

Med rätt att delta

Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden

*Slutbetänkande av Utredningen om ökat
arbetskraftsdeltagande bland nyanlända
utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare
(AKKA-utredningen)*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:69

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslag: Elanders Sverige AB.
Fotograf omslagsbild: Johan Larkander.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23809-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Ullenhag

Regeringen beslutade den 13 oktober 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (dir. 2011:88). Statsrådet med ansvar för integrationsfrågor Erik Ullenhag förordnade samma dag departementsrådet Elin Landell att vara särskild utredare. Direktiven för utredningen framgår av bilaga 1 i betänkandet. Utredningen har antagit namnet AKKA-utredningen (A 2011:06).

I utredningens uppdrag ingick att kartlägga nyanlända utrikes födda kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning. Denna del av uppdraget avrapporterades den 7 mars 2012 i delbetänkandet *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning* (SOU 2012:9). Uppdraget i sin helhet avrapporteras i och med detta slutbetänkande.

Den 8 november 2011 förordnades följande experter att ingå i utredningen: verksamhetschefen Jan Almqvist, forskaren Pernilla Andersson Joona, kanslirådet Erika Ekström, strategen Göran Ferm, kanslirådet Karin Frank, departementssekreteraren Maria Lidström, utredaren Karin Perols, departementssekreteraren Jan Schierbeck, utredaren Kristina Sibbmark, departementssekreteraren Magnus Sjöström samt ämnesrådet Lars Wittenmark. Den 28 augusti entledigades Pernilla Andersson Joona. I hennes ställe tillförordnades forskaren Gülay Ozcan och forskaren Magnus Rödin.

Som sekreterare i utredningen anställdes seniorkonsulten Kajsa Rosén fr.o.m. den 13 oktober 2011 och departementssekreteraren Anna Envall fr.o.m. den 2 januari 2012. På utredningens uppdrag har fil.dr. Susan Niknami och fil.dr. Hans Grönqvist, båda verksamma forskare vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet, bidragit med analyser av arbetskraftsdeltagande, inkomster och etableringsmönster baserade på registerbearbetningar från STATIV och LISA (se kap 2, 3 och 5 samt bilaga 2 i

betänkandet). Jur.kand. Sara Kullgren har utarbetat utredningens
författningsförslag.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Med rätt att delta.
Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*
(SOU 2012:69).

Stockholm i oktober 2012

Elin Landell

Kajsa Rosén
Anna Envall

Innehåll

Begreppsförklaring	13
Sammanfattning	15
Summary	27
Författningsförslag	41
1 Inledning.....	55
1.1 Bakgrund	55
1.2 Utredningens uppdrag och arbete	58
1.3 Avgränsningar och definitioner	61
1.4 Betänkandets disposition.....	63
2 Invandringens sammansättning.....	65
2.1 Invandring till Sverige kan ske på flera grunder.....	65
2.1.1 Flyktingar och anhöriga har dominerat invandringen de senaste 25 åren	69
2.2 Invandringen sedan år 2000.....	71
2.3 Sammanfattning	75
3 Arbetskraftsdeltagande och inkomster	77
3.1 Arbetsgivarnas krav och föreställningar	77
3.1.1 Obalanser på arbetsmarknaden.....	77

3.1.2	Rekrytering via personliga kontakter missgynnar grupper med svaga nätverk	79
3.1.3	Arbetsgivare diskriminerar	80
3.2	Etableringen på arbetsmarknaden	81
3.2.1	Arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet bland utrikes födda	81
3.2.2	Nyanländas arbetsmarknadsetablering under 2000-talet	86
3.3	Villkor på arbetsmarknaden för dem som arbetar	89
3.3.1	Företagande som alternativ till anställning	91
3.4	Utanförskapet bland utrikes födda	95
3.5	Ekonomisk situation	98
3.5.1	Fattigdom och ekonomisk utsatthet	98
3.5.2	Nyanländas ekonomiska situation	104
3.6	Slutsatser	107
4	Nuvarande insatser	109
4.1	Den första tiden en investeringsperiod	109
4.2	Aktörer och deras uppdrag	112
4.2.1	Arbetsförmedlingens uppdrag	112
4.2.2	Kommunernas uppdrag	113
4.3	Arbetsförberedande insatser	114
4.3.1	Tjänster, program och insatser hos Arbetsförmedlingen	114
4.3.2	Kommunala arbetsförberedande insatser	121
4.3.3	Insatser för egenföretagande	123
4.4	Språkutbildning	126
4.4.1	Utbildning i svenska för invandrare (sfi)	126
4.4.2	Svenska som andraspråk	128
4.4.3	Svenska med yrkesinriktning	128
4.4.4	Kurser i svenska på studieförbund och folkhögskolor	130

4.5	Övriga utbildningsinsatser	131
4.5.1	Kommunal vuxenutbildning	131
4.5.2	Vuxenutbildning på folkhögskolor	134
4.5.3	Yrkesutbildning på Yrkeshögskolan	135
4.5.4	Högre utbildning	136
4.6	Samhällsorientering.....	137
4.7	Validering	138
4.8	Nätverk.....	140
4.8.1	Nätverkens betydelse för inträdet i arbetslivet.....	140
4.8.2	Det civila samhällets betydelse för nätverk.....	140
4.9	Nyanländas försörjning vid deltagande i insatser	144
4.9.1	Etableringsersättning.....	145
4.9.2	Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning	145
4.9.3	Studiemedel.....	147
4.9.4	Försörjningsstöd.....	148
4.9.5	Många varianter försvårar överblicken	149
4.10	Finansiering av insatser.....	151
4.10.1	Ordinarie verksamhetsanslag.....	151
4.10.2	Projektmedel.....	153
4.11	Sammanfattning	154
5	Nyanländas deltagande i insatser.....	157
5.1	Kunskapsläget om insatser som ökar chansen att få ett arbete	158
5.2	Nyanländas tillgång till tidiga insatser.....	166
5.2.1	Tidigare kartläggningar av deltagande i insatser	167
5.2.2	Deltagande i insatser bland kvinnor och män samt olika grupper av nyanlända.....	170
5.2.3	Kortad tid till insats för nyanlända med etableringsplan	177
5.3	Typ av insatser som nyanlända deltar i.....	178
5.3.1	Tidigare kartläggningar av vilka insatser nyanlända tar del av	180

5.3.2	Programdeltagandet bland nyanlända 2000–2010.....	182
5.3.3	Nyanlända med en etableringsplan	184
5.4	Sammanfattning.....	186
6	Förutsättningar för ett ökat deltagande i arbetskraften ..	189
6.1	Inledning.....	189
6.1.1	Disposition av kapitlet.....	190
6.1.2	Förutsättningar och påverkansfaktorer	190
6.1.3	Relevanta insatser för etableringen på arbetsmarknaden	193
6.2	Viljan att arbeta och delta i relevanta insatser	194
6.2.1	Inställningen till förvärvsarbete	194
6.2.2	Upplevelsen av att deltagande i insatser kan leda till arbete	200
6.2.3	Ekonomiska drivkrafter att delta i arbetskraften	203
6.3	Kan arbeta och delta i relevanta insatser	213
6.3.1	Att kombinera ansvar för hem och familj med yrkeslivet.....	213
6.3.2	Tillräckligt god hälsa för att arbeta och delta i insatser	223
6.4	Kontakt mellan nyanlända och berörda aktörer	227
6.4.1	Den första kontakten.....	228
6.4.2	Bibehållen kontakt vid avbrott för vård av barn	232
6.5	Aktörernas tillgång till relevanta insatser	234
6.5.1	Mandatet att erbjuda insatser	234
6.5.2	Verktygslådan av insatser	236
6.6	Matchningen av befintliga insatser	246
6.6.1	Möjligheter att kombinera insatser med varandra	246
6.6.2	Aktörernas incitament att erbjuda den nyanlända relevanta insatser	253
6.6.3	Kunskap om individens behov, förutsättningar och mål.....	259
6.6.4	Fakta och föreställningar om den sökande.....	264

7	Utredningens förslag och bedömningar	269
7.1	Utgångspunkter	269
7.1.1	Individens behov av insatser ska vara utgångspunkten för vilket stöd som erbjuds	269
7.1.2	Tidiga insatser är centralt	270
7.1.3	Etableringsperioden är en investering för ett aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet	271
7.1.4	Etableringsinsatser och drivkrafter på lika villkor för kvinnor och män	272
7.1.5	Effektiva insatser med hög kvalitet förutsätter samverkan	272
7.2	Introduktionsgarantin för nyanlända invandrare	273
7.3	Förbättrad tillgång till relevanta utbildnings- och kompetenshöjande insatser för korttidsutbildade	284
7.3.1	Ökad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna	286
7.3.2	Komplettera studieväg 1 i sfi med baskunskaper	287
7.3.3	Ersättning till kommuner för utökat språkstöd inom studieväg 1 i sfi	289
7.3.4	Komvux och folkhögskolor viktiga för kompetensuppbyggnaden	291
7.3.5	Studier vid folkhögskola som ett alternativ till komplettering av grundkunskaper inom komvux	293
7.4	Incitament och stöd för både kvinnor och män	295
7.4.1	Familjebaserade ersättningar leder till lägre arbetskraftsdeltagande bland kvinnor	295
7.4.2	Könsneutrala anvisningar till insatser	297
7.5	Stärkta incitament och möjligheter att delta för nyanlända småbarnsmammor	298
7.5.1	Ökade möjligheter till deltagande i insatser på deltid för småbarnsföräldrar	298
7.5.2	Utökad kontakt med hemmavarande kvinnor	301
7.5.3	Vårdnadsbidrag bör inte kombineras med försörjningsstöd	303
7.5.4	Förändrad föräldraförsäkring	305

7.6	Stärkt kontakt mellan nyanlända och aktörer som kan erbjuda stöd för etablering.....	306
7.6.1	Information i samband med invandring	306
7.6.2	Uppsökande arbete	307
7.7	Utökad uppföljning och analys	308
7.7.1	Aktivt deltagande i samhällslivet.....	308
7.7.2	Kommunernas stöd till nyanlända föräldrar.....	310
8	Konsekvenser av förslagen	313
8.1	Möjligheterna att nå de integrations- och jämställdhetspolitiska målen.....	313
8.2	Barnens situation och möjligheter	315
8.3	Ekonomiska konsekvenser för den offentliga sektorn	317
8.4	Ekonomiska konsekvenser för staten	318
8.4.1	Introduktionsgarantin för nyanlända	318
8.4.2	Höjd schablonersättning till kommunerna	322
8.4.3	Försöksverksamheter inom öppna förskolan.....	323
8.4.4	Utökad uppföljning och analys	323
8.4.5	Sammantagna kostnader och finansiering	324
8.5	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	328
8.6	Konsekvenser för berörda myndigheters uppdrag.....	329
8.6.1	Arbetsförmedlingen.....	329
8.6.2	Migrationsverket	330
8.6.3	Länsstyrelserna.....	330
8.6.4	Skolverket.....	331
8.7	Konsekvenser för det kommunala självstyret.....	331
	Käll- och litteraturförteckning.....	333
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2011:88.....	345
Bilaga 2	Nyanlända utrikes födda på och utanför arbetsmarknaden	355

Bilaga 3	Enkät till ansvariga för arbetsmarknadsverksamheten i Sveriges kommuner	391
Bilaga 4	Enkät till arbetsförmedlare som arbetar med nyanlända.....	409
Bilaga 5	Arbetskraftsdeltagande bland inrikes födda kvinnor och män 2011	419

Begreppsförklaring

Arbetsförberedande insats: erbjuds arbetssökande i syfte att stärka dennes möjligheter att få ett arbete. Kan vara t.ex. ett arbetsmarknadspolitiskt program hos Arbetsförmedlingen eller verksamhet i kommunal regi.

Arbetskraftsdeltagande: andelen av befolkningen i arbetsför ålder som antingen är sysselsatt eller som för tillfället befinner sig arbetslös.

Bosättningsbaserade förmåner: rätten till en förmån grundas på bosättning i Sverige, exempel på sådana förmåner är föräldrapenning på grundnivå, barnbidrag och bostadsbidrag.

Etableringsersättning: en statlig ersättning som utgår vid aktivt deltagande i etableringsplanens aktiviteter. Ersättningen är individuell och påverkas inte av hushållets sammanlagda inkomst.

Etableringslagen: lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.

Etableringsplan: Arbetsförmedlingen ska tillsammans med den nyanlände och i samverkan med bl.a. berörd kommun upprätta en individuell etableringsplan med insatser. Rätten till en etableringsplan omfattar endast etableringslagens målgrupp.

Flyktingmottagna: personer som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga som beviljats uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen blivit folkbokförd. Flyktingmottagna i åldern 20–64 år samt 18–19 åringar utan föräldrar i Sverige utgör målgruppen för etableringslagen.

Folkbokförd: uppehållstillstånd eller registrerad uppehållsrätt på längre tid än ett år utgör grund för folkbokföring.

Inkomstgrundade ersättningar: ersättningar som är relaterade till personens tidigare inkomst, t.ex. föräldrapenning på SGI-nivå, sjukpenning och arbetslöshetsersättning

Nyanländ utrikes född: en utrikes född person som har varit folkbokförd i Sverige kortare tid än fyra år.

Sfi: utbildning i svenska för invandrare. En grundläggande utbildning i svenska språket för vuxna folkbokförda i Sverige som saknar grundkunskaper i svenska och som inte har svenska, norska eller danska som modersmål.

Svensk bakgrund: en inrikes född person med en eller två inrikes födda föräldrar.

Sysselsättningsgrad: kvoten mellan antalet sysselsatta och det totala antalet personer i arbetsför ålder.

Upphållstillstånd: en utländsk medborgare (inte EU/EES-medborgare) som vill stanna i Sverige mer än tre månader måste ha uppehållstillstånd. Kan vara tidsbegränsat eller permanent. Se *Faktaruta – Grund för invandring till Sverige enligt utlänningslagen*, kapitel 2.

Utländsk bakgrund: en utrikes född person eller en inrikes född person med två utrikes födda föräldrar.

Utrikes född: person som är bosatt i Sverige men är född i något annat land.

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

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

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

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

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

De nyanländas bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

Samhällets stöd för etablering når inte övriga anhöriginvandrare och nyanlända kvinnor

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

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

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

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

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

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

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

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

Förutsättningar för ett ökat arbetskraftsdeltagande

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

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

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

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

- *Individens behov ska avgöra vilket stöd som erbjuds*

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

- *Tidiga insatser är centralt*

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

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

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

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

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

- *Effektiva insatser med hög kvalitet förutsätter samverkan*

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

Utredningens förslag

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

Introduktionsgarantin för nyanlända anhöriginvandrare

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

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

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

Kompetenshöjande insatser

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

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

Incitament och stöd för både kvinnor och män

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

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

Stärkta incitament och möjligheter att delta för nyanlända småbarnsmammor

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

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

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

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

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

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

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

Utökad uppföljning och analys

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

baseras på intervjuundersökningar i kombination med registeruppgifter.

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

Ekonomiska konsekvenser

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

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

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

Summary

Remit of the Inquiry

Under its terms of reference, the Inquiry's remit is to analyse and deepen knowledge about the opportunities for recently arrived women born abroad and family member immigrants to become established in the labour market. At the same time as a newly arrived individual looks for employment, he or she often needs to build up skills and networks that can provide a sustainable connection with the labour market and community life. The Inquiry therefore aims to strengthen the conditions for more men and women to work or look for work during their first period in Sweden and, as necessary, participate in relevant measures that facilitate participation in the labour force.

The analysis focuses on describing and explaining the differences in participation between men and women, and between those who are granted a residence permit on humanitarian grounds (refugees, persons otherwise in need of protection and their families) and other family member immigrants who are granted residence permits on grounds of family ties. The Inquiry was also instructed to conduct a survey of the parental benefit claims of recently arrived men and women, which was presented in the interim report *'Benefit and trap – parental benefit claims by recently arrived immigrants'* (SOU 2012:9).

Based on the analysis, proposals are to be presented on measures that need to be taken to increase labour force participation and speed up labour market establishment of recently arrived women and family member immigrants. The Inquiry's analysis and proposed measures are presented in the final report, *'The right to participate. Recently arrived women and family member immigrants in the labour market'* (SOU 2012:69).

Recently arrived immigrants' need of support for labour market establishment not currently satisfied

Background of recently arrived immigrants

The majority of those who migrated to Sweden in the 2000s were granted residence permits on humanitarian grounds or on grounds of family ties. In 2011, 13 000 people were granted residence permits as refugees or persons otherwise in need of protection, while 32 500 people were granted residence permits as family members. New ties represent about 90 per cent of family member immigration. In these cases, those applying for residence permits have not previously resided permanently together with their sponsor. Just over nine per cent, or some 3 000 people, were family members of a person that had immigrated of humanitarian reasons. Two out of three of the other family member immigrants are women, and one out of three was married to a person born in Sweden. In 2011, family member immigrants primarily came from Asia, while Africa was the dominant region for humanitarian migrants.

Age, educational background and family situation are factors that affect the labour market outcomes of recently arrived immigrants. Most of those who migrate for humanitarian reasons or family member immigrants are young; the average age is just over 30. The level of education varies greatly. Between one in three and one in four have higher education. At the same time, the educational level of at least one in four corresponds to at most compulsory school. Women often have little education, compared with men. A very large percentage among those in need of protection and their family members who have migrated in the last two years have little education; at the time of their migration, over half of them had less than nine years of schooling.

It was unusual for humanitarian migrants and family member immigrants who migrated in 2000 and 2005 to have many children. One or two children was most common, and even after five years in the country, just a few per cent had more than four children.

Labour market establishment is difficult for refugees and family member immigrants – and particularly difficult for women

The opportunities for recently arrived immigrants to begin a new life in Sweden are naturally very different depending on what they bring with them in the form of previous work experience, education and language skills. Some individuals quickly find a first job without having to contact the Swedish Public Employment Service, and learn Swedish without participating in Swedish for Immigrants (SfI) courses. Others have a much more difficult time establishing themselves in the labour market. Refugees and their family members are the group that generally find it the most difficult to gain a foothold in working life. After five years in Sweden, just over 45 per cent of women in need of protection, and 25 per cent of men, have still never had a job. Among family members of persons in need of protection, half of the women and 20 per cent of the men have never worked five years after having migrated.

Other family member immigrants generally find it somewhat easier to establish themselves in the labour market. However, the thresholds for establishment are also relatively high for this group. This applies particularly to the women, of whom one of four has never worked after five years in the country. During the first years in Sweden, some of the other family member immigrants also have difficulty earning a living; some 40 per cent of the men and 20 per cent of the women receive income support the year after migration. Thus the design of Swedish maintenance requirements do not guarantee that a person who migrates on grounds of family ties comes to a person who is able to assist in the introduction process.

Society's introduction support does not reach other family member immigrants and recently arrived women

To speed up entry into the labour market, humanitarian migrants and their relatives are offered special introduction activities during the first period in Sweden. The intention is for other family member immigrants to receive introduction support within the framework of the general measures offered to all jobseekers. However, the Inquiry's analysis shows this target group currently makes very little use of this support. Only about one in four unemployed family member immigrants is registered with the Swedish Public

Employment Service during the first years in Sweden. In addition, of those who are registered, less than ten per cent are assigned to an employment preparation activity during the first registration period.

The Inquiry's analysis also shows that recently arrived women, regardless of whether they immigrated for humanitarian reasons or as family member immigrants, are offered less extensive and relevant support compared with recently arrived men. Women register with the Swedish Public Employment Service later than men, they begin their participation in Sfi courses later, and even regular studies are begun later than among men. Furthermore, women make less use of employment preparation activities, and there are differences in the types of measures that men and women take part in. Among recently arrived immigrants who have an introduction plan, the proportion of men who take part in vocational training is three times as high as the proportion of women, and step-in jobs are twice as common among men. It is also more common that women who do not have a job also do not participate in qualifying or employment preparation activities. More than one in three women who came to Sweden in 2005 as a family member of a person in need of protection, and one in four who came as other family member immigrants, neither worked, studied nor took part in employment preparation activities after three years in Sweden. The corresponding proportion among men was about 20 per cent.

Increased labour force participation is important for society, for individuals and for children

Working life is the hub of the Swedish welfare model. For individuals, work provides the opportunity to earn a living and the power to control one's own life. For society, a high employment level is a prerequisite for maintaining generous welfare systems for those who, for various reasons, cannot work. Also, from the perspective of integration, work plays a decisive role in the opportunities of recently arrived men and women to enter into Swedish society. Work and opportunities to support oneself and one's family can also help an individual's sense of participation and of belonging in the new country grow stronger.

Increasing labour force participation and employment of recently arrived immigrants is also important for strengthening the

situation of recently arrived children and young people. It is much more common that children of parents who have migrated to Sweden are economically vulnerable than children whose parents were born in Sweden. In 2011, nearly half of all people in households with children where the parents were born abroad lived in relative poverty – more than 90 000 children under the age of 17 are part of these households, with low income standards and/or income support. People born abroad have particularly low incomes during their first years in Sweden, but parents who have migrated to Sweden also dominate among households with children that have had a low economic standard of living over several consecutive years. Increased employment among people born abroad is a prerequisite for decreasing child poverty.

In addition, children with foreign backgrounds run a higher risk of themselves becoming unemployed than do children with Swedish backgrounds. Greater opportunities for recently arrived immigrants to take part in working and community life reduce the risk of children inheriting their parents' social exclusion. Participation in knowledge enhancement and employment preparation activities gives recently arrived parents a better foothold in and increased knowledge about society, which improves their opportunities to support their children in school and in social relations. Access to preschool is also important to both children and parents. At preschool, children have the opportunity to learn the language, which can facilitate schooling. Research shows that preschool contributes to increased welfare and social mobility for children from families that are poor or have limited resources.

Conditions for increased labour force participation

The Inquiry has analysed factors that affect the extent to which recently arrived men and women look for work and take part in measures that can strengthen their opportunities to find work. Significant factors are that recently arrived men and women *want to* and *can* work and take part in measures, and whether they have *contact with the actors* that can support the recently arrived immigrant's introduction, such as the Swedish Public Employment Service and the municipality. In addition, these actors must *have access* to relevant measures, and *match* existing measures in an appropriate manner, based on the needs of the individual.

The Inquiry's overall assessment is that these conditions harbour a number of shortcomings that, together, make it difficult for recently arrived immigrants to obtain relevant support for establishing themselves in working life. Men and women are not offered measures based on their individual needs, cooperation between the actors is deficient, relevant measures for short-term training are lacking and many other family member immigrants are not offered support even though their needs are the same as the needs among people who have migrated for humanitarian reasons. Furthermore, the economic incentives to work are contradictory. Both the child-raising allowance for children between the ages of one and three and the opportunity to collect parental benefit for older recently arrived preschool children raise the reservation wage for women without other sources of income and thus create thresholds to the participation of recently arrived mothers in the labour force. Another obstacle is the wait for preschool places and longer interruptions due to care of children, which in particular make women's participation in the labour force more difficult.

However, since most women who migrate as family members or for humanitarian reasons have one or two children, care of many children cannot be the decisive cause of women's lower labour force participation. Nor is the target group's attitude towards work an obstacle. Most women born abroad who are outside the labour force are, in principle, positive to taking on an employment.

Based on the analysis, the Inquiry summarises the following five premises, which form the basis for the Inquiry's proposals and assessments concerning measures that can increase labour force participation among recently arrived women and family member immigrants.

- *The individual's needs are to determine what support is offered*
For general measures to be effective, they must be based on the needs of the individual. Furthermore, a broad selection of measures is necessary to meet individual needs.
- *Early action is key*
Recently arrived immigrants who are in need of measures to facilitate their establishment in the labour market should be able to make use of such measures as soon as possible after migration. The Inquiry's analysis shows that there is a significant correlation between early participation in labour market measures and the likelihood of being employed five years after

settlement in the country. A recently arrived woman who is only able to make use of a measure three years after being registered as unemployed with the Swedish Public Employment Service has a 31 per cent lower probability of being employed five years after migration than a recently arrived woman who is offered a measure the same year she is registered.

- *Introduction period – an investment to enable active participation in working and community life*

The first period in Sweden represents an investment period when the recently arrived person, at the same time as he or she looks for work, is to have a chance to build up skills and networks that can lead to a sustainable connection with both the labour market and community life. However, even a temporary job is generally valuable for strengthening both the recently arrived person's connection with the labour market and continued language and competence building.

- *Measures and incentives concerning equal terms for men and women*

Men and women are to be given equal opportunities to establish themselves in working and community life. Women who migrate as family members risk becoming both economically and socially dependent on their sponsor. Individualised compensation is therefore key, as is ensuring that the offer of participating in measures also reaches women staying at home who, at the time, are being supported by a family member. It is also important that the matching of measures is based on the actual needs of the specific individual rather than on gender-stereotyped conceptions of men and women as a group.

- *Effective, high-quality measures require cooperation*

To ensure a high level of effectiveness and quality in the introduction process, it is important that the actors who are to support the recently arrived immigrant's introduction cooperate. Cooperation between the Swedish Public Employment Service and municipalities is of particular importance, and the forms of such cooperation must be flexible, depending on the local conditions.

The Inquiry's proposals

The Inquiry's proposals aim to increase labour force participation among recently arrived women and family member immigrants. They focus on more recently arrived men and women registering as jobseekers at an early stage, more people being offered opportunities early on to take part in measures that can facilitate establishment in working life, and recently arrived immigrants being given access to more relevant measures that to a greater extent meet their individual needs. Overall, the measures contribute to a more effective introduction process, with greater opportunities for recently arrived women, in particular, to take part in the labour force.

Introduction guarantee for recently arrived family member immigrants

The Inquiry proposes that the Swedish Public Employment Service establish a new labour market policy programme, an 'introduction guarantee'. The introduction guarantee will assure recently arrived family member immigrants, who are not covered by the 'Act on introduction activities for certain recently arrived immigrants', access to early and parallel measures, and enhanced support from the Swedish Public Employment Service in looking for work. During a maximum of 24 months, participants are to receive support, consisting of employer contacts and coordinated measures, which can facilitate and speed up establishment in working life. The content of the programme is to be designed in cooperation between the Swedish Public Employment Service and the municipality, based on the individual's need of measures that can strengthen his or her position in the labour market. Sfi courses and employment preparation activities are to be included for everyone, and account is to be taken of educational needs through preparatory measures, such as municipal adult education. The general rule is that the activities are to correspond to a full-time programme.

A person participating in the introduction guarantee will receive compensation in the form of activity support or development allowance. Individualised compensation will particularly stimulate women's participation in the labour force. The majority of family member immigrants are women, which means that the introduction

guarantee will help strengthen the opportunities for women, in particular, to enter the labour market more quickly. The Inquiry estimates that between 5 200 and 11 000 people per year are in need of participating in the introduction guarantee.

Skills enhancement initiatives

Recently arrived immigrants with little education have a weaker connection with the labour market and lower labour force participation than people with higher education. The labour market for people with little education is shrinking, which further raises the threshold to working life for many recently arrived immigrants. At the same time, eight of ten employment officers state that the Swedish Public Employment Service has poor or very poor access to measures for these people. The Inquiry considers that introduction plans, to a considerably greater extent than at present, should include studies in municipal adult education. The Inquiry proposes measures that strengthen opportunities for recently arrived immigrants to take part in skills enhancement initiatives alongside of employment preparation activities. Since women generally have somewhat shorter educational backgrounds than men, these measures particularly favour the opportunities for recently arrived women to establish themselves in working and community life.

- The Swedish Public Employment Service is to be given the right to enter into agreements with a municipality on arranging measures for recently arrived immigrants without the need for this to be preceded by a procurement procedure.
- Practical orientation modules in a limited number of subjects are to be added to the Sfi syllabus for courses A and B on study level 1 in order to give people with little education basic skills in combination with language studies. An Inquiry will be tasked with developing a proposal for a new syllabus.
- Compensation to municipalities that receive refugees is to be raised by SEK 8 000 for adults to enable increased language support by means of mother tongue trainers within Sfi to enhance the quality and effectiveness in language training.

- Recently arrived immigrants are to be given the opportunity, during a six-month period, to take part in coordinated educational courses at folk high schools that are to include Sfi courses, basic knowledge, and orientational and employment preparation activities.

Incentives and support for both men and women

Income support during the first years in the country increase the risk of getting stuck in prolonged dependence on benefits. Women's labour force participation is particularly sensitive to economic incentives. Both individualised compensation and individually designed work incentives should therefore be sought. Municipalities can encourage increased participation by consistently inviting both the man and the woman in a family to all discussions about the family's economic situation, and by targeting activation requirements and offers of qualifying measures to both the woman and the man in families that need economic assistance.

The employment officer's treatment of individuals and matching of measures are coloured by assumptions about women born abroad as a group. A recently arrived woman who is registered with the Swedish Public Employment Service has to wait longer before being assigned to a measure if she has children under the age of six and if she has a husband who was born abroad. There is no corresponding connection when it comes to recently arrived men. The Swedish Public Employment Service should therefore conduct a skills development programme on norms and conceptions linked to gender and ethnicity.

Stronger incentives and opportunities to participate for recently arrived mothers of young children

For women, interruptions of both Sfi courses and the municipal introduction programme have often been due to childbirth and care of children. In certain cases, the general rule concerning full-time participation can lead to women choosing not to resume their introduction activities. Recently arrived immigrants who begin their time in Sweden by caring for children also risk a protracted and less effective introduction. It is therefore important that stay-

at-home parents of young children are given opportunities to take part in measures both during and after parental leave.

- The Swedish Public Employment Service should in its regulations clarify what actions employment officers should take so that continuity is not lost regarding recently arrived immigrants who interrupt their introduction plan or introduction guarantee to care for children
- It should be possible for a recently arrived person with parental benefit, whose level of participation is at least 75 per cent of full time due to care of children, to have their introduction plan extended by at most an additional eight months. The introduction guarantee should also contain a corresponding possibility of extension.
- A two-year pilot project will be conducted within open pre-schools where recently arrived parents will be given opportunities to learn the language, gain knowledge about the society and plan for the future. The National Agency for Education will be tasked with taking decisions on and allocating funds to various activities.
- Parental insurance should be changed so that the opportunities of being granted parental benefit for older preschool children are limited.
- Income support should not be granted to families receiving child-raising allowance that have chosen to refrain from looking for work and taking part in measures for care of children.

Stronger contact between recently arrived immigrants and actors that can offer support for introduction

Recently arrived immigrants who are not part of refugee reception are not always reached by the traditional information channels used by the Swedish Public Employment Service and municipalities. In addition, many recently arrived immigrants have limited access to informal contact networks that can provide guidance and information. Better information is necessary if offers of SfI courses and other introduction support are to reach their intended recipients. By means of outreach activities at arenas where recently arrived immigrants are found, such as maternity clinics, child welfare

centres and schools, municipalities can to a better extent also come into contact with stay-at-home municipal residents.

- Recently arrived immigrants are to receive information about the opportunities regarding support and measures to establish themselves in Swedish working and community life as soon as they learn they have been granted a residence permit. The Swedish Migration Board will be tasked with developing easily comprehensible, printed information.

Expanded follow-up and analysis

In order to follow up the extent to which measures supporting the introduction of recently arrived immigrants contribute to strengthening the target group's active participation in community life, the Inquiry proposes that a research institute be charged with following up these measures every four years. The follow-up is to be based on interview surveys in combination with register information.

The Inquiry also proposes that county administrative boards analyse the needs that recently arrived parents have of parental support, and to evaluate the extent to which the parent support programmes conducted by municipalities, county councils and non-profit organisations meet the needs of recently arrived immigrants. Based on this analysis, the county administrative boards are to prepare advice on how parent support programmes for recently arrived parents should be designed.

Economic impact

An increased labour supply has a significant net positive effect on public sector finances. In a few years' time, it is expected that the Inquiry's proposals will lead to increased employment among recently arrived women and other family member immigrants. The Inquiry's estimates also indicate a strong link between taking part in employment preparation activities at an early stage and the likelihood of having a job five years after migration.

It is expected that the introduction guarantee will lead to increased central government expenditure. These costs will depend on how many recently arrived family member immigrants who are job-

seekers are assigned to the programme. The Inquiry estimates that when the programme is fully implemented, the gross costs will amount to between SEK 947 million and SEK 1 977 million per year. After account is taken of the fact that the Swedish Public Employment Service already works with a large share of the introduction guarantee's target group in other forms, the Inquiry estimates the net cost to be between SEK 435 million and SEK 970 million per year. The Inquiry notes that in the last few years, considerable appropriations have been removed as appropriation savings from expenditure area 14, *The labour market and working life*, and therefore considers that the increased expenditures fall within the current parameters. It is proposed that the increased compensation to municipalities that receive refugees, persons in need of protection and their family members be financed by means of reprioritisation within expenditure area 13 Integration and gender equality.

As regards municipalities, the Inquiry's proposals involve reduced expenditures for income support and enhanced financing to meet the need of language support within Sfi among municipalities that receive refugees, persons otherwise in need of protection and their family members.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning om introduktionsgarantin

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om det arbetsmarknadspolitiska programmet introduktionsgarantin.

Syftet med introduktionsgarantin är att underlätta och påskynda etablering i arbetslivet för nyanlända invandrare som inte omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Målgrupp

2 § Förordningen gäller en nyanländ invandrare som är folkbokförd och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § eller 3 a § utlänningslagen (2005:716), eller

2. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen.

Förordningen gäller inte en nyanländ invandrare som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller som är medborgare i ett land inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-land).

Fördjupad kartläggning

3 § Arbetsförmedlingen ska för deltagare i introduktionsgarantin genomföra en fördjupad kartläggning som kompletterar den individuella handlingsplan som redan upprättats enligt 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Den fördjupade kartläggningen ska omfatta den nyanländes utbildningsbakgrund och tidigare arbetslivserfarenhet och visa vilka förberedande insatser i form av utbildning och andra insatser deltagaren behöver för att ytterligare kunna stärka sin position på arbetsmarknaden.

Den individuella handlingsplanen ska revideras utifrån resultatet av den fördjupade kartläggningen och utformas i samråd med den nyanlände och i samverkan med berörd kommun.

Sedan handlingsplanen reviderats ska Arbetsförmedlingen lämna deltagaren det intensifierade stöd som han eller hon bedöms behöva för att kunna uppfylla det som överenskommits i handlingsplanen.

Anvisningar till programmet

4 § En anvisning till introduktionsgarantin innebär att den som anvisas erbjuds att ta del av programmet.

Frågor om anvisningar prövas av Arbetsförmedlingen.

5 § En anvisning till introduktionsgarantin ska avse verksamhet på heltid.

En anvisning får dock avse verksamhet på deltid, om den enskildes arbetsutbud understiger det arbetsutbud som motsvarar verksamhet på heltid och detta beror på

1. sjukdom eller funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
2. föräldraledighet, eller
3. annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen.

I fall som avses i andra stycket ska anvisningen göras för den tid som motsvarar arbetsutbudet.

En anvisning får även göras på deltid i en omfattning som understiger den enskildes arbetsutbud om den enskilde samtidigt

arbetar, under förutsättning att arbetstiden och tiden i programmet sammanlagt motsvarar hans eller hennes arbetsutbud.

6 § Om en anvisning görs till verksamhet på deltid, ska skälen för beslutet anges i beslutet. Vidare ska de uppgifter som ligger till grund för beslutet dokumenteras hos Arbetsförmedlingen.

Hur lång tid man får ta del av programmet

7 § Så snart den enskilde uppfyller förutsättningarna för en anvisning till introduktionsgarantin, ska Arbetsförmedlingen pröva om en sådan anvisning ska göras.

Anvisning ska ske inom ett år efter att en nyanländ första gången folkbokfördes i en kommun. Detta gäller inte om det föreligger särskilda skäl till följd av styrkt sjukdom eller vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken.

8 § Programmet ska omfatta högst 24 månader och minst innehålla

1. utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800), och

2. insatser som motsvarar programmen enligt § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

9 § Tiden för deltagande i programmet ska bestämmas med beaktande av den nyanländes behov av insatser. Tiden får förlängas vid behov. Den sammanlagda tiden för deltagande får dock som längst motsvara tiden för beviljat uppehållstillstånd eller högst 24 månader.

Vid tillämpning av första stycket ska det bortses från sådan tid som deltagaren har varit förhindrad att delta i insatserna på grund av styrkt sjukdom eller vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken. En förutsättning är dock att hindret har varat under en sammanhängande tid av minst 30 kalenderdagar.

Den tid som inte ska räknas som deltagande enligt andra stycket får sammanlagt omfatta högst tolv månader.

10 § När anvisning skett till verksamhet på deltid om minst 75 %, ska vid tillämpning av 9 § även bortses från sådan tid som föranletts av vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken.

Sådan tid får uppgå till sammanlagt högst åtta månader.

