är förenad med bedömningen av nyanländas kompetens. Detta framhålls av arbetsgivare som ett av de huvudsakliga hindren mot att ta emot en nyanländ för praktik eller arbete. Bemanningsbranschen, som generellt anställer många nyanlända och utrikes födda, fungerar som något av en buffert gentemot arbetsgivare och kan lättare hantera den risk det innebär att anställa någon som står långt från arbetsmarknaden (Andersson och Wadesjö 2004). Många arbetsgivare önskar att Arbetsförmedlingen skulle ta motsvarande ansvar, för att därmed underlätta för arbetsgivare att erbjuda praktik. Även bristande kunskaper i det svenska språket och avsaknaden av en ordentlig kartläggning av den nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund utgör hinder för nyanländas möjligheter att erbjudas och genomföra praktik (Riksrevisionen 2015).

⁵⁰ Denna studie är således genomförd på data från före etableringsreformen. Det finns dock inga uppenbara anledningar att anta att effekterna skulle se annorlunda ut nu.

5.12 Subventionerade anställningar

Instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända är två subventionerade anställningar, som kan ges till nyanlända inom 36 månader från att de beviljats uppehållstillstånd.⁵¹ För instegsjobb finns ett maxbelopp på 800 kronor per dag. Arbetsgivaren får 80 procent av lönekostnaden återbetald. Deltagaren kan kombinera anställningen med SFI-studier. För nystartsjobb får arbetsgivaren tillbaka motsvarande 48 procent av lönekostnaden. Det ställs krav på att anställningen ska omfatta försäkringar och förmåner likvärdiga kollektivavtal. Den senare anställningen ligger dessutom till grund för statlig arbetslöshetsersättning.

Huruvida subventionerade anställningar, som instegsjobb och nystartsjobb, medverkar till att förbättra nyanländas arbetsmarknadsetablering har granskats av Riksrevisionen (2013). I granskningen betonas dock att det inte går att utvärdera några effekter av de två subventionerade anställningarna på individernas arbetsmarknadsresultat. Detta beror på att insatserna har införts vid en och samma tidpunkt och utan möjlighet att skapa jämförelsegrupper. Baserat på enkäter till både arbetsgivare och arbetsförmedlare bedömer de dock att både instegs- och nystartsjobb i stort sett fungerat som avsett. Deras granskning visar att instegsjobb ökar sannolikheten för ett nystartsjobb och att nystartsjobb i sin tur ökar sannolikheten att få ett arbete. Kvinnor går dock i lägre utsträckning än män vidare från ett instegsjobb till arbete. Det är även mindre vanligt att kvinnor har ett instegsjobb eller nystartsjobb än män. Det verkar vara en kedja av insatser, instegsjobb med SFI följt av nystartsjobb, som leder till att nyanlända närmar sig den ordinarie arbetsmarknaden (Riksrevisionen 2013).

Granskningen visar även att nystartsjobb tränger undan instegsjobb. Trots en hög subventionsnivå har arbetsgivarnas efterfrågan på instegsjobb varit låg. Skillnaden i faktisk subvention mellan instegsjobb och nystartsjobb är relativt liten; dessutom kräver instegsjobben mer administration samt medför krav på att arbetsgivaren ska ha försäkringsskydd och att den anställda ska läsa SFI parallellt (Riksrevisionen 2013). Liljeberg m.fl. (2012b) studerar hur nystartsjobb påverkat arbetslöshet och sysselsättning för individer över 24 år. De finner att nystartsjobb överlag leder till en snabbare progression ur arbetslöshet. Denna positiva effekt återfinns även för gruppen utrikes

⁵¹ Instegsjobb riktar sig endast till nyanlända. Nystartsjobb riktar sig, förutom till nyanlända, även till långtidsarbetslösa.

födda. Ungefär 63 procent av alla nystartsjobb är dock undanträngning av reguljära arbetstillfällen. (Liljeberg m.fl. 2012b)

6 Särskilda utmaningar

Några särskilda utmaningar, som kan komplicera nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden, är införandet av tillfälliga uppehållstillstånd, den rådande bostadsbristen samt individernas hälsa.