Vem som får anvisas till programmet

11 § En anvisning till introduktionsgarantin får göras för en nyanländ som har fyllt 20 år och som har varit arbetslös och anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 kalenderdagar under en ramtid om fyra månader.

12 § Den som har anvisats till introduktionsgarantin får ta del av insatserna i programmet till dess att han eller hon påbörjar

1. ett arbete på heltid, med eller utan statligt stöd,
2. en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, eller
3. tiden för programmet har löpt ut.

Den som inte längre deltar i garantin enligt första stycket ska skrivas ut ur programmet. Detta gäller dock endast om frånvaron har varat mer än 30 kalenderdagar i följd.

Ärenden om utskrivning ska handläggas skyndsamt.

Återinträde i programmet

13 § Den som har skrivits ut ur introduktionsgarantin enligt 12 § första stycket 1 och andra stycket har möjlighet att återinträda i programmet, under förutsättning att han eller hon inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och inte heller erbjuds en anställning.

Den som har skrivits ut ur introduktionsgarantin enligt 12 § första stycket 2–3 och andra stycket har möjlighet att återinträda i programmet, under förutsättning att avbrottet i programmet har varat i högst ett år.

Återinträde enligt första och andra styckena ska anses ske dagen efter den ersättningsdag då den enskilde lämnade programmet.

Återkallelse av anvisning till programmet

14 § En anvisning till programmet ska återkallas om den som anvisats

1. avvisar någon insats inom programmet, avvisar ett erbjudande om lämpligt arbete utan godtagbara skäl eller inte har regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare, eller
2. missköter sig eller stör verksamheten.

En anvisning till programmet ska också återkallas om det i övrigt finns särskilda skäl för att återkalla den.

Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart.

Ny anvisning till programmet

15 § Om en anvisning till introduktionsgarantin har återkallats enligt 14 § första stycket 1 eller 2 får den enskilde på nytt anvisas till programmet om han eller hon

1. anmält sig som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen inom 60 kalenderdagar efter återkallelsen, och

2. efter återkallelsen varit inskriven som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen under 45 dagar för vilka aktivitetsstöd skulle ha lämnats om inte återkallelsen gjorts.

Vid tillämpning av första stycket 2 ska dagar då den enskilde utfört förvärvsarbete räknas in i de 45 dagarna.

Den som på nytt anvisas till introduktionsgarantin träder in i garantin dagen efter den ersättningsdag då han eller hon lämnade programmet.

Ersättning till den enskilde

16 § I förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd finns bestämmelser om att den som tar del av programmet introduktionsgarantin kan få ekonomiskt stöd för sin försörjning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

Tillsyn

17 § Arbetsförmedlingen ska till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen lämna de uppgifter som har betydelse för inspektionens granskning av handläggningen av och rutinerna för handläggningen av ärenden om återkallande av anvisningar till programmet.

Omprövning och överklagande

18 § Arbetsförmedlingens beslut enligt denna förordning ska omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, om

det begärs av den som beslutet gäller. Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

En begäran om omprövning ska vara skriftlig. Begäran ska ges in till Arbetsförmedlingen och ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då den som begär omprövning fick del av beslutet.

19 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol.

Endast beslut om omprövning av beslut enligt 14 § får överklagas.

Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, ska överklagandet anses som en begäran om omprövning.

Bemyndigande

20 § Arbetsförmedlingen får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Utvecklingsersättning är ekonomiskt stöd till försörjning och lämnas till den som

1. deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen jobbgarantin för ungdomar eller arbetslivsintroduktion, deltar i förberedande insatser i form av kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar enligt 30 § andra stycket 7 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt 9 § 5 förordningen om arbetsmarknadspolitiska program,

1. deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen jobbgarantin för ungdomar, *introduktionsgarantin* eller arbetslivsintroduktion, deltar i förberedande insatser i form av kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar enligt 30 § andra stycket 7 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt 9 § 5 förordningen om arbetsmarknadspolitiska program,

2. har fyllt 18 men inte 25 år, och

3. inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Av 5 d § framgår att utvecklingsersättning i vissa fall även lämnas till den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Aktivitetsstöd är ekonomiskt stöd till försörjning och lämnas till den som deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen

1. jobb- och utvecklingsgarantin,
2. arbetsmarknadsutbildning,
3. arbetspraktik,

1. jobb- och utvecklingsgarantin,
2. *introduktionsgarantin*,
3. arbetsmarknadsutbildning,

- | | |
|--|--|
| 4. stöd till start av närings-
verksamhet, | 4. arbetspraktik, |
| 5. jobbgarantin för ungdomar, | 5. stöd till start av närings-
verksamhet, |
| 6. förberedande insatser, | 6. jobbgarantin för ungdomar, |
| 7. arbetslivsintroduktion, | 7. förberedande insatser, |
| eller | |
| 8. projekt med arbetsmark-
nadspolitisk inriktning. | 8. arbetslivsintroduktion,
eller |
| | 9. projekt med arbetsmark-
nadspolitisk inriktning. |

För den som deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen jobbgarantin för ungdomar eller arbetslivsintroduktion, deltar i förberedande insatser i form av kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar enligt 30 § andra stycket 7 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt 9 § 5 förordningen om arbetsmarknadspolitiska program krävs för att aktivitetsstöd ska lämnas att deltagaren är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring eller att han eller hon har fyllt 25 år.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

De arbetsmarknadspolitiska programmen är arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. En anvisning till ett program skall vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

Bestämmelser om programmen finns i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Bestämmelser om programmen finns i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, *och förordningen om introduktionsgarantin.*

I förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd finns bestämmelser om att den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få ersättning.

Denna förordning träder ikraft den 1 januari 2014.

4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Arbetsförmedlingen får ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av sådana insatser eller aktiviteter som regleras i

- förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, och
- förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Insatserna eller aktiviteterna i överenskommelsen pågår längst till och med den tid programmet erbjuds.

Arbetsförmedlingen får i övrigt endast ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser eller aktiviteter för nyanlända invandrare eller unga med funktionshinder.

Föreslagen lydelse

2 §

Arbetsförmedlingen får ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av sådana insatser eller aktiviteter som regleras i

- förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin,
- förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, och
- förordningen om introduktionsgarantin.

Arbetsförmedlingen får *även* ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser eller aktiviteter för nyanlända invandrare eller unga med funktionshinder.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

5 Förslag till förordning om ändring i förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs att 30 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §

Med förberedande insatser avses individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller arbete.

Insatserna kan bestå av

1. aktiviteter inom ramen för vägledning eller platsförmedling,
2. fördjupad kartläggning och vägledning under längst tolv veckor,
3. aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering,
4. aktiviteter särskilt avsedda för nyanlända invandrare som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. strukturerad bedömning, värdering och dokumentation av en arbetssökandes tidigare förvärvade kunskaper och kompetens,
6. upphandlad utbildning av förberedande eller orienterande karaktär,
7. kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar som har fyllt 16 men inte 25 år och som varken har grundläggande högskolebehörighet eller har gymnasieexamen,
7. kortare folkhögskoleutbildning för *nyanlända invandrare samt* ungdomar som har fyllt 16 men inte 25 år och som varken har grundläggande högskolebehörighet eller har gymnasieexamen,
8. utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800), dock inte under tid som invandraren tar del av insatser enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller deltar i ett sådant introduktionsprogram anordnat av kommunen som avses i 11 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., eller

9. utbildning inom skolväsendet på grundläggande eller gymnasial nivå som motsvarar längst sex månaders heltidsstudier för den som är *långtidsinskriven* invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

För den som är *långtidsinskriven* invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga får utbildningstiden motsvara längre tid än sex månaders heltidsstudier, om det finns särskilda skäl.

Arbetsförmedlingen ska i sådana fall ange vad de särskilda skälen består i och dokumentera den information som ligger till grund för anvisningen.

9. utbildning inom skolväsendet på grundläggande eller gymnasial nivå som motsvarar längst sex månaders heltidsstudier för den som är invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

För den som är invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga får utbildningstiden motsvara längre tid än sex månaders heltidsstudier, om det finns särskilda skäl.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

6 Förslag till förordning om förändring av förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs det att i förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska införas en ny paragraf 6 a §.

6 a § När etableringsplan omfattat aktiviteter på 75 % av heltid, ska vid tillämpning av 6 § även bortses från sådan tid som föranletts av vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken.

Sådan tid får uppgå till sammanlagt högst åtta månader.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Arbete viktigt för sammanhållning och välfärd

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

Det finns åtskilliga studier som har visat att nyanlända invandrare i Sverige möter betydande svårigheter på arbetsmarknaden. Omfattningen och karaktären av dessa svårigheter varierar mellan olika individer och grupper, men generellt gäller att sysselsättningen är betydligt lägre bland utrikes än bland inrikes födda. Skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan in- och utrikes födda har också ökat sedan slutet av 1980-talet. Den förändrade sammansättningen av den utrikes födda befolkningen har bidragit till de ökade skillnaderna i sysselsättning. De som invandrar av humanitära skäl har ofta en betydligt längre väg in på arbetsmarknaden jämfört med de grupper av framför allt arbetskraftsinvandrare som kom till Sverige under 1950–1970-talen.

Alla invånare i Sverige behöver känna sig delaktiga i samhället. En låg sysselsättning bland utrikes födda innebär att samhället inte tar till vara potentialen hos dessa människor. Målet för integrationspolitiken om *"lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund"* (prop. 2008/09:1) uppfylls inte. Det finns också ett tydligt samband mellan låg sysselsättningsgrad bland utrikes födda och ekonomisk utsatthet, i

synnerhet bland barnfamiljer. Med ökande skillnader i arbets- och livsmöjligheter finns en risk för att det uppstår sociala problem som grundar sig i känslor av utanförskap och exkludering. Föräldrarnas arbetsmarknadssituation överförs i hög grad till barnen, även om de är födda och uppväxta i Sverige, och barn med utländsk bakgrund löper högre risk att själva bli arbetslösa jämfört med barn med svensk bakgrund. Utanförskapet riskerar därför även att gå i arv till nästa generation.

Den första tiden är betydelsefull för arbetsmarknadsetableringen

Det är under de första åren i Sverige som grunden för nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden läggs. Det råder en stor samsyn mellan forskare och praktiker om vikten av att insatser sätts in tidigt och att dessa har en tydlig arbetsmarknadsinriktning. En utdragen etableringsperiod är passiviserande och kan leda till ett långsiktigt bidragsberoende.

Den 1 december 2010 reformerades flyktingmottagandet genom att en ny lag infördes, lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Syftet med reformen var att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet för nyanlända som invandrar som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och som anhöriga till dessa. Etableringslagen innehåller bl.a. bestämmelser om insatser som ska ge nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

Övriga anhöriginvandrare, dvs. personer som får uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person bosatt i Sverige som inte nyligen invandrat som flykting eller skyddsbehövande i övrigt, omfattas inte av etableringslagen. Men samma mönster med en långsam etablering på arbetsmarknaden som motiverade förändringarna i flyktingmottagandet finns även i denna grupp. De övriga anhöriginvandrarna utgör i dag en större andel av de nyanlända än de flyktingmottagna. Samtidigt är de övriga anhöriginvandrarna en mer heterogen grupp än de skyddsbehövande och deras anhöriga. Bland dem som får uppehållstillstånd på grund av anknytning finns individer som redan vid invandringen har både arbete och ett väl utvecklat nätverk i Sverige. Andra personer med samma skäl för invandring har en lång väg fram till sitt första arbete och stora behov att bygga upp både kunskaper i svenska språket,

relevant utbildning och arbetslivserfarenhet samt kontakter utanför den närmaste familjen.

Trösklarna till arbetsmarknaden är särskilt stora för nyanlända *kvinnor*. Efter tio år i Sverige hade drygt hälften av kvinnorna som år 2000 kom som skyddsbehövande eller som anhöriga till dessa fortfarande inte kommit i arbete. Mönstret är likartat även för många av kvinnorna som invandrar som anhörig till en person som inte nyligen fått uppehållstillstånd av humanitära skäl. Kvinnornas låga arbetskraftsdeltagande är ett växande problem, sysselsättningsgraden för utrikes födda kvinnor har minskat med 14 procentenheter sedan slutet av 1980-talet.

Ett högt arbetskraftsdeltagande är viktigt också för deltagandet i samhällslivet

Ett ökat arbetskraftsdeltagande är inte endast motiverat från ett sysselsättningsperspektiv. För många nyanlända sammanfaller bortavaron från arbetsmarknaden med ett stort utanförskap också ur andra aspekter. Samma trösklar som försvårar inträdet i arbetslivet utgör hinder även för deltagandet i samhället i övrigt. Svaga kunskaper i svenska gör det svårt att navigera i det svenska samhällssystemet. Bristande tillgång till nätverk riskerar att leda till social isolering. Begränsade kunskaper i svenska och om det svenska samhället kan även göra det svårare för nyanlända föräldrar att ta sig an föräldrollen, att samarbeta med skolan och att ge sina barn den stöd de behöver för att utanförskapet inte ska gå i arv till nästa generation.

Att finna vägar som kan öka nyanländas arbetskraftsdeltagande är mot denna bakgrund motiverat för att stärka utrikes föddas aktiva deltagande i både arbets- och samhällsliv. Den dubbla målsättningen i etableringslagen, aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet, understryker betydelsen av att erbjudandet om stöd också når nyanlända som har en längre väg till arbete och självförsörjning. För personer med begränsade möjligheter att få ett arbete kan också ett ökat deltagande i samhällslivet vara ett värdefullt resultat.

1.2 Utredningens uppdrag och arbete

Den 13 oktober 2011 fattade regeringen beslut om att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda arbetsmarknads-etableringen för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. Utredningen har antagit namnet AKKA-utredningen. Enligt direktivet (bilaga 1) ska utredningen analysera och fördjupa kunskapen om nyanlända kvinnors och anhöriginvandrades förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden och lämna förslag på åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för dessa grupper. Utredningen ska analysera vilka ekonomiska incitament som påverkar målgruppens arbetskraftsdeltagande och deltagande i insatser. Vidare ska utredningen föreslå åtgärder som dels ökar möjligheterna att kombinera föräldraskap med arbete och deltagande i insatser, dels säkerställer en individuellt anpassad etablering som är likvärdig för kvinnor och män.

I utredningens uppdrag ingår också att kartlägga uttaget av föräldrapenning bland nyanlända. Denna kartläggning redovisades i delbetänkandet *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning* (SOU 2012:09) som överlämnades till regeringen i mars 2012.

Som underlag för utredningens arbete har en rad olika data-insamlingsmetoder använts. De presenteras närmare nedan.

Registerdata

Registerdata från STATIV (longitudinell databas för integrationsstudier) och LISA (longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier) har använts för att beskriva egenskaper hos personer i gruppen nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (bland annat ursprungsland, utbildning, familjesituation, ålder), arbetskraftsdeltagande och inkomster bland dessa nyanlända, samt för analys av etableringsmönster på arbetsmarknaden och deltagande i olika insatser. För denna analys har utredningen anlitat fil. doktor Hans Grönqvist och fil. doktor Susan Niknami, båda aktiva som forskare vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet. Deras underlagsrapport *Nyanlända utrikes födda på och utanför arbetsmarknaden* presenteras som bilaga 2 i

betänkandet. I underlagsrapporten finns en mer ingående beskrivning av metod och data som analysen bygger på.

Sedan 2000-talets inledning har övertäckningen i SCB:s registerdata ökat (SCB, 2010). Det betyder att det finns ett växande antal individer som står som folkbokförda i registren men som inte borde göra det, exempelvis på grund av utlandsflytt. Utrikes födda är överrepresenterade i övertäckningspopulationen. År 2005 skattades övertäckningen i denna grupp till mellan 29 700 och 73 900 personer, beroende på vilken skattningsmodell som används (SCB, 2010). Den höga övertäckningen riskerar att påverka träffsäkerheten i analyser av utrikes födda som baseras på registerdata, exempelvis rörande sysselsättning. I AKU, som baseras på intervjuer, kategoriseras övertäckningen som ett bortfall, vilket i regel tilldelas samma sysselsättningsfrekvens som den grupp av individer som intervjuats. Om sysselsättningsfrekvensen för utrikes födda är 65 procent kommer således antalet sysselsatta individer i denna grupp att överskattas med cirka 48 000 personer vid en övertäckning på 74 000. I den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken, däremot, beräknas sysselsättningen utifrån andelen som har en registrerad inkomst från förvärvsarbete eller näringsverksamhet. Övertäckningspopulationen hamnar i gruppen "ej sysselsatta", vilket leder till att sysselsättningsfrekvensen underskattas.

Enligt Gerdes och Wadensjö (2008) består övertäckningen till stor del av gränspendlare och personer som invandrat från EU-länder för att arbeta och som flyttat tillbaka utan att anmäla detta. Skyddsbehövande och anhöriginvandrare har lägre benägenhet att återvändra (SCB, 2011). Eftersom utredningens analyser i första hand är koncentrerade till de sistnämnda två grupperna, är övertäckningsproblematiken i dessa analyser sannolikt mindre.

Enkätundersökningar

Arbetsförmedlingen och kommuner är viktiga aktörer för nyanländas etablering. För att få en bred bild av hur de två aktörerna arbetar för att underlätta nyanlända kvinnors och mäns etablering har utredningen genomfört två webbaserade enkätundersökningar. Den första enkäten skickades ut till ansvariga för arbetsmarknadsverksamheten i Sveriges samtliga 290 kommuner. Svarsfrekvensen för kommunenkäten är 82 procent.¹ Den andra enkäten gick ut till

¹ Enkäten liksom bortfallsanalys återfinns i sin helhet i bilaga 3.

ett urval av 1 149 handläggare på Arbetsförmedlingen. Urvalet bestod dels av arbetsförmedlare som arbetar med nyanlända som omfattas av etableringslagen (300 personer), dels av övriga arbetsförmedlare (849 personer). Handläggare med utrikes födda på sin signatur är överrepresenterade i urvalet av de övriga arbetsförmedlarna. Svarsfrekvensen för handläggarenkäten är 66 procent.²

Studiebesök och studieresa

Utredningen har genomfört ett antal studiebesök hos verksamheter som på olika sätt arbetar för att stödja utrikes födda personers etablering, med särskild inriktning mot verksamheter som vänder sig till kvinnor och personer med kort tidigare utbildning. Studiebesöken har syftat till att ge en fördjupad bild av förutsättningar, hinder och goda exempel. Exempel på verksamheter som utredningen har besökt är Arosdöttrarna i Västerås, Yalla-trappan och Föräldralediga med planering för framtiden i Malmö, Rätt Steg i Stockholm och Mikrofinansieringsinstitutet i Katrineholm. Utredningen har även på flera orter besökt företrädare för kommunen, Arbetsförmedlingen och Länsstyrelsen.

Utredningen har vidare genomfört en två dagars studieresa till Oslo. Syftet med studieresan var att lära av norska erfarenheter och ta del av goda exempel på insatser som kan stödja utrikes födda kvinnors etablering i arbets- och samhällslivet. Under studiebesöket träffade utredningen tjänstemän på Barne-, likestillings- och inkluderingsdepartementet samt Integrerings- och mangfoldsdirektoratet (IMDi). Vidare besökte utredningen verksamheten Quo Vadis och ett kommunalt projekt i programmet Ny Sjanse. Vi träffade också ett forskningsinstitut respektive ett konsultföretag som genomfört flera studier med fokus på utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsetablering.

Tidigare studier och rapporter

Vid sidan av de data som utredningen själv samlat in och analyserat, har tidigare studier och rapporter använts som underlag för utredningens arbete. De flesta svenska studier bygger på kvantitativa registeruppgifter, medan det i hög grad saknas mer omfattande

² Enkäten liksom bortfallsanalys återfinns i sin helhet i bilaga 4.

kvalitativa studier som baseras på intervjudata. Utredningen har inte heller haft resurser att genomföra mer omfattande intervjuer med målgruppen. För att få fördjupad kunskap om hur utrikes födda kvinnor resonerar kring sin situation och sina valmöjligheter har utredningen därför tagit del av norska och danska kvalitativa studier. Även om studierna är genomförda i våra grannländer, bedömer utredningen att slutsatserna i stor utsträckning är tillämpbara också i den svenska kontexten. Många av studierna fokuserar på nyanlända kvinnor med kort eller ingen utbildning, vars förutsättningar och behov ser liknande ut i samtliga tre länder. Norge och Danmark liknar dessutom Sverige, både vad gäller välfärds-systemens uppbyggnad och ett högt arbetskraftsdeltagande bland kvinnor i allmänhet.

Samråd med utredningar inom närliggande områden

Utredningen har under hela arbetet haft löpande kontakt med två andra utredningar som genomförts parallellt: GRUV-utredningen (dir 2011:92), som ska se över den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå, och Sfi-pengsutredningen (dir 2011:81), som ska föreslå hur valfrihet och individuell anpassning inom utbildning i svenska för invandrare (sfi) kan öka. Samrådet har syftat till att utbyta erfarenheter och preliminära resultat. I detta slutbetänkande har vi bland annat använt data från den enkät som Sfi-pengsutredningen skickat ut till Sveriges kommuner. Ett annat syfte med samrådet har varit att koordinera utredningarnas förslag i syfte att minska risken för motstridigheter.

1.3 Avgränsningar och definitioner

Utredningen har valt att definiera nyanlända invandrare som utrikes födda personer som har varit folkbokförda i Sverige kortare tid än fyra år. Definitionen tar sin utgångspunkt i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Enligt denna lag har nyanlända flyktingmottagna rätt till en etableringsplan med insatser som totalt kan omfatta 24 månader. Planen ska upprättas inom tolv månader efter folkbokföring. Vid sjukdom eller vård av

barn med föräldrapenning på heltid ges möjlighet till ett års överhoppningsbar tid. Sammantaget motsvarar detta fyra år.³

Utredningen har två huvudsakliga målgrupper, vilka delvis överlappar varandra: nyanlända anhöriginvandrare som inte omfattas av etableringslagen (övriga anhöriginvandrare), samt nyanlända kvinnor. Målgruppen nyanlända kvinnor utgörs av alla utrikes födda kvinnor som varit folkbokförda i Sverige högst fyra år. I betänkandet har dock utredningen valt att fokusera på dels flyktingmottagna kvinnor (skyddsbehövande kvinnor och kvinnor som invandrat som anhöriga till en skyddsbehövande person), dels övriga kvinnor som invandrar på grund av anknytning till en i Sverige bosatt person. Det är framför allt dessa grupper av kvinnor som har en i genomsnitt långsam etableringstakt och som därför kan ha behov av särskilda insatser som stöd för sin arbetsmarknadsanpassning. Arbetskraftsinvandrare och studerande etablerar sig betydligt snabbare på arbetsmarknaden (se bilaga 2).

Utredningens primära målgrupper sammanfattas i nedanstående tabell. Hur dessa målgrupper förhåller sig till övriga invandrings-skäl beskrivs i *kapitel 2 Invandringens sammansättning*.

Tabell 1.1 Utredningens primära målgrupper

	Kvinnor	Män
Flyktingmottagna (skyddsbehövande och anhöriga till skyddsbehövande)	x	
Övriga anhöriginvandrare	x	x

Vidare har utredningen valt att fokusera på *skillnaderna* i behov och tillgång till insatser för kvinnor jämfört med män, respektive för övriga anhöriginvandrare jämfört med nyanlända som omfattas av etableringslagen (skyddsbehövande och anhöriga till skyddsbehövande). Däremot ligger det utanför utredningens uppdrag att utvärdera systemet som ska stödja nyanländas etablering i stort, eller vilka effekter detta ger upphov till.

³ Utredningens definition skiljer sig från Arbetsförmedlingens definition av nyanlända, som avser utrikes födda personer som varit i Sverige kortare tid än tre år.

1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat i åtta kapitel.

I *kapitel 2* beskrivs invandringens sammansättning mellan olika grund för uppehållstillstånd, och bakgrundsegenskaper som ålder, utbildningsbakgrund och familjesituation presenteras för dem som invandrade som skyddsbehövande och anhöriginvandrare åren 2000 och 2005.

I *kapitel 3* är det arbetskraftsdeltagandet som står i fokus, dels för samtliga utrikes födda, dels med inriktning mot nyanlända invandrades etableringsmönster. Även den ekonomiska situationen beskrivs på motsvarande sätt dels för samtliga utrikes födda, dels för nyanlända invandrare.

I *kapitel 4* presenteras uppsättningen av, och regelverket för, de olika insatser som nyanlända kvinnor och män kan erbjudas som stöd för etableringen i det svenska arbets- och samhällslivet. Vidare redogörs för vilka inkomstkällor som en nyanländ person kan använda som försörjning vid deltagande i insatserna.

I *kapitel 5* visas hur nyanländas deltagande i de olika insatserna ser ut i praktiken. Kapitlet inleds med en genomgång av kunskapsläget om sambanden mellan deltagande i olika kompetenshöjande och arbetsförberedande insatser och sysselsättning bland nyanlända invandrare. Därefter analyseras i vilken utsträckning nyanlända tar del av insatser, hur snabbt de påbörjar olika aktiviteter och i vilken utsträckning och av vilka skäl de avbryter sitt deltagande. Kapitlet beskriver även vilken typ av insatser som nyanlända deltar i.

I *kapitel 6* analyseras vilka faktorer och förutsättningar som påverkar nyanländas arbetskraftsdeltagande och deltagande i insatser utifrån utredningens analysmodell. Kapitlet syftar till att ge en bild av vad som behöver utvecklas och förändras för att öka nyanlända kvinnors och anhöriginvandrades arbetskraftsdeltagande.

I *kapitel 7 och 8* presenteras utredningens förslag på åtgärder respektive konsekvenser av förslagen.

2 Invandringens sammansättning

2.1 Invandring till Sverige kan ske på flera grunder

Vi lever i en globaliserad värld, där internationell migration är ett genomgående kännetecken. År 2005 fanns 190 miljoner migranter i världen, vilket motsvarar tre procent av världens befolkning (Ratha m.fl., 2008). För många människor är migration en möjlighet till ett bättre liv. Migrationen kan också fylla en viktig roll i den ekonomiska samhällsutvecklingen. Länderna som migranterna flyttar till får ett inflöde av ny kompetens och arbetskraft. I ursprungs-länderna får anhöriga ofta ta emot pengar från sina emigrerade släktingar, vilket ökar deras möjligheter till utveckling och välfärd.

Det finns många olika skäl att invandra till Sverige. Bestäm-melserna om på vilka grunder en person kan invandra återfinns i utlänningslagen (2005:716). De vanligaste grunderna för uppehålls-tillstånd är humanitära skäl, anknytning till en i Sverige bosatt person, arbete samt studier (se faktaruta). Personer som kommer från länder inom EU/EES har också möjlighet att ansöka om uppe-hållsrätt.

Utredningens fokus är de två förstnämnda grupperna av invandrare – personer som får uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl respektive på grund av familjeanknytning. Dessa båda grupper benämns i utredningen som *skyddsbehövande* respektive *anhörig-invandrare*.

Faktaruta Grund för invandring till Sverige enligt utlänningslagen (2005:716)

En person som är på flykt undan sitt hemland kan beviljas uppehållstillstånd på grund av **humanitära skäl**. I denna grupp ingår personer som fått uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande (5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen). Det är även möjligt att få ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder (12 kap. 18 §), tillfälligt skydd (21 kap.) eller som tribunalvittne (22 kap.). I betänkandet används begreppet *skyddsbehövande* som ett samlingsbegrepp för hela denna grupp.

En utlänning som är maka/make, sambo eller underårigt barn till någon som är bosatt i Sverige kan beviljas uppehållstillstånd på grund av **anknytning till en i Sverige bosatt person** (5 kap. 3 eller 3 a §). Detta gäller även underåriga barn till en förälder som är gift eller sambo med anknytningspersonen, samt en person som har för avsikt att gifta sig eller inleda ett samboförhållande med en person som bor i Sverige. Upphållstillstånd på grund av anknytning delas upp i etablerade och nya anknytningar. Med nya anknytningar avses personer som inte har bott tillsammans med sin anknytningsperson i utlandet. I betänkandet används begreppet *anhöriginvandrare* som ett samlingsbegrepp för alla som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning. Anhöriga till personer som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande omfattas av etableringslagen (2010:197), under förutsättning att ansökan om uppehållstillstånd inkommer inom två år från det att anknytningspersonen tagits emot i en kommun. I betänkandet används begreppet *anhörig till skyddsbehövande* för denna grupp. Anhöriga som inte omfattas av etableringslagen kallas *övriga anhöriga*.

Arbetsstillstånd kan beviljas en person som erbjudits en anställning i Sverige, förutsatt att anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig samt att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 §). Den sammanlagda tiden för arbetsstillstånd är högst fyra år. Därefter kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas (5 kap. 5 §).

En person som kommit till Sverige för att **studera** kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (5 kap. 10 §). En förutsättning är att den sökande kan försörja sig själv under den planerade studieperioden.

EU/EES-medborgare samt deras anhöriga kan ansöka om **uppehållsrätt**. Upphållsrätt ges till personer som arbetar eller studerar i Sverige, har tillräckliga tillgångar för att försörja sig själv och sin familj eller söker arbete och har en verklig möjlighet att få anställning (3 a kap. 3 §).

Mottagandet av skyddsbehövande utgör en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse. Staten har därför sedan lång tid tillbaka valt att ta ett särskilt ansvar för att stödja målgruppens etablering i arbets- och samhällsliv. Personer i åldern 20–64 år som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande har rätt till särskilda etableringsinsatser enligt etableringslagen (2010:197) (avsnitt 4.3.1).¹ Även anhöriga till skyddsbehövande omfattas av etableringslagen, under förutsättning att de ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen tagits emot i en kommun. *Flyktingmottagna* är ett samlingsuttryck för skyddsbehövande och deras anhöriga som omfattas av etableringslagen.

Regelverket påverkar invandringens sammansättning

Invandringens sammansättning och omfattning är beroende av hur rådande regelverk är utformat. En central utgångspunkt för migrationspolitiken i Sverige är de *mänskliga rättigheterna*. Människor som flyr förföljelse och förtryck ska kunna få en fristad här. Sverige har därför valt att erbjuda skydd för flyktingar och skyddsbehövande i större utsträckning än vad internationella överenskommelser kräver. År 2011 fick knappt 13 000 personer uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl, vilket motsvarar cirka 14 procent av det totala antalet uppehållstillstånd och uppehållsrätter samma år.

En annan utgångspunkt för den svenska migrationspolitiken är att två personer som vill *leva tillsammans och bilda familj* i så stor utsträckning som möjligt ska kunna göra det. Anknytning till en i Sverige bosatt person har de senaste åren varit den främsta grunden för uppehållstillstånd. År 2011 beviljades knappt 32 500 personer uppehållstillstånd som anhörig, vilket motsvarar cirka 35 procent av det totala antalet personer som fick uppehållstillstånd eller uppehållsrätt detta år. Av dessa var drygt 3 000 personer, eller nio procent, anhöriga till en skyddsbehövande.

Cirka 90 procent av anhöriginvandringen består av nya anknytningar, dvs. personen som söker uppehållstillstånd har inte tidigare stadigvarande bott tillsammans med sin anknytningsperson. I dessa

¹ En person som har fyllt 18 men inte 20 år när uppehållstillstånd beviljas omfattas också av etableringslagen förutsatt att han eller hon saknar föräldrar här i landet.

fall beviljas i regel ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på två år.² Syftet med tvåårsregeln är att pröva förhållandets seriositet, och regeln utgör ett undantag från huvudregeln om att permanent uppehållstillstånd ska beviljas från början när en utlänning accepteras för bosättning i landet. Om parterna fortfarande lever tillsammans i Sverige efter två år kan permanent uppehållstillstånd beviljas.

I december 2008 trädde nya regler för *arbetskraftsinvandring* i kraft som har gjort det enklare för människor utanför EU/EES att komma till Sverige för att arbeta. Det nya regelverket har medfört att arbetskraftsinvandringen har ökat kraftigt de senaste åren. Om även arbetstillstånd kortare än ett år inkluderas, var det cirka 18 000 personer från länder utanför EU/EES respektive 10 000 personer inom EU/EES som kom till Sverige som arbetskraftsinvandrare år 2011. Samma år fick cirka 10 000 personer uppehållstillstånd på grund av studier.

Begränsat försörjningskrav i Sverige

Utlänningslagen (2005:716) innefattar sedan april 2010 ett försörjningskrav som villkor för att uppehållstillstånd ska beviljas en person på grund av anknytning. Försörjningskravet innebär att anknytningspersonen ska ha en tillräcklig inkomst för att kunna *försörja sig själv* och en *bostad* som även rymmer personen som ansöker om uppehållstillstånd som anhörig. Försörjningskravet gäller inte om anknytningspersonen är medborgare i Sverige eller annat EES-land, har bott i Sverige minst fyra år med permanent uppehållstillstånd, har barn under 18 år eller har fått uppehållstillstånd av humanitära skäl. De olika undantagen innebär att det i praktiken är mycket få anknytningspersoner som omfattas av försörjningskravet.

Utformningen av det svenska försörjningskravet ställer i sin tur större krav på att nyanlända anhöriginvandrare ges förutsättningar att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Sverige skiljer sig i detta avseende från t.ex. Norge och Danmark, vilka båda har högre krav på att anknytningspersonen är etablerad i arbets- och samhällsliv för att en anhörig ska kunna beviljas uppehållstillstånd. Försörjningskravet i dessa båda länder är utformat så

² Regeln kallas mer formellt för uppskjuten invandringssprövning och återfinns i 5 kap. 8 § utlänningslagen.

att anknytningspersonen ska ha tillräcklig inkomst för att kunna försörja även den som invandrar, och kravet gäller även danska respektive norska medborgare och personer med permanent uppehållstillstånd. Danmark ställer därutöver även krav på egenskaper hos personen som ansöker om uppehållstillstånd genom ett poängsystem som bl.a. tar hänsyn till den sökandes yrkeserfarenhet, språkkunskaper och utbildning.

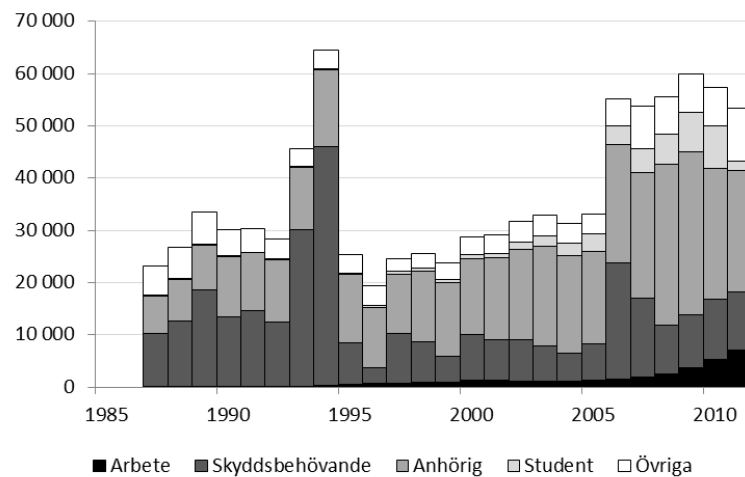
2.1.1 Flyktingar och anhöriga har dominerat invandringen de senaste 25 åren

I likhet med många andra länder är Sverige sedan många år ett land med en mycket blandad befolkning. Utrikes födda utgör i dag 15 procent av den svenska befolkningen. Och globaliseringen fortsätter. I Statistiska centralbyråns befolkningsprognoser beräknas invandringen till Sverige fram till år 2060 uppgå till cirka 75–80 000 personer per år, medan utvandringen beräknas till cirka 45–60 000 personer per år.

Många personer som invandrar till Sverige stannar bara en kortare period i landet. Det gäller exempelvis säsongsarbetare, som bor och arbetar i Sverige under några månader för att sedan återvända till sina hemländer. Men avgränsas invandringen till de personer som stannar tillräckligt länge för att folkbokföra sig i Sverige³ och som därmed blir en del av befolkningen, är det cirka 55 000 personer per år som har invandrat hit från länder utanför EU/EES de senaste fem åren. Det är en ökning från tidigare år. Mellan 1987 och 2005 låg invandringen betydligt lägre och omfattade då cirka 30 000 personer per år från länder utanför EU/EES. Under hela perioden har gruppen dominerats av skyddsbehövande och anhöriginvandrare (figur 2.1).

³ För folkbokföring krävs uppehållstillstånd eller en uppehållsrätt som gäller minst ett år.

Figur 2.1 Utrikes föddas invandring från länder utanför EU/EES efter grund för bosättning 1987–2011



Anm: Endast utrikes födda vilkas uppehållstillstånd är längre än ett år och därför ger grund för folkbokföring är inkluderade i diagrammet. Kategorin "övriga" består av personer som saknar uppgift om grund för bosättning i registren.

Källa: Statistiska centralbyrån (2011).

Skyddsbehövande och anhöriginvandrare återutvandrar mer sällan

De flesta som flyttar till ett nytt land ser till en början flytten som något tillfälligt och räknar med att flytta tillbaka till hemlandet inom kort. Detta gäller för såväl flykting- som arbetskraftsmigration (Klintehäll, 2008). Benägenheten att återvändra avtar dock med vistelsetid i landet, vilket är särskilt tydligt för skyddsbehövande och anhöriginvandrare. Dessa grupper har avsevärt lägre benägenhet att återvändra än arbetskraftsinvandrare. Återvandringen är även betydligt lägre bland personer födda utanför EU samt i medel och lågt utvecklade länder. Vidare visar studien att kvinnor respektive föräldrar har lägre benägenhet att återvändra än män respektive personer utan barn. Det är också ovanligare att personer med kort utbildning återvandrar jämfört med personer med längre utbildning (SCB, 2011).

2.2 Invandringen sedan år 2000

Som framgår av föregående avsnitt har majoriteten av dem som invandrat till Sverige under 2000-talet fått uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning (anhöriginvandrare). Bland dessa utgör övriga anhöriginvandrare den största gruppen, enbart mellan fem och tio procent av dem som invandrat på grund av anknytningsskäl under perioden utgörs av anhöriga till skyddsbehövande (bilaga 2). Humanitära skäl är den näst vanligaste grunden för uppehållstillstånd.

De nyanländas födelseregioner varierar i viss mån över tid och mellan olika invandringsskäl. Under i stort sett hela 2000-talet har dock de flesta personer som kommit till Sverige för studier och som anhöriga till skyddsbehövande invandrat från asiatiska länder. Asien utgör även den vanligaste födelseregionen bland skyddsbehövande fram till och med 2009, då Afrika gick om som största födelseregion i denna grupp. Bland dem som invandrat till Sverige som övriga anhöriginvandrare utgör Europa den vanligaste födelseregionen fram till år 2002. Därefter har anhöriginvandringen i första hand utgjorts av personer från Asien.

Det finns även vissa skillnader i födelseregion mellan nyanlända kvinnor och män. Irak är ett något vanligare födelseland bland skyddsbehövande män jämfört med skyddsbehövande kvinnor. I gruppen anhöriga till skyddsbehövande gäller det omvända. Bland övriga anhöriginvandrare utmärker sig Thailand som ett betydligt vanligare födelseland bland kvinnorna. Drygt en av fem kvinnor som invandrade till Sverige som övrig anhöriginvandrare år 2000 och 2005 från ett icke-västligt land kom från Thailand. Motsvarande andel för männen är två procent (bilaga 2).

Som framgår i kapitel 1 är skyddsbehövande och anhöriginvandrare utredningens primära målgrupper. För att få en fördjupad bild av hur dessa gruppers sammansättning och arbetsmarknadsetablering ser ut har utredningen genomfört en analys av registerdata för dem som kom till Sverige år 2000 respektive 2005 (bilaga 2). Resultaten från analysen redovisas i *kapitel 3* Arbetskraftsdeltagande och inkomster, samt i *kapitel 5* Nyanländas deltagande i insatser. I det följande beskrivs ålderssammansättning, familjesituation och utbildningsnivå för dem som invandrade dessa båda år.

De flesta skyddsbehövande och anhöriginvandrare är unga, gifta och har högst gymnasial utbildning vid invandringstillfället

De flesta personer som kommer till Sverige som anhöriginvandrare och skyddsbehövande är unga. Det gäller i synnerhet kvinnor som invandrar som anhörig till en skyddsbehövande samt kvinnor och män som kommer som övriga anhöriginvandrare. Över hälften av dem i arbetsför ålder som kom till Sverige av dessa skäl år 2000 och 2005 var mellan 18–29 år (tabell 2.1).

Det är vanligt att de som invandrar är gifta vid folkbokföringstillfället. Bland anhöriginvandrare som kom till Sverige 2000 och 2005 var mellan 70 och 80 procent gifta när de folkbokfördes. Motsvarande andel bland skyddsbehövande är 47 procent för kvinnorna och 37 procent för männen. Majoriteten är gifta med en utrikes född person, men var tredje som kommer till Sverige som övrig anhöriginvandrare är gift med en inrikes född person.

Mellan var tredje och var fjärde som invandrade till Sverige 2000 och 2005 som skyddsbehövande eller anhöriginvandrare har högskoleutbildning. Samtidigt har en hög andel, minst var fjärde nyanländ, högst grundskoleutbildning vid invandringstillfället.⁴ Anhöriga till skyddsbehövande samt skyddsbehövande kvinnor har i regel en något kortare utbildning än övriga anhöriginvandrare respektive skyddsbehövande män. Vidare har kvinnor i genomsnitt en lägre utbildningsnivå vid invandringstillfället än män (tabell 2.1).

Statistik från Arbetsförmedlingen visar att andelen nyanlända med kort utbildning är ännu högre bland skyddsbehövande och deras anhöriga som har invandrat till Sverige de senaste två åren. Över hälften av dem som hade en etableringsplan i april 2012 hade vid invandringstillfället en förgymnasial utbildning som enligt Arbetsförmedlingens bedömning var kortare än nio år (Arbetsförmedlingen, 2012b).

⁴ Uppgift om utbildningsbakgrund saknas för 20–30 procent av de nyanlända (tabell 2.1). Tidigare studier indikerar att cirka hälften av individerna där uppgift saknas kan antas höra till gruppen med förgymnasial utbildning, medan den andra hälften kan antas höra till gruppen med högst gymnasial utbildning (Kennerberg, 2009). Andelen med högst grundskoleutbildning är därför sannolikt underskattad.

Tabell 2.1 Ålder, familjesituation och utbildningsnivå för nyanlända år 2000 och 2005 (procent)

	Skyddsbehövande		Anhöriga till skyddsbehövande		Övriga anhöriginvandrare	
	Man N=5 775	Kvinna N=4 473	Man N=730	Kvinna N=1 888	Man N=4 756	Kvinna N=8 356
Ålder						
Genomsnittsålder	34	34	34	31	30	30
Ålder i procent						
18-29 år	38	38	39	54	57	57
30-39 år	36	35	29	27	33	31
40-49 år	19	17	19	13	8	10
50-64 år	7	10	13	6	2	2
Familjesituation						
Andel gifta	37	47	74	82	77	71
Andel gifta med en utrikes född givet gift	99	99	100	100	66	70
Högsta utbildningsnivå						
Universitet	33	23	25	26	33	34
Gymnasium	24	22	22	18	24	18
Grundskola	23	24	21	23	20	19
Okänd utbildningsnivå	20	31	32	34	24	29

Anm: I tabellen har invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare för att bättre beskriva utredningens primära målgrupper. Samtliga anhöriginvandrare är dock medtagna i regressionsanalyserna som redovisas i kapitel 5, där även födelseregion finns med som bakgrundsvariabel.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

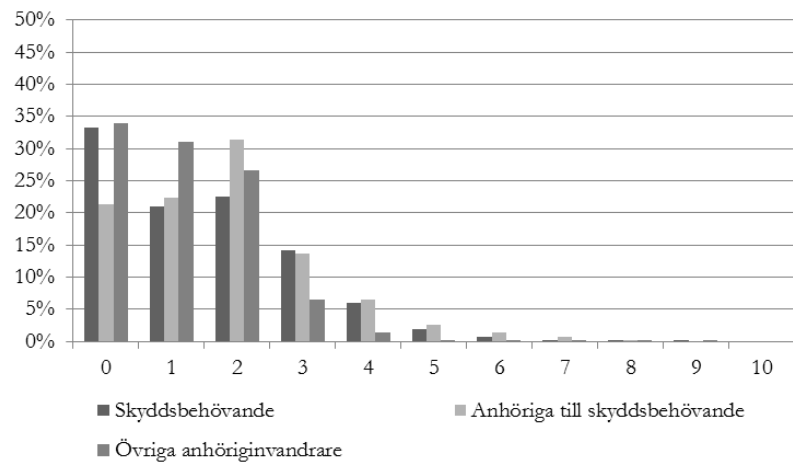
Det är ovanligt att skyddsbehövande och anhöriginvandrare har många barn

Det finns en föreställning om att skyddsbehövande och anhöriginvandrare har mycket stora familjer. Detta stämmer dock inte med familjesammansättningen bland dem som invandrade under 2000 och 2005. I genomsnitt hade de som kom till Sverige som skyddsbehövande eller anhöriginvandrare dessa år mellan 0,4 och 1,5 barn i åldern 0 till 17 år vid invandringstillfället (bilaga 2). Det genomsnittliga antalet barn är lägst bland dem som kommer som övriga

anhöriginvandrare, vilket kan förklaras av att de flesta i denna grupp invandrar för att bilda familj. Bara cirka fem procent av dem som kom som skyddsbehövande eller anhöriga till skyddsbehövande 2000 och 2005 hade fler än tre barn vid invandringstillfället. Andelen skiljer sig inte mellan män och kvinnor. Motsvarande andel för dem som kom som övriga anhöriginvandrare är cirka en procent.

Familjerna har vuxit något i samtliga grupper efter några år i Sverige. Men även efter fem år i landet har de flesta kvinnor och män som kom till Sverige 2000 och 2005 fortfarande ett eller två barn (figur 2.2). Endast ett fåtal har fem barn eller fler. En tredjedel av kvinnorna som invandrade som skyddsbehövande och övriga anhöriginvandrare var fortfarande barnlösa fem år efter invandringstillfället. Bland kvinnor som kom som anhöriga till en skyddsbehövande var motsvarande andel 20 procent.

Figur 2.2 Antal barn bland nyanlända kvinnor efter fem år i Sverige, invandringsår 2000 och 2005 (procent)



Anm: Invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) har exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

2.3 Sammanfattning

Många personer som invandrar till Sverige stannar bara en kortare period i landet. Majoriteten av dem som är kvar tillräckligt länge för att bli en del av befolkningen har under de senaste decennierna invandrat som anhöriga eller skyddsbehövande.

Ålder, utbildningsbakgrund och familjesituation är faktorer som påverkar förutsättningarna för etableringen på arbetsmarknaden och därmed också vilket behov av stöd målgruppen har under den första tiden i landet. De flesta personer som kommer till Sverige som anhöriginvandrare och skyddsbehövande är unga. Utbildningsnivån varierar mer mellan olika grupper. Mellan var tredje och var fjärde har högskoleutbildning. Samtidigt har en hög andel, minst var fjärde, högst grundskoleutbildning. Ett eller två barn var vanligast bland dem som invandrade som skyddsbehövande och anhöriginvandrare 2000 och 2005. Det var också endast ett fåtal som hade många barn efter fem år i landet.

3 Arbetskraftsdeltagande och inkomster

Hur väl nyanlända invandrare lyckas etablera sig på arbetsmarknaden beror på både de nyanländas egna egenskaper och förutsättningar och på hur efterfrågan på deras kompetens ser ut på den svenska arbetsmarknaden. Utredningens uppdrag är avgränsat till att analysera hur arbetskraftsdeltagandet kan öka, dvs. fokus ligger på utbudssidan snarare än på efterfrågesidan. Både förståelsen för arbetsmarknadssituationen bland nyanlända och analysen av vilka insatser som krävs för att sysselsättningen bland nyanlända ska kunna öka, behöver emellertid relateras till hur arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft ser ut.

Detta kapitel inleds därför med en övergripande bild av vilka krav, förväntningar och föreställningar som de som invandrar till Sverige möter på den svenska arbetsmarknaden (avsnitt 3.1). Därefter beskrivs sysselsättning och arbetskraftsdeltagande bland dem som invandrat (avsnitt 3.2), deras arbetsvillkor (3.3), utanförskapet (3.4) samt den ekonomiska situationen (3.5). I samtliga delar tecknas bilden dels för samtliga utrikes födda, dels för dem som invandrat under åren 2000 och 2005.

3.1 Arbetsgivarnas krav och föreställningar

3.1.1 Obalanser på arbetsmarknaden

Den internationella lågkonjunkturen och inte minst den finansiella oron i eurozonen påverkar också Sverige och den svenska arbetsmarknaden. Hösten 2009 steg arbetslösheten med cirka två procentenheter. Andelen arbetslösa är fortfarande relativt hög, även om arbetslösheten minskat något sedan 2009. Samtidigt har arbetskraften ökat, och trots den ökade arbetslösheten har även syssel-

sättningen ökat med cirka 150 000 personer sedan 2009 (prop. 2011/12:100).

Arbetsförmedlingens prognos för åren 2012–2013 från juni 2012 visar dock även på ökade strukturella obalanser mellan utbudet och efterfrågan på arbetskraft. I rapporten konstateras att utbildningsnivån är en central faktor för arbetslösas möjligheter att finna ett arbete. Gymnasiekompetens är i de flesta fall ett grundläggande krav vid rekrytering av personal. I samtliga åldersgrupper har förgymnasialt utbildade den lägsta sysselsättningsgraden. Samtidigt har antalet korttidsutbildade i arbetskraften ökat på senare tid. Antalet arbetslösa med förgymnasial utbildning har i stort sett fördubblats på knappt fyra år och uppgick i april 2012 till 113 000 personer. Uppgången beror till en del på att tidigare sjukskrivna personer har återkommit till arbetskraften som en följd av reformeringen av sjukförsäkringen. Dessutom har arbetskraften under senare år fått ett tillskott av korttidsutbildade personer som invandrat till Sverige. Det är också en konstant hög andel ungdomar som träder in i arbetskraften som saknar slutförd gymnasieutbildning. Bland dessa är många utrikes födda som invandrat under skoltiden (Arbetsförmedlingen, 2012c).

Enligt Arbetsförmedlingens prognos kommer korttidsutbildades svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden bestå över tid. Antalet arbetstillfällen för personer med förgymnasial utbildning har kontinuerligt minskat under de senaste åren. År 2011 låg sysselsättningsnivån för korttidsutbildade på 535 000 personer, vilket var 100 000 färre arbetstillfällen än fyra år tidigare. Under samma period tillkom 230 000 arbetstillfällen för personer med eftergymnasial utbildning. Detta visar på den stora omvandlingen som pågår på arbetsmarknaden där enklare arbetsuppgifter som inte ställer krav på utbildning rationaliseras bort eller flyttas till länder med lägre lönekostnader. Obalansen mellan efterfrågan och utbudet på arbetskraft är med andra ord inte ett konjunkturellt problem, även om svagare konjunkturperioder bidrar till att tillfälligt försämra korttidsutbildades position på arbetsmarknaden ytterligare. Den krympande arbetsmarknaden för personer som saknar gymnasiekompetens försvårar etableringen på arbetsmarknaden för många nyanlända, eftersom en relativt hög andel av dem som invandrar har en kort utbildningsbakgrund (avsnitt 2.2).

Nyanlända invandrare med högskoleutbildning har i regel lättare att få ett arbete än nyanlända med en kort utbildning. Arbetsförmedlingen konstaterar att utrikes födda med högskoleutbildning

kommer att utgöra en allt viktigare resurs till följd av generationsväxlingen, när arbetsgivare behöver ersätta stora kullar av personal som går i pension de närmaste åren. Statistik visar dock att kompetensen hos i synnerhet utomeuropeiskt födda akademiker inte tas till vara i dag. Sysselsättningsnivån är betydligt lägre och arbetslösheten är sex till sju gånger högre i denna grupp jämfört med inrikes födda akademiker. Vidare hade 60 procent av de utomeuropeiskt födda akademikerna som invandrade 2003 fortfarande sex år efter invandringen arbeten som de utbildningsmässigt var överkvalificerade för. Det kan jämföras med inrikes födda akademiker, bland vilka 12 procent 2009 hade ett yrke som understeg deras utbildningsnivå (Arbetsförmedlingen, 2012c).

Vid sidan av de utbildningsmässiga obalanserna på arbetsmarknaden finns även regionala obalanser. De regionala skillnaderna rör inte endast sysselsättningsgrad utan även i vilken utsträckning de olika länen saknar arbetskraft som svarar mot arbetsgivarnas behov. I Västmanlands län har exempelvis trettio procent av företagen haft rekryteringsproblem det senaste halvåret, vilket kan jämföras med drygt tio procent av företagen i Gotlands län. Regionerna skiljer sig också med avseende på andelen av de arbetssökande inskrivna på Arbetsförmedlingen som tillhör utsatta grupper.¹ I Södermanlands och Gävleborgs län uppgår andelen av de arbetslösa som tillhör utsatta grupper till sju procent. I Halland, Uppsala, Jönköping och Stockholm är motsvarande andel 3,5–4,5 procent (ibid.).

3.1.2 Rekrytering via personliga kontakter missgynnar grupper med svaga nätverk

En stor del av de lediga arbetena i Sverige förmedlas via personliga kontakter (Olli Segendorf, 2005; Bethoui, 2006). Personer med begränsad tillgång till nätverk kan därför få svårare att få jobb. Olika typer av nätverk är dessutom olika värdefulla som rekryteringskanaler. Personer som själva arbetar får information om lediga arbetstillfällen på den egna arbetsplatsen och dess omgivning. De kan också lättare förmedla information om arbetssökande direkt till den som har mandat att anställa. Dessutom är konkurrensen om lediga arbeten lägre i nätverk där de flesta redan arbetar. Ju längre tid en

¹ Med utsatta grupper avses enligt Arbetsförmedlingens definition förgymnasialt utbildade, äldre (55–64 år), utomeuropeiskt födda samt personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

person varit arbetslös, desto större del av personens nätverk tenderar dock också bestå av personer med en svag anknytning till arbetsmarknaden (Olli Segendorf och Teljosuo, 2011). Det gäller i synnerhet personer som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden, såsom ungdomar och nyanlända invandrare.

3.1.3 Arbetsgivare diskriminerar

Det finns stark evidens för etnisk diskriminering på arbetsmarknaden, även om det är svårt att skatta dess omfattning (Olli Segendorf och Teljosuo, 2011). Diskrimineringen kan vara dels preferensbaserad, dels statistisk. Preferensbaserad diskriminering innebär att en arbetsgivare väljer bort arbetssökande med en viss etnicitet, religion eller utseende även då dessa egenskaper saknar samband med den sökandes produktivitet. Bortsorteringen behöver inte vara avsiktlig eller medveten.

Statistisk diskriminering betyder att arbetsgivare värderar en arbetssökande utifrån vilken produktivitet som arbetsgivaren vet (eller tror sig veta) att utrikes födda som grupp har. En studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk forskning (IFAU), där arbetsgivare ombads välja mellan två olika arbetssökande i ett så kallat "stated choice" experiment,² visar att arbetsgivare väljer bort utomeuropeiskt födda, religiösa minoriteter samt sökande med flera barn på grund av osäkerhet kring dessa gruppers produktivitet. Sökande från de tre grupperna har drygt 25 procentenheters lägre sannolikhet att bli erbjudna ett arbete jämfört med sökande som är inrikes födda, kristna respektive saknar barn. Graden av diskriminering skiljer sig inte åt mellan olika typer av rekryterare och arbetsgivare. Däremot är stora företag generellt mindre benägna att diskriminera jämfört med små företag (Eriksson m.fl., 2012).

Fältstudier med avidentifierade ansökningshandlingar indikerar att det finns ett samband mellan yrkets kvalifikationsgrad och förekomsten av statistisk diskriminering. Utrikes och inrikes födda som söker högkvalificerade arbeten behandlas mer lika än utrikes och inrikes födda sökanden till lågkvalificerade yrken. Det kan

² Ett hypotetiskt experiment där arbetsgivarna först ombads beskriva en anställd som nyligen slutat och därefter fick välja mellan två hypotetiska sökanden att kalla till en anställningsintervju eller att anställa som en ersättare för den tidigare anställda. De två sökande skiljde sig åt vad gäller kön, ålder, utbildning, erfarenhet, etnicitet, religiös trosuppfattning, familjesituation, vikt och hälsa.

bero på att högkvalificerade yrken ställer högre krav på formell utbildning och dokumenterad arbetslivserfarenhet, vilket minskar risken för att arbetsgivaren diskriminerar den sökande på grund av bristande eller felaktig information om hans eller hennes produktivitet (Carlsson och Skedinger, 2011).

En studie av Andersson-Joona och Wadensjö (2011) visar vidare att andelen utrikes födda från icke-västliga länder är betydligt högre i bemanningsbranschen än i övriga branscher, även då hänsyn tas till kön, utbildningsnivå och åldersgrupp. Särskilt hög är andelen som annars generellt har en låg sysselsättningsgrad, som kvinnor och män från Afrikas horn och Irak. En möjlig förklaring till detta kan enligt författarna vara att bemanningsföretag är mer vana vid att bedöma en arbetssökandes kompetens oberoende av vilken bakgrund han eller hon har, och att de därför är mindre benägna att statistiskt diskriminera än arbetsgivare inom andra branscher.

3.2 Etableringen på arbetsmarknaden

3.2.1 Arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet bland utrikes födda

Sysselsättningsgrad, arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet är tre centrala begrepp som används för att beskriva situationen på arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden anger andelen i den vuxna befolkningen som är sysselsatt, medan arbetskraftsdeltagandet visar andelen av befolkningen i arbetsför ålder som antingen är sysselsatt eller som för tillfället befinner sig i arbetslöshet. Den relativa arbetslösheten beräknas i relation till arbetskraften, medan sysselsättningen beräknas i relation till befolkningen i arbetsför ålder.

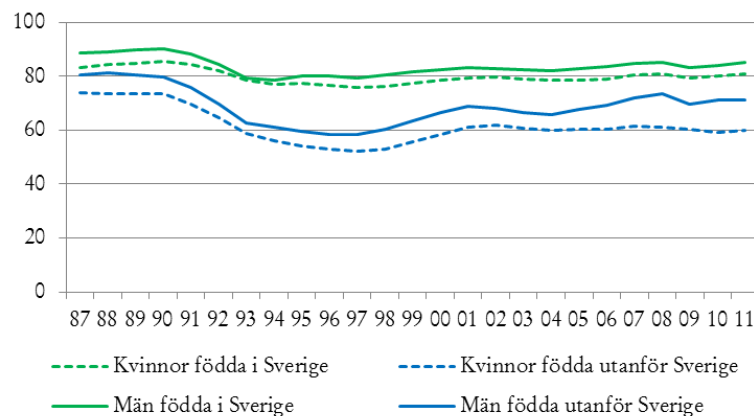
På lång sikt är det arbetskraftsutbudet, dvs. antalet personer som vill och kan arbeta, som är den viktigaste bestämningsfaktorn för sysselsättningen. Ju fler personer som söker arbete, desto högre kan också sysselsättningsgraden bli. Omvänt gäller att ju fler som inte deltar i arbetskraften (till följd av t.ex. hemarbete eller långvarig sjukdom) desto lägre blir sysselsättningsgraden. På kort sikt är det dock efterfrågan på arbetskraft som påverkar sysselsättningsgraden mest. Om arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft minskar så sjunker också sysselsättningen, och arbetslösheten ökar. Eftersom arbetslösheten beräknas som andelen av arbetskraften som saknar arbete kan arbetslösheten på kort sikt öka även av ett ökat arbetskraftsdeltagande.

Utomeuropeiskt födda kvinnor har lägre sysselsättningsgrad och ett lägre arbetskraftsdeltagande

Sysselsättningsgraden varierar med kön och bakgrund (figur 3.1). Kvinnor har, oavsett födelseland, en lägre sysselsättning än män. Vidare har utrikes födda personer en lägre sysselsättningsgrad jämfört med inrikes födda. Arbetskraftsundersökningarna visar att detta i synnerhet gäller personer som kommer från länder utanför Europa. Utomeuropeiskt födda kvinnor har allra lägst sysselsättningsgrad, knappt varannan var sysselsatt 2011. Skillnaderna mellan kvinnors och mäns sysselsättning är också större i denna grupp jämfört med inrikes födda.³

Sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda har vidgats sedan slutet av 1980-talet, för kvinnor till 21 procentenheter och för män till 14 procentenheter. Det beror sannolikt på en kombination av förändringar över tid – konjunkturförändringar, vilka särskilt påverkar sysselsättningen bland utrikes födda, en successivt ändrad sammansättning av den utrikes födda befolkningen, samt strukturella förändringar i efterfrågan på arbetskraft.

Figur 3.1 Andel sysselsatta i befolkningen 20-64 år, 1987–2011 (procent)



Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

³ Se kapitel 2 i utredningens delbetänkande SOU2012:9 för figurer över sysselsättningsgrad, arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande åren 2005-2011 fördelat på kön och födelseregion.

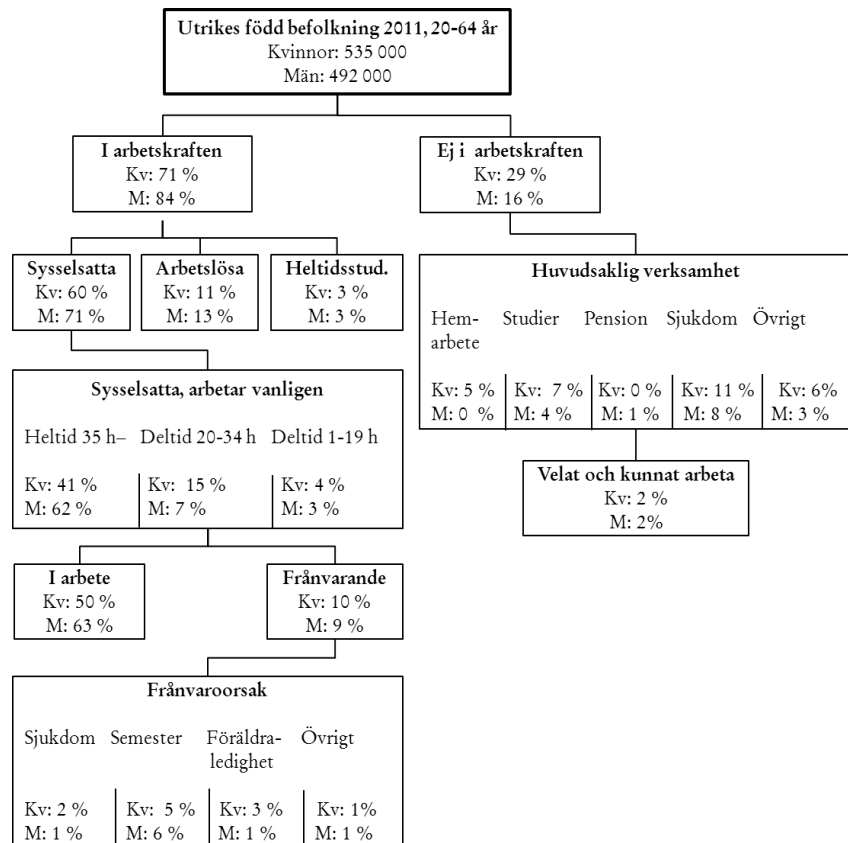
Även andelen *arbetslösa* varierar beroende på födelseland. Fjärde kvartalet 2011 var drygt en av fem utomeuropeiskt födda personer arbetslösa, vilket kan jämföras med drygt en av tjugo personer födda i Sverige eller Norden. Däremot är könsskillnaderna små. Kvinnor och män från samma födelseregion är arbetslösa i ungefär samma utsträckning.

Vid sidan av andelen arbetslösa påverkas sysselsättningsgraden av *arbetskraftsdeltagandet*, det vill säga andelen personer som står till arbetsmarknadens förfogande. I likhet med sysselsättningsgraden, varierar arbetskraftsdeltagandet med avseende på både kön och bakgrund. Kvinnor har generellt ett lägre arbetskraftsdeltagande. Särskilt lågt är arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda kvinnor. Kvinnors lägre sysselsättning beror med andra ord inte främst på att arbetslösheten är högre i denna grupp. Skillnaderna bottnar i stället i att det är färre utrikes födda kvinnor som deltar i arbetskraften.

Arbetskraftsdeltagandet hänger delvis samman med *utbildningsnivån*. Ju kortare utbildning, desto lägre är andelen som deltar i arbetskraften (Arbetsförmedlingen, 2012c). Även bland förgymnasialt utbildade har dock kvinnor ett lägre arbetskraftsdeltagande än män, och allra lägst är arbetskraftsdeltagandet bland korttidsutbildade utrikes födda kvinnor. Cirka 39 procent av de utrikes födda kvinnorna som saknar motsvarande gymnasieutbildning deltar i arbetskraften, vilket kan jämföras med 53 procent av de inrikes födda kvinnorna och 42 respektive 60 procent av de utrikes respektive inrikes födda männen med motsvarande utbildningsnivå.

I första hand beror kvinnors lägre arbetskraftsdeltagande på att kvinnorna *arbetar i hemmet*. År 2011 hade fem procent, eller 27 000 personer, av de utrikes födda kvinnorna i åldern 20–64 år hemarbete som sin primära sysselsättning (figur 3.2). Det kan jämföras med en procent av de inrikes födda kvinnorna och noll procent av de inrikes och utrikes födda männen. Kvinnor är även sjuka i högre utsträckning än män. Det är också en högre andel av kvinnorna än bland männen som studerar. Motsvarande mönster finns även bland inrikes födda (se bilaga 5).

Figur 3.2 Arbetskraftsdeltagande bland utrikes födda kvinnor och män 20–64 år, 2011

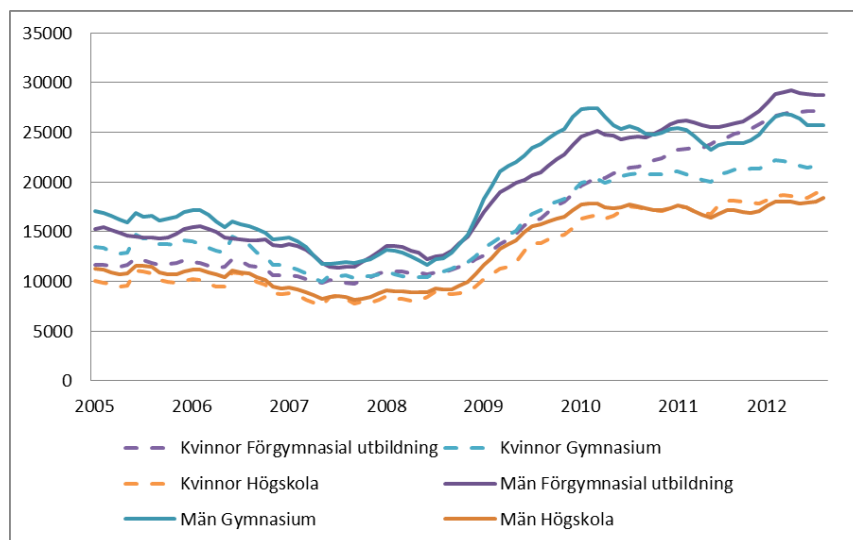


Källa: Statistiska centralbyrån, AKU för helåret 2011.

Korttidsutbildade utrikes födda är en växande grupp hos Arbetsförmedlingen

De senaste åren har antalet utrikes födda som är inskrivna som arbets-sökande hos Arbetsförmedlingen kontinuerligt ökat. Det gäller i synnerhet utrikes födda med förgymnasial utbildning. I juli 2012 var cirka 55 000 utrikes födda personer med kort utbildning inskrivna hos Arbetsförmedlingen, vilket kan jämföras med cirka 25 000 inskrivna 2008 (figur 3.3). Antalet inskrivna män med förgymnasial utbildning är något högre än antalet arbetssökande kvinnor.

Figur 3.3 Antal utrikes födda inskrivna hos Arbetsförmedlingen 2005–2012 (juli), fördelat på kön och utbildningsnivå

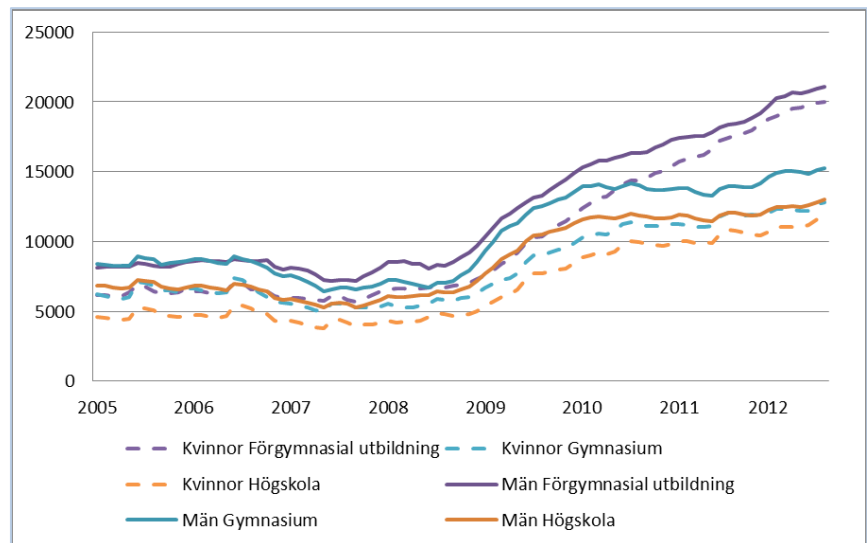


Anm: Säsongsrensad och trendad serie.

Källa: Arbetsförmedlingen.

I första hand består gruppen utrikes födda sökande av personer födda utanför Europa. Även i denna undergrupp dominerar sedan några år tillbaka sökande med förgymnasial utbildning (figur 3.4). Liksom bland utrikes födda sökande i stort, är det fler män än kvinnor med förgymnasial eller gymnasial utbildning som är inskrivna.

Figur 3.4 Antal utomeuropeiskt födda inskrivna hos Arbetsförmedlingen 2005–2012 (juli), fördelat på kön och utbildningsnivå



Anm: Säsongsrensad och trendad serie.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Det ökade antalet utrikes födda med högst grundskoleutbildning som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen är en av de bidragande förklaringarna till den generella ökningen av förgymnasialt utbildade personer i arbetskraften (avsnitt 3.1.1).

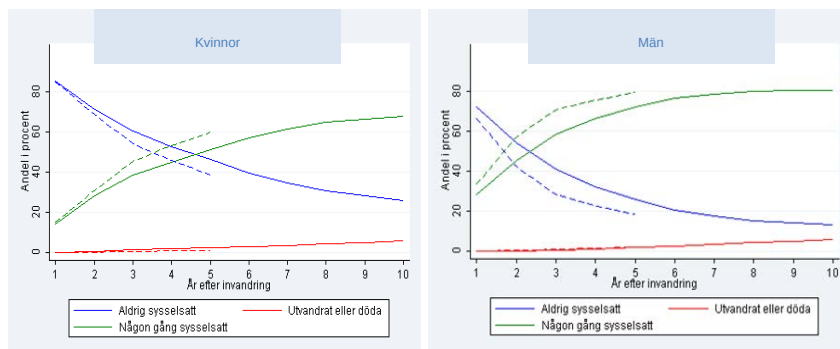
3.2.2 Nyanländas arbetsmarknadsetablering under 2000-talet

Utredningens analys av dem som invandrade till Sverige 2000 och 2005 visar att i synnerhet skyddsbehövande och anhöriginvandrare har betydande svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden (bilaga 2).⁴ Efter fem år i Sverige har drygt 45 procent av de skyddsbehövande kvinnorna fortfarande aldrig haft ett arbete (figur 3.5). Motsvarande siffra för de skyddsbehövande männen är cirka 25 procent. Nyanlända som kom till Sverige 2005 har en något snabbare etableringstakt än de som kom 2000. Sannolikt beror detta på att

⁴ Deskriptiv statistik för dessa kohorter återfinns i bilaga 2.

konjunkturen var starkare vid denna tidpunkt. Även tiden fram till att uppehållstillstånd beviljades kan ha påverkat etableringstakten för de skyddsbehövande som varit asylsökande i Sverige. Bland dem som beviljades uppehållstillstånd 2005 var det relativt många som befunnit sig länge i landet och därför hunnit lära sig svenska och även fått en del kontakter på arbetsmarknaden innan deras uppehållstillstånd beviljades.

Figur 3.5 Andel sysselsatta de första åren efter invandring för skyddsbehövande, invandringsår 2000 och 2005 (procent)

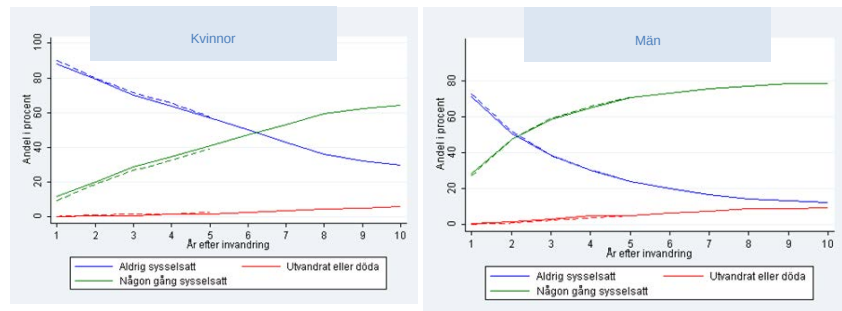


Anm: Heldragen linje avser skyddsbehövande som folkbokfördes i Sverige 2000, streckad linje dem som folkbokfördes 2005. Invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) har exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

Etableringsmönstret ser liknande ut bland dem som kom till Sverige som anhöriga till skyddsbehövande 2000 respektive 2005. Cirka hälften av kvinnorna och drygt 20 procent av männen har aldrig haft ett arbete efter fem år i Sverige (figur 3.6). Till skillnad från dem som kom som skyddsbehövande, märks dock ingen skillnad i sysselsättningsgrad i denna grupp, etableringstakten för dem som invandrade 2005 följer samma bana som för dem som kom 2000.