Införande av tillfälliga uppehållstillstånd kan ha flera konsekvenser för utrikes föddas etablering på den svenska arbetsmarknaden; inte minst påverkas incitamenten att investera i humankapital, särskilt landspecifikt humankapital.

Dustman m.fl. (2016) studerar effekterna av tillfälliga kontra permanenta uppehållstillstånd och förväntad vistelsetid på utrikes föddas arbetsmarknadsutfall och investeringar i humankapital. De identifierar två väsentliga hinder för en framgångsrik integration av flyktingar: långa handläggningstider för asylsökande och mottagarländerns obeslutsamhet om huruvida asylsökande ska få stanna permanent eller inte och, om inte permanent, hur länge de ska få stanna. Otydliga signaler om huruvida permanent uppehållstillstånd kan beviljas kan medföra att flyktinginvandrare inte investerar i färdigheter som är värdefulla i det nya landet, något som leder till sämre ekonomiska utfall. Studien visar att flyktinginvandrare som till en början får tillfälligt uppehållstillstånd, men ändå stannar längre perioder, i genomsnitt har lägre inkomster och en lägre sannolikhet att vara sysselsatta, än de som får permanent uppehållstillstånd från början.

Adda m.fl. (2015) studerar samspelet mellan utrikes föddas förväntade vistelsetider och deras val kring arbetskraftsdeltagande, konsumtion och investering i humankapital och finner att tillfälliga uppehållstillstånd leder till suboptimala investeringar i humankapital. Detta i sin tur blir en förlust både för individen, som får en lägre livstidsinkomst och försämrad välfärd, och för mottagarlandet, som går miste om möjligheter att fylla vakanser och öka skatteintäkter.

Incitamentsstrukturen kan således ge upphov till att kortsiktighet premieras, på bekostnad av de investeringar i humankapital som skulle behövas för en långsiktig och hållbar arbetsmarknads-etablering. I Sverige är nu möjligheten att få permanent uppehållstillstånd knuten till att den nyanlända får ett ordinarie (inte subventionerat) arbete. Detta

kan innebära begränsade möjligheter att läsa SFI och samhällsorientering de första åren. Svenskakunskaper är en viktig komponent för framgångsrik etablering på arbetsmarknaden. Kortsiktigheten kan även manifesteras i att högutbildade nyanlända söker sig till arbeten med lägre kvalifikationskrav, istället för att söka validering och/eller komplettering av befintlig utbildning och kompetens. Detta kan i sin tur leda till att de högkvalificerade tränger undan lågutbildade från dessa arbeten samt att de på sikt fastnar i de här jobben. Den här situationen blir speciellt olycklig eftersom det stora antal nyanlända skulle kunna vara ett välkommet tillskott i ljuset av en åldrande befolkning. Allt fler luckor måste fyllas på arbetsmarknaden och Sverige har stort behov av högkvalificerad arbetskraft.

Hälsa är också en form av humankapital och bör tas i beaktande i diskussionen om tillfälliga uppehållstillstånd. Eftersom en stor andel av flyktingarna lider av psykisk ohälsa kan långa asylprocesser och osäkerhet kring att få stanna i ett land öka risken för posttraumatiska stressyndrom (se till exempel Steel m.fl. 2009 och Kane m.fl. 2014 för översikter). God hälsa bidrar positivt till möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden, lära sig värdlandets språk, interagera med myndigheter och att klara av skolan, vilket i sin tur påverkar samhället i stort (Cebulla m.fl. 2010; Khoo 2007). Integrationsverket (2005) tar upp en annan hälsoaspekt, nämligen generella ojämlikheter i hälsa mellan in- och utrikes födda. De finner bland annat att när högutbildade utrikes födda får arbete i nivå med sin kompetens, så minskar sjuktalen till samma nivå som för inrikes födda.⁵²