Figur 3.6 Andel sysselsatta de första åren efter invandring för anhöriga till skyddsbehövande, invandringsår 2000 och 2005 (procent)

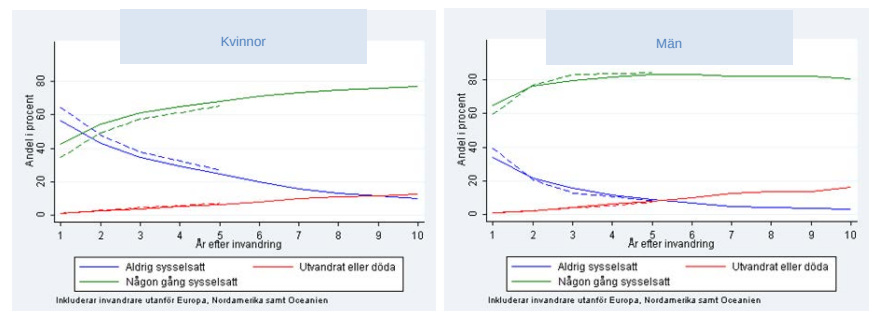


Anm: Heldragen linje avser anhöriga till skyddsbehövande som folkbokfördes i Sverige 2000, streckad linje dem som folkbokfördes 2005. Invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) har exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

Övriga anhöriginvandrare har en snabbare etableringstakt än skyddsbehövande och deras anhöriga. Efter två år i Sverige har 80 procent av männen och knappt 60 procent av kvinnorna som kom som anhöriginvandrare från icke-västliga länder haft ett arbete (figur 3.7). Även i denna grupp är det dock en av fyra kvinnor och en av sex män som aldrig haft ett arbete fem år efter invandringstillfället.

Figur 3.7 Andel sysselsatta de första åren efter invandring för övriga anhöriga från ickevästliga länder, invandringsår 2000 och 2005 (procent)

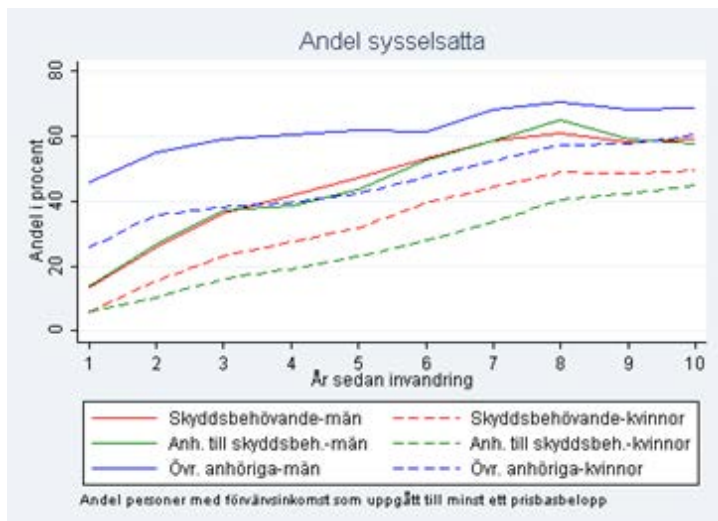


Anm: Heldragen linje avser övriga anhöriginvandrare som folkbokfördes i Sverige 2000, streckad linje dem som folkbokfördes 2005. Invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) har exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

Den långa etableringstiden för skyddsbehövande och anhörig-invandrare medför att dessa grupper har en betydligt lägre sysselsättningsgrad även efter lång tid i Sverige jämfört med utrikes födda i stort. År 2010, tio år efter invandringen, var mellan 40 och 50 procent av kvinnorna sysselsatta. Bland männen som kom 2000 arbetade 60–65 procent tio år senare (figur 3.8).⁵ Samma år var sysselsättningsgraden för samtliga utrikes födda 59 procent för kvinnorna och 71 procent för männen.

Figur 3.8 Andel sysselsatta efter vistelsetid i Sverige bland nyanlända, invandringsår 2000 (procent)



Anm: Invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) har exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

3.3 Villkor på arbetsmarknaden för dem som arbetar

Utomeuropeiskt födda personer har en betydligt svagare arbetsmarknadsanknytning än personer födda i Sverige eller övriga Europa. Det gäller i synnerhet personer som invandrat från länder i Nordafrika och Mellanöstern. För att beskriva arbetsmarknadsanknytningen har bl.a. Socialstyrelsen (2010) använt en modell som särskiljer mellan

⁵ Sysselsättningsgraden är här definierad som andelen kvinnor och män med en registrerad förvärvsinkomst över ett prisbasbelopp.

kärnarbetskraft⁶, instabil arbetskraft⁷, studerande och olika positioner av alternativa försörjningar eller inaktivitet. Åren 1992–2006 beräknas enbart mellan tio och tjugo procent av dem som invandrat från länder utanför Europa höra till kärnarbetskraften. Detta kan jämföras med cirka 60 respektive 55 procent av befolkningen i arbetsför ålder som är född i Sverige respektive Västeuropa. Det är också en betydligt högre andel personer som invandrat från Mellanöstern och Nordafrika som tillhör den instabila arbetskraften, och 15 till 20 procent av befolkningen i dessa grupper var ekonomiskt inaktiva⁸ mellan 1992–2006. Detta innebär att de har en mycket svag anknytning till både arbetsmarknaden och de generella systemen för ersättning vid inkomstbortfall. Bland personer födda i Sverige och Västeuropa var cirka en respektive två procent ekonomiskt inaktiva.

Utomeuropeiskt föddas svaga anknytning till arbetsmarknaden visar att denna grupp i hög grad tillhör marginalarbetskraften. De har svårare att uppnå en långsiktigt hållbar etablering på arbetsmarknaden och löper större risk för arbetslöshet vid lågkonjunkturer. Det är också betydligt vanligare med tidsbegränsade anställningar bland utrikes födda, i synnerhet under de första åren i Sverige (SCB, 2009). Andelen med otrygga och tillfälliga anställningar är generellt sett något högre bland kvinnor än bland män. Vidare skiljer sig inrikes och utrikes födda i viss mån med avseende på vilka sektorer de arbetar inom. Andelen utrikes födda är högre inom sektorer som i högre grad kännetecknas av deltidsarbete och osäkra anställningsvillkor, såsom vård- och omsorgsbranschen samt restaurang- och hotellbranschen (Regeringskansliet, 2011).

⁶ Avser personer som under minst två av tre år i följd haft arbetsinkomster motsvarande minst 3,5 basbelopp, eller cirka 150 000 kr år 2009.

⁷ Avser bl.a. personer med arbetsinkomster på minst 3,5 basbelopp under det sista året av tre år i följd, men som helt saknar arbetsinkomst under det första året. Inkluderar även personer med arbetsinkomster under 0,5 respektive minst 3,5 basbelopp under högst ett av åren (t.ex. från deltidsarbete).

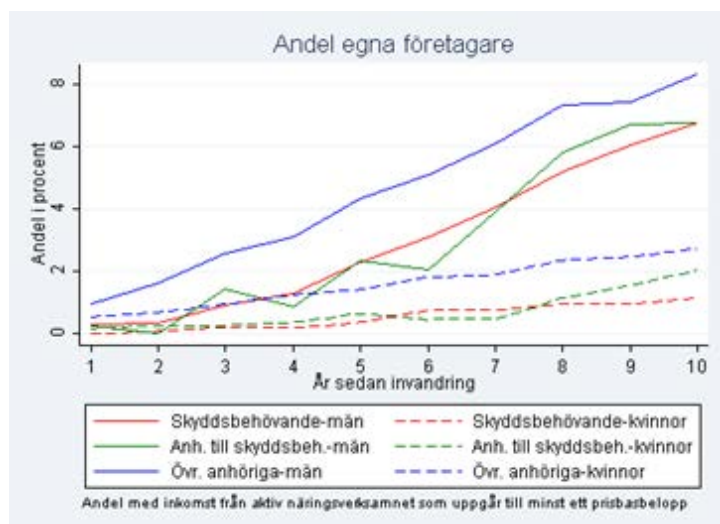
⁸ Avser personer med arbetsinkomster (inkl. ersättningar från inkomstgrundade ersättningar såsom a-kassa och sjukpenning) under 0,5 basbelopp tre år i rad. Gruppen är mycket heterogen och omfattar bl.a. de som lever på ekonomiskt bistånd, vissa studerande samt hemarbetande.

3.3.1 Företagande som alternativ till anställning

Företagande vanligare bland utrikes födda – men få har fått stöd från Almi

Företagande är en något vanligare form av sysselsättning för utrikes födda personer än för inrikes födda. Vidare är andelen företagare större bland män än bland kvinnor. År 2011 var 14 procent av de sysselsatta utrikes födda männen företagare, vilket kan jämföras med 13 procent av de inrikes födda männen. För kvinnor uppgick andelen företagare under samma tidsperiod till sju procent av de sysselsatta utrikes födda kvinnorna, och fem procent bland inrikes födda kvinnor. Andelen företagare är av naturliga skäl lägre bland kvinnor och män som nyligen invandrat till Sverige. Andelen ökar dock med vistelsetid, i synnerhet bland männen (figur 3.9).

Figur 3.9 Utveckling av andel företagare efter vistelsetid bland skyddsbehövande och anhöriginvandrare, invandringsår 2000



Anm: Invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) har exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

Det finns relativt stora skillnader i företagande inom gruppen utrikes födda, både bland kvinnor och bland män. Företagandet är störst bland sysselsatta kvinnor och män födda i Nordamerika och Västasien, och lägst bland kvinnor och män från Sydamerika. Före-

tagande är vidare relativt ovanligt bland sysselsatta kvinnor födda i Afrika, bland vilka endast två procent var företagare 2004 (Hedberg, 2009).

Majoriteten av nyföretagarna, oavsett kön och bakgrund, finansierar företagsstarten med hjälp av egna medel. Andelen företagare med egna medel är dock något högre bland inrikes än bland utrikes födda. Efter egna medel är banklån den vanligaste finansieringskällan (NUTEK, 2007b).

Almi Företagspartner AB erbjuder en särskild variant av banklån. Almi:s uppdrag är att fungera som en marknadskompletterande finansör genom att erbjuda ”riskvillig” finansiering. Genom Almi är det möjligt att få fyra typer av lån:

- *Företagslån* för nya och redan etablerade företag.
- *Mikrolån* för nya och redan etablerade företag med mindre kapitalbehov.
- *Innovationslån* för utveckling av innovationsprojekt.
- *Exportfinansiering* för försäljning på utländska marknader.

En urvalsundersökning bland 5 300 småföretagare födda i 20 olika länder visar att i genomsnitt nio procent av företagarna använt sig av något av de nämnda lånen vid uppstarten av sitt företag (NUTEK, 2007b). Även på denna punkt finns dock stora variationer mellan entreprenörernas ursprungsländer. Cirka åtta procent av företagarna från Iran men bara en procent av företagarna från Afrika har exempelvis erhållit lån från Almi. Över hälften av de utrikes födda företagarna i studien har aldrig varit i kontakt med Almi, vilket i sin tur delvis tycks bero på bristande kunskap om att organisationen finns. Mellan 48 och 65 procent av företagarna i studien svarade nej på frågan om de känner till Almi. Detta indikerar att Almi behöver finna andra vägar att informera om sin verksamhet för att deras lånegivning ska kunna bli det avsedda komplementet även för utrikes födda entreprenörer.

Ogynnsamma ekonomiska villkor för i synnerhet kvinnliga utrikes födda företagare – vårdbranschen är ett undantag

Företag som drivs av personer med utländsk bakgrund omsatte 2006 nära 110 miljarder kronor, bidrog med drygt 35 miljarder kronor i förädlingsvärde och gjorde en total vinst på 2,5 miljarder kronor (Tillväxtverket, 2010). Samtidigt ligger förädlingsvärde,

lönesumma och årsresultat i genomsnitt något lägre i företag som drivs av personer med utländsk bakgrund jämfört med andra företag. Hedberg (2009) konstaterar också att lönegapet mellan inrikes födda och utrikes födda personer är större bland företagare än bland anställda, och att utrikes födda personer tenderar att tjäna mindre på sitt företagande än inrikes födda. Detta gäller i synnerhet utrikes födda kvinnor. Hedberg menar att det är möjligt att tala om tre inkomstskikt bland företagare i Sverige, där de inrikes födda manliga företagarna ligger överst, de inrikes födda kvinnorna och de utrikes födda männen i mitten, och de utrikes födda kvinnliga företagarna underst.

Företagare generellt, och utrikes födda företagare i synnerhet, tenderar att ha en lägre inkomst än personer i samma grupp som är anställda (Integrationsverket, 2006; Hedberg, 2009). Bland anställda utrikes födda kvinnor har exempelvis 36 procent en inkomst under 143 000 kronor per år, vilket kan jämföras med 63 procent bland utrikes födda kvinnliga företagare.⁹ Utrikes födda företagare tjänar, till skillnad från inrikes födda företagare, i regel heller inte tillräckligt mycket för att företagandet ska vara ett ekonomiskt bättre alternativ till att vara arbetssökande (Hedberg, 2009).

Att utrikes födda (kvinnlige) företagare över lag har en lägre inkomst än inrikes födda företagare hänger delvis samman med att utrikes födda personer i högre grad driver företag inom traditionella låginkomststyrken såsom restaurangbranschen. I Hedbergs studie framkommer att i stort sett samtliga utrikes födda restaurangägare i Sverige har en inkomst som kan kategoriseras som låg eller låg/medel. Även inom kunskapsintensiva branscher som i regel kräver högre utbildning har dock utrikes födda företagare, i synnerhet kvinnor, en lägre inkomst än inrikes födda företagare. Totalt 46 procent av de utrikes födda kvinnor som driver företag inriktat mot kunskapsintensiva tjänster tillhör låginkomstskategorin, vilket kan jämföras med 35 procent av de inrikes födda kvinnorna samt 40 respektive 26 procent för de utrikes respektive inrikes födda männen inom samma bransch.

Ett undantag från detta mönster är företag inom hälso- och sjukvård. Drygt fyra av tio utrikes födda kvinnor som driver företag inom denna bransch har en inkomst i den högsta inkomstskategorin. Detta kan jämföras med kvinnliga utrikes födda företagare inom exempelvis handel och restaurang, där endast cirka 5–6

⁹ Motsvarande andel för anställda utrikes födda män samt anställda inrikes födda män och kvinnor är 30, 27 respektive 18 procent.

procent har en hög inkomst. Andelen höginkomsttagare är också något högre bland utrikes födda kvinnor med företag inom hälso- och sjukvård än bland inrikes födda kvinnor inom samma bransch. Också bland inrikes födda kvinnor urskiljer sig hälso- och sjukvård som en sektor där företagandet ger betydligt högre inkomster än i övriga branscher.

Företagande utgör därmed generellt en relativt svårare väg till ekonomisk integration för utrikes födda kvinnor än för utrikes födda män. Att en lägre andel kvinnor startar eget företag behöver inte endast eller främst ha att göra med exempelvis kunskaps- och regelverksbarriärer, utan kan också böttna i att det är mer ekonomiskt rationellt att söka en anställning. För att öka företagandet bland i synnerhet utrikes födda kvinnor, räcker det därmed inte att adressera barriärerna vid starten, utan också stödstrukturer för den löpande driften av företaget är viktigt. För att säkra överlevnaden är tillgång på kapital och rådgivning en viktig faktor både inför uppstarten och under den första tiden. Som nämnts tidigare är det få utrikes födda kvinnor som startar företag som tar del av Almi:s verksamhet med låne- och rådgivning.

Nystartade företags överlevnadsfrekvens varierar stort utifrån kön och bakgrund

Majoriteten av de nystartade företagen finns kvar tre år senare (NUTEK, 2007a). Det finns dock relativt stora skillnader i överlevnadsgrad beroende på företagarens kön och bakgrund. Företag som startats av kvinnliga företagare från Sverige, Latinamerika, Europa (Norden undantaget) och Afrika uppvisar i regel en lägre överlevnadsgrad än företag startade av män från samma länder. Särskilt stora är könsskillnaderna bland företagare från Afrika, där 28 procent av företagen som startades av kvinnor och 55 procent av företagen som startades av män finns kvar tre år efter uppstart. För företagare från Asien, Oceanien, Norden (Sverige undantaget) samt Nordamerika är förhållandet det omvända, i dessa grupper uppvisar företag som startats av kvinnor en högre överlevnadsfrekvens än företag startade av män.

Skillnaderna i nystartade företags överlevnadsgrad beror på flera samverkande faktorer. I *Rapport Integration 2005* (Integrationsverket, 2006) konstateras att det finns ett samband mellan överlevnadsgrad och branschutveckling. I stabila och expansiva branscher,

som byggsektorn eller finansiell verksamhet, är överlevnadsgraden hög. Branscher som handel- samt hotell- och restaurangnäring, inom vilka utrikes födda (särskilt kvinnor) ofta driver företag, uppvisar däremot en betydligt lägre överlevnadsgrad.

Det är också betydligt vanligare att utrikes födda startar företag på grund av arbetslöshet (Företagarna, 2010). Företag som startats på denna grund uppvisar generellt en lägre överlevnadsgrad än företag som startats för att företagaren vill arbeta självständigt, förverkliga sina idéer eller för att han eller hon upplever en efterfrågan på varan (NUTEK, 2007a). Endast hälften av företagen som startats på grund av arbetslöshet var fortfarande verksamma tre år efter uppstart.

3.4 Utanförskapet bland utrikes födda

En ökande andel av befolkningen saknar både arbete och registrerad inkomst

Det finns en växande grupp personer i arbetsför ålder som står utanför arbetskraften och som saknar registrerad inkomst. Fölster (2012) visar att det 2009 fanns 140 000 personer i åldern 16–64 år, eller cirka 2,3 procent av befolkningen i dessa åldrar, som varken arbetade, sökte arbete genom Arbetsförmedlingen, studerade eller fick någon typ av offentlig ersättning (försörjningsstöd, arbetslöshetsersättning, sjukpenning etc.).

En rapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö anger att andelen personer i arbetsför ålder som varken arbetar eller studerar och som saknar registrerad inkomst har ökat i kommunen från 1,7 procent av befolkningen 1990 till 6,5 procent av befolkningen 2008 (Salonen, 2012b). Det motsvarar cirka 12 000 personer. Majoriteten utgörs av utrikes födda män med begränsad vistelsetid i Sverige. Många är danskar och kan därför antas arbeta i Danmark. Sedan 2000 har emellertid även antalet kvinnor och män i utanförskap från länder i Mellanöstern och Asien ökat kraftigt.

En liknande studie har genomförts av Botkyrka kommun (Eldestrand och Berggren, 2011). Studien visar att 15 procent av invånarna i arbetsför ålder i norra Botkyrka varken arbetar eller har en registrerad inkomst från annat håll. Andelen i utanförskap är högre bland kvinnor än bland män. Det är också en relativt högre andel av de utrikes födda som saknar både förvärvsarbete och annan regist-

rerad inkomst. Ungefär 70 procent av kvinnorna som bor i norra Botkyrka är födda utanför Sverige, medan andelen utrikes födda uppgår till 85 procent bland kvinnorna som saknar arbete och inkomst i området. Kvinnorna som saknar arbete och en registrerad inkomst har även en genomsnittligt lägre utbildningsnivå jämfört med övriga kvinnor i norra Botkyrka. En femtedel har dock en eftergymnasial utbildning.

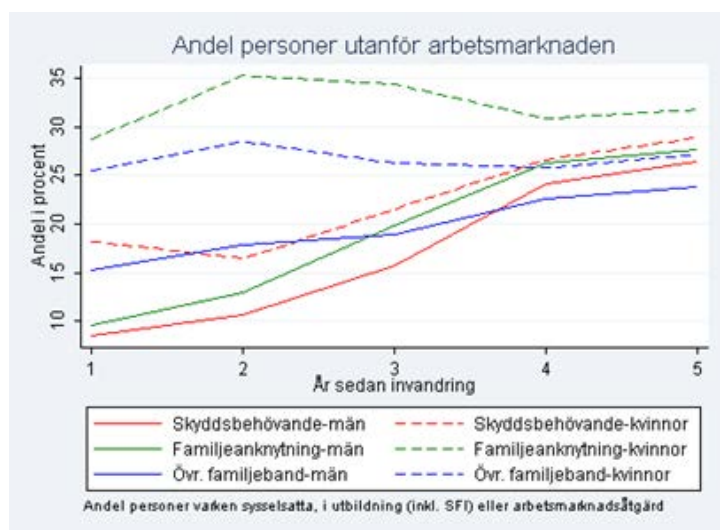
Många nyanlända som saknar arbete deltar inte heller i kvalificerande eller arbetsförberedande insatser under de första åren i Sverige

För att minska risken för att fastna i ett utanförskap är det viktigt att personer som saknar arbete och registrerad inkomst tar del av insatser som kan underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Utredningens analyser av registeruppgifter för dem som invandrat under 2000-talet visar dock att det är en förhållandevis stor andel som varken arbetar, studerar eller deltar i en arbetsförberedande insats¹⁰ under de första åren i Sverige. Andelen ökar dessutom med tiden i landet. Kvinnor som kommer till Sverige som övriga anhörig-invandrare utgör ett undantag. I denna grupp är andelen arbetslösa som inte deltar i kvalificerande eller arbetsförberedande insatser förhållandevis konstant över tid.

Analysen visar vidare att kvinnor, oavsett grund för uppehållstillstånd, i större utsträckning än män saknar registrerad sysselsättning under de tre första åren i Sverige. Det gäller både för nyanlända som invandrade 2000 och för dem som invandrade 2005 (bilaga 2). Drygt en av tre respektive en av fyra kvinnor som kom till Sverige 2005 som anhöriga till en skyddsbehövande respektive som övrig anhörig varken arbetade, studerade eller deltog i arbetsförberedande insatser efter tre år i landet (figur 3.10). Motsvarande andel för kvinnor som fick uppehållstillstånd av humanitära skäl är drygt 20 procent. Det kan jämföras med mellan 15 och 20 procent av männen. Andelen män som saknar sysselsättning ökar dock snabbare över tid. Detta gör att skillnaderna mellan kvinnor och män vad gäller andelen i utanförskap är förhållandevis små (cirka fem procentenheter) efter fem till sex år i Sverige, givet samma grund för uppehållstillstånd.

¹⁰ Utanförskap har här definierats som NEET – Not in Employment, Education or Training. Registren saknar dock uppgifter om individernas deltagande i kommunala arbetsförberedande åtgärder.

Figur 3.10 Andel nyanlända som invandrade 2005 i utanförskap (NEET) efter tid i Sverige (procent)



Anm: Invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) har exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

För nyanlända invandrare sammanfaller ofta utanförskapet med fattigdom och ett socialt utanförskap

Gruppen som befinner sig i utanförskap i befolkningen i stort är mycket heterogen. Den består både av personer som är födda i Sverige och personer som precis invandrat; av högutbildade med hög samlad hushållsinkomst och korttidsutbildade vars hushållsinkomst är mycket låg. I Svenskt Näringslivs studie (Fölster, 2012) återfinns såväl Malmö och Botkyrka som Danderyd bland de tjugo kommuner som 2009 hade högst andel personer utan registrerade inkomster. Villkoren för dem som befinner sig utanför arbetskraften och som saknar registrerad inkomst ser därmed troligen mycket olika ut. Gemensamt för samtliga är dock att de riskerar att få en mycket låg pension, och ingen ersättning utgår vid sjukdom eller arbetslöshet. Detta ställer krav på att de förmår försörja sig på annat sätt också vid sjukdom och hög ålder.

För många nyanlända invandrare sammanfaller det ekonomiska utanförskapet med fattigdom och ett socialt utanförskap. Inkomsterna från övriga familjemedlemmar i dessa hushåll är ofta låga

(avsnitt 3.5.2). Nyanlända har i regel även en begränsad tillgång till informella nätverk som kan bistå med vägledning och information om det svenska samhället (avsnitt 6.4.1). Intervjuer med utrikes födda kvinnor bosatta i norra Botkyrka som står utanför arbetsmarknaden visar att de flesta kvinnorna vill arbeta. Utanförskapet är med andra ord inte självvalt utan bottnar framför allt i bristande upplevda möjligheter att få ett arbete samt praktiska hinder (Eldestrand och Berggren, 2011).¹¹

Utanförskapet bland nyanlända riskerar att permanentas över tid. En person som står utanför arbetskraften och som saknar inkomster från offentliga system saknar i regel också kontakt med de aktörer som kan stödja arbetsmarknadsetableringen, såsom Arbetsförmedlingen och kommunen. Utredningens analys visar att andelen av de personer som saknar arbete som är inskrivna på Arbetsförmedlingen minskar över tid i Sverige bland dem som invandrade till Sverige 2000. Efter tio år i landet är det endast cirka en av fem arbetslösa anhöriginvandrare och en av fyra arbetslösa flyktingmottagna (skyddsbehövande och deras anhöriga) som är inskrivna som arbetssökande, och som därmed har möjlighet att ta del av stöd och insatser som myndigheten erbjuder för arbetsmarknadsetablering (avsnitt 5.2.2). Studien från Botkyrka visar vidare att två tredjedelar av de utrikes födda kvinnorna i utanförskap har varit i Sverige mer än två år, och hälften av dessa har varit i landet mer än tio år. Ju längre tid i utanförskap för dessa kvinnor, desto större är risken att utanförskapet går i arv till deras barn.

3.5 Ekonomisk situation

3.5.1 Fattigdom och ekonomisk utsatthet

Med låg sysselsättningsgrad följer också en ökad risk för ekonomisk utsatthet. Nyanlända utrikes födda har även svaga eller obefintliga relationer till de offentliga försörjningssystem som ställer krav på kvalificering genom arbete. Detta innebär att risken för ekonomisk utsatthet är mycket hög bland nyanlända invandrare.

¹¹ Se avsnitt 6.2 och 6.3 för en mer ingående beskrivning av hur dessa faktorer påverkar utrikes födda kvinnors deltagande i arbetskraften.

Ökade inkomstskillnader

Sverige och de nordiska länderna har generellt sett haft en låg inkomstspridning i internationell jämförelse. Sedan början av 1980-talet, men framför allt sedan 1990-talets krisår, har inkomstojämlikheten börjat öka också i Sverige, från den historiskt låga nivån, mätt som gini-koefficient,¹² på under 0,2 år 1981 till 0,33 år 2010 (Björklund och Jänti, 2011).

I Sverige har den disponibla inkomsten minskat under perioden 1991–2008 för den tiondel av hushållen med lägst inkomster, från drygt hälften 1991 till 41 procent 2008 av medianhushållets inkomster (Salonen, 2012b). I Malmö har minskningen under samma period varit betydligt större. År 2008 hade den fattigaste tiondelen bara drygt en fjärdedel av medianinkomsthushållets inkomster. Salonen framhåller att den ökade inkomstojämlikheten framför allt handlar om skillnader mellan personers positioner på arbetsmarknaden snarare än etniskt relaterade skillnader.

Låga inkomster och försörjningsstöd

Ökad inkomstspridning behöver inte innebära att också fattigdomen har ökat. Definitionerna på ekonomisk fattigdom är många, men grovt sett kan man skilja på två typer av mått, relativa och absoluta. I relativa tal har Sverige sedan 1990-talets början haft en ökad fattigdom medan den absoluta fattigdomen har varit relativt konstant (Socialstyrelsen, 2010).

Relativ fattigdom innebär att ha låga tillgångar jämfört med vad andra har. Relativ fattigdom kan för den drabbade medföra att man t.ex. är utestängd från ett socialt deltagande och att man har otillräcklig kontroll över sina livsvillkor. Det ofta refererade EU-måttet ”inkomster som understiger 60 procent av medianinkomsten” är exempel på en sådan definition. Med relativa mått kan andelen som räknas som fattiga öka även om inkomsterna ökar för alla.

I definitioner på *absolut fattigdom* räknar man alla personer som har tillgångar under ett visst belopp, t.ex. inkomster under försörjningsstödsnormen. Här kan fattigdomen medföra att man inte har råd med näringsriktig kost eller en anständig bostad och att man saknar grundläggande möjligheter att leva ett drägligt liv. Även

¹² Gini-koefficienten mäter inkomstskillnader i en befolkning på en skala mellan 0 och 1, där 0 innebär att inkomsterna är helt jämnt fördelade mellan hushållen, medan 1 innebär att ett hushåll förfogar över alla inkomster.

andelen av befolkningen som har försörjningsstöd är ett vanligt mått på absolut fattigdom. Sedan början av 1990-talet har dock andelen hushåll med inkomst under normen för försörjningsstöd varit nära dubbelt så hög som andelen med försörjningsstöd. Förklaringar till skillnaden kan (förutom vissa mätfel) vara att hushållet har andra inkomster eller tillgångar som gör att socialbidrag inte beviljas, att företagare inte tar ut egen lön, eller att individer av olika skäl inte vill söka ekonomiskt bistånd. Benägenheten att bevilja försörjningsstöd varierar också mellan olika delar av landet.

Måtten på ekonomisk fattigdom har olika för- och nackdelar i och med att de delvis mäter olika aspekter av hur den ekonomiska situationen påverkar livssituationen i övrigt. Andelen ekonomiskt utsatta i befolkningen varierar också beroende på vilken definition som används. År 2005 uppgick t.ex. andelen fattiga till tio procent räknat som andelen med inkomster mindre än 60 procent av medianinkomsten medan andelen av befolkningen med försörjningsstöd uppgick till fyra procent (Dahlberg m.fl., 2008).

Utrikes födda är överrepresenterade bland dem som får försörjningsstöd. Av de vuxna utrikes födda mottog elva procent ekonomiskt bistånd under 2011, vilket kan jämföras med två procent bland inrikes födda (Socialstyrelsen, 2012). Andelen är särskilt hög bland personer från icke-OECD-länder, 2008 hade var fjärde vuxen (18-64 år) som invandrat från dessa länder försörjningsstöd (Mörk, 2011).

Det ekonomiska biståndet har alltmer kommit att bli ett *långvarigt stöd*. Andelen som får bistånd under minst tio månader på ett kalenderår har ökat från 17 procent av alla biståndsmottagare under 1990 till 39 procent under 2011 (Ds 2012:26). År 2011 var det drygt 80 000 hushåll som hade ekonomiskt bistånd i minst tio månader. Utrikes födda utgjorde 60 procent av dessa hushåll (Socialstyrelsen, 2012). Oavsett hushållstyp, har majoriteten av de utrikes födda mottagarna av långvarigt ekonomiskt bistånd varit bosatta i Sverige i fem år eller längre, och cirka 30–40 procent har bott i landet i mer än nio år (tabell 3.1).

Tabell 3.1 Hushåll med långvarigt bistånd¹ bland utrikes födda 2011, fördelat efter vistelsetid i Sverige

	Totalt antal ²	Andel efter vistelsetid i Sverige (procent)			
		0-4 år	5-9 år	10-19 år	20 år-
Samtliga utrikes födda hushåll	49 984	40	21	23	14
utan barn	29 041	40	17	23	17
med barn	20 848	40	26	22	10
Ensamstående kvinnor	19 531	37	21	26	14
utan barn	10 955	39	17	26	16
med barn	8 576	34	26	26	12
Ensamstående män	15 127	43	16	19	20
utan barn	13 882	44	16	19	20
med barn	1 245	33	21	23	19
Sammanboende par³	15 231	42	26	22	7
utan barn	4 204	33	22	32	9
med barn	11 027	45	27	18	7

1. Hushåll som fått ekonomiskt bistånd (inklusive introduktionsersättning) i minst tio månader under kalenderåret.

2. Inklusive utrikes födda med okänt invandringsår. Andelarna summerar därför inte alltid till 100 procent. Antalet avser hushåll där någon av sökande eller medsökande är utrikes född.

3. Samboende, registrerade partnerskap och gifta.

Källa: Socialstyrelsen (2012).

För många utrikes födda övergår därmed de inledande svårigheterna att etablera sig på arbetsmarknaden och bli självförsörjande i återkommande behov av ekonomiskt bistånd även efter lång tid i landet. Detta visas även i SNS Valfördråds rapport *Fattigdom i folkhemmet – från socialbidrag till självförsörjning*. Sannolikheten för att lämna bidragstagandet är minst för personer från icke-OECD-länder (Dahlberg m.fl., 2008), vilket innebär att personer som invandrat från dessa länder löper störst risk att fastna i ett långvarigt beroende av försörjningsstöd. De som lämnar bidragstagandet får dessutom ofta en svagare arbetsmarknadsanknytning och har även hög sannolikhet att återvända till bidragstagandet (Persson, 2011).

Ökad sysselsättning bland utrikes födda är en förutsättning för att barnfattigdomen ska kunna minska

Det är betydligt vanligare att barn till föräldrar som invandrat till Sverige¹³ är ekonomiskt utsatta än barn vars föräldrar är födda i Sverige. Föräldrar som invandrat till Sverige dominerar även bland barnhushållen som haft en låg ekonomisk levnadsstandard flera år i rad (Försäkringskassan, 2012). Fyra av tio i barnhushåll med två sammanboende utrikes födda föräldrar hade en låg ekonomisk standard 2011, motsvarande andel i barnhushåll med inrikes födda föräldrar var fyra av hundra. Andelen ekonomiskt utsatta i barnhushåll har ökat sedan 2006, i synnerhet bland hushåll med utrikes födda föräldrar (Försäkringskassan, 2012).

Tabell 3.2 Andel ekonomiskt utsatta i barnhushåll 2011 samt förändring 2006–2011, fördelat efter föräldrarnas bakgrund

		Andel (procent) med låg ekonomisk standard 2011	Förändring (procentenheter) 2006-2011
Sammanboende med barn	Inrikes födda	4	0
	Utrikes födda	42	+ 8
Ensamstående med barn	Inrikes födda	28	+ 7
	Utrikes födda	60	+ 14

Anm: Med ekonomiskt utsatta barnhushåll avses hushåll som har mindre än 60 procent av medianinkomsten i Sverige. Måttet används även av EU för att mäta ekonomisk utsatthet.

Källa: Försäkringskassan (2012).

I Rädda Barnens rapport *Barns ekonomiska utsatthet i Sverige* (Salonen, 2012a) visas att den ekonomiska utsattheten är synnerligen påfallande bland barn till föräldrar som invandrat till Sverige. År 2009 fanns det 232 000 barn (0–17 år) i familjer med två utrikes födda föräldrar och av dessa levde 40 procent i familjer med låg inkomststandard och/eller försörjningsstöd. Ju kortare tid familjen bott i landet desto högre är risken för ekonomisk utsatthet, men även vart femte barn som varit bosatt i Sverige i över tio år lever i en ekonomiskt utsatt familj.

¹³ I Försäkringskassan (2012) används begreppet "utländsk bakgrund" trots att gruppen definieras som personer som är födda utomlands. Den officiella definitionen av begreppet "utländsk bakgrund", som exempelvis SCB använder, avser en person som är född utomlands eller som har två utrikes födda föräldrar.

Arbetslöshet och svaga språkkunskaper dominerar bland försörjningshindren för utrikes födda

Under 2010 hade 38 procent av alla biståndsmottagare arbetslöshet som främsta skäl till sitt försörjningshinder (Socialstyrelsen, 2011). Nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga med introduktionsersättning utgör en relativt stor grupp, 17 procent, av de utrikes födda med ekonomiskt bistånd. Bland de utrikes födda som *inte* har introduktionsersättning hade 38 procent arbetslöshet som försörjningshinder, medan språkhinder anges för 13 procent av biståndsmottagarna.

Det finns ett tydligt könsmönster i vilket försörjningshinder som anges för utrikes födda biståndsmottagare. Det är vanligare att arbetslöshet anges som ett hinder för män än för kvinnor (tabell 3.3). Språkhinder anges däremot oftare för ensamstående kvinnor med barn (14 procent) och för gifta/sambos med barn (17 procent). För kvinnliga biståndsmottagare förekommer även föräldraledighet/otillräcklig föräldrapenning som det viktigaste försörjningshindret i tio procent av fallen.