En fungerande bostadspolitik är också en viktig förutsättning för en fungerande arbetsmarknad och en framgångsrik etablering av nyanlända. Den akuta bostadsbristen leder till problem. Svårigheterna att finna en bostad gör att de nyanlända som ordnar eget boende typiskt sett bosätter sig med släktingar och vänner. Detta gör att många nyanlända hamnar i segregerade områden, där de andra boende har samma eller liknande bakgrund. Detta kan bli ett problem, eftersom det leder till en begränsning för nätverksbildningen, vilket kan försvåra språkinläring och intag av annat lokalt humankapital.⁵³ Boverket (2015) redogör för stora problem med trångboddhet, osäkra boendeförhållanden och ”flyttkaruseller” när många söker sig till vissa

⁵² Integrationsverket (2005) diskuterar fem viktiga aspekter som påverkar hälsa: anknytning, trygghet och säkerhet, identitet och roller, mänskliga rättigheter och rättvisa samt existentiellt och meningsskapande.

⁵³ Segregation är i sig inte problemet, snarare är det de socioekonomiska förhållandena bland de andra boende som är problemet. Exempelvis finner Edin m.fl.(2003) att utrikes födda gynnas av att bo i segregerade områden om de andra boende med samma etniska bakgrund är väletablerade på arbetsmarknaden, men tvärtom om situationen är den omvända. Se även Nordström Skans m.fl. (2017).

kommuner och provisoriska boendelösningar. Utöver att detta har negativa sociala effekter, försvårar det för både barn och vuxna att fullfölja skolgång och andra utbildningar, eftersom studiero och plats att göra läxor och hemuppgifter vid saknas. Detta får negativa effekter för inträdet på arbetsmarknaden.⁵⁴ Bostadsbristen gör att även att anvisning till kommun av migrationsverket leder till problem, eftersom nyanlända anvisas till kommuner där det finns boende, vilket ofta innebär att de anvisas till avfolkningsorter, där arbetstillfällena är få (Riksrevisionen 2015; Wennström och Öner 2015). Det riskerar i sin tur att leda till långvarigt utanförskap.

Sammanfattningsvis missgynnar osäkerheten med tillfälliga uppehållstillstånd individen, som inte tar stegen för att fullfölja sin potential. Sverige som mottagarland går miste om möjligheten att fylla vakanser i flera bristyrken. Ohälsa och bostadsbrist försvårar också integration och arbetsmarknadsetablering.

7 Avslutande diskussion

I denna rapport försöker vi bidra till kunskap om nyanländas arbetsmarknadsetablering i Sverige och om vilka faktorer som påverkar denna. Detta är högaktuellt eftersom det stora antalet asylsökande, som kom till Sverige under 2015, ställer högre krav än någonsin på att befintliga institutioner fungerar effektivt i arbetet med att få in nyanlända på arbetsmarknaden. Behovet av effektivitet och användning av rätt insatser är kritiskt, både på grund av att så många kom på kort tid och för att de tillfälliga uppehållstillstånden sätter en, givet förutsättningarna, svår mött tidsgräns, inom vilken många nyanlända måste vara etablerade på arbetsmarknaden, för att få stanna i Sverige. Utifrån befintlig forskningslitteratur återger och diskuterar vi faktorer som påverkar utbud och efterfrågan på arbetskraft samt vilka insatser som kan främja etableringen av nyanlända.

Språkkunskaper är centrala. Därutöver är satsningar på utbildning och validering nyckelfaktorer, med potential att gynna både individ och mottagarland. Sverige har stor arbetskraftsbrist i vissa sektorer. En parallell utveckling är att lågkvalificerade jobb försvinner. Samtidigt utgör lågutbildade en växande andel av de nyanlända. Det ger i sin tur att utbildning är den viktigaste insatsen för att ge nyanlända möjlighet att

⁵⁴ Se Larsson (2016) för en detaljerad diskussion om eget boende för nyanlända. Studien diskuterar för- och nackdelar med eget boende (EBO) och av Migrationsverket anvisat boende, anläggningsboende (ABO).

etablera sig på arbetsmarknaden. För de nyanlända som har stort utbildningsbehov, skulle det reguljära skolväsendet behöva ta över ansvaret för kompetensuppbyggnaden under deras första år. För nyanlända med hög utbildning eller överförbara yrkeskunskaper är det viktigt att valideringstjänster och snabbspår är välfungerande. Detta för att undvika både underutnyttjande av kompetens och undanträngning av lågutbildade.