Tabell 3.3 Andel utrikes födda biståndsmottagare efter det vanligaste försörjningshindret 2010, fördelat efter hushållstyp (procent)

Försörjnings- hinder	Hushållstyp						Totalt
	Ensamstående kvinna		Ensamstående man		Giftn/sambos		
	utan barn	med barn	utan barn	med barn	utan barn	med barn	
	N=18 341	N=15 645	N=28 371	N=2 578	N=15 615	N=37 366	
Arbetslös	35	38	50	52	28	34	38
Arbetar med låg inkomst	4	5	3	6	4	7	5
Arbetshinder sociala skäl	11	7	12	8	7	4	8
Föräldraledig	0	10	0	2	0	10	5
Sjukskriven/ förtidspens.	21	13	11	14	18	11	14
Språkhinder	9	14	6	8	17	17	13
Annat	12	6	9	4	14	6	9
Utan försörj- ningshinder	4	2	3	2	2	1	2
Kod saknas	5	4	6	4	10	9	7
Summa	100	100	100	100	100	100	100

Anm: Om en biståndsmottagare har haft flera försörjningshinder under året redovisas det vanligaste förekommande. Det innebär att endast ett försörjningshinder redovisas per person i tabellen. För samtliga kategorier gäller att individen kan ha vissa inkomster eller ersättningar men att dessa inte är tillräckliga för att klara försörjningen.

Källa: Socialstyrelsen (2011).

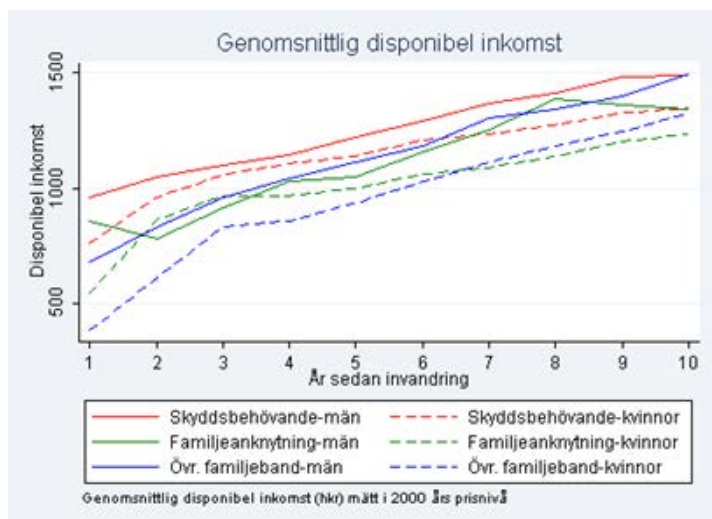
3.5.2 Nyanländas ekonomiska situation

Utredningens analys av etableringsmönstren för dem som invandrade till Sverige 2000 visar att de flesta nyanlända har en relativt låg inkomst de första åren efter invandringen (figur 3.11). Lågst inkomst har kvinnor som kom till Sverige från icke-västliga länder som anhörig-invandrare. Även bland dem som kom som skyddsbehövande och deras anhöriga har dock kvinnor en lägre genomsnittlig inkomst än männen från samma grupper. Det tyder på att kvinnorna i lägre utsträckning tagit del av de introduktionsinsatser och den introduktionsersättning som kommunerna erbjöd flyktningmottagna innan ansvaret överfördes till Arbetsförmedlingen 2010. Mönstret är likartat för dem som kom till Sverige 2005. Som en följd av de

låga inkomsterna är den relativa fattigdomen¹⁴ hög bland nyanlända, i synnerhet under de första åren i landet (bilaga 2).

Nyanländas inkomster ökar över tid i Sverige. Skillnaderna mellan mäns och kvinnors inkomstnivåer kvarstår dock även på längre sikt. Det beror sannolikt på att det tar längre tid för kvinnorna att etablera sig på arbetsmarknaden (avsnitt 3.2.2). En annan förklaring kan vara att kvinnorna i högre grad arbetar inom branscher med relativt låga löner, såsom vård- och omsorgssektorn.

Figur 3.11 Utveckling av genomsnittlig disponibel årsinkomst på individnivå för nyanlända, invandringsår 2000 (100-tal kronor)



Anm: Invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) har exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

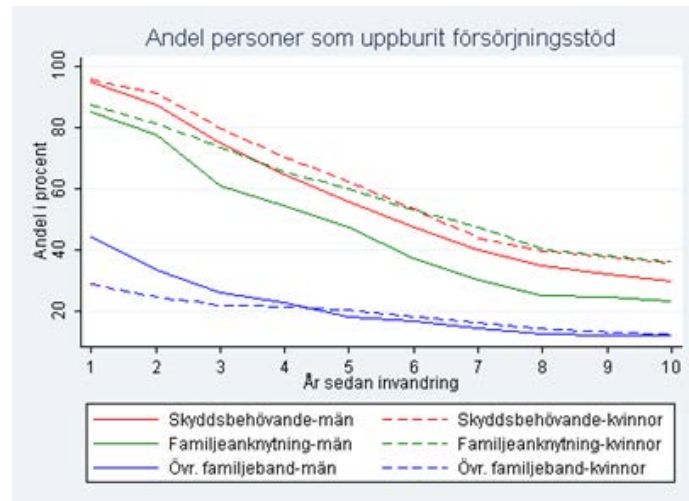
Många nyanlända som kom till Sverige 2000 fick försörjningsstöd under de första åren i Sverige (figur 3.12). Särskilt hög är andelen bland skyddsbehövande och deras anhöriga, vilket beror på att kommuner rapporterar in den kommunala introduktionsersättningen som försörjningsstöd till SCB. Även bland dem som kom som övriga anhöriginvandrare och som således inte tog emot introduktionsersättning fick cirka 40 procent av männen och 30 procent av kvinnorna försörjningsstöd under det första året i Sverige. Det indikerar att anknytningspersonen i dessa fall inte var tillräckligt

¹⁴ Disponibel inkomst under 60 procent av medianinkomsten i riket.

etablerad på arbetsmarknaden för att kunna försörja sin nyanlände anhörig.

Andelen med försörjningsstöd sjunker över tid i Sverige. Men även efter tio år i landet har fyra av tio flyktingmottagna kvinnor och mellan 25 och 35 procent av de flyktingmottagna männen försörjningsstöd. Bland övriga anhöriginvandrare är motsvarande andel under tio procent.

Figur 3.12 Andel personer med försörjningsstöd bland nyanlända, invandringsår 2000 (procent)



Anm: Invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) har exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

Mönstret ser liknande ut för dem som kom till Sverige 2005 med undantag för övriga anhöriginvandrare, bland vilka andelen med försörjningsstöd är lägre under det första året i landet. I denna kohort sjunker också behovet av försörjningsstöd snabbare över tid jämfört med dem som kom 2000 (bilaga 2).

De låga disponibla inkomsterna och den höga andelen försörjningsstödmottagare medför att många nyanlända är förhållandevis fattiga. Bland skyddsbehövande och anhöriginvandrare som invandrade 2005 befann sig 45 procent, eller 6 074 personer, i relativ

fattigdom¹⁵ efter fem år i Sverige (tabell 3.4). Majoriteten av denna grupp utgörs av kvinnor och män utan registrerad inkomst från arbete, studier eller aktivitetsstöd och som således också befinner sig i ett stort utanförskap (se även avsnitt 3.4). Cirka en av fyra i gruppen skyddsbehövande respektive hälften av gruppen anhörig-invandrare befinner sig dock i fattigdom på grund av att deras inkomster från arbete, studier och aktivitetsstöd är mycket låga.

Tabell 3.4 Antal och andel med inkomst från arbete/studier/aktivitetsstöd bland nyanlända i relativ fattigdom 2010, invandringsår 2005

	Skydds- behövande		Anhöriga till skyddsbehövande		Övriga anhörig- invandrare ²	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Saknar inkomst från arbete, studier och aktivitetsstöd (NEET) ¹	1 145	75	303	55	1 946	49
Inkomster från arbete, studier eller aktivitetsstöd	372	25	246	45	2 062	51
Totalt	1 517	100	549	100	4 008	100

¹ I NEET ingår även personer som har en arbetsinkomst som understiger ett prisbasbelopp.

² Invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) har exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

3.6 Slutsatser

Många nyanlända invandrare som kommer till Sverige som skyddsbehövande och anhöriginvandrare möter betydande svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det gäller i synnerhet kvinnor. Både etableringstakt och sysselsättningsgrad är lägre bland kvinnor än bland män. Utrikes födda kvinnor står också i större utsträckning utanför arbetskraften (avsnitt 3.2).

Den svaga anknytningen till arbetsmarknaden gör att många utrikes födda är känsliga för konjunkturförändringar. Men den låga sysselsättningsgraden har också strukturella orsaker. Antalet arbetstillfällen för korttidsutbildade har kontinuerligt minskat de senaste decennierna (avsnitt 3.1.1). En stor del av de lediga arbetena i Sverige

¹⁵ Med relativ fattigdom avses en disponibel inkomst under 60 procent av medianinkomsten i riket.

förmedlas också via personliga kontakter, vilket missgynnar nyanlända som i regel har svaga nätverk (avsnitt 3.1.2).

Många nyanlända kommer även fortsättningsvis möta betydande svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. För att underlätta och påskynda inträdet på arbetsmarknaden bland anhörig-invandrare och skyddsbehövande är det viktigt att nyanlända erbjuds ett relevant stöd. Övriga anhöriginvandrare har i många fall lika stort behov av stöd för etableringen på arbetsmarknaden som de personer som omfattas av etableringslagen. Försörjningskravets utformning säkrar inte att personer som invandrar till Sverige på familjeanknytning kommer till en etablerad person. Utredningens analys visar att det tar lång tid även för många anhöriginvandrare, särskilt kvinnor, innan de får sitt första arbete i Sverige (avsnitt 3.2.2). Hushållens inkomster är i genomsnitt låga, och cirka 40 procent av männen och 30 procent av kvinnorna som kom till Sverige som anhörig till en person som inte omfattas av flyktingmottagandet har försörjningsstöd under det första året i Sverige (avsnitt 3.5.2). Det indikerar att anknytningspersonen i flera fall inte är tillräckligt etablerad för att kunna försörja och bistå den som invandrar.

Det är viktigt att insatserna som nyanlända erbjuds ger en grund för en långsiktigt hållbar etablering på arbetsmarknaden. Utrikes födda tillhör i stor utsträckning marginalarbetskraften. Många arbetar under otrygga anställningsförhållanden som är sårbara vid konjunkturedgångar (avsnitt 3.3). Även om sysselsättningsgraden bland utrikes födda ökar med vistelsetid i Sverige, så ökar också andelen som varken arbetar eller deltar i kvalificerande eller arbetsförberedande åtgärder (avsnitt 3.4). Att nyanlända som inte kommer in på arbetsmarknaden riskerar ett långvarigt utanförskap visas även av att majoriteten av de utrikes födda som är beroende av långvarigt försörjningsstöd utgörs av personer som har varit i landet många år (avsnitt 3.5.1).

4 Nuvarande insatser

I detta kapitel beskrivs de olika insatser som nyanlända kvinnor och män kan erbjudas som stöd för etableringen i det svenska arbets- och samhällslivet. Syftet är att ge en överskådlig bild av omfattningen och bredden av, samt regelverket för, de olika verksamheterna.

Inledningsvis förs en teoretisk diskussion om varför nyanlända kvinnor och män ofta har behov av att bygga på sina kunskaper efter migrationen till ett nytt land, och rollfördelningen beskrivs mellan de två främsta aktörerna för etableringsinsatser, Arbetsförmedlingen respektive kommuner. Sedan följer en genomgång av de olika kompetenshöjande och arbetsförberedande insatserna som kan vara aktuella för en nyanländ att delta i under den första tiden i Sverige – arbetsförberedande insatser, språkutbildning, övriga utbildningsinsatser, samhällsorientering, samt nätverksbyggande. Kapitlet avslutas med en beskrivning av vilka försörjningskällor som kan vara aktuella för nyanlända kvinnor och män vid deltagande i olika insatser och en beskrivning av hur finansieringen av insatserna är utformad.

Analysen av i vilken utsträckning nyanlända kvinnor och män tar del av olika insatser, hur snabbt de påbörjar olika aktiviteter och i vilken utsträckning och av vilka skäl de avbryter sitt deltagande redovisas huvudsakligen i kapitel 5.

4.1 Den första tiden en investeringsperiod

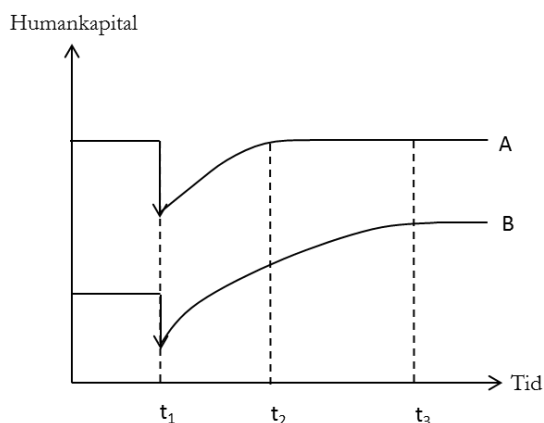
De första åren i ett nytt land kan ses som en investeringsperiod. Då ska grunden läggas eller förstärkas för ett hållbart deltagande i det nya landets arbets- och samhällsliv. De individuella förutsättningarna och behoven kan se mycket olika ut. Men för de flesta utrikes födda personer innebär flytten till Sverige att deras befintliga

humankapital minskar i värde (deprecieras). Detta dels genom att migrationen ofta medför ett nytt språk, dels genom att tidigare arbetslivserfarenhet och utbildning inte alltid är direkt överförbar till svenska förhållanden. För många migranter innebär flytten till ett nytt land dessutom att deras tillgång till informella nätverk minskar.

Flyttfaktorn, och därmed behovet av att initialt komplettera kunskaper och erfarenheter, kan vara särskilt stor vid migration till länder som Sverige. Arbetsmarknaden utmärks av en hög grad av specialisering, och dessutom är det svenska språket ett litet språk som få personer behärskar innan de invandrar. Även värderingsmässiga skillnader kan innebära att flyttfaktorn är större vid invandring till Sverige än vid migration till många andra länder. I World Values Survey framstår Sverige som ett värderingsmässigt avvikande land med betydligt mer sekulära och individualiserade (eller självförverkligande) värden än övriga länder som ingår i studien (von Bahr, 2012). Sverige hör också till de länder i världen som är mest jämställda, vilket kan innebära att nyanlända behöver förhålla sig till ett nytt synsätt på kvinnors och mäns roller i samhället.

Behovet av en inledande *investeringsperiod* illustreras i figur 4.1. Tidpunkt 1 representerar invandringstillfället för två individer med högt (A) respektive lågt (B) ursprungligt humankapital. Oavsett utgångsnivå innebär migrationen en initial förlust av humankapital, som behöver återuppbyggas genom att lära sig språket, bygga nya arbetsrelevanta nätverk och översätta eller komplettera befintlig utbildning så att den blir gångbar i det nya landet. För person B krävs större investeringar än för person A. I detta fall räcker det inte bara att återuppbygga det humankapital som förlorades vid migrationen. Person B måste också höja sin ursprungliga nivå för att möta den svenska arbetsmarknadens kompetenskrav. Investeringsperioden (t_1 - t_3) blir därför längre för person B.

Figur 4.1 Humankapitalets utveckling från migrationstidpunkten



Källa: Egen bearbetning av Eriksson (2010).

I enlighet med integrationspolitikens mål om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, ska i första hand *generella åtgärder* som når ut till hela befolkningen vara tillgängliga för nyanlända invandrare som har behov av att bygga upp sin kompetens. Den kommunala vuxenutbildningen utgör ett exempel på sådana insatser. De generella åtgärderna kompletteras av *riktade åtgärder* för att stödja och underlätta nyanländas etablering under de första åren i Sverige. Utbildning i svenska för invandrare (sfi) och instegsjobb är två sådana exempel. Nyanlända som tagits emot som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt eller deras anhöriga omfattas av etableringslagen (2010:197) och har i enlighet med denna lag även rätt till en etableringsplan med *särskilda etableringsinsatser* under den första tiden, samt rätt att välja en etableringslots (se vidare avsnitt 4.3.1).

Nyanländas tillgång till utbildning och arbetsförberedande insatser är reglerad på olika sätt. Vissa insatser har nyanlända *rätt* att delta i, under förutsättning att de tillhör målgruppen för insatsen. Det gäller exempelvis kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, som är en rättighet för alla vuxna som saknar grundskolekompetens. På motsvarande sätt är sfi en rättighet för alla personer över 16 år som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Andra insatser *kan* nyanlända erbjudas möjlighet att delta i. Erbjudandet om deltagande är i dessa fall beroende av att aktören som anordnar insatsen fattar beslut om deltagande. Detta gäller de

arbetsförberedande insatser som Arbetsförmedlingen och kommunen anordnar. Nyanlända som omfattas av etableringslagen utgör ett undantag, eftersom de genom sin rätt till särskilda etableringsinsatser även har rätt till arbetsförberedande insatser.

4.2 Aktörer och deras uppdrag

4.2.1 Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsmarknadspolitik är ett huvudsakligen statligt ansvarsområde. Målet är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad för att bryta utanförskapet och uppnå en varaktigt högre sysselsättning. Även om arbetsmarknadspolitikens ramar sätts av riksdag och regering finns flera aktörer verksamma på den arbetsmarknadspolitiska arenan. Det framgår av den andra paragrafen i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten: ”Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska bedrivas i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer.”

Arbetsförmedlingen ansvarar för att arbetsmarknadspolitiken genomförs i enlighet med de mål och riktlinjer som riksdag och regering fastställer. Enligt myndighetens instruktion ska Arbetsförmedlingen prioritera dem som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. Myndigheten har också ett särskilt ansvar för nyanlända invandrare:

Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

(Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen)

Sedan lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare trädde i kraft i december 2010 har staten genom Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för nyanlända flyktingmottagnas etablering (avsnitt 4.3.1). Arbetsförmedlingen har genom denna lag tillförts ett särskilt uppdrag; att samordna etableringsinsatserna för de nyanlända som omfattas av etableringslagen. För dessa nyanlända ska Arbetsförmedlingen upprätta en individuell etableringsplan med insatser för att underlätta och

påskynda den nyanländes etablering. Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med bl.a. berörda kommuner.

4.2.2 Kommunernas uppdrag

Utbildning inom grundskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning är kommunala kärnuppgifter och hör till de generella åtgärder som vänder sig till hela befolkningen. Kommunal vuxenutbildning är samtidigt en verksamhet av stor betydelse för många nyanländas arbetsmarknadsinträde. Kommunerna är även huvudmän för utbildning i svenska för invandrare (sfi) som särskilt riktar sig till nyanlända personer. Det kommunala ansvaret för dessa verksamheter regleras i Skollagen (2010:800). Kommunerna är därutöver skyldiga att anordna samhällsorientering för nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Kommuner anordnar och bedriver även arbetsmarknadsrelaterade åtgärder i syfte att minska arbetslösheten och skapa möjligheter för arbetslösa att komma närmare den reguljära arbetsmarknaden. Enligt lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd ska alla kommuner ha en arbetslöshetsnämnd med uppgift att främja kommunala åtgärder för att förebygga och minska arbetslöshet. Kommunallagen (1991:900) anger vidare att kommunerna har möjlighet att åta sig uppgifter av allmänt intresse för kommunens invånare, där insatser för att främja sysselsättning och tillväxt kan ingå. Kommunerna har även möjlighet att ingå överenskommelse med Arbetsförmedlingen om att anordna arbetsförberedande aktiviteter för arbetssökande enligt lagen (2007:1360) om kommunernas medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Kommunernas arbetsförberedande insatser riktar sig dock huvudsakligen till arbetslösa kommuninvånare som har behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning. Enligt Socialtjänstlagen (2001:453) ska socialtjänsten stärka den enskildes möjligheter att ta aktiv del i samhällslivet samt försörja sig själv. I detta stöd kan olika typer av kompetenshöjande insatser ingå. Kommunerna får dock inte bedriva verksamhet som faller inom ramen för statens och eller annan aktörs uppdrag. En kommunal arbetsförberedande insats ska därför komplettera den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver för arbetssökande.

4.3 Arbetsförberedande insatser

4.3.1 Tjänster, program och insatser hos Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens tjänster

Alla personer som skriver in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen ska ha en individuell handlingsplan som ska upprättas senast 30 dagar efter inskrivningstillfället. När arbetsförmedlaren och den arbetssökande upprättar en handlingsplan görs en bedömning av den arbetssökandes behov och en eller flera tjänster tilldelas utifrån bedömningen av den sökandes förutsättningar på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen erbjuder åtta tjänster för arbetssökande och två för arbetsgivare. Kopplat till varje tjänst finns ett antal metoder, insatser och arbetsmarknadspolitiska program. Metoderna ska fungera som ett stöd för det praktiska arbetet med de arbetssökande, säkerställa en hög professionalitet hos handläggarna och ge samma arbetssätt över hela landet. De erbjudna tjänsterna är:

- klargöra dina arbetsförutsättningar,
- anpassa din arbetssituation,
- söka arbete,
- förbättra ditt arbetssökande,
- vägledning till arbete,
- utbildning till arbete,
- starta eget företag, samt
- arbetsförberedande insatser.

Samma sökande kan ta del av flera tjänster eftersom tjänsterna kan erbjudas i följd, men det är också vanligt att flera tjänster kombineras parallellt. Tjänsterna kan ses som en inledande klassificering av vilken del av Arbetsförmedlingens verksamhet som är aktuell för den sökande.

Den vanligaste tjänsten är *söka arbete*, följt av tjänsten *förbättra ditt arbetssökande*. *Klargöra dina arbetsförutsättningar* är till för arbetssökande som behöver fördjupat stöd för att klargöra sina förutsättningar för arbete eller utbildning. Det gäller den som är osäker på sin arbetsförmåga eller har andra svårigheter som påverkar val av arbete eller utbildning. Tjänsten *starta eget företag* inkluderar i första steget endast information om att driva ett eget företag. Därefter kan den

sökande om det bedöms lämpligt anvisas till programmet start av näringsverksamhet.

Sedan 2011 finns även tjänsten *arbetsförberedande insatser* som främst är avsedd för arbetssökande som ska återgå i arbete efter en lång sjukfrånvaro, arbetssökande med funktionsnedsättning och arbetssökande med lång tids arbetslöshet. Tjänsten förutsätter beslut och anvisning till ett program.

Förmedlaren ska utifrån den sökandes bakgrund samt läget på arbetsmarknaden göra en bedömning av det individuella behovet av stöd. Som ett komplement till förmedlarnas professionella bedömning används från och med januari 2012 ett bedömningsstöd vid inskrivningen. Syftet med bedömningsstödet är att tidigt kunna identifiera arbetssökande som riskerar långvarig arbetslöshet och därigenom säkerställa att dessa personer så tidigt som möjligt får tillgång till rätt stöd utifrån sina individuella behov.

Arbetsmarknadspolitiska program

Inom ramen för Arbetsförmedlingens tjänster finns ett antal arbetsmarknadspolitiska program som syftar till att stärka den arbetssökandes möjligheter att få eller behålla ett arbete.¹ När en arbetssökande deltar i ett program får han eller hon ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Arbetsgivaren kan i vissa fall erhålla ersättning för t.ex. handledning vid praktik eller i form av en lönesubvention. En sökande som tackar nej till ett anvisat program riskerar att bli av med eller få sänkt ersättning varför det finns starka incitament att delta i programmen.

¹ Lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program anger de övergripande bestämmelserna om de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Tabell 4.1 Arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd

Insats	Särskilda regler för deltagande	Antal deltagare/månad 2011	Andel utrikes-födda ¹	Omfattning i tid
Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling	Alla	2 300	27 %	Individuellt
Arbetsmarknadsutbildning – inom garantierna ²	> 24 år ¹	3 600 (5 400)	33 %	6 mån eller tills målet är nått
Arbetspraktik – inom garantierna ²	Särskild målgrupp kan vara invandrade utan erfarenhet från svenskt arbetsliv	5 900 (6 000)	40 %	3–6 månader
Arbetslivsinriktad rehabilitering	Kan vara nyanlända med stödbehov och/eller långvarigt beroende av försörjningsstöd	12 300	18 %	< 6 månader
Arbetslivsintroduktion	Övergång fr FK för den vars sjukpenning tagit slut och som saknar/ inte kan återgå till sitt tidigare arbete	4 400	22 %	< 3 månader
Förberedande eller orienterande utbildning – inom garantierna ²	> 24 år	7 100 (2 600)	53 %	< 6 månader
Fördjupad kartläggning och vägledning	> 24 år	2 000	23 %	12 veckor
Jobb- och utvecklingsgarantin	Den som förbrukat sina ersättningsdagar från a-kassa, + varit arbetssökande i över 14 månader	91 000	29 %	Ingen bortre tidsgräns
Jobbgaranti för ungdomar	16–25 år ¹	38 800	15 %	15 månader
Start av näringsverksamhet	> 24 år ² Inkl. vissa unga < 25	2 800	23 %	6 månader

¹ Avser beslut (både inom och utanför garantierna) för utrikes födda personer.² Siffror "inom garantierna" anger aktiviteter som ingår i garantiernas totalsiffror. För att undvika dubbelräkning avser siffran för arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning bara insatser inom programmen, exklusive deltagare inom garantierna.³ Stöd kan också lämnas till personer bosatta i regionalpolitiska stödområden som inte är arbetslösa.

Källa: Arbetsförmedlingen (2012d).

Arbetssökande kan anvisas till ett program efter beslut från Arbetsförmedlingen. Deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt

program utgör ingen rättighet utan beslutet utgår från myndighetens bedömning av den arbetssökandes behov.

Nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga som omfattas av etableringslagen har rätt till etableringsinsatser i upp till två år och kan under denna etableringsperiod anvisas till samtliga Arbetsförmedlingens program. För insatser där krav ställs på att deltagarna ska vara över 25 år för att få delta, gäller att personer som omfattas av etableringsuppdraget kan få ta del av programmet innan de fyllt 25 år. Sedan 2010 är det möjligt att kombinera programmet jobbgaranti för ungdomar med utbildning i svenska för invandrare. Utöver de program som redovisas i tabell 4.1 deltog under 2011 knappt 300 personer i genomsnitt per månad i särskilda projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

Jobb och utvecklingsgarantin är det mest omfattande programmet, med drygt hälften av alla deltagare i program med aktivitetsstöd 2011. Jobb- och utvecklingsgarantin riktar sig till dem som har varit utan arbete en längre tid. Arbetssökande som har förbrukat sina 300 ersättningsdagar med ersättning från a-kassan och inte kvalificerat sig för en ny period med arbetslöshetsersättning erbjuds att delta i programmet.² Likaså kan sökande som inte har uppfyllt arbetsvillkoret för arbetslöshetsersättning men som har varit anmäld som arbetssökande anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin efter 14 månaders arbetslöshet.³ Arbetssökande kan inom ramen för jobb och utvecklingsgarantin delta i samtliga Arbetsförmedlingens insatser.

Programmet är uppdelat i tre faser: Fas ett och två omfattar som längst 450 dagar med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Fas ett är främst inriktad på förberedande insatser och fas två inriktas på arbetspraktik och arbetsträning. I tredje fasen inom garantin, sysselsättningsfasen, anvisas den arbetssökande som efter 450 ersättningsdagar ännu inte fått arbete till en sysselsättningsplats hos en anordnare.

² Arbetssökande med barn under 18 år har tillgång till ytterligare 150 ersättningsdagar.

³ Innan årsskiftet 2011/2012 var tidsgränsen 18 månader för arbetssökande som inte kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning.

Program särskilt inriktade mot utrikes födda

Flera av programmen med aktivitetsstöd har en bred målgrupp, men inrymmer samtidigt insatser som är särskilt anpassade mot olika gruppers behov. I flera fall finns inom de olika programmen åtgärder som är inriktade mot de särskilda behov som nyanlända invandrare kan ha.

Förberedande eller orienterande utbildning vänder sig till arbets-sökande som behöver en stödinsats för att sedan kunna gå in i en arbetsmarknadsutbildning eller annat arbetsmarknadspolitiskt program. Det kan t.ex. vara nyanlända personer som har behov av yrkes-svenska, validering av arbetslivserfarenhet förvärvad i andra länder eller grundläggande utbildning som förberedelse inför programmet start av egen näringsverksamhet.

De *förberedande insatserna* syftar till att underlätta för den arbets-sökande inför vidare utbildning eller andra arbetsmarknadspolitiska program. Insatserna är ofta individuellt anpassade och kan i vissa fall även inkludera t.ex. sfi och utbildning på grund- eller gymnasienivå inom det reguljära utbildningsväsendet.

Arbetsplatsintroduktion är till för den som saknar eller har begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv, den som deltar eller har deltagit i introduktionsprogram, samt den som riskerar att bli lång-tidsinskriven. Inom Arbetsförmedlingens praktikprogram finns *prova-på-plats* vars syfte är att ge en tidig kontakt med arbetslivet i Sverige för arbetslösa som inte har någon eller en mycket begränsad erfarenhet från svenskt arbetsliv. Ersättning för handledning betalas till arbetsgivare. Denna form av praktik ska användas tidigt efter att Arbetsförmedlingen gjort en kartläggning av den sökandes bakgrund, erfarenheter och önskemål. Prova-på-plats kan pågå i högst tre månader.

Subventionerade anställningar

Arbete med anställningsstöd är en arbetsmarknadspolitisk insats som innebär att arbetsgivaren får kompensation för att anställa personer som har svårt att få arbete. Med ett subventionerat arbete blir den arbetssökande anställd hos en arbetsgivare och får lön av denne. Arbete med anställningsstöd rymmer, utöver flera särskilda insatser för arbetssökande med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga, särskilt anställningsstöd för personer som deltar i

jobb- och utvecklingsgarantin samt instegsjobb, som vänder sig till nyanlända invandrare. Syftet med anställningsstöden är att de ska öka möjligheterna för personer med en svag anknytning till arbetsmarknaden att få ett arbete. Särskilt anställningsstöd har minskat i omfattning i takt med att nystartsjobben har ökat. I maj 2012 hade 4 374 personer särskilt anställningsstöd, varav 32 procent var utrikes födda.

En förutsättning för att få *instegsjobb* är att deltagaren studerar sfi samtidigt som han eller hon arbetar. Målgruppen för instegsjobb är arbetslösa som beviljats uppehållstillstånd eller uppehållsrätt under de senaste 36 månaderna.⁴ Instegsjobb får beviljas i högst 24 månader och för högst sex månader åt gången. Anställningen kan vara tillsvidare-, prov- eller visstidsanställning. Anställningsstödet till arbetsgivaren uppgår till 80 procent av lönekostnaden (högst 800 kronor per dag) och kan beviljas både till privata och offentliga arbetsgivare. I maj 2012 hade 2 191 nyanlända invandrare instegsjobb.

Nystartsjobb räknas inte till de arbetsmarknadspolitiska programmen eftersom det inte är Arbetsförmedlingen som anvisar individen till insatsen. Nystartsjobb är ett ordinarie arbete med en lönesubvention som utgår till arbetsgivaren som anställer en person som varit arbetslös eller sjukskriven längre än tolv månader eller som har invandrat de senaste tre åren. Nystartsjobb är en rättighet för en person som uppfyller de uppställda kraven, vilket innebär att det inte behöver förmedlas via Arbetsförmedlingen. Däremot ska myndigheten godkänna att anställningen motsvarar de uppställda kraven och beslutar sedan om stödet för ett år i taget.

Arbetsgivaren får en ekonomisk kompensation för nystartsjobb vilken för anställda som fyllt 26 år motsvarar två gånger arbetsgivaravgiften (62,84 procent på lönesumman). För personer över 26 år utgår subventionen under lika lång tid som personen varit arbetslös eller sjukskriven, dock som längst i fem år. I maj 2012 hade 44 112 personer nystartsjobb, 43 procent var utrikes födda.

Särskilda insatser för nyanlända som omfattas av etableringslagen

Arbetsförmedlingen fick i samband med att lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända trädde i kraft i december 2010 ett övergripande ansvar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatser

⁴ Tid för vård av barn under två år räknas inte in.

som syftar till att underlätta och påskynda de flyktingmottagnas etablering i arbets- och samhällslivet. Målgruppen är nyanlända som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Även anhöriga till dessa omfattas under förutsättning att de ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen folkbokförts i en kommun. Även nyanlända som har fyllt 18 men inte 20 år omfattas om de saknar föräldrar i Sverige.

Insatsernas inriktning och upplägg fastställs av Arbetsförmedlingen i en individuellt utformad etableringsplan, som ska upprättas inom tolv månader från första folkbokföringen i en kommun. Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Planen ska omfatta högst 24 månader och minst innehålla:

1. utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen,
2. samhällsorientering, och
3. aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

Nyanlända som har rätt till etableringsinsatser kan erbjudas samtliga Arbetsförmedlingens program. Särskilda regler för inskrivningstid eller ålder gäller därmed inte denna grupp.

Nyanlända personer som omfattas av etableringslagen har även rätt att välja en etableringslots. Lotsen ska stödja den nyanlände med etableringen i arbets- och samhällslivet. I lotsens uppdrag ingår bland annat att kontakta arbetsgivare, att ge råd och stöd vid yrkes- och studievägval, coachning och att ge stöd i olika sociala frågor. Etableringslotsen är en fristående aktör som har ett bredare uppdrag än att vara en coach och ska stödja individen utifrån hela dennes livssituation. Tillsammans med den nyanlände ska lotsen vara med och utveckla den etableringsplan som Arbetsförmedlingen och den nyanlände har upprättat.

Lotsen ska stödja den nyanlände under hela etableringsperioden. Den nyanlände väljer själv lots bland ett flertal olika aktörer som erbjuder lotstjänsten (folkhögskolor, utbildningsanordnare, frivilligorganisationer m.fl.). Ersättningen till lotsarna är prestationsbaserad, vilket gör att lotsen har ett ekonomiskt intresse av att den nyan-

lände så snabbt som möjligt kan försörja sig själv. En etableringslots arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

4.3.2 Kommunala arbetsförberedande insatser

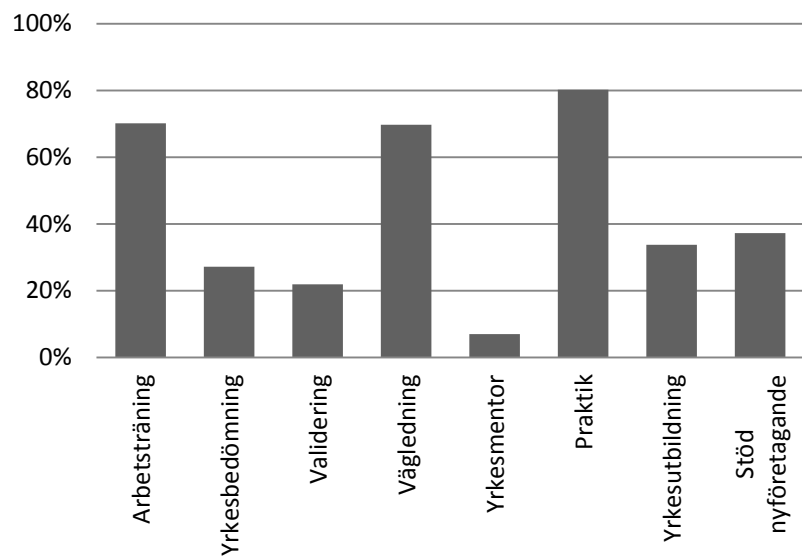
Kommuner har ofta en omfattande verksamhet inom det arbetsmarknadspolitiska området. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, 2011) finns det arbetsmarknadsenheter i 85 procent av Sveriges kommuner. I en kartläggning av kommunala insatser för arbetslösa som uppbar försörjningsstöd uppskattades att det 2002 fanns fler än 13 000 deltagare i cirka 800 olika aktiveringsprogram i 200 kommuner (Salonen och Ulmestig, 2004). Sedan dess har omfattningen ökat. Aktuella siffror från de så kallade Jobbtorgen i Stockholms stad visar att cirka 8 000 personer per år blir hänvisade till denna verksamhet (USK, 2011). Kommunernas kostnader för arbetsmarknadsinsatser uppskattas till strax under tre miljarder kronor per år (SKL, 2011).

Kommunala arbetsförberedande insatser kan finansieras på flera sätt. Vid sidan av den kommunala budgeten, kan vissa insatser finansieras genom Arbetsförmedlingen. Lagen (2007:1360) om kommunernas medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ger kommunerna möjlighet ingå överenskommelse med Arbetsförmedlingen om att anordna arbetsförberedande aktiviteter för arbetssökande. Om de arbetssökande omfattas av jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar kan kommunerna även erhålla anordnarbidrag för insatserna från Arbetsförmedlingen. Ytterligare en finansieringskälla är EU-fonderna, som kommuner och andra aktörer kan söka medel från för att driva arbetsmarknadsprojekt för bl.a. nyanlända invandrare (avsnitt 4.9.2).

För att få en aktuell bild av vilka arbetsförberedande insatser som kommunerna anordnar i dag har utredningen genomfört en enkätundersökning till samtliga 290 kommuner.⁵ Enkätresultaten visar att nio av tio kommuner anordnar arbetsförberedande åtgärder. Den vanligaste insatsen är praktik, följt av vägledning/coaching respektive arbetsträning. Även yrkesutbildning, stöd för nyföretagande, yrkeskompetensbedömning samt validering är vanliga insatser. Ett fåtal kommuner har insatser med yrkesmentorer (se figur 4.2).

⁵ Enkäten har besvarats av 239 kommuner (82,4 procent). Se bilaga 3 för bortfallsanalys och enkätfrågor. Svarsfrekvensen på enstaka frågor är i vissa fall lägre.

Figur 4.2 Andel kommuner som erbjuder arbetsförberedande insatser, fördelat på typ av insats (procent)



Källa: Utredningens enkätundersökning ställd till kommunerna (bilaga 3).

De kommunala insatsernas syfte är att stödja deltagarens etablering på arbetsmarknaden så att han eller hon kan bli självförsörjande. Utformning och målgrupper kan dock i hög grad skilja sig mellan olika kommuner.

Enkätsvaren visar att personer med försörjningsstöd utgör den vanligaste målgruppen för kommunernas arbetsförberedande insatser.⁶ I majoriteten av kommunerna kan även flyktingmottagna personer med introduktions- eller etableringsersättning delta i insatserna. Deltagare med aktivitetsstöd som anvisats från Arbetsförmedlingen är ytterligare en målgrupp.

⁶ I vissa kommuner kan även ungdomar mellan 16–20 år hänvisas till kommunens arbetsförberedande insatser.

Tabell 4.2 Andel kommuner som erbjuder arbetsförberedande insatser (procent)

Målgrupp	Arbets- träning n=186	Yrkes- bedömn n=67	Valid- ering n=53	Väg- ledning n=191	Praktik n=222	Yrkes- utbildning n=83	Start av företag n=94
Försörjnings- stöd	64	20	15	62	71	22	27
Etablerings- ersättning	46	17	16	46	58	22	27
Anvisning från AF	54	17	12	47	56	15	22
Anvisning från FK	39	9	8	30	33	10	12

Anm: Andelen är beräknad utifrån antalet kommuner som besvarat enkäten, 239 kommuner.

Källa: Utredningens enkätundersökning ställd till kommunerna (bilaga 3).

Arbetslösa nyanlända personer som inte uppbär försörjningsstöd eller statliga ersättningar erbjuds som regel inte kommunala arbetsförberedande insatser. I denna grupp ingår många nyanlända anhöriginvandrare.

4.3.3 Insatser för egenföretagande

Arbetsförmedlingens stöd till egenföretagande

Arbetsförmedlingen har även en programinsats för att underlätta start av näringsverksamhet. Stödet ger arbetslösa som har förutsättningar för att starta egen verksamhet bidrag till försörjningen (aktivitetsstöd) under ett inledningsskede. Som förberedelse för starten och stöd under inledningsskedet erbjuder Arbetsförmedlingen på vissa orter informationsträffar, rådgivning och nyföretagarkurs. Stödet kan som längst ges i sex månader, men förlängning av stödet kan ske i vissa fall. Stödet lämnas endast om verksamheten bedöms kunna få en tillfredsställande lönsamhet och ge en varaktig sysselsättning. Stödet får inte heller snedvrider konkurrensförutsättningarna för andra företag.

Almi och Insamlingsstiftelsen IFS Rådgivningscentrum

Almi Företagspartner AB är en kanal för näringspolitiska insatser med syfte att främja näringslivets utveckling. Almi ägs av staten och är moderbolag i en koncern med 19 regionala bolag som har regionala delägare. Almis uppdrag är att skapa tillväxt och förnyelse i näringslivet genom finansiering i kombination med rådgivning. Målet är att innovativa idéer kommersialiseras, att fler livskraftiga företag startas och utvecklas och att fler företag ökar sin konkurrenskraft och tillväxt.

År 1996 startades Internationella Företagarföreningen i Sverige (IFS) för att ge stöd till personer med utländsk bakgrund som vill starta och driva företag i Sverige. Sedan 2007 drivs IFS Rådgivning som ett särskilt kompetensområde inom Almi Företagspartner AB vilket ger kunderna tillgång till Almi:s kapital, kompetens och kontaktnät. IFS rådgivare finns i hela landet som en del av Almi:s regionala bolag. Organisationerna erbjuder finansiering och särskild kompetens kring företagande för entreprenörer med utländsk bakgrund. IFS syfte är att stimulera till att:

- öka företagandet bland människor med bakgrund i olika länder,
- höja kompetensen hos den enskilde företagaren med utländsk bakgrund, samt
- förbättra klimatet för företagande för entreprenörer med utländsk bakgrund.

IFS Rådgivning vänder sig till entreprenörer med utländsk bakgrund som är på väg att starta eller redan driver ett företag. Rådgivarna på IFS talar flera olika språk och de hjälper de invandrade med problem de kan ha gällande språk, lagar och regler i det svenska samhället. IFS erbjuder kostnadsfri rådgivning på olika språk, hjälp med att upprätta en affärsplan, budget, företagsregistrering, låneansökan med mera.

Särskilda medel finns för mikrofinansiering. Mikrofinansiering utgör ett verktyg för att ge möjlighet till sparande, lån och försäkringar till människor som har svårigheter att få lån hos de traditionella bankerna. Mikrofinansiering är en relativt ny affärsmodell i Sverige som syftar till social och finansiell integration av människor på arbetsmarknaden. Utbildning och coachning av entreprenörer kombineras med mikrolån med syfte att nya företag ska överleva den initiala fasen.

Tillväxtverket

Tillväxtverket har i uppdrag från regeringen att under 2009–2012 fördela verksamhetsbidrag för resurscentra för kvinnor. Syftet med verksamheten är att bidra till jämställdhet i det regionala tillväxtarbetet genom att synliggöra kvinnors villkor och öka kvinnors delaktighet. Under programperioden har stöd beviljats bl.a. till några verksamheter med utrikes födda kvinnor i Stockholm och Malmö, för att undersöka utrikes födda kvinnors utfall i Arbetsförmedlingens verksamhet och hinder för utrikes födda kvinnliga entreprenörer.

Inom Tillväxtverkets program Företagare med utländsk bakgrund har flera projekt drivits för att utveckla kvalificerade rådgivningsinsatser, huvudsakligen med inriktning på företag som vill växa. Som en del i programmet har Almi utvecklat ett särskilt mentorprogram för företagare med utländsk bakgrund. Det senaste året har Tillväxtverket också bedrivit regionalt uppsökande verksamhet bland invandrare, bjudit in till informationsträffar, seminarier och informerat i sfi-klasser. De som har affärsidéer erbjuds personlig rådgivning som kan handla om allt från företagsregistrering och juridik till budget och affärsplaner. Behovet är stort att få hjälp med att förstå regelverket och att kunna presentera en affärsplan på ett bra sätt.

Nätverk för Entreprenörer från Etniska Minoriteter (Neem)

Även andra aktörer finns med syfte att stödja invandrade entreprenörer. Nätverket för Entreprenörer från Etniska Minoriteter (Neem) med säte i Katrineholm är verksam på flera orter i Sverige. Nätverket är en ideell förening grundad 2002, vars syfte är att främja entreprenörskap för främst kvinnor med utländsk bakgrund och att synliggöra, uppmärksamma och lyfta fram deras företagande. Genom uppsökande verksamhet har Neem ambitionen att nå grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Föreningen bistår genom flerspråkiga rådgivare vid bl.a. myndighetskontakter inför starten av en egen verksamhet samt med stöd i upp till tre år efter uppstart.

Neem samarbetar tätt med Mikrofinansinstitutet, som förmedlar privata investerares medel för mikrofinansiering. Möjlighet finns att utan annan säkerhet än affärsplanen låna mellan 25 000–250 000 kronor till företagsstart till marknadsmässiga räntor.

Mikrofinansieringsinstitutet står för utlåningen och Neem ansvarar för uppföljning av verksamheten efter start samt ett förberedande coachningsprogram som är obligatoriskt innan man har möjlighet att få finansiering.

Neem har inlett ett projektsamarbete med Arbetsförmedlingen och Tillväxtverket som pågår till 31 juni 2014. Målet är att utveckla och kvalitetssäkra en hållbar modell för att bekämpa utanförskap med hjälp av mikrofinansiering. Målgruppen är arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden, inklusive nyanlända, 85 procent av deltagarna ska vara utrikes födda och 80 procent ska vara kvinnor.

4.4 Språkutbildning

4.4.1 Utbildning i svenska för invandrare (sfi)

Utbildning i svenska för invandrare (sfi) syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Sfi ska även ge grundläggande läs- och skrivfärdigheter till personer som saknar sådana kunskaper. Utbildningen är enligt kursplanen en kvalificerad språkutbildning som tar sikte på de allmänna språkkunskaper som en person behöver för att kunna delta i vardags-, samhälls- och arbetsliv. Målet är att eleven utvecklar sin kommunikativa språkförmåga. Sfi är således inte specifikt inriktat mot att stödja deltagarnas etablering på arbetsmarknaden. Svenskkunskaper är dock i regel en nödvändig förutsättning för att få ett jobb i Sverige. Skollagen (2010:800) anger också att kommunen är skyldig att i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att öva svenska språket i arbetslivet samt att deltagande i sfi kan kombineras med arbetsförberedande insatser eller annan utbildning. Vidare ska undervisningen läggas upp på ett sådant sätt att den är möjlig att kombinera med förvärvsarbete.

Sfi-utbildningen är indelad i tre olika studievägar, vilka riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Sfi 1 utgörs av kurserna A och B, Sfi 2 av kurserna B och C samt Sfi 3 av kurserna C och D. Oavsett vilken studieväg en elev börjar på är tanken att alla elever ska ges möjlighet att studera till och med kurs D. Personer med kort tidigare utbildning eller som inte behärskar det latinska alfabetet har möjlighet att delta i läs- och skrivinlärning. Läs- och skrivinlärningen är inte knuten till någon av kurserna A-D utan utgör en egen del som kan läsas fristående eller

kombineras med någon av kurserna. Undervisningen får ske på elevens modersmål eller annat språk.

Rätten till sfi är inte tidsbegränsad utan omfattar alla folkbokförda personer över 15 år med bristande grundkunskaper i svenska, oavsett hur länge man bott i landet. För att förstärka individens incitament att snabbt lära sig svenska infördes år 2010 en prestationsbaserad stimulansersättning, sfi-bonus, i samtliga kommuner.⁷ Bonusen kan betalas ut till nyanlända invandrare (ej arbetskraftsinvandrare och studerande) som uppnår minst godkänt på kurs B på studieväg 1, kurs C på studieväg 2, eller kurs D på studieväg 3 i sfi inom tolv månader från utbildningens start och inom 15 månader från första folkbokföring i landet.

Det är kommunernas ansvar att erbjuda sfi till de personer som bor i kommunen och som har behov av att delta i undervisningen. Kommunen kan bedriva utbildningen i egen regi eller lägga ut den på entreprenad. Sedan 2009 har även folkhögskolor rätt att anordna samt betygssätta sfi. Utbildningen är dock fortfarande ett kommunalt ansvar.

Enligt Skollagen (2010:800) är kommunerna skyldiga att aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi och för att motivera dem att delta i utbildningen. Som tidigare nämnts ska sfi ingå som en del i den etableringsplan som Arbetsförmedlingen har i uppdrag att upprätta för nyanlända flyktingmottagna. Att kommunerna aktivt arbetar för att nå och motivera potentiella elever har därför framför allt betydelse för dem som inte omfattas av etableringslagen.

Om det inte finns särskilda skäl, ska undervisningen påbörjas inom tre månader efter att rätten till sfi inträtt. Kommunerna har ett särskilt uppdrag att korta väntan på sfi för nyanlända flyktingmottagna. Enligt Skollagen ska varje kommun aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till sfi hos kommunen.

I förordningen (1994:895) om utbildning i svenska för invandrare anges ett riktvärde på 525 timmar för undervisningens omfattning. Riktvärdet får överskridas och underskridas beroende på hur mycket undervisning som krävs för att eleven ska kunna uppnå de kun-

⁷ En försöksverksamhet med sfi-bonus startade i 13 kommuner 2009. IFAU har regeringens uppdrag att utvärdera effekterna av försöksverksamheten.

skapsmål som anges i kursplanen. Sfi ska under en fyraveckorsperiod omfatta i genomsnitt 15 timmar undervisningstid i veckan.

Sfi är en frivillig och kostnadsfri skolform. En nyanländ flyktingmottagen person riskerar dock att förlora delar av sin etableringsersättning om han eller hon inte deltar i utbildningen i den utsträckning som etableringsplanen anger. På motsvarande sätt har kommunen rätt att neka försörjningsstöd till en sökande om han eller hon har behov av kompetenshöjande insatser, såsom sfi, men avstår från att delta i en anvisad insats.

4.4.2 Svenska som andraspråk

Svenska som andraspråk (SAS) ingår som ett ämne i den kommunala vuxenutbildningen (se avsnitt 4.5.1). Undervisningen bedrivs inom ramen för tre kurser (SAS på grundläggande nivå samt SAS A och SAS B på gymnasial nivå), och syftar till att ge personer med annat modersmål än svenska möjlighet att utveckla kunskaper om och färdigheter i det svenska språket. Det finns inga formella förkunskapskrav för att läsa SAS. En del kommuner kräver dock grundläggande kunskaper i svenska för att kunna antas till kursen, till exempel godkänt på sfi D. SAS vänder sig därmed i praktiken inte främst till nybörjare i svenska.

4.4.3 Svenska med yrkesinriktning

För att stärka kopplingen mellan språkundervisningen och arbetsmarknaden, erbjuds ett antal yrkesinriktade svenskkurser som komplement till den allmänna språkundervisningen i sfi och komvux.

Svenska för yrkesutbildade (sfx)

Svenska för yrkesutbildade (sfx) är ingen egen utbildningsform utan bedrivs inom ramen för utbildningarna sfi och svenska som andraspråk i den kommunala vuxenutbildningen (se avsnitt 4.4.1 och 4.4.2). Kommunen kan själv välja om den vill erbjuda sfi med yrkesinriktning. För att kunna läsa sfx måste den sökande i regel uppfylla samma krav som gäller för deltagande i sfi och komvux. En del kommuner har även infört specifika förkunskapskrav för

sfx-utbildningarna. För att läsa svenska för bussförare i Tyresö kommun krävs till exempel att deltagarna har ett svenskt B-körkort.

Sfx fokuserar på de språkkunskaper som deltagaren behöver för att kunna utöva ett visst yrke i Sverige och kan vara inriktad mot både okvalificerade och kvalificerade yrken. I Stockholms län, som är ett av länen i Sverige med mest utvecklad sfx-utbildning, erbjuds för närvarande undervisning inom åtta olika yrkeskategorier, vilka omfattar allt från bussförare till företagare och medicinsk personal. Vid sidan av ren språkundervisning, innehåller sfx-utbildningen ofta andra komponenter som ska underlätta för deltagarna att få arbete inom yrket efter att utbildningen avslutats. I svenska för företagare i Botkyrka kommun läggs exempelvis stor vikt vid att deltagarna bygger nätverk med myndigheter, organisationer och företag. I kursplanen ingår även upprättande av en affärsplan.

Yrkessvenska på yrkesvux

Mellan 2009 och 2013 har kommunerna möjlighet att ansöka om ett särskilt statsbidrag för gymnasial vuxenutbildning med yrkesinriktning (avsnitt 4.5.1).⁸ Förutom karaktärsämneskurser med yrkesinriktning kan statsbidraget även finansiera utbildning i ämnet yrkessvenska. Målgruppen för svenskkurserna är vuxna som inte har svenska som sitt modersmål, men som behöver en yrkesinriktad språkutbildning för att öka möjligheten till arbete. Det är frivilligt för kommunerna att ansöka om statsbidraget samt att anordna yrkessvenska. Kursens tillgänglighet kan därför variera mellan olika kommuner och tidsperioder. Våren 2011 uppgav knappt hälften av Sveriges kommuner att de anordnar yrkessvenska (Skolverket, 2011a).

Enligt Skolverket får kommunen inte ställa några förkunskapskrav beträffande språkkunskaper, utan kursen ska vara tillgänglig även för nybörjare i svenska språket. Det hänger samman med att yrkessvenska är en så kallad orienteringskurs. Statusen som orienteringskurs innebär också att yrkessvenska, till skillnad från SAS och sfi, saknar en nationell kursplan. Ingen bedömning eller betygssättning sker heller av deltagarnas kunskaper vid avslut.

Yrkessvenska kan läsas som en fristående kurs. I praktiken kombineras dock ofta undervisningen med en yrkesutbildning.

⁸ Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1) föreslagit att satsningen förlängs till 2014.

Yrkessvenska hos Arbetsförmedlingen

Yrkessvenska är också en av de förberedande och orienterande utbildningar som Arbetsförmedlingen erbjuder (avsnitt 4.3.1). Utbildningen vänder sig till utrikes födda arbetssökande och syftar till att förbereda deltagarna språkligt inför en anställning, utbildning eller ett arbetsmarknadspolitiskt program. Liksom övriga program är deltagande villkorat av en anvisning från Arbetsförmedlingen.

I yrkessvenska varvas teoretisk språkundervisning med arbetsplatsförlagd utbildning. Utbildningen kan normalt pågå i upp till sex månader, men tidperioden kan förlängas för att utbildningens mål ska uppnås. Yrkessvenska kan kombineras med andra insatser, såsom sfi eller annat arbetsmarknadspolitiskt program.

Svenska med yrkesinriktning på Yrkeshögskolan

För att öka deltagarnas förutsättningar att få arbete efter avslutad utbildning, har de flesta utbildningar på Yrkeshögskolan infört möjligheten att läsa svenska med yrkesinriktning som extra stöd. Undervisningen i svenska genomförs parallellt med yrkesutbildningen och vänder sig till personer som studerar vid yrkeshögskolan och som har ett annat modersmål än svenska. För att en nyanländ person ska kunna delta i undervisningen krävs därmed att han eller hon blivit antagen till en yrkeshögskoleutbildning, yh-utbildning, vilket i sin tur kräver gymnasiekompetens (avsnitt 4.5.3).

4.4.4 Kurser i svenska på studieförbund och folkhögskolor

Flera folkhögskolor och studieförbund anordnar kurser i svenska för personer som har svenska som andra språk. En del kurser har en bred inriktning, medan andra är inriktade mot ett specifikt yrke. Folkuniversitetet erbjuder exempelvis både allmänna kurser i svenska språket samt kurser i sjukvårdssvenska.

Kurserna kan även skilja sig med avseende på innehåll. Medan vissa kurser består av renodlad språkundervisning, har andra en kombinerad inriktning mot språk och andra ämnen. Många folkhögskolor anordnar till exempel kursen *Baskurs för invandrare*, som vänder sig till personer som vill förkovra sig i svenska språket samt få en orientering om samhället. Kursen innehåller både språkundervisning

visning, grundläggande datakunskap samt samhällsinformation. En liknande kurs erbjuder Kävesta folkhögskola. I kursen *Allmän kurs med inriktning mot svenska som andraspråk* läser deltagarna på heltid en kombination av svenska, samhällskunskap, matematik, engelska, hälsa samt bild.

Antagningskraven kan variera mellan enskilda folkhögskolor och studieförbund. De flesta folkhögskolor kräver dock att en sökande har uppnått minst godkänt på sfi C eller D eller motsvarande kunskaper i svenska för att kunna antas till kurserna.

All undervisning som bedrivs på folkhögskolorna är avgiftsfri. Studieförbundens kurser är dock i regel belagda med en deltagaravgift.

4.5 Övriga utbildningsinsatser

4.5.1 Kommunal vuxenutbildning

Den kommunala vuxenutbildningen, komvux, syftar till att ge vuxna kunskaper som motsvarar grundskolenivå respektive gymnasienivå. För nyanlända personer kan utbildningen spela en viktig roll för möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden. Kraven på utbildning har ökat under de senaste decennierna till följd av strukturuomvandlingen på arbetsmarknaden. Genom vuxenutbildningen kan en person med låg eller ingen utbildning förvärva de kunskaper som hon eller han behöver för att kunna delta i arbets- och samhällslivet. Vuxenutbildningen ger även nyanlända personer med högre utbildning möjlighet att komplettera med de kunskaper som hon eller han behöver för att kunna studera på universitet.

Den kommunala vuxenutbildningen ska enligt förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning utformas efter den enskildes behov och förutsättningar och kan ha formen av undervisning, handledning och vägledning samt bedömning av måluppfyllelse och kunskaper. Kommunerna är dessutom skyldiga att utforma utbildningen så att den enskildes studier kan kombineras med studier i andra skolformer inom det offentliga skolväsendet för vuxna, t.ex. sfi.

Utbildningens upplägg kan variera mellan olika kommuner, exempelvis med avseende på krav på förkunskaper. Det finns inga formella krav på förkunskaper för att studera på grundläggande nivå. En del kommuner kräver trots detta en viss språknivå för att

en sökande ska kunna antas till utbildningen, exempelvis minst godkänt i sfi D eller motsvarande. Liknande krav förekommer ibland även i den gymnasiala vuxenutbildningen, där vissa kommuner kräver språkkunskaper motsvarande minst godkänt i svenska som andraspråk (SAS) på grundläggande nivå för att en sökande ska kunna antas. Förekunskapskraven är beroende av hur kommunerna tolkat § 11 och 20 i Skollagen (2010:800), som bland annat anger att en person endast har rätt respektive behörighet till grundläggande och gymnasial vuxenutbildning om han eller hon har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Kommunernas vuxenutbildning skiljer sig också åt vad gäller utförare. Varje kommun kan själv välja om den vill driva utbildningen i egen regi eller upphandla en extern utförare, såsom ett utbildningsförbund, ett privat företag eller en folkhögskola. Ytterligare en skillnad rör vilken utbildningstakt kurserna har och därmed hur många kurser en elev måste läsa för att studera på heltid.

Den kommunala vuxenutbildningen är indelad i två nivåer: grundläggande respektive gymnasial nivå. År 2011 studerade 33 000 personer på grundläggande nivå, varav nästan nio av tio var utrikes födda. På den gymnasiala nivån studerade samma år 165 000 personer, varav knappt tre av tio var utrikes födda.

Grundläggande nivå

Utbildning på grundläggande nivå syftar till att ge de kunskaper som en vuxen person behöver för att kunna delta i det svenska samhälls- och arbetslivet. Utbildningen ska också möjliggöra fortsatta studier. Kommunerna är skyldiga att erbjuda grundläggande vuxenutbildning till alla kommunmedborgare över 20 år, som saknar kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och som kan tillgodogöra sig utbildningen. Varje kommun ska aktivt verka för att nå och motivera de vuxna i kommunen som har rätt att delta.

Grundläggande vuxenutbildning anordnas i form av kurser inom tolv kunskapsområden: svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap, religionskunskap, historia, geografi, fysik, kemi, biologi och hem- och konsumentkunskap. Vid sidan av ämnesspecifika kurser kan kommunerna erbjuda så kallade orienteringskurser. Orienteringskurser är lokala kurser som kan ha som mål att underlätta beslut om studie- och yrkesval eller bedömning av elevernas kunskaper i olika ämnen eller kurser. Kurserna

kan även syfta till att öka elevernas studietekniska färdigheter eller till att ge en introduktion till en annan kurs.

Undervisningen kan ges på elevernas modersmål för att underlätta deltagande för personer med bristande kunskaper i svenska. Sådan utbildning måste dock kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket.

Kommunal vuxenutbildning är en frivillig skolform. Arbetsförmedlingen kan dock anvisa en person till grundläggande vuxenutbildning som ett arbetsmarknadspolitiskt program, om han eller hon har rätt till utbildningen (se även 4.3.1). Grundläggande vuxenutbildning kan även ingå som en aktivitet i en nyanländ persons etableringsplan. På motsvarande sätt kan kommuner anvisa en mottagare av försörjningsstöd till den kommunala vuxenutbildningen. Personen måste då delta i utbildningen för att inte förlora sin ersättning.

Gymnasial nivå

Utbildning på gymnasial nivå ska ge eleven kunskaper som motsvarar en slutförd gymnasieutbildning. För att en person ska vara behörig till gymnasial vuxenutbildning krävs att han eller hon är över 20 år, bosatt i Sverige, saknar de kunskaper som utbildningen ska ge samt har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. *Rätt* att delta har bara personer som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men som inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier. Övriga behöriga personer antas till utbildningen i mån av plats, där personer med lägst utbildningsnivå ska prioriteras. Enligt Skollagen (2010:800) ska dock kommunerna sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot de behörigas efterfrågan på och behov av utbildningen. Kommunerna är dessutom skyldiga att informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar.

Liksom den grundläggande vuxenutbildningen anordnas vuxenutbildning på gymnasial nivå i form av kurser. Kurserna får anordnas inom gymnasieskolans ämnesområden med undantag av specialidrott. Svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap, religionskunskap och naturkunskap utgör gymnasiegemensamma kurser.

Sedan 2009 har kommunerna möjlighet att ansöka om ett särskilt statsbidrag för att kunna erbjuda fler deltagare yrkesinriktad

gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux). Syftet med satsningen är att motverka brist på personer med en yrkesutbildning och nå de grupper som saknar gymnasieutbildning med yrkesinriktning, eller som har en gymnasial yrkesutbildning som behöver kompletteras. Statsbidraget är beräknat att ge 5000 fler årsstudieplatser under 2012 och kan finansiera karaktärsämneskurser med yrkesinriktning likväl som utbildning i svenska kopplat till yrkeskurserna. Målgruppen för svenskkurserna är vuxna som inte har svenska som sitt modersmål, men som behöver en riktad språkutbildning för att öka möjligheten till arbete. Den yrkesinriktade vuxenutbildningen ska planeras i samråd med Arbetsförmedlingen och branschintressenter, och tillvarata deltagarnas tidigare förvärvade kunskaper och kompetens.

4.5.2 Vuxenutbildning på folkhögskolor

Folkhögskolornas utbildningsutbud består övergripande av två delar: allmänna kurser samt profilkurser. År 2011 studerade cirka 24 000 personer på folkhögskolornas allmänna kurser och 32 000 personer på profilkurserna. All undervisning är kostnadsfri.

Allmänna kurser, som också kallas behörighetsgivande kurser, vänder sig till personer som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning. Till skillnad från komvux, krävs i regel inga förkunskapskrav för att studera en allmän kurs på gymnasial nivå. En förutsättning för deltagande är dock ofta grundläggande kunskaper i svenska.

De allmänna kurserna utgör ett komplement till den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande och gymnasial nivå. Elever på folkhögskolans allmänna kurser går i regel i en klass som studerar tillsammans på heltid, vilket skiljer sig från komvux där eleverna läser enstaka kurser i grupper med varierande deltagare. På folkhögskolan anordnas dessutom ämnesövergripande undervisning i projektform, vilket innebär att eleverna kan bryta det vanliga schemat för ett projekt som ger kunskaper och därmed också behörigheter i till exempel både engelska, samhällskunskap och matematik på samma gång. De allmänna kurserna ger inga betyg, men folkhögskolorna kan utfärda intyg om grundläggande behörighet för högskolestudier som motsvarar den behörighet som gymnasieskola och komvux ger.

Med *profilkurser* (även kallade särskilda kurser) avses kurser i andra ämnen än de som ingår i det nationella kursutbudet på grundläggande och gymnasial nivå. Det finns även profilkurser som är inriktade mot ett särskilt yrke, såsom teckentolk, fritidsledare, journalist och ljudtekniker. De yrkesinriktade profilkurserna, som också kallas yrkesutbildningar, finns på gymnasial och eftergymnasial nivå. För att kunna antas till en yrkesutbildning på eftergymnasial nivå måste den sökande ha gymnasiekompetens.⁹

Under 2012 erbjuder 46 av de totalt 150 folkhögskolorna kurser som särskilt vänder sig till utrikes födda personer som vill lära sig mer om det svenska samhället och svenska språket. Cirka två tredjedelar av kurserna är allmänna kurser, medan resterande utgörs av profilkurser. De flesta kurserna består av en kombination av svenska och andra ämnen. Röda Korset Folkhögskola i Stockholm erbjuder exempelvis den allmänna kursen ”Hemma i Sverige”, som kombinerar svenska som andraspråk med samhällsorientering och studier i matematik samt datakunskap. En del av kurserna innehåller även arbetsförberedande moment. Kvinnofolkhögskolan i Göteborg anordnar profilkursen ”Svenska och arbetsliv”, där studier i svenska, datakunskap, samhällskunskap och arbetsmarknadskunskap varvas med intervjuträning och arbete i kök eller verkstad en dag i veckan.

4.5.3 Yrkesutbildning på Yrkeshögskolan

Yrkeshögskolan omfattar två eftergymnasiala utbildningsformer som kombinerar teori med arbetslivsanknutet lärande: yrkeshögskoleutbildning (yh-utbildning) och kvalificerad yrkesutbildning (ky-utbildning).¹⁰ År 2011 studerade 44 000 personer på en yh- eller ky-utbildning. Cirka 22 procent av de 16 000 personer som antogs detta år hade utländsk bakgrund (Myndigheten för Yrkeshögskolan, 2012).

Utbildningarna tar sin utgångspunkt i behovet på arbetsmarknaden, vilket medför att deras innehåll och inriktning kan variera över tid. För att säkerställa att utbildningarna motsvarar de krav som ställs i arbetslivet drivs alla utbildningar i nära samarbete med företag och andra arbetsgivare. De senare är aktiva både när

⁹ För fritidsledarlinjen och teckenspråkstolkutbildningen krävs grundläggande behörighet till högstskolestudier.

¹⁰ Ky-utbildning kommer att finnas kvar som längst till och med 2013. Utbildningarna ersätts efter hand av yrkeshögskoleutbildning.

det gäller planering och genomförande av utbildningarna, till exempel genom att vara föreläsare, delta i projekt och erbjuda praktik.

För att antas till en yh-utbildning eller ky-utbildning krävs att den sökande har gymnasiekompetens eller motsvarande kunskaper. Han eller hon måste även ha tillräckliga kunskaper för att kunna tillgodogöra sig utbildningen, vilket bedöms av varje enskild utbildningsanordnare. Många utbildningar har även krav på ytterligare förkunskaper utöver den grundläggande behörigheten, exempelvis relevant yrkeserfarenhet.

4.5.4 Högre utbildning

All högre utbildning i Sverige bedrivs vid statliga universitet och högskolor eller av enskilda utbildningsanordnare som har rätt att utfärda examen. Vid sidan av det ordinarie kursutbudet, anordnar ett antal universitet och högskolor också kompletterande högskoleutbildning för personer som har en högre utbildning från ett annat land. Syftet med utbildningarna är att ge studenterna möjlighet att avlägga en motsvarande svensk examen eller få kunskaper som ger dem behörighet att utöva yrket i Sverige. Enligt förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning, ska den kompletterande utbildningen motsvara högst två års helårsstudier och planeras med hänsyn till studentens tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.

Sedan ett antal år tillbaka har regeringen givit vissa universitet och högskolor i särskilt uppdrag att anordna kompletterande högskoleutbildningar. År 2010 var det åtta lärosäten som fick detta uppdrag med inriktning mot fem yrkesområden: jurister (30 helårsstudenter), lärare (200 helårsstudenter), läkare (75 helårsstudenter), sjuksköterska (80 helårsstudenter), samt tandläkare (30 helårsstudenter). Ytterligare nio lärosäten valde att anordna kompletterande utbildningar samma år. Utbildningarna avsåg samma yrkesområden som utbildningarna som ingick i regeringsuppdraget, samt var inriktade mot ekonomi och förvaltning (Riksrevisionen, 2011).

4.6 Samhällsorientering

Samhällsorienteringen syftar till att underlätta nyanlända personers etablering i det svenska arbets- och samhällslivet. Enligt förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska verksamheten ge deltagarna grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. I samhällsorienteringen ska betydelsen av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna tas upp, liksom den enskildes rättigheter och skyldigheter samt hur samhället är organiserat. Samhällsorienteringen ska innehålla åtta delar, med tyngdpunkt på den praktiska aspekten av att leva i Sverige.

1. Att komma till Sverige.
2. Att bo i Sverige.
3. Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
4. Individens rättigheter och skyldigheter.
5. Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
6. Att påverka i Sverige.
7. Att vårda sin hälsa i Sverige.
8. Att åldras i Sverige.

De åtta obligatoriska områdena ska säkra att den nyanlända personen får en likvärdig samhällsorientering oavsett bostadsort i landet. Informationen ska dock anpassas efter den enskilda deltagaren och de lokala förutsättningarna. I dag är det endast flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga, vilka omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, som kommunerna är skyldiga att erbjuda samhällsorientering.¹¹

Kommunerna ska lägga upp samhällsorienteringen på ett sådant sätt att den går att kombinera med arbete, studier eller andra aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. Vidare ska samhällsorienteringen ge utrymme för dialog och reflektion, samt i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller annat språk som deltagaren behärskar väl. Vid behov ska tolk anlitas. Samhällsorienteringen ska normalt vara avslutad ett år efter att etableringsplanen upprättats, och som minst omfatta 60 timmar. De 60 timmarna ska ses som en gemensam bas som kompletteras

¹¹ Förslag finns i Ds 2012:24 om att kommunerna fr.o.m. den 1 juli 2013 ska erbjuda samhällsorientering till en utökad målgrupp så att samtliga nyanlända invandrare från länder utanför EU/EES som får uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt person ska ges möjlighet att delta.

genom andra insatser från kommunen, landstinget, statliga myndigheter och det civila samhällets aktörer. Ett exempel på en sådan kompletterande insats är den individuella information som den nyanlände får under etableringsperioden av exempelvis sfi-lärare och etableringslots. Kommunen kan välja att anordna samhällsorienteringen själv eller uppdra åt till exempel ett studieförbund eller ett företag att anordna verksamheten.

I vissa kommuner erbjuds samhällsorientering till alla nyanlända, inte bara till dem som omfattas av etableringslagen. Några kommuner har även valt att utöka samhällsorienteringen med kompletterande information. Malmö Stad erbjuder exempelvis alla nyanlända föräldrar en fem dagars föräldrautbildning, som bland annat behandlar förskolan, barns rättigheter och hälsa samt föräldrarollen. Vidare erbjuder ett antal kommuner i Skåne län samhällsorientering med 20 timmars utökad hälsoinformation genom den regionala verksamheten samhälls- och hälsokommunikatörer.

4.7 Validering

Många arbetsgivare är osäkra på hur de ska värdera kompetens och kunskaper som förvärvats i andra länder. Det kan leda till att utrikes födda sorteras bort i rekryteringsprocesser eller erbjuds arbeten som de är överkvalificerade för. Svårigheter att synliggöra utländsk kompetens kan även resultera i att en utrikes född person som vill komplettera sin utbildning måste börja studera på en kunskapsnivå som han eller hon redan behärskar.

I syfte att bättre ta tillvara kompetens som förvärvats utomlands erbjuds olika typer av valideringsinsatser. Tidigare har insatserna framför allt genomförts på regional och lokal nivå, vilket resulterat i bristande likvärdighet och legitimitet. Under senare år har därför ett arbete påbörjats för att säkra ett mer sammanhållet system. Utvecklingsarbetet leds av *Myndigheten för yrkeshögskolan* (Yh-myndigheten) som har i uppdrag att samordna och stödja en nationell struktur för validering. Myndigheten ska även i samverkan med berörda myndigheter främja utbildningsväsendets och branschernas medverkan när strategier, metoder och information inom valideringsområdet utvecklas.

Valideringsverksamheten omfattar både formell och reell kompetens. Med formell kompetens avses kunskaper som finns dokumenterade i exempelvis betyg eller ett examensbevis. Med

reell kompetens menas en individs faktiska kunskaper, färdigheter och förmågor vilka kan ha förvärvats både genom utbildning och praktiskt arbete.

För bedömning av formell, utländsk kompetens ansvarar idag i första hand tre olika myndigheter.¹² *Högskoleverket* bedömer avslutad utländsk högskoleutbildning,¹³ medan *Verket för högskoleservice* bedömer utländsk, avslutad gymnasieutbildning. Bedömningen resulterar i ett utlåtande där den utländska utbildningen jämförs med närmast motsvarande svenska utbildning med avseende på nivå, omfattning och innehåll. *Myndigheten för yrkeshögskolan* har i uppdrag att bedöma slutförd postgymnasial yrkesutbildning som inte bedrivits på universitet eller högskola. Därutöver spelar universitet och högskolor en viktig roll för bedömningen av formell kompetens, eftersom det är de enskilda lärosätena som avgör i vilken utsträckning utländsk utbildning ska få tillgödöräknas inom ramen för en högskoleutbildning.