Under de senaste åren har ett flertal studier visat att det förekommer diskriminering mot utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. Praktik och subventionerade arbeten är viktiga verktyg för att motverka statistisk diskriminering, eftersom de möjliggör att arbetsgivare får bättre information om en individs produktivitet, innan beslut om (fast) anställning behöver tas. Genom bra matchningsarbete kan på sikt även uppfattningar om hela gruppens produktivitet förbättras. Ett möjligt hinder för Arbetsförmedlingens arbete med att motverka diskriminering, är att det finns tecken på att stereotypa uppfattningar och diskriminering även förekommer på Arbetsförmedlingen. Det indikerar att arbetsförmedlare behöver ges ökad kunskap om förekomsten av stereotypa uppfattningar och hur detta kan påverka deras beslutsfattande.

Arbetsmarknadsetableringen har för tidigare kohorter av asylsökande tagit i snitt sex till sju år. Det gick något snabbare för personer med familjeanknytning som skäl till uppehållstillstånd och för de som hade gymnasial eller eftergymnasial utbildning. Generellt tog det längre tid för kvinnor än för män. Den stora utmaningen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag är att på bästa sätt underlätta denna process. I dagens situation, där antalet asylsökande har uppgått till historiskt höga nivåer, ställs ännu större krav på Arbetsförmedlingens förmåga att anpassa verksamheten och erbjuda hjälp som bevisligen fungerar.

Utvärderingar av etableringsreformen har visat att den ger något bättre resultat i jämförelse med den verksamhet som bedrevs av kommunerna. Eftersom de första åren knappast är representativa för den verksamhet som idag bedrivs inom etableringsuppdraget vore en fortsatt utvärdering av stort värde. Ett sätt att undersöka om Arbetsförmedlingen blivit bättre på att utföra sitt uppdrag och hjälpa individer att etablera sig på arbetsmarknaden vore att studera utfallet för jämförbara individer som gått in i etableringen vid olika tidpunkter.

Baserat på befintliga forskningsrapporter är en viktig slutsats för Arbetsförmedlingen att samordning och individanpassning är viktiga grundförutsättningar för en framgångsrik etablering. Insatserna inom

etableringen bör också kännetecknas av en röd tråd, där insatserna bygger vidare på varandra. Här har Arbetsförmedlingen delvis brustit. Väsentligt är även att notera att två år är väldigt kort tid för att hinna etablera sig på arbetsmarknaden. Detta gäller i viss mån högutbildade, som behöver få sin utbildning validerad och eventuellt komplettera den, innan de kan söka arbeten inom sitt kompetensområde, men framför allt lågutbildade (inklusive de som saknar komplett grundskola), som skulle behöva få inleda med studier på KOMVUX och *därefter* ingå i etableringen på Arbetsförmedlingen.

Vad gäller specifika insatser visar vår sammanställning att ökad handläggartäthet, intensifierad sök- och matchningshjälp, jobbcoachning, arbetspraktik, och subventionerade arbeten är insatser som verkar ha positiva effekter på nyanländas ställning på arbetsmarknaden. Det finns dock överlag mycket begränsad kunskap om vilka insatser som fungerar bra och för vilka grupper. En annan kunskapslucka som bör adresseras framöver är validering.

Det finns därmed ett stort behov av utvärdering av både existerande och framtida insatser, samt hur de påverkar möjligheterna för olika grupper. I synnerhet vore det intressant och viktigt med utvärderingar som undersöker om insatserna inom etableringen lyckas hjälpa de individer som bäst behöver det, det vill säga de som typiskt sett har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden. Här ingår i första hand kvinnor och lågutbildade, men också till exempel de som kommer ut på arbetsmarknaden under en lågkonjunktur. Generellt är det en systematiskt lägre andel av kvinnorna, än männen, som deltar i arbetsnära aktiviteter. Möjliga faktorer som kan förklara kvinnors brist på möjlighet till arbetsplatsförlagda aktiviteter är bland annat ohälsa, familjesituation, föräldraledighet, boendesituation samt väntan på barnomsorg och skolstart. Det behövs fler studier som undersöker de kausala sambanden mellan etableringsinsatser, socioekonomisk integration och psykisk ohälsa. Det kan även röra sig om diskriminering eller rena missförstånd från arbetsförmedlars sida. En handlingsplan för att få fler utrikes födda kvinnor – inklusive nyanlända kvinnor – i arbete eller studier har tagits fram av Arbetsförmedlingen (2017b) på uppdrag av regeringen. I denna handlingsplan är syftet bland annat att bättre tillvarata utrikes födda kvinnors kompetenser och att öka kunskapen kring hur man kan få till stånd en jämställd och hållbar etablering på arbetsmarknaden.

Den nya asyllagen med regelmässigt utfärdande av tillfälliga – inte permanenta – uppehållstillstånd kan antas försvåra integration och etablering. Exempelvis kan ett subventionerat arbete för många

nyanlända vara den enda vägen in på arbetsmarknaden, samtidigt som denna anställningsform inte utgör en grund för ett permanent uppehållstillstånd. Detta är en fråga som Arbetsförmedlingen förmodligen får anledning att undersöka närmare framöver, inklusive hur nyanlända kvinnors arbetsmarknadsetablering påverkas.

8 Käll- och litteraturförteckning

Adda, J., C. Dustmann och J-S. Görlach (2015), "The Dynamics of Return Migration, Human Capital Accumulation, and Wage Assimilation". Mimeo.

Ahmed, A. (2015), "Etnisk diskriminering – vad vet vi, vad behöver vi veta och vad kan vi göra?". *Ekonomisk debatt*, 43(4): 18-28.

Aigular, R. och B. Gustafsson (1994) "Immigrants in Sweden's labour market during the 1980s". *International Journal of Social Welfare*, 3(3): 139–147.

Andersson Joona, P. och L. Nekby (2012), "Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignment". *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2): 575–600.

Andersson Joona, P., A. Wennemo Lanninger och M. Sundström (2016), "Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration.", SULCIS Working paper 16:2.

Andersson Joona, P., A. Wennemo Lanninger och M. Sundström (2015), "Etableringsreformens första år- en första utvärdering". SULCIS Working Paper 2015:3.

Andersson, P. och E. Wadensjö (2004), "Hur fungerar bemanningsbranschen". IFAU Working paper 2004:15, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Arai, M., M. Gartell, M. Rödin och G. Özcan (2016), "Arbetsförmedlares beslutsfattande och stereotyper kopplade till utseende". Arbetsförmedlingen Working paper 2016:4.

Arai, M. och P. Skogman Thoursie (2009), "Renouncing Personal Names: An Empirical Examination of Surname Changes and Earnings". *Journal of Labor Economics*, 27(1): 127-147.

Arai, M., M. Bursell och L. Nekby (2008), "Between Meritocracy and Ethnic Discrimination: The Gender Difference". IZA Discussion Papers 3467, Institute for the Study of Labor (IZA).

Arai, M. och R. Vilhelmsson (2004), "Unemployment-Risk Differentials Between Immigrant and Native Workers in Sweden". *Industrial Relations*, 43(3):690-698.

Arai, M., H. Regnér och L. Schröder (2000) "Invandrare på den svenska arbetsmarknaden". Bilaga 3 DS 2000:69.

Arbetsförmedlingen (2017a), "Etableringsuppdraget i siffror-Tabellbilaga etableringsuppdraget".

[file:///C:/Users/thuhn/Downloads/Tabellbilaga%20etableringsuppdrag%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/thuhn/Downloads/Tabellbilaga%20etableringsuppdrag%20(2).pdf) (Hämtad 2017-01-19).

Arbetsförmedlingen(2017b), "Arbetsförmedlingens Återrapportering 2017- Handlingsplan för att fler utrikes födda kvinnor ska vara sysselsatta i arbete eller studier, 2017-2018". Arbetsförmedlingens Återrapportering 2017, Diarienummer: Af 2017/0005 7087, 2017-03-31.