Valideringen av reell kompetens är mer splittrad. En central aktör inom detta område är *Arbetsförmedlingen*, som sedan etableringsreformen trädde i kraft 2010 kontinuerligt utökat sitt utbud av validerings- och kartläggningsinsatser. En sådan insats är arbetsmarknadsutbildningen Korta Vägen, som syftar till att öka utländska akademikers möjligheter att få arbete. Insatsen inkluderar en kartläggning av den sökandes tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet, vilken bland annat ligger till grund för val av praktikplats och fortsatt utbildningsupplägg. Validering av reell kompetens genomförs även inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen, folkbildningen samt högre utbildning. Vidare har flera branschorganisationer utvecklat valideringsmodeller för att synliggöra och värdera yrkesspecifik kunskap.

¹² Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1) att *Universitets- och högskolerådet* inrättas den 1 januari 2013 och att all bedömning av utländsk utbildning samlas vid den nya myndigheten. De handlar om bedömning av utländska gymnasiebetyg, avslutade utländska utbildningar inom högre utbildning och eftergymnasial utbildning som inte motsvarar utbildningar enligt högskolelagen. Avsikten är att skapa en mer sammanhängande valideringskedja och underlätta för personer med utländsk bakgrund. Verket för högskoleservice, Högskoleverket samt Internationella programkontoret föreslås avvecklas den 31 december 2012.

¹³ För legitimationsyrken gäller särskilda regler.

4.8 Nätverk

4.8.1 Nätverkens betydelse för inträdet i arbetslivet

Tillgången till nätverk påverkar möjligheten för en nyanländ person att etablera sig i arbets- och samhällslivet, eftersom många arbeten förmedlas via kontakter och tips. Men som nyanländ i ett nytt land, där ett annat språk talas än ens modersmål, är det sannolikt att man i början har sämre tillgång till arbetsrelevanta nätverk. I utredningens enkätundersökning till kommunernas arbetsmarknadsenheter svarar sex av tio kommuner att de tror att bristande tillgång till nätverk utgör ett hinder för nyanlända utrikes födda kvinnors och mäns möjligheter att få ett arbete.¹⁴ Brist på nätverk nämns som det tredje viktigaste hindret efter språksvårigheter och att deras kunskaper inte är gångbara på den svenska arbetsmarknaden.

Nätverk byggs på flera sätt. Det sker naturligt för den som har ett arbete eller som studerar och har kolleger och studiekamrater, men också genom deltagande i föreningsliv och andra frivilligaktiviteter. Arbetsförmedlingen fungerar delvis som ett ställföreträdande, yrkesrelaterat nätverk. Genom Arbetsförmedlingens tjänster ska den som inte har egna yrkesrelevanta kontakter kunna komma i kontakt med arbetsgivare som söker arbetskraft.

Främjande av nätverk är ett uttalat mål inom mentorverksamheter, där adepten bjuds in i mentorns nätverk för att på så sätt bredda sina kontaktytor. Många organisationer inom det civila samhället bedriver ett betydelsefullt arbete som bidrar till att utrikes födda skapar kontakter i samhället.

4.8.2 Det civila samhällets betydelse för nätverk

I propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) anger regeringen att det civila samhället har en betydelsefull roll att spela när det gäller mottagandet av dem som nyligen anlänt från andra länder och att det civila samhället erbjuder många möjligheter för människor att mötas.

Det civila samhället bedriver verksamheter av skilda slag som kan stödja nyanländas väg in i arbets- och samhällslivet. Exempel på ideella insatser är läxläsning, volontärverksamhet, särskilda aktiviteter för kvinnor, lägerverksamhet, idrott och friluftsliv, studie-

¹⁴ Svarsfrekvensen på enkäten var 82,4 procent.

cirklar, opinionsbildning samt individuellt stöd. Flera av insatserna utförs på de föreningsaktivas fritid och utgör också ur den aspekten ett betydelsefullt komplement till de aktiviteter som kommuner och andra offentliga aktörer genomför under arbetstid.

Inom det civila samhället verkar bland annat ideella föreningar, idrottsrörelser, stiftelser och registrerade trossamfund. Den 14 april 2010 ingick regeringen en överenskommelse med idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting.¹⁵ Syftet med överenskommelsen var att förtydliga relationen mellan aktörerna i arbetet med nyanländas etablering och integration. Överenskommelsen syftar också till att utveckla former och metoder för att idéburna organisationer bättre ska kunna medverka i det arbetet. Yrkesinriktat mentorskap kan enligt regeringen vara en sådan åtgärd där organisationer i det civila samhället kan bidra i ökad utsträckning.

Svenska Röda Korsets arbete med invandrade personer

Svenska Röda Korset har en omfattande verksamhet bland människor som av olika anledningar invandrat till Sverige. De bedriver 340 verksamheter inom vad de kallar etableringsstöd. Dessa verksamheter nådde totalt 25 000 individer under 2011. Majoriteten av frivilligledarna är verksamma i träna svenska och läxhjälp eller i övriga sociala aktiviteter så som kvinnogrupp, verksamhet för asylsökande eller för ensamkommande flyktingbarn. Övriga aktiviteter är mötesplatser (Träffpunkter) och mentorverksamhet. Svenska Röda Korset har erfarenhet av mentorskap sedan 1990-talet och bedriver för närvarande olika typer av mentorskapsinsatser för invandrare på cirka 15 till 20 platser i landet. Sedan januari 2010 har de haft 1 100 deltagare i sin verksamhet kallad Yrkeskompis.

Yrkesinriktat mentorskap

Mentorskap används som ett verktyg för att stödja en nyanländs förankring i arbetslivet. Mentorskap handlar om ett ömsesidigt utbyte av kunskaper och erfarenheter mellan en adept och en mentor, där adepts möjligheter står i fokus.

¹⁵ Regeringsbeslut om en ny dialog om relationerna mellan regeringen och idéburna organisationer (Dnr IJ2009/60/UF).

Det finns en stor spridning bland organisationer som bedriver yrkesmentorsverksamhet. Det är ideella, etniska eller humanitära föreningar, studieförbund, företagarföreningar och fackliga organisationer. Projekten bedrivs av organisationer med olika syften och verksamheter, som utifrån sina respektive mål har drivkrafter att rekrytera medlemmar eller arbetskraft, att främja mångfald i arbetslivet, att få göra en insats för människor eller att utveckla organisationen.

Ungdomsstyrelsen fick 2010 i uppdrag att stödja och utvärdera verksamheter där nyanlända flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga får tillgång till mentorer i det svenska arbetslivet.¹⁶ Verksamheter som når ut till kvinnor skulle särskilt prioriteras. Mentorskapet förväntas bidra till att den som är ny i Sverige kan behålla sin yrkesidentitet och få kontakter. Genom att mentorer och adepter har liknande yrkesbakgrund får adepten ta del av mentorns erfarenheter, nätverk och miljöer som ökar möjligheten att få ett arbete eller driva företag. Nio ideella organisationer har fått bidrag för att under 2010–2012 utveckla projekt med inriktning på yrkesinriktat mentorskap för nyanlända flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga. Dessa representerar olika delar av det civila samhället: företagarföreningar, fackliga organisationer, studieförbund, etniskt baserade organisationer och humanitära organisationer. Projekten/organisationerna har samverkat lokalt och regionalt med andra föreningar, myndigheter och företag. Sammanlagt har 230 personer påbörjat ett mentorprogram under 2010 och 2011.

Mentorskap för jobb

Internationella kvinnoföreningen i Skåne, IKF, har lång erfarenhet av mentorskap. De har bedrivit mentorskapsverksamhet riktad mot utrikes födda kvinnor sedan 2003 och är en av de nio ideella organisationerna som beviljats bidrag från Ungdomsstyrelsen för att under 2010–2012 utveckla projekt med inriktning på yrkesinriktat mentorskap för nyanlända flyktingar.

IKF bedriver i samverkar med lokala näringslivet, Malmö stad, sfi-anordnare och Malmö högskola projektet *Makten i vardagen – mentorskap för jobb*. Syftet är att ge nyanlända, välutbildade unga kvinnor möjlighet att snabbt komma in på den skånska arbets-

¹⁶ Förordning (2010:84) om statsbidrag till verksamheter med yrkesinriktat mentorskap är syftet med statsbidraget att pröva och att utveckla modeller för yrkesinriktat mentorskap som främjar nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden eller som företagare.

marknaden. Adepterna får i och med kontakten nya sociala verktyg, som ett yrkesinriktat nätverk, vilket kan hjälpa dem att hitta ett arbete. Projektet ger mentorerna, som ofta är personer på ledande befattningar i näringslivet, möjlighet till erfarenhetsutbyte och en ökad kulturell kompetens. Projektet kan därmed också bidra till långsiktiga effekter som förändrade attityder och anställningsmönster.

Erfarenheter från IKF:s mentorprogram 2003–2010 visar att cirka hälften av alla adepter (kvinnor med utländsk bakgrund) har fått arbete, praktik eller startat eget företag med hjälp av programmet. Ett stort antal deltagare har även engagerat sig i föreningslivet, i fackliga eller politiska organisationer i samband med eller strax efter IKF:s mentorprogram.

Arbete i sociala företag

Arbetssökande med särskilda behov har i ökande utsträckning kunnat erbjudas arbete eller praktik i sociala företag. De sociala företagen är också ofta anordnare av sysselsättning för deltagare i sysselsättningsfasen av jobb- och utvecklingsgarantin.

De sociala företagens möjligheter att erbjuda anpassade arbetsuppgifter i en stimulerande och stödjande miljö som passar arbetstagare med särskilda behov är väl kända. Arbetsförmedlingens samarbete med sociala företag sker både inom ramen för den löpande verksamheten och i form av särskilda projekt.

Yallatrappan

I Malmö finns ett arbetsintegrerande socialt företag, Yalla Trappan, som drivs av en ideell förening med samma namn. Verksamheten startade som ett kommunalt projekt som medfinansierades av Europeiska socialfonden 2008–2010 och är sedan 2010 organiserat som ett arbetskooperativ. Syftet var att åstadkomma bra förutsättningar för att träda in på arbetsmarknaden genom kompetensutvecklande insatser och genom att skapa engagemang och delaktighet.

Målgruppen för projektet var arbetslösa som stod långt ifrån arbetsmarknaden och som saknade utbildning och yrkeserfarenhet både från Sverige och från sina respektive hemländer. Deltagarna hade bott i Malmö 15–20 år utan att ha haft ett arbete. De flesta kunde läsa och skriva. Många hade haft långa sjukskrivnings-

perioder på grund av både psykiska och fysiska problem. Under projektets första år var sjukskrivningen nära noll bland de anställda. Det kan ha olika förklaringar, bl.a. kan känslan att ha en uppgift och att ingå i en arbetsgemenskap ha en positiv inverkan. En kvinna menade att Yalla Trappan var hennes medicin och att hon blev nervös när hon "bara går hemma".

Sedan maj 2010 driver Yalla Trappan ett café med frukost- och lunchservering och catering. Kooperativet har också en ateljé som tillverkar och säljer presentartiklar, samt utför olika sömnadsarbete. Den tredje verksamhetsgrenen är städuppdrag.

Finansieringen utgörs av affärsverksamheten samt projektstöd. Yalla Trappan har i dag tolv kvinnor anställda, varav alla utom en har Nystartsjobb.

4.9 Nyanländas försörjning vid deltagande i insatser

En nyanländ person som deltar i insatser kan huvudsakligen försörja sig på sex sätt. Många nyanlända har flera av nedanstående inkomstkällor samtidigt. De sex försörjningsalternativen har dock delvis olika utformning och regelverk, och kan därför inte användas som försörjning vid deltagande i alla typer av insatser.

- Etableringsersättning/introduktionsersättning
- Aktivitetsstöd/utvecklingsersättning
- Studiemedel
- Egen inkomst från arbete
- Inkomst från anhörig
- Försörjningsstöd

De olika statliga och kommunala ersättningarna är ofta villkorade med att mottagaren av ersättningen deltar i de anvisade insatserna. En nyanländ person som deltar i insatser kan även försörja sig genom *egen inkomst* från förvärvsarbete eller genom *inkomst från anhörig*. Den sistnämnda inkomstkällan är särskilt vanlig bland nyanlända som får uppehållstillstånd som anhörig till en person som inte är flykting eller skyddsbehövande. Dessa nyanlända saknar rätt till den statliga etableringsersättningen.

4.9.1 Etableringsersättning

Etableringsersättning är en statlig ersättning som betalas ut till flyktingmottagna personer vid aktivt deltagande i etableringsplanens aktiviteter. En nyanländ person som omfattas av etableringslagen (2010:197) kan således använda ersättningen för deltagande i alla insatser som kan ingå i en etableringsplan, såsom Arbetsförmedlingens insatser och program, sfi, samhällsorientering och komvux (avsnitt 4.3.1).

Etableringsersättningen är individuell, vilket innebär att den inte påverkas av övriga hushållsmedlemmars inkomster. Sedan den 1 oktober 2012 är det dessutom möjligt att ha en obegränsad inkomst från extraarbete vid sidan av en etableringsplan på heltid utan att ersättningens storlek minskar. Därtill kan förvärvsarbete ingå som del i etableringsplanen. Etableringsersättning för den del av planen som utgör förvärvsarbete kan utgå under maximalt sex månader.

År 2012 motsvarar etableringsersättningen 308 kronor per dag vid ett deltagande på heltid, vilket innebär cirka 6 468 kronor i månaden.¹⁷ Vidare är ersättningen prestationsbaserad. Om en person endast deltar i insatser på halvtid minskar ersättningen med motsvarande.

Flyktingmottagna som togs emot i en kommun innan etableringslagen trädde i kraft den 1 december 2010 kan få en introduktionsersättning. Introduktionsersättningen är en kommunal ersättning som kommunerna också har rätt att lämna till nyanlända personer som inte omfattas av flyktingmottagandet. Både ersättningens storlek och utformningen i övrigt bestäms av den enskilda kommunen, och kan variera mellan olika kommuner.

4.9.2 Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

För deltagare i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program utgår enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd en statlig ersättning i form av aktivitetsstöd. För den som är mellan 18 och 25 år och inte har uppfyllt arbetsvillkoret för arbetslöshetsförsäkringen utgår i stället utvecklingsersättning vid deltagande i

¹⁷ Beräkningen baseras på 21 dagar/månad. Nyanlända med barn får ett etableringstillägg, som maximalt kan uppgå till 4 500 kronor per månad. Under tidsperioden då etableringsplanen upprättas får den nyanlända en reducerad etableringsersättning motsvarande 231 kronor per dag.

ett arbetsmarknadspolitiskt program. Stödet är tillgängligt enbart för dem som myndigheten anvisat till de olika programmen. I första hand omfattar programmen arbetsförberedande insatser som Arbetsförmedlingen själv är huvudman för. Vissa program, såsom förberedande utbildning, kan dock även rymma extern verksamhet. Aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen kan således fungera som försörjning för deltagare i sfi och komvux, under förutsättning att dessa studier bedrivs inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Arbetsförmedlingen kan också, efter överenskommelse med kommunen, anvisa deltagare i arbetsmarknadspolitiska program till kommunala insatser. I dessa fall kan aktivitetsstödet eller utvecklingsersättningen således betalas ut till nyanlända personer som deltar i en kommunal arbetsförberedande insats.

Aktivitetsstöd kan beviljas deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med vissa undantag. En person som inte är berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin kan som mest få aktivitetsstöd i 450 dagar. När de 450 dagarna löpt ut hänvisas deltagaren till den försörjning som han eller hon hade innan aktivitetsstödet, vilket för många nyanlända är försörjningsstöd. Tidsbegränsningen medför att det finns en växande grupp personer inom jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas som har försörjningsstöd i stället för aktivitetsstöd.

Aktivitetsstödet storlek motsvarar ersättningen från a-kassan. Som mest kan 680 kronor och som lägst 320 kronor per dag före skatt betalas ut vid deltagande på heltid fem dagar i veckan. En person som inte är berättigad till arbetslöshetsersättning får en grundersättning på 223 kronor per dag fem dagar i veckan, vilket motsvarar 4 683 kronor i månaden före skatt. I denna grupp ingår ofta nyanlända invandrare, som inte har arbetat i Sverige tillräckligt lång tid för att uppfylla arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen.¹⁸ Utvecklingsersättningen uppgår till 140 kronor per dag, vilket motsvarar 2 940 kronor per månad.¹⁹ Utvecklingsersättningen är inte skattepliktig.

¹⁸ För att uppfylla arbetsvillkoret måste den sökande under en ramtid på tolv månader före arbetslösheten ha haft förvärvsarbete i minst sex månader och utfört arbetet under minst 80 timmar per kalendermånad, eller haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av sex kalendermånader och utfört arbetet under minst 50 timmar under var och en av dessa månader.

¹⁹ För den som ännu inte har fyllt 20 år och som saknar slutbetyg från gymnasiet uppgår utvecklingsersättningen till 48 kronor per dag.

4.9.3 Studiemedel

Studiemedel består av dels ett statligt bidrag, dels ett lån och kan sökas av en person som studerar på folkhögskola, komvux eller gymnasiet från det år han eller hon fyller 20 år. Studiemedel kan även beviljas studerande på Yrkeshögskolan, vissa kompletterande utbildningar, högskolans basår samt andra eftergymnasiala utbildningar. För att ha rätt till studiemedel måste den studerande i regel ha permanent uppehållstillstånd (PUT). En person med tillfälligt uppehållstillstånd kan få studiemedel om han eller hon har barn med en svensk medborgare. Studiemedel kan även beviljas EU-medborgare som har uppehållsrätt och en varaktig anknytning till Sverige. Med varaktig anknytning menas arbete i Sverige under minst två år eller en tvåårig relation med en EU-medborgare bosatt i Sverige.

Studiemedlet har samma totala storlek oavsett vilken utbildning den studerande deltar i. År 2012 motsvarar studiemedlet 8 920 kronor för fyra veckors heltidsstudier.²⁰ Förhållandet mellan bidragsdelen och lånedelen skiljer sig dock mellan olika utbildningar. För de flesta utbildningar utgör bidragsdelen 31 procent av totalbeloppet. En person som studerar på grundskole- eller gymnasienivå kan dock få en högre bidragsdel från det år som han eller hon fyller 25 år.²¹ I dessa fall motsvarar bidragsdelen 73 procent av studiemedlets totalbelopp. Det högre bidraget kan inte sökas av personer som läst på högskolenivå och klarat minst 120 högskolepoäng eller som har motsvarande utländsk utbildning. Liksom etableringsersättningen och aktivitetsstödet är studiemedlet prestationsbaserat. För att få studiemedel krävs att mottagaren studerar på minst halvtid.

Studiemedel beviljas under en tidsbegränsad period, vars längd delvis varierar beroende på den studerandes förkunskaper. Studerande som helt saknar grundskoleutbildning och som behöver färdighetsträning i att skriva, räkna och läsa kan som mest få studiemedel under 100 veckor på grundskolenivå. Det kan jämföras med personer som har grundskoleutbildning, vilka som mest kan få studiemedel under 40 veckor på grundläggande nivå. Studerande på gymnasienivå som saknar respektive har gymnasieutbildning kan beviljas studiemedel under 120 respektive 80 veckor. Eftergymnasiala studier kan som mest ge 240 veckors studiemedel.

²⁰ Studerande med barn kan få ett tilläggsbidrag på maximalt 1 388 kronor per månad.

²¹ Arbetslösa personer mellan 20 och 24 år som är inskrivna i jobbgarantin för unga eller jobb- och utvecklingsgarantin och som påbörjar studier på grundskole- eller gymnasienivå under 2011/2012 kan också få det högre bidraget inom ramen för en tillfällig satsning på unga arbetslösa.

4.9.4 Försörjningsstöd

Försörjningsstöd (i dagligt tal kallat socialbidrag) är en del av det ekonomiska bistånd som kommunerna enligt Socialtjänstlagen (2001:453) är skyldiga att ge personer som är bosatta i kommunen och som inte kan försörja sig själva eller kan få sin försörjning tillgodosedd på annat sätt. Stödet är hushållsbaserat. Det betyder att kommunen bedömer en ansökan om försörjningsstöd utifrån hushållets samlade inkomster och utgifter.

Försörjningsstöd kan både vara aktuellt för nyanlända hushåll som helt saknar andra inkomster, och för hushåll som inte når en skälig levnadsstandard med de andra inkomster som medlemmarna har. I den förstnämnda kategorin finns till exempel nyanlända som inte kvalificerat sig för de statliga socialförsäkringarna, såsom a-kassa eller sjukpenning, och som inte anvisats till en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som berättigar till aktivitetsstöd. Den andra kategorin består av nyanlända som behöver kompletterande försörjningsstöd för att klara sin försörjning, exempelvis på grund av att de inte kan delta i insatser på heltid eller för att deras inkomster tillfälligt är för låga.

Till skillnad från etableringsersättning, aktivitetsstöd och studiestöd är försörjningsstödet inte prestationsbaserat, utan bygger på hushållets behov av ekonomiskt stöd. Enligt Socialtjänstlagen har dock kommunerna rätt att villkora ersättningen mot deltagande i olika arbetsförberedande insatser. I vissa kommuner kan nyanlända även delta i sfi eller studera på komvux med försörjningsstöd. Försörjningsstöd kan i dag dessutom fungera som huvudsaklig försörjning för personer som deltar i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas.

Försörjningsstödet nivå är beroende av dels riksnormen, dels vilka skäliga kostnader som den sökande har i övrigt. *Riksnormen* bestäms av regeringen inför varje nytt kalenderår och ska täcka hushållskostnader samt personliga kostnader för samtliga medlemmar i hushållet. Storleken på riksnormen varierar utifrån hushållets storlek samt åldern på eventuella barn. Riksnormen tar även hänsyn till om barnen äter lunch hemma, samt om hushållet består av en ensamstående vuxen eller två sammanboende. År 2012 är riksnormen för ett hushåll bestående av två föräldrar och två barn mellan fyra och sex år som äter lunch på förskolan 10 170 kronor. För ett hushåll bestående av en ensam vuxen motsvarar riksnormen 3 840 kronor per månad. De *skäliga kostnaderna* utanför riksnormen avser kost-

nader som kan variera mellan olika personer och kommuner, såsom kostnader för boende, hushållsel och medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Eftersom försörjningsstödet är behovsprövat, räknas det av mot eventuella andra bidrag och inkomster som hushållet har, såsom förvärvsinkomster, föräldrapenning, barnbidrag och bostadsbidrag.

4.9.5 Många varianter försvårar överblicken

Systemet för nyanländas etablering på arbetsmarknaden omfattar en rad olika ersättningar som delvis är knutna till olika insatser. En nyanländ person som har behov av att kombinera utbildningsinsatser med deltagande i olika arbetsförberedande insatser måste söka sin försörjning från flera instanser. Flyktingmottagna personer som har rätt till en etableringsplan är ett undantag i sammanhanget. Eftersom etableringsplanen kan rymma ett brett spektrum av aktiviteter, kan etableringsersättningen möjliggöra deltagande i insatser som har olika huvudmän.

I tabell 4.3 sammanfattas vilka ersättningar som kan finnas för en nyanländ under tiden han eller hon deltar i olika utbildnings- eller arbetsförberedande insatser. Ersättningar som är möjliga att få vid deltagande i en insats under vissa förutsättningar är markerade med ett kryss inom parentes. Det är exempelvis möjligt att delta i en kommunal arbetsförberedande insats med aktivitetsstöd eller etableringsersättning, men endast om Arbetsförmedlingen anvisat deltagaren dit. Ett kryss inom parentes markerar även ersättningar som är möjliga att få vid deltagande i en insats i vissa, men inte alla kommuner. Det gäller till exempel försörjningsstöd, som i en del kommuner kan användas som försörjning vid studier inom den kommunala vuxenutbildningen.

Tabell 4.3 Möjliga försörjningskällor vid deltagande i insatser

Typ av insats	Insats	Försörjningskällor					
		Försörjn. stöd	Etabl. ers	Akt. stöd	Studie- medel	Egen ink.	Anh. ink.
Arbets- förberedande insatser	Af:s program	(x)	x	x			
	Kommunala arb. insatser	x	(x)	(x)			
Utbildning	Komvux	(x)	x	(x)	x	x	x
	Fhs		x		x	x	x
	Yrkeshögskolan				x	x	x
	Kompl. utb				(x)	x	x
	Högre utbildning				x	x	x
Undervisning i svenska	Sfi	x	x	(x)		x	x
	SAS	(x)	x	(x)	x	x	x
	Yrkessvenska på Yrkesvux		x		x	x	x
	Af Yrkessvenska		x	x			
	Yh Yrkessvenska				x	x	x
	Svenska på fhs		x		x	x	x
Övriga insatser	Samhälls- orientering		x				
	Lots		x				

x Avser ersättningar som kan finnas för en nyanländ under tiden hon eller han deltar i olika utbildningar eller arbetsförberedande insatser.

(x) Avser ersättningar som är möjliga att få under vissa förutsättningar, exempelvis vid deltagande i vissa insatser eller i enskilda kommuner.

Ett annat sätt att försöka skapa en överblick över de olika ersättningarna är att jämföra vilken ekonomisk situation som respektive ersättning medför för en nyanländ person. I tabell 4.4 anges hur stor samlad inkomst som en nyanländ kvinna med respektive utan barn minst erhåller med etableringsersättning, aktivitetsstöd samt studiebidrag. Förutom själva ersättningen, ingår eventuella barn-tillägg samt barnbidraget i de framräknade beloppen. Kvinnans samlade inkomst kan därmed vara högre i praktiken, exempelvis om hon har bostadsbidrag.

I tabellen anges även riksnormen för försörjningsstöd. Eftersom försörjningsstödet är hushållsbaserat, räknas eventuella andra

inkomster och bidrag av vid en ansökan om försörjningsstöd. Det är därför inte möjligt att göra en direkt jämförelse mellan nivån på försörjningsstöd och nivån på de tre andra, individbaserade, ersättningsarna.

Tabell 4.4 Ersättningsarnas storlek

	Ensamstående kvinna	Kvinna med två barn 0–4 år ¹
Etableringsersättning ²	6 405	10 448
Aktivitetsstöd (grundnivå) före skatt ²	4 683	7 046
Studiebidrag (högre bidraget)	6 512	9 622
Jämförelse med riksnormen för försörjningsstöd ³	3 840	8 300

¹ Beloppet inkluderar barnbidrag och eventuella barntillägg.

² Beräkningen baseras på 21 dagar/månad.

³ Riksnormen baseras på pris- och konsumentundersökningar och ska täcka personliga och gemensamma kostnader i ett hushåll, exkl. kostnader för boende och försäkringar.

Källa: Egna beräkningar.

Studiebidrag ger högst inkomst för en ensamstående kvinna, följt av etableringsersättning. För en kvinna med två barn ger etableringsersättningen högst samlad inkomst. Av tabellen framgår även att aktivitetsstödet på grundnivå är betydligt lägre än de övriga två statliga ersättningsarna, i synnerhet efter skatt. För en kvinna med aktivitetsstöd och två barn ligger den samlade inkomsten under riksnormen för försörjningsstöd.

4.10 Finansiering av insatser

4.10.1 Ordinarie verksamhetsanslag

Insatserna som nyanlända personer kan ta del av finansieras till största delen genom statliga, årliga, anslag till Arbetsförmedlingen, Yrkeshögskolan respektive de högre lärosätena. Myndigheterna tilldelas i regel *ramanslag* som ska finansiera myndigheternas verksamhetsuppdrag så som det är utformat i myndighetens instruktion och det årliga regleringsbrevet. Myndigheterna har ett relativt stort inflytande över hur resurserna prioriteras mellan olika grupper,

insatser, program och utbildningar. I syfte att säkra tillräckliga resurser för vissa ändamål har riksdag och regering även i vissa fall beslutat om specialdestinerade medel som riktas mot specifika insatser eller målgrupper. Arbetsförmedlingen disponerar därför ett särskilt anslag på 900 miljoner kronor under 2012 för etableringsinsatserna för nyanlända flyktingmottagna, vid sidan av det betydligt större anslaget för myndighetens kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, vilket 2012 uppgår till 8,3 miljarder kronor. Arbetsförmedlingen upphandlar sedan de olika insatserna från olika externa utförare. Uppdraget till vissa lärosäten att bedriva kompletterande utbildningar för studenter med en utländsk högskoleutbildning är ett annat exempel på riktade satsningar för att säkerställa en tillräcklig omfattning på verksamheten.

En mindre del av insatserna finansieras genom *direkta statsbidrag* till olika kommunala eller fristående verksamheter. Det statliga bidraget till folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet, som 2012 uppgår till 3,3 miljarder kronor, fördelas och följs upp av Folkbildningsrådet. Motsvarande modell för statsbidrag tillämpas också för finansieringen av de kompletterande utbildningarna, där Myndigheten för yrkeshögskolan fördelar medlen till de olika verksamheterna. Även den tidsbegränsade satsningen på yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning, yrkesvux, finansieras genom ett riktat statsbidrag, vilket syftar till att utöka omfattningen på den kommunala verksamheten. I detta fall är det Skolverket som beslutar och betalar ut statsbidraget till kommunerna. Statsbidraget till yrkesvux uppgår 2012 till 352 miljoner kronor.

Kommunernas verksamhet finansieras i första hand av de kommunala budgeterna, där det generella statsbidraget till kommunerna (och systemet för kostnadsutjämning) bidrar till finansieringen vid sidan av kommunens egna skatteintäkter. För flyktingmottagna utbetalas dock ett riktat statsbidrag i form av en schablonersättning, som 2012 uppgår till 82 200 kronor per vuxen upp till 64 år. Schablonersättningen regleras i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och ska ersätta kommunens kostnader för bl.a. sfi och samhällsorientering.

4.10.2 Projektmedel

Vid sidan av de ordinarie medlen, medfinansieras många insatser för nyanlända av projektmedel. Projektmedlen kommer i första hand från tre EU-fonder: Socialfonden (ESF), Flyktingfonden (ERF) och Integrationsfonden (EIF). I Sverige förvaltas fonderna av Migrationsverket (ERF) respektive ESF-Rådet (ESF och EIF). Totalt disponerar de tre fonderna cirka 1,1 miljarder kronor per år under innevarande programperioder. Ungefär lika mycket medel ska projektägarna (ofta kommuner och Arbetsförmedlingen) tillföra som medfinansiering i projekten.

Socialfonden är knuten till EU:s sysselsättningsstrategi och ska stimulera fler och bättre jobb i Europa. Fondens nuvarande programperiod sträcker sig mellan 2007 och 2013, och består av två programområden: Främja kompetensutveckling (PO 1) samt Motverka utanförskap (PO 2). Det första programområdet syftar till att genom kompetensutveckling underlätta för sysselsatta kvinnor och män att utvecklas i takt med arbetslivets krav. Programområdet stöder dessutom kompetensutveckling som bidrar till ökade kunskaper om hur man motverkar diskriminering och främjar lika-behandling. Programområde 2 ska bidra till ökad social sammanhållning och ett inkluderande arbetsliv med fokus på personer som i dag står långt från arbetsmarknaden. Socialfonden vänder sig med andra ord inte till nyanlända specifikt, utan till sysselsatta och arbetslösa personer i Sverige generellt. Unga, personer som är långtids-sjukskrivna samt personer med utländsk bakgrund är dock särskilt prioriterade målgrupper. Socialfonden är den största fonden och disponerar i Sverige totalt 1 miljard kronor per år som kan användas till projekt inom de två programområdena.

Flyktingfonden och *Integrationsfonden* ingår i EU:s ramprogram "Solidaritet och hantering av migrationsströmmar" (SOLID), som även omfattar Återvändandefonden och Gränsfonden.²² Innevarande programperiod avser perioden 2008–2013. Flyktingfonden i Sverige disponerar under denna period cirka 100 miljoner kronor per år som kan användas till att medfinansiera projekt för asylsökande och personer som omfattas av flyktingmottagandet. Integrationsfonden vänder sig till nyanlända anhöriginvandrare och arbetskraftsinvandrare utanför flyktingmottagandet och kan besluta om medfinansiering till projekt för cirka 20–30 miljoner kronor per

²² Det finns förslag från EU-kommissionen om att slå ihop ERF, EIF och Återvändandefonden till en stor asyl- och migrationsfond inför nästa programperiod.

år. Till skillnad från Socialfonden, som har en tydlig inriktning mot arbete och sysselsättning, kan EIF och ERF användas för insatser som främjar integration i ett bredare perspektiv. Det är exempelvis möjligt att driva utbildningsprojekt med fokus på att utveckla sfi med stöd från dessa fonder.

4.11 Sammanfattning

För många migranter innebär flytten till ett nytt land att deras befintliga humankapital och nätverk deprecieras. De första åren i Sverige kan därför ses som en investeringsperiod då grunden ska läggas eller förstärkas för ett hållbart deltagande i arbets- och samhällsliv. Insatserna som nyanlända erbjuds som stöd för etableringen utgörs i första hand av generella åtgärder. Exempel på generella åtgärder är Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program och den kommunala vuxenutbildningen. Som komplement till de generella åtgärderna finns riktade åtgärder som vänder sig specifikt mot nyanlända invandrare. Utbildning i svenska för invandrare och instegsjobb är två sådana exempel. Flera organisationer inom det civila samhället anordnar även insatser för nyanlända på frivillig basis. Nyanlända som tagits emot som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt eller deras anhöriga erbjuds särskilda etableringsinsatser. Etableringsinsatserna omfattar språkutbildning, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser.

Systemet för nyanländas etablering på arbetsmarknaden omfattar en rad olika ersättningar som delvis är knutna till olika insatser. En nyanländ person som har behov av att kombinera utbildningsinsatser med deltagande i olika arbetsförberedande insatser måste söka sin försörjning från flera instanser. Flyktingmottagna personer som har rätt till en etableringsplan är ett undantag i sammanhanget, eftersom etableringsersättningen kan användas som försörjning för deltagande i insatser med olika huvudmän.

Vid en jämförelse mellan studiebidrag, etableringsersättning och aktivitetsstöd framgår att studiebidraget, följt av etableringsersättningen, ger högst inkomst för en ensamstående kvinna, medan etableringsersättningen ger högst samlad inkomst för en kvinna med två barn. Aktivitetsstöd på grundnivå är betydligt lägre än både studiebidraget och etableringsersättningen. För en kvinna med aktivitetsstöd och två barn ligger den samlade inkomsten under riksnormen för försörjningsstöd.

Insatserna som nyanlända personer kan ta del av finansieras till stor del genom statliga, årliga, anslag till Arbetsförmedlingen, Yrkeshögskolan respektive de högre lärosätena. Kommunernas verksamhet finansieras i första hand av de kommunala budgeterna, där det generella statsbidraget till kommunerna (och systemet för kostnadsutjämning) bidrar till finansieringen vid sidan av kommunens egna skatteintäkter. För flyktingmottagna utbetalas ett riktat statsbidrag i form av en schablonersättning. Vid sidan av de ordinarie medlen, medfinansieras många insatser för nyanlända av projektmedel från de tre EU-fonderna Socialfonden, Flyktingfonden och Integrationsfonden.

5 Nyanländas deltagande i insatser

Många nyanlända invandrare har behov av att komplettera sina kunskaper och sin arbetslivserfarenhet så att deras kompetens bättre matchar arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft. Den första tiden i landet kan därför ses som en investeringsperiod (avsnitt 4.1). I detta kapitel beskrivs i vilken omfattning nyanlända invandrare deltar i insatser som kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden.