Arbetsförmedlingen (2016a), "Ekonomiskt utfall inom Arbetsförmedlingen under budgetåret 2016". Arbetsförmedlingens Återrapportering 2016, Dnr: Af-2016/0047 2104.

Arbetsförmedlingen (2016b), "Nyanländas rehabiliteringsbehov. Arbets sätt och verktyg för att identifiera behov och förslag till utvecklingsområden", Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2015a), "Ökad sökaktivitet genom tydligare krav och ökad uppföljning". Arbetsförmedlingens Återrapportering 2014, Tidsperiod 2014, Dnr: Af-2013/508922, 2015-02-20.

Arbetsförmedlingen (2015b), "Uppdrag till Arbetsförmedlingen att utveckla metoderna för och omfattningen av validering av nyanlända invandrares kompetens". Arbetsförmedlingens återrapportering 2014, Avser januari 2014-december 2014 Dnr: Af-2013/511773, 20 februari 2015.

Arbetsförmedlingen (2015c), "Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget". Arbetsförmedlingens återrapportering 2015, avser 2014, Dnr: Af-2015/200480, 2015-05-04.

Arbetsförmedlingen (2015d), *Arbetsmarknadsrapport 2014*, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Arbetsförmedlingen (2015e), "Etablering av vissa nyanlända - etableringsuppdraget - genomförandet av aktivitetsrapporten för nyanlända arbetslösa m.m." Arbetsförmedlingens Återrapportering 2014, Verksamhetsår 2014, Dnr: Af-2013/208922, 2015-02-20.

Arbetsförmedlingen (2015f), "Uppdrag till arbetsförmedlingen a tt utveckla metoderna för och omfattningen av validering av nyanlända invandrares kompetens". Arbetsförmedlingens Återrapportering 2014, Avser januari 2014 – december 2014, Dnr: Af-2013/511773, 20 februari 2015.

Arbetsförmedlingen (2015g), "Uppdaterad översiktstabell med nyckeltal. Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget". Arbetsförmedlingens Återrapportering 2015, Dnr: Af-2015/200480, 2015-09-01.

Arbetsförmedlingen (2011), *Arbetsmarknadsrapport 2010*, Arbetsförmedlingen Stockholm.

Behtoui, A. (2008), "Informal Recruitment Methods and Disadvantages of Immigrants in the Swedish Labour Market". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(3):411-430.

Bursell, M. (2007), "What's in a name? A field experiment test for the existence of ethnic discrimination in the hiring process". SULCIS Working paper 2007:7.

Carlsson, M. och D-O. Rooth (2007), "Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data". *Labour Economics*, Elsevier, 14(4): 716-729.

Cebulla, A., M. Daniel och A. Zurawan (2010), "Spotlight on refugee integration: Findings from the Survey of New Refugees in the United Kingdom". Research Report 37. London, England: Home Office.

Chiswick, B. (1978), "The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-Born Men". *Journal of Political Economy*, 86(5): 897-922.

Chiswick, B. R. och P. W. Miller (2003), "The complementarity of language and other human capital: immigrant earnings in Canada". *Economics of Education Review*, Elsevier, 22(5): 469-480.

Currie, J. (1999), "Health, Health Insurance and the Labor Market." Sid. 3309-3416 i Ashenfelter, O. C. och D. Card (red.), *Handbook of Labor Economics*, 3: 3.309-3416.

Delander, L., J. Månsson och M. Sundblom Ressaissi (2015a), "Effekter av deltagande i yrkesmentorsprojekt". Sid. 61-74 i *En följeslagare på vägen*, Slutrapport om betydelsen av yrkesmentorer för nyanlända flyktingars etablering, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).

Delander, L., J. Månsson och M. Sundblom Ressaissi (2015b) "Vilka är adepterna och har de fått jobb?". Sid. 47-59 i *En följeslagare på vägen*, Slutrapport om betydelsen av yrkesmentorer för nyanlända flyktingars etablering, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).

Delmi (2015), "Integrationspolitik och arbetsmarknad, en översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998-2014". Delmi kunskapsöversikt 2015:3.

Dustmann, C., F. Fasani, T. Frattini, L. Minale och U. Schoenberg (2016), "On the Economics and Politics of Refugee Migration". Center for Economic Policy and Research, Discussion Paper DP11557.

Edin, P-A. och O. Åslund (2001), "Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad". Sid. 101–42 i A. Bergmark, red., *Ofärd i välfärden*, SOU 2001:54. Stockholm: Fritzes.

Engdahl, M. och O. Åslund (2013), "Open borders, transport links and local labor markets". IFAU Working Paper 2013:7, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

England, P. (1992), *Comparable Worth: Theories and Evidence*. New York: Aldine Transaction.

Engstrand, Å. och V. Vesterberg (2011), "Att få dem att förändras – Jobbcoaching för arbetslösa i socialfondsprojekt". Rapport 2011:2, Temagruppen för integration i arbetslivet (TIA), REMESO, Linköpings universitet.

Eriksson S. och J. Lagerström (2012), "Detecting discrimination in the hiring process: evidence from an Internet-based search channel". *Empirical Economics*, Springer, 43(2): 537-563.

Eriksson S. (2011), "Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden". Sid 243–389 i *Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88. Fritzes, Stockholm

Ferrer A. och W. C. Riddell (2008), "Education, credentials, and immigrant earnings". *Canadian Journal of Economics*, Canadian Economics Association, 41(1): 186-216.

Forslund, A., L. Liljeberg och L. von Trott zu Solz (2013), "Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning". IFAU rapport 2013:4, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Gerdes, C. (2014), "Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen". PM och underlag, Arbetsförmedlingen.

Hammarstedt, M. och G. Shukur (2006), "Immigrants' relative earnings in Sweden A cohort analysis". *Labour*, 20(2):285–323.

Högskoleverket (2012), "Bedömning av utländsk utbildning – gör den nytta". Rapport 2012:20R.

Johansson, P. och O. Åslund (2006), "Virtues of SIN - effects of an immigrant workplace introduction program". IFAU Working paper 2006:7, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Johansson, P. och O. Åslund (2011), "Virtues of SIN: Can Intensified Public Efforts Help Disadvantaged Immigrants?". *Evaluation Review*, 35(4): 399–427.

Integrationsverket (2006), *Rapport Integration 2005*. Elander Berlings, Malmö.

Integrationsverket (2004), *Rapport Integration 2003*. Elander Berlings, Malmö.

Kennerberg, L. och K. Sibbmark (2005), "Vilka deltar i svenska för invandrare?". IFAU rapport 2005:13, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Khoo, S.E. (2007), "Health and Humanitarian Migrants' Economic Participation". *Journal of Immigrant and Minority Health*, Vol. 12, NO. 3, sid. 237–339.

Larsson, J. K. (2016), "Eget boende för nyanlända- en problematisk nödvändighet". Internt PM, Arbetsförmedlingen, Stockholm.

le Grand, C., R. Szulkin, A. Tibajev och M. Tåhlin (2013), "Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974-2010". Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen. SOU 2010:04. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Le Grand, C. och R. Szulkin (2002), "Permanent disadvantage or gradual integration: Explaining the immigrant-native earnings gap in Sweden". *Labour*, 16:37–64.

Liljeberg, L. och K. Sibbmark (2011), "Uppföljning av etableringssamtal", IFAU Rapport 2011:28, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Liljeberg, L., S. Martinsson och J. Thelander (2012a), "Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen". IFAU- rapport 2012:24, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Liljeberg, L., A. Sjögren och J. Vikström (2012b), "Leder nystartsjobben till högre sysselsättning". IFAU-rapport 2012:6, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Migrationsverket (2017), "Verksamhets- och utgiftsprognos Februari 2017". Dnr 1.1.3-2017-3222.

Migrationsverket (2016), "Verksamhets- och utgiftsprognos Oktober 2016". Dnr 1.1.3-2016-18258.

Migrationsverket, (2015), "Verksamhets- och utgiftsprognos oktober 2015". Dnr 1.1.3-2015-3439.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015), *En följeslagare på vägenk*, Slutrapport om betydelsen av yrkesmentorer för nyanlända flyktingars etablering, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).

- Nekby, L. (2003), "How long does it take to integrate? Employment convergence of immigrants and natives in Sweden, in *Empirical Studies on Health Insurance, Employment of Immigrants and the Gender Wage Gap*". Dissertation in Economics 2003:2, Stockholm University.
- Nordin, M. (2009), "Immigrants' Returns to Schooling in Sweden". *Immigrants' Returns to Schooling in Sweden*, 49:4, 144–166.
- Nordström Skans, O., S. Eriksson och L. Hensvik (2017), *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*. Konjunkturrådets rapport, SNS förlag, Stockholm.
- Nordström Skans, O. (2004), "Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga effekter?". IFAU Working Paper 2004:13, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.
- OECD, (2016), *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264251236-en>.
- Olme, E. (2013), "The effects of performance based bonuses in the Swedish Language training program for immigrants". Mimeo.
- Proposition 2009/10:60, *Nyanlända invandrarers arbetsmarknadsetablering- egenansvar med professionellt stöd*.
- Proposition 2012/13:12, *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.*
- Riksrevisionen (2015), "Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?". RiR 2015:17.
- Riksrevisionen (2014a), "Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens– Rätt insats i rätt tid?". RiR 2014:11.
- Riksrevisionen (2014b), "Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?". RiR 2014:14.
- Riksrevisionen (2013), "Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?". RiR 2013:17
- Riksrevisionen (2011), "Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning". Riksrevisionen 2011:16.
- Rooth, D-O. och J. Ekberg (2006) "Occupational mobility for immigrants in Sweden". *International migration*, 44(2): 57-77.
- Rooth, D-O. och O. Åslund (2006), *Utbildning och kunskaper i svenska – framgångsfaktorer för invandrade?* SNS Förlag, Stockholm.
- Rooth, D-O. och O. Åslund (2007), "Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings". *The Economic Journal*, 117(518): 422–448.

- SCB (2009), "Integration- utrikes födda på arbetsmarknaden". Integration: Rapport 2.
- SCB (2013), "Integration- en beskrivning av läget i Sverige". Integration: Rapport 6.
- SCB, (2014), Integration – etablering på arbetsmarknaden. Integration. Rapport 7. Statistiska centralbyrån.SFS 2010:409. *Förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.*
- Schröder, L. (2007), "From problematic objects to resourceful subjects: An overview of immigrant-native labour market gaps from a policy perspective". *Swedish Economic Policy Review*, 14: 7–31.
- SFS 2016:752. *Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*
- SFS 2012:1000. *Lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.*
- SFS 2010:800. *Skollag.*
- SFS 1974:152. *Kungörelse (1974:152) om beslutat regeringsform*
- Socialstyrelsen (2009), "Folkhälsorapport 2009", Socialstyrelsen.
- SOU 2010:04 (2013), *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974-2010. Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.* Stockholm, Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Svantesson, E. (2006), "Determinants of Immigrants' Early Labor Market Integration". Working Paper 2, Örebro Universitet.
- Svantesson, E. och T. Aranki (2006), "Do Introduction Programs Affect the Probability of Immigrants Getting Work?". Working Paper 3, Örebro universitet.
- Tinghög, T., C. Arwidson, E. Sigvardsdotter, A. Malm, F. Saboonchi och A. Kulane (2016), "Nyanlända och asylsökande i Sverige. En studie av psykisk ohälsa, trauma och levnadsvillkor". Röda Korsets Högskolas rapportserie 2016:1.
- Universitets- och högskolerådet (2014), "Effekter av utlåtandet över utländsk högskoleutbildning". Redovisning av regeringsuppdrag till Universitets- och högskolerådet.
- Wennström, J. och Ö. Öner (2015), "Den geografiska spridningen av kommunplacerade flyktingar i Sverige". *Ekonomisk Debatt*, 43(4): 52-68.