Analysen är inriktad mot att beskriva och förklara skillnader i deltagande mellan kvinnor och män och mellan flyktingmottagna och övriga anhöriginvandrare. Utredningens egna analyser grundar sig på registeruppgifter från STATIV och LISA för samtliga personer i åldrarna 18–64 år som folkbokförts under perioden 2000–2010, och resultaten och metod presenteras mer utförligt i underlagsrapporten *”Nyanlända utrikes födda på och utanför arbetsmarknaden”* av Hans Grönqvist och Susan Niknami (bilaga 2). Dessa analyser kompletteras med dels redovisning av resultat från tidigare kartläggningar, dels mer specificerade uppgifter om hur deltagandet i etableringsinsatser ser ut för skyddsbehövande och deras anhöriga som har en etableringsplan.¹

Kapitlet inleds med en genomgång av kunskapsläget om sambanden mellan deltagande i kompetenshöjande och arbetsförberedande insatser och sysselsättning bland nyanlända invandrare (avsnitt 5.1). Därefter följer två avsnitt som beskriver utfallet. I avsnitt 5.2 fokuseras i vilken utsträckning nyanlända tar del av insatser, hur snabbt de påbörjar olika aktiviteter och i vilken utsträckning och av vilka skäl nyanlända avbryter sitt deltagande. I avsnitt 5.3 redovisas vilken typ av insatser som nyanlända deltar i. Det avslutande avsnittet 5.4 sammanfattar hur nyanländas deltagande överensstämmer med vad forskningen anger som effektiva

¹ Etableringslagen (2010:197) trädde i kraft den 1 december 2010 och ger skyddsbehövande och deras anhöriga som invandrat efter lagens ikraftträdande en rätt till etableringsplan (se avsnitt 4.3.3).

insatser för att stödja nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

5.1 Kunskapsläget om insatser som ökar chansen att få ett arbete

Nyanlända invandrare är ingen homogen grupp. Bland dem som invandrat under åren 2000–2010 finns både en stor grupp högskoleutbildade och många med mycket kort utbildning. Det finns såväl personer som har arbete och välutvecklade nätverk redan när de invandrar, som personer för vilka Sverige är ett helt främmande land. Många av skillnaderna mellan individernas förutsättningar att snabbt komma i arbete går det att kontrollera för i studier av effekterna på arbetsmarknadsutfallet av att delta i olika arbetsförberedande och kompetenshöjande insatser. Ålder, kön, utbildning, arbetslivserfarenhet, tid i landet, invandringstidpunkt, ursprungsland och invandringsskäl är faktorer som påverkar sannolikheten att ha ett arbete. För nyanlända invandrare finns dock ofta brister i registeruppgifterna om t.ex. tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.

Andra förklaringsfaktorer, t.ex. skillnader i motivation, förmåga och inställning till arbete, är svårare att fånga i kvantitativa analyser. För att säkert kunna uttala sig om effekterna av deltagande i olika insatser krävs att man kan kontrollera för sådana *icke-observerbara skillnader* mellan individer, samt för den selektion som ofta förekommer vad gäller vilka som deltar i olika insatser. Till följd av selektionsproblemen saknas i stor utsträckning mer renodlade effektutvärderingar av de olika insatser som nyanlända erbjuds för att snabbare komma i arbete.

Selektionsproblemen vid utvärderingar av effekten av deltagande i insatser för individens arbetsmarknadsstatus exemplifieras i Riksrevisionens granskning av sfi (Riksrevisionen, 2008). Effektutvärderingar på detta område försvåras av förekomsten av selektionen in i sfi, dvs. beslutet att delta i sfi påverkas av individuella faktorer som inte kan kontrolleras för. En vanlig orsak till varför individer aldrig påbörjar sfi är att de redan har ett arbete. Därmed avviker icke-deltagarna från dem som påbörjar sfi genom att de t.ex. kan antas ha ett bättre nätverk. Andra icke-observerbara faktorer som kan påverka beslutet att delta i sfi är att de som väljer att inte delta i sfi kan anse sig kunna lära sig svenska bättre på egen

hand, vilket i sin tur kan bero på att de är mer motiverade eller att de har högre allmän förmåga än övriga nyanlända.

Tidiga investeringar i utbildning och i arbetslivserfarenhet

Ett fördröjt arbetsmarknadsinträde för invandrare har, på samma sätt som för ungdomar, långvariga negativa arbetsmarknadseffekter (Nordström Skans, 2005; Åslund och Rooth, 2007). En inledande period av arbetslöshet påverkar sannolikheten att vara sysselsatt även på längre sikt. I en empirisk studie där nyanlända individer följdes under perioden 1985–2003 konstateras att tidiga kontakter med arbetsmarknaden och sociala nätverk har stor betydelse för inträdet på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare (Eriksson m.fl. 2007). Detta talar för att nyanlända invandrare så snart som möjligt bör få möjlighet att delta i arbetsförberedande insatser som ger dem kontakt med arbetsgivare.

Invändningen mot att insatser erbjuds tidigt är att individer som deltar i program söker jobb i mindre utsträckning än vad han eller hon gör som arbetslös. Det finns därmed en risk för *inläsnings-effekter* i de flesta insatser (Forslund och Vikström, 2011). Värdet av att delta i sfi och arbetsförberedande insatser behöver därför bedömas utifrån i vilken utsträckning deltagandet ökar individens chans att få ett arbete. Samma resonemang kan föras om avbrott i deltagande. Om ett avbrott beror på att den nyanlände får ett arbete är detta oftast positivt. För att ett fortsatt deltagande ska vara motiverat i detta fall behöver insatsen tillföra individen en kompetens, som bättre än det erbjudna arbetet, ökar de långsiktiga möjligheterna att vara sysselsatt och/eller ger förutsättningar för en bättre inkomstutveckling. Individer som avbryter sitt deltagande utan att gå vidare till arbete eller utbildning förlorar sannolikt alltid på ett avbrott.

De flesta migranter har behov av att återuppbygga och i vissa fall bygga på sin befintliga kompetens och färdigheter för att kunna etablera sig i Sverige. Tidiga investeringar i utbildning och i erfarenhet på den svenska arbetsmarknaden kan därför förväntas vara samhällsekonomiskt effektiva. Förlusten av humankapital som flytten medför kan då snabbt ersättas med kompetens som behövs på den svenska arbetsmarknaden. Om insatserna sätts in i ett tidigt skede efter den nyanländes ankomst till landet, och har en hög matchningskvalitet, minskar också risken för inläsningseffekter, dvs. att

den nyanlände ”fastnar” i insatser som inte leder vidare till ett arbete (Eriksson, 2010).

Effekterna av de tidigare *kommunala introduktionsprogrammen* har undersökts med hjälp av enkätdata.² Svantesson (2006) finner att deltagande i introduktionsprogram har en negativ effekt på sannolikheten att ha ett jobb. Resultaten skiljer sig dock beroende på vilka insatser som ingår i introduktionen. Deltagande i arbetspraktik och andra arbetsmarknadskontakter ökar sannolikheten att ha ett jobb (Svantesson och Aranki, 2006).

Introduktionsprogram riktade till nyanlända invandrare förekommer i de flesta europeiska länder. En utvärdering av det danska introduktionsprogrammet (Clausen m.fl., 2009) finner betydande inlåsnings effekter av att delta i dessa åtgärder. Men de finner samtidigt en positiv effekt för dem som deltagit i subventionerat arbete, samt att bättre språkkunskaper har en positiv effekt på sannolikheten att ha ett jobb. Effekterna av en reformering av det finska introduktionsprogrammet har utvärderats av Sarvimäki och Hämmäläinen (2010) som visar att invandrare som har fått en integrationsplan uppvisar högre sysselsättning och lön samt mindre bidragsberoende.

Många nyanlända invandrare har goda förutsättningar att ta sig in på arbetsmarknaden även utan särskilda insatser. Det visar t.ex. en studie av hur nyanlända invandrare som inte deltar i sfi försörjer sig (Kennerberg, 2009). *Icke-deltagarna* bland nyanlända under perioden 1994–2001 arbetade mer än de som deltog i sfi. De icke-deltagare som arbetade mycket hade också i hög utsträckning kvalificerat sig för offentliga inkomsttransfereringar med en stark arbetsmarknadsanknytning. Icke-deltagarna var ofta unga, många hade en hög utbildning och drygt 40 procent hade invandrat från ett västland.

Bland dem som inte deltog i sfi fanns emellertid också en relativt stor grupp som stod mycket långt ifrån arbetsmarknaden. Kennerberg visar att 41 procent av icke-deltagarna inte arbetade alls de tre första åren i Sverige. För drygt 40 procent i denna grupp utgjorde försörjningsstöd den dominerande inkomsten. Samma bild ges av utredningens analyser av nyanlända som varken arbetar, studerar eller deltar i en arbetsförberedande insats (avsnitt 3.5).

² Enkätmetoden gör att risken för snedvridna resultat till följd av selektion är extra stora i båda dessa studier, dvs. resultaten kan i hög grad ha påverkats av icke-observerbara skillnader mellan deltagare och icke-deltagare.

Å ena sidan finns således en risk för att det uppstår inläsnings-effekter i introduktionsprogrammen. Å andra sidan visar utvärdering-arna att med ett tydligt fokus mot arbetsmarknadsinriktade åtgärder så ökar deltagandet i programmen chanserna för den nyanlände att ha ett arbete. Dessutom finns en betydande risk att fastna i ett utan-förskap för dem som inte deltar. Detta understryker vikten av att nyanlända kvinnor och män så tidigt som möjligt får ta del av kompetenshöjande och arbetsförberedande insatser.

Kunskaper i svenska en inträdesbiljett

Kraven på formell utbildning och språkkunskaper har ökat under de senaste decennierna till följd av strukturomvandlingen på arbetsmarknaden (Eriksson, 2010). Kunskaper i svenska språket krävs av de flesta arbetsgivare, och för nyanlända invandrare kan därmed betyg från sfi antas öka sannolikheten att få ett arbete.

Språkstudier förbättrar i allmänhet invandrade personers utsikter att få ett arbete. Rooth och Åslund (2006) skattar sambandet mellan sysselsättning och förmågan att tala och läsa svenska och finner ett starkt positivt samband – ”sysselsättningspremien” för att behärska språket väl ligger i storleksordningen tio procentenheter. Detta stämmer även väl med effekterna av goda språkkunskaper som man funnit i studier från andra länder.

Studier av arbetsmarknadsutfallet av att ha deltagit i sfi är ofta behäftade med selektionsproblem. Vid en första anblick märks att de som inte deltar i sfi har högre sysselsättningsgrad än personer som deltar. Detta kan förklaras av att icke-deltagarna har egenskaper som oftast samvarierar positivt med sysselsättning (selektion in i sfi). Genom att matcha deltagare och icke-deltagare baserat på observerbara egenskaper visar Kennerberg och Åslund (2010) emellertid att efter tio år i Sverige är sysselsättningsgraden fem procentenheter högre bland deltagarna än bland icke-deltagarna, men att inkomsterna är lika mellan de två grupperna.

För dem som deltar i sfi kan också visas att slutförda studier ökar sannolikheten att vara sysselsatt på några års sikt. Av dem som påbörjade sfi under perioden 1996–2001 har de personer som uppnår godkända betyg såväl signifikant högre sysselsättning som inkomstnivå 2005 jämfört med dem som inte erhöll godkänt betyg (Nordin och Rooth, 2008). Resultaten, som gäller både kvinnor och män, visar att sysselsättningen är 15 procentenheter högre bland dem som uppnått godkänt betyg. En uppföljning av arbets-

marknadsstatusen för personer som studerade sfi i Stockholm våren 2008 visar liknande resultat. Personer med godkänt betyg från genomförd sfi-kurs var oftare sysselsatta två år senare jämfört med dem som saknade betyg (Sweco, 2012).

Under perioden 2001–2003 bedrevs det s.k. Sesam-projektet i Stockholmsområdet. Projektet riktade sig till invandrare med låga svenskkunskaper som var registrerade som arbetslösa vid Arbetsförmedlingen och innefattade även en jämförelsegrupp av icke-deltagare. Syftet var att pröva en mer *arbetslivsanknuten sfi* som också kombinerades med arbetspraktik. Utvärderingen av projektet visar att deltagarna övergick till arbete, reguljär utbildning eller arbetsmarknadspolitiska program betydligt snabbare än de personer som inte tagit del av verksamheten (Delander m.fl., 2005).

Statskontoret (2009) visar på att *flexibilitet i sfi-undervisningen*, exempelvis genom att erbjuda deltids- eller distansstudier, är ett sätt att öka måluppfyllelsen så att fler deltagare uppnår godkänt betyg.

Arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar gynnar etableringen på arbetsmarknaden

Utvärderingar av effekterna av att delta i en arbetsmarknadspolitisk insats visar generellt på störst effekter för de program som mest liknar ordinarie anställningar – starta eget-bidrag, rekryteringsstöd, anställningsstöd (Calmfors m.fl., 2002). Instegsjobb och Nystartsjobb är två nyare varianter av *subventionerade anställningar* som nyanlända invandrare kan ta del av, vilka kan räknas till denna kategori. Dessa arbetsmarknadspolitiska insatser har samtidigt de största undanträngningseffekterna, dvs. personerna med subventionerade anställningar tränger undan andra anställningar. När olika former av anställningsstöd riktas in mot arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden behöver dock undanträngningen inte vara ett så stort problem, eftersom den undanträngde, som står närmare arbetsmarknaden, kommer att bidra till en ökad konkurrens om jobben (Forslund och Vikström, 2011).

Arbetsmarknadsutbildning har i utvärderingar från 1980- och 1990-talen inte visat på några påtagliga positiva effekter. Utvärderingar gjorda under 2000-talet har emellertid konstaterat betydande positiva arbetsmarknadseffekter för deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning (Forslund och Vikström, 2011). I en av dessa

utvärderingar, de Luna m.fl. (2008), skattas även separata effekter för olika grupper av deltagare. De fann inga större könsskillnader, men däremot fick lågutbildade med högst grundskola bättre resultat än personer med högre utbildning och utomnordiska invandrare drog större nytta av arbetsmarknadsutbildningen än deltagare från Sverige eller övriga Norden.

Komvuxstudier har positiva effekter för långtidsarbetslösa och för nyanlända

Effektstudier av deltagande i utbildning på komvux har huvudsakligen gjorts för deltagare i Kunskapslyftet (1997–2002). Stenberg och Westerlund (2008) fann kraftigt positiva effekter av kompletterande komvuxstudier på löneinkomsterna för personer som innan studierna varit arbetslösa längre tid än två år, 23 procent för kvinnor och 14 procent för män. Resultaten tyder även på att avkastningen på yrkesinriktade kurser (särskilt vårdutbildningar) är högre än avkastning på studier i teoretiska ämnen.

Ekström (2003) studerade de långsiktiga inkomsteffekterna av deltagande i komvux under perioden 1988–1993. I denna studie analyserades även avkastningen för kvinnor och män som invandrat 1–5 år innan komvuxstudierna påbörjades. Denna grupp studerade i första hand på grundläggande nivå, medan den svenska gruppen främst kompletterade sin utbildning på gymnasienivå. För den svenska gruppen visar studien på en signifikant inkomstminskning för män och inga effekter för kvinnor. För komvuxstuderande som nyligen invandrat visar dock resultaten på en signifikant positiv inkomsteffekt, cirka nio procent, för kvinnor.

Förstärkta arbetsförmedlingsinsatser ger resultat

Det finns omfattande evidens från såväl Europa som USA för att förstärkta förmedlingsinsatser kan spela en viktig roll för att korta tiden i arbetslöshet. Sysselsättningen bland de arbetslösa kan ökas genom en effektiv mix av utökat stöd och djupare uppföljning (Forslund och Vikström, 2011). Från Sverige finns också två utvärderingar av särskilda försöksverksamheter för nyanlända invandrare som båda visar på positiva effekter. Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare (SIN) innebar till stor del en satsning på intensifierad sök- och matchningshjälp. Johansson och

Åslund (2006) konstaterar att insatsen bidrog till ett utökat inflöde i arbetspraktik för deltagarna och att de som kom in i arbetspraktik förbättrade sina chanser att senare få ett arbete.

Liknande resultat fann också Andersson-Joona och Nekby (2009) i utvärderingen av Försöksverksamhet för vissa nyanlända invandrare (FNI). FNI syftade till att förkorta tiden till inträde på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare genom en intensifierad handledning, och programmet riggades som ett experiment med slumpvis fördelning av deltagare och icke-deltagare.³ Arbetsförmedlarna inom försöket fick ta hand om 35–40 arbetssökande, i stället för normalt 150–250 sökande, vilket gav mer tid för förberedelse och att finna program och åtgärder som passar den arbetssökande. Deltagarna i FNI hade 4-5 procentenheter högre sannolikhet att övergå till osubventionerat arbete jämfört med icke-deltagarna. De fick också i större utsträckning ta del av arbetsmarknadspolitiska program. Verksamheten förbättrade emellertid inte nyanlända kvinnors möjligheter att komma in på arbetsmarknaden.

Tillgång till nätverk ger fler jobbmöjligheter

En mycket stor del av de lediga arbetena förmedlas genom personliga kontakter (Olli Segendorf, 2005). Resultatet av empiriska undersökningar tyder på att invandrare och deras barn har personliga nätverk som i mindre utsträckning omfattar personer med kvalificerade yrken. De utrikes föddas brist på kontakter med personer med god ställning på arbetsmarknaden kan därför vara en förklaring till deras sämre arbetsmarknadsutfall (Bethoui, 2007).

Trösklarna för kontakt med centrala aktörer som kommunen och Arbetsförmedlingen riskerar att höjas ju längre tid en person vistas i Sverige med få kontakter utanför den närmaste familjen. I ett projekt Arbetsförmedlingen genomförde med intervjuer bland utrikes födda kvinnor i utanförskap konstaterades att ett av de främsta hindren för etableringen är bristande kontakt med Arbetsförmedlingen och andra centrala aktörer (Ramböll Management, 2010a).

Mentorskap är ett verktyg för att stödja en nyanländ persons förankring i arbetslivet. En metastudie av resultaten från 112 utvärderingar av mentorskapsprogram visar att såväl mentor-

³ Försöksverksamhet för vissa nyanlända invandrare (FNI) bedrevs mellan 1/10 2006 och 30/6 2008 vid ett antal arbetsförmedlingar i Stockholms, Kronobergs och Skånes län.

program för akademiker som mentorprogram på arbetsplatser har positiva effekter för individens arbetsmarknadsutfall (Eby m.fl., 2008). Mentorskapet främjar kontakter och nätverk vilket i sig är en avgörande faktor för individens möjligheter på arbetsmarknaden. Mentorskapsverksamhet kan därmed utgöra ett komplement till det stöd som en nyanländ person får från Arbetsförmedlingen, etableringslotsen och andra aktörer.

Aktiveringskrav vid försörjningsstöd kan öka sysselsättningen – men kunskaperna är bristfälliga

Kommunerna har i ökande utsträckning börjat tillämpa aktiveringskrav för personer som uppbär försörjningsstöd. Thorén (2012) visar dock i en kunskapsöversikt över kommunala åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare att det finns en mycket begränsad kunskap om effekterna av deltagande i kommunernas arbetsmarknadsåtgärder. Det saknas systematisk dokumentation och få uppföljningar och utvärderingar har gjorts. De lokala variationerna är stora, och resultaten ofta ambivalenta och motsägelsefulla. Den faktiska omfattningen och innehållet i åtgärderna vet man väldigt lite om.

Utvärderingen av effekterna av införandet av aktiveringskrav i Stockholms stadsdelar (Dahlberg m.fl., 2008) är en av få existerande studier. I denna registerbaserade studie, som omfattar alla individer 18–64 år för åren 1994–2003, framkommer positiva effekter i form av lägre socialbidragstagande, högre sysselsättning, och ökade löneinkomster. Resultaten gäller särskilt för utrikes födda, i synnerhet dem från länder utanför OECD, och för ungdomar (18–25 år). En tänkbar förklaring kan, enligt forskarna, vara att bidragstagare i dessa grupper främst har försörjningsstöd av arbetsmarknadsskäl och att övriga bidragstagare står längre ifrån arbetsmarknaden. Inte heller i denna studie går det dock att se om effekterna uppstod till följd av att insatserna ledde till ökad kompetens och en snabbare övergång till arbete bland deltagarna, eller om effekten var en följd av att aktiveringskravet minskade benägenheten att söka ekonomiskt bistånd.

Flera studier pekar mot att det praktiska arbetet med de kommunala åtgärderna inte alltid grundar sig på bedömningar av de arbetslösas individuella situation utan ofta utgår ifrån olika normativa sorteringsprocesser där olika kontrollfunktioner, snarare än deltagarnas behov av kompetenshöjande insatser, står i förgrunden. Enligt Thorén (2012) finns det sammantaget få tydliga veten-

skapliga belägg för att de kommunala åtgärderna för försörjningsstödmottagare har förbättrat deltagarnas ställning och chanser på arbetsmarknaden.

5.2 Nyanländas tillgång till tidiga insatser

Tillgängliga utvärderingar visar att sysselsättningsgraden ökar om nyanlända snabbt får ta del av arbetsmarknadsinriktade och kompetenshöjande insatser (avsnitt 5.1). Med ett tydligt fokus mot arbetsmarknadsinriktade åtgärder ökar etableringsinsatser chanserna för den nyanlände att få ett arbete. Detta understryker vikten av att nyanlända kvinnor och män så snabbt som möjligt får ta del av arbetsförberedande insatser.

I utredningens analys av arbetsmarknadsetableringen för dem som invandrat åren 2000–2010 (bilaga 2) undersöks hur tid till insats påverkar sannolikheten att vara sysselsatt fem år efter folkbokföring. Analysen visar på ett starkt samband mellan tid till insats och sannolikheten att vara sysselsatt (tabell 5.1). Sannolikheten att vara sysselsatt⁴ minskar successivt för varje år en nyanländ är inskriven hos Arbetsförmedlingen utan att ha deltagit i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. En nyanländ kvinna som är inskriven hos Arbetsförmedlingen och som får vänta tre år från inskrivningstillfället tills hon påbörjar en arbetsmarknadspolitisk åtgärd har 31 procent lägre sannolikhet att vara sysselsatt efter fem år i landet än om hon hade deltagit i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd redan samma år hon anmälde sig som arbetssökande. För män minskar sannolikheten att vara sysselsatt med väntan på insats ännu snabbare än för kvinnor.

⁴ Att vara sysselsatt har i denna analys definierats som att individen har haft en registrerad löneinkomst under året, dvs. att det finns kontrolluppgift från en arbetsgivare på utbetald lön.

Tabell 5.1 Sannolikheten att vara sysselsatt fem år efter invandring, beroende av tid till påbörjad insats hos Arbetsförmedlingen (procent)

År till påbörjad insats	Man	Kvinna
Ref. = 0 år		
1 år	- 3,3	- 6,9
2 år	- 17,2*	- 14,9*
3 år	- 41,8*	- 30,8*
Antal individer	2 072	1 658

Anm: Urvalet består av utrikesfödda som invandrat till Sverige 2000 och 2005 p.g.a. skyddsbehov eller anknytning och som var inskrivna som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Modellen skattas med en linjär sannolikhetsmodell och kontrollerar för ålder, antal barn, utbildning, boende i storstad, gift/sambo, utländsk maka/make/sambo, födelseregion, invandringsskäl och invandringsår.

* Betecknar signifikant på 5-procentsnivån.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

5.2.1 Tidigare kartläggningar av deltagande i insatser

Få nyanlända har fått ta del av arbetsförberedande insatser hos Arbetsförmedlingen

Integrationsverkets uppföljningar av hur den kommunala introduktionen för nyanlända flyktingar var utformad visar att nyanlända sällan fick ta del av arbetsförberedande insatser under sina första år i Sverige. Av dem som deltog i kommunernas introduktion hade enbart hälften någon form av arbetsmarknadskontakt under de första tolv månaderna efter folkbokföringen. Ett fåtal, mellan två och sex procent, fick arbetspraktik genom Arbetsförmedlingen eller deltog i en arbetsmarknadsutbildning det första året (Integrationsverket, 2007).

Samma bild ger en kartläggning av nyanländas⁵ deltagande i Arbetsförmedlingens insatser år 2008 som Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram. Denna visar att var tredje nyanländ i åldern 16–64 år var inskriven som arbetssökande under 2008. Av dem som var inskrivna fick ungefär 15 procent av de introduktionsberättigade, dvs. skyddsbehövande och deras anhöriga, och 17 procent

⁵ De två kategorier av nyanländ (definierat som bosatt i Sverige kortare tid än tre år) som används i SKL:s undersökning är *introduktionsberättigade*, dvs. nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga som var berättigade till kommunala introduktionsinsatser, samt *övriga nyanlända*, de som inte var berättigade till kommunal introduktion. Den senare gruppen omfattar bl.a. övriga anhöriginvandrare. Arbetsförmedlingens uppdrag att erbjuda insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden gäller båda grupperna (avsnitt 4.2.1).

av de övriga nyanlända ta del av en insats. Andelen av de nyanlända som deltog i en insats var hälften så stor jämfört med programdeltagandet bland samtliga inskrivna hos Arbetsförmedlingen (SKL, 2009).

SKL:s kartläggning visar också att 60 procent av de nyanlända som var inskrivna hos Arbetsförmedlingen var män, trots att könsfördelningen bland nyanlända var jämn. De nyanlända männen som var inskrivna deltog i dubbelt så hög utsträckning som kvinnor i någon arbetsmarknadspolitisk insats under 2008.

Nyanlända skyddsbehövande och anhöriga påbörjar nästan alltid sfi under sitt första år i landet

Det varierar mycket mellan olika grupper av nyanlända avseende hur stor andel som påbörjar sfi-utbildningen. Personer som kommer från Afrika, Mellanöstern, Turkiet, Iran och Irak deltar i sfi i störst utsträckning. Lägst andel deltagare i sfi finns det bland invandrade personer från Västeuropa. I denna grupp börjar knappt hälften sfi. Oavsett ursprungsland är det fler kvinnor än män som studerar sfi.

Drygt 90 procent av dem som påbörjar sfi gör det under sitt första år i Sverige, och 95 procent påbörjar inom tre år. Bland personer som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller av familjeskäl påbörjar flertalet sfi under det första året, 95 respektive 92 procent. Tiden till kursstart är i genomsnitt sex månader för nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga (Riksrevisionen, 2008).

Män avbryter deltagandet i insatser för arbete, kvinnor för att vårda barn

Att inte delta i erbjudna insatser kan både vara ett uttryck för att individen har goda förutsättningar att klara sin etablering på arbetsmarknaden själv och att individen står mycket långt ifrån arbetsmarknaden (avsnitt 5.1). På motsvarande sätt behöver avbrott i deltagande i insatser belysas från två håll.

Integrationsverkets studie (2005) av deltagande i introduktionsverksamhet bland nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga visar att cirka var tionde helt avbröt sin introduktion. Den vanligaste orsaken till avbrott uppgavs vara graviditet och föräldra-

ledighet. Även arbete var en relativt vanlig orsak till avbrott.⁶ Uppföljningar av avbrott inom Norges obligatoriska introduktionsprogram visar att kvinnor avbryter oftare än män, 32 procent jämfört med 19 procent. Vanligaste skälen för kvinnor att avbryta är barnafödande, sjukdom eller ogiltig frånvaro. Män som avbryter gör det oftast för att de har fått ett arbete (Ramböll, 2007).

Skolverkets ordinarie sfi-statistik om avbrott ger bara indikationer om de egentliga orsakerna till att studenter avbryter sitt deltagande i utbildningen. Det framgår inte heller i vilken utsträckning eleverna återkommer efter avbrott. Med hjälp av specialbearbetningar av Skolverkets statistik visar Statskontoret (2009) att män avbryter sina sfi-studier oftare än kvinnor. Arbete utgör dubbelt så ofta orsaken till avbrott bland män som bland kvinnor. Statskontorets analys visar också att frånvaro på grund av okänd anledning eller graviditet och föräldraledighet utgör de vanligaste avbrottsorsakerna för sfi-deltagare med bruttostudietider längre än två år. Dessa skäl svarar för 23 respektive 12 procent av samtliga frånvarodagar. Vid studietider längre än fyra år utgör graviditet och föräldraledighet den vanligaste orsaken till avbrott.

Av alla deltagare som påbörjade sfi under läsåret 2004/05 avslutade 30 procent sfi av opreciserade anledningar (tabell 5.2). Dessa avbrott utgjorde närmare två tredjedelar av alla avbrott. Graviditet och föräldraledighet anges i fem procent av fallen bland kvinnor, men den höga andelen icke-preciserade avbrott ger skäl att tro att andelen kan vara högre. Yngre kvinnor är starkt överrepresenterade i gruppen som gör studieuppehåll i sfi längre än ett år, vilket tyder på att studieuppehållet i många fall äger rum i samband med graviditet och föräldraledighet (SOU 2011:19).

⁶ Underlaget baseras på enkätsvar från handläggarna för 4 561 personer i 52 kommuner år 2002.

Tabell 5.2 Resultat och avbrott i sfi, nybörjare¹ läsåret 2004/05 t.o.m. 2006/07 (procent)

	Män	Kvinnor	Totalt
Studieavbrott	56	43	48
Arbete, praktik	10	5	7
Annan utbildning	2	2	2
Gravid, föräldraledig	0,2	5	3
Sjukdom	2	2	2
Lämnat Sverige	1	1	1
Ej godkänd/avskild från utbildningen	3	2	3
Okänd anledning/annan orsak ²	37	25	30
Godkända resultat	42	46	42
Kvarstår i sfi efter 2006/07	7	11	9

¹ Avser 20 596 deltagare som påbörjade sfi första gången under läsåret 2004/05.

² I denna kategori inkluderas även slutorsakerna "återkommer ej efter terminsstart", "studieuppehåll" och "flytt från kommunen", dvs. samtliga övriga slutorsaker som inte innehåller någon precis information om skäl till avbrottet.

Källa: Statskontoret (2009).

Längre avbrott på grund av vård av barn försvårar kvinnors arbetsmarknadsetablering. Det är därför angeläget att kunskaps- och kompetensuppbyggnaden inte upphör vid föräldraledighet.

5.2.2 Deltagande i insatser bland kvinnor och män samt olika grupper av nyanlända

Utredningens analys av etableringsmönstren för dem som har invandrat till Sverige mellan åren 2000 och 2010 ger en fördjupad bild av hur deltagandet i olika insatser skiljer sig mellan kvinnor och män och mellan skyddsbehövande och deras anhöriga och övriga anhöriginvandrare. För beskrivning av data, population, metod och fullständiga resultat hänvisas till bilaga 2.

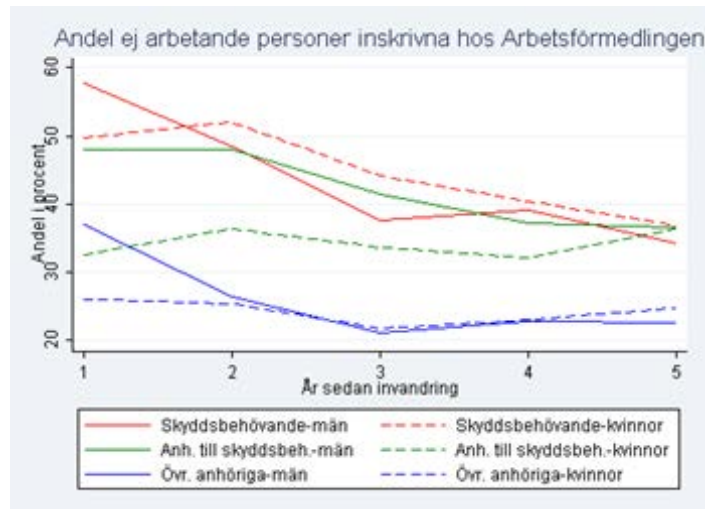
*Män registrerar sig snabbare än kvinnor som arbetssökande hos
Arbetsförmedlingen*

Nyanlända män skriver genomgående in sig snabbare på Arbetsförmedlingen än kvinnor som invandrar av samma skäl (figur 5.1). I genomsnitt sker detta 14 månader efter folkbokföringen för män och efter två år och två månader för kvinnor. Det finns också klara skillnader mellan olika grund för uppehållstillstånd. Skyddsbehövande skriver in sig snabbare än övriga, efter i genomsnitt ett och ett halvt år (se bilaga 2).

Högst andel inskrivna som arbetssökande under det första året i Sverige återfinns bland nyanlända som invandrar som skyddsbehövande. I denna grupp är 58 procent av männen och 50 procent av kvinnorna inskrivna året efter invandringen. Män som invandrar som anhöriga till skyddsbehövande är inskrivna som arbetssökande i nästan lika hög utsträckning. Däremot avviker kvinnor som invandrar som anhöriga till en skyddsbehövande från övriga grupper som erbjuds att delta i introduktionsprogram. Endast 32 procent av dessa kvinnor är inskrivna som arbetssökande ett år efter invandringen.

Övriga anhöriginvandrare har inte rätt till särskilt introduktionsstöd. Detta kan vara en förklaring till att både kvinnor och män med denna grund för uppehållstillstånd i mindre utsträckning skriver in sig som arbetssökande. Bland männen som invandrar som övriga anhöriga var det drygt 35 procent som var inskrivna första året efter invandringen och bland kvinnorna var det ungefär var fjärde som var inskriven som arbetssökande under det första året i landet.

Figur 5.1 Andelen av dem som inte arbetar som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen, invandringsår 2005 (procent)



Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

Skillnaderna mellan olika grupper kan bero på olika sammansättning i grupperna vad gäller de ingående individernas egenskaper. Eftersom kortare tid till insats tycks leda till ökad sysselsättning har analysen av nyanländas etableringsmönster även studerat vilka individuella bakgrundsfaktorer som har samband med tid till inskrivning hos Arbetsförmedlingen respektive hur lång tid det tar för en person som är inskriven som arbetslös innan han eller hon påbörjar en insats. Regressionsresultaten presenteras separat för män och kvinnor i tabell 5.3.

För kvinnor ökar antalet barn i åldern 0–6 år påtagligt tiden till både inskrivning och tills en insats påbörjas. Så är dock inte fallet för män. Att ha två barn i förskoleåldern förlänger tiden till inskrivning hos Arbetsförmedlingen för en kvinna med i genomsnitt nästan fyra månader jämfört med om kvinnan inte hade haft några barn. Hon får dessutom vänta drygt två månader längre på att få delta i en insats jämfört med väntetiden för en kvinna som i övrigt har samma egenskaper men som inte har några barn.

Det framgår också att universitetsutbildning kraftigt minskar tid till inskrivning, med drygt tre månader för både män och kvinnor, jämfört med personer med endast grundskoleutbildning. Det finns

inget säkerställt samband mellan utbildning och tid till insats för inskrivna kvinnor, däremot ett signifikant positivt samband för universitetsutbildning bland män.

Tabell 5.3 Tid till inskrivning på Arbetsförmedlingen för en arbetslös person, respektive tid till insats för en inskriven person

Oberoende variabel	Beroende variabel: Månader till inskrivning ¹ hos AF för arbetslös person		Beroende variabel: Månader till insats ² hos AF för inskriven person	
	Man	Kvinna	Man	Kvinna
Ålder vid invandring	0,06	- 0,10	-	0,08
Antal barn 0 – 6 år	-	1,8	-	1,13
Antal barn över 6 år	0,41	-	-	-
Gymnasieutbildning (ref=grundskola)	- 1,44	-	-	-
Universitetsutbildning	- 3,17	- 3,13	0,18	-
Boende i storstad	- 1,10	-	1,27	-
Gift	- 1,51	-	-	-
Utländsk make/make /sambo	1,51	3,64	-	1,61
Icke västland (ref= västland ³)	1,33	-	-	-
Invandringsskäl (ref= skyddsbehov)				
Familjeanknytning	-	-	-	-
Övriga familjeband	- 3,17	-	-	- 4,03
Övriga familjeband x icke-västland	-	4,13	-	-
Invandringsår (ref: år 2000)				
År 2005	- 3,29	- 1,82	- 2,40	- 3,9
Antal individer	6 530	8 669	2 108	1 677

Anm: Urvalet består av utrikesfödda som invandrat till Sverige 2000 och 2005 som skyddsbehövande eller som anhöriginvandrare. Endast nyanlända som inte tidigare invandrat ingår. Oberoende variabler mäts för folkbokföringsår, modellen skattas med OLS. Bara värden signifikanta på 5-procentsnivå anges. I tabellen redovisas de beroende variablerna i månader, omräknat från år i underlagsrapporten.

¹ Inskrivning ska ha skett inom fem år efter folkbokföring.

² Insats ska ha påbörjats inom tre år efter inskrivning.

³ I kategorin "västland" ingår invandrare från Europa, Nordamerika samt Oceanien.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

Män som invandrar som övrig anhöriginvandrare skriver i genomsnitt in sig som arbetssökande tre månader snabbare än skyddsbehövande män. Motsvarande samband finns dock inte för kvinnor. I stället visar resultaten att en kvinna som kommer från ett icke-västland och som invandrar på grund av anknytning till en icke-skyddsbehövande person i genomsnitt skriver in sig fyra månader senare än kvinnor som invandrat på grund av skyddsbehov. För kvinnor finns dessutom ett samband mellan tid till insats och hennes anknytningspersons födelseland – med en utländsk make/sambo tar det i genomsnitt 1,5 månad längre tid innan hon blir anvisad till en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Slutligen framgår att nyanlända som invandrade 2005 har signifikant kortare tid till inskrivning och till insats jämfört med dem som anlände 2000. Detta kan eventuellt tolkas som att Arbetsförmedlingen över tid har blivit bättre på att möta nyanländas behov.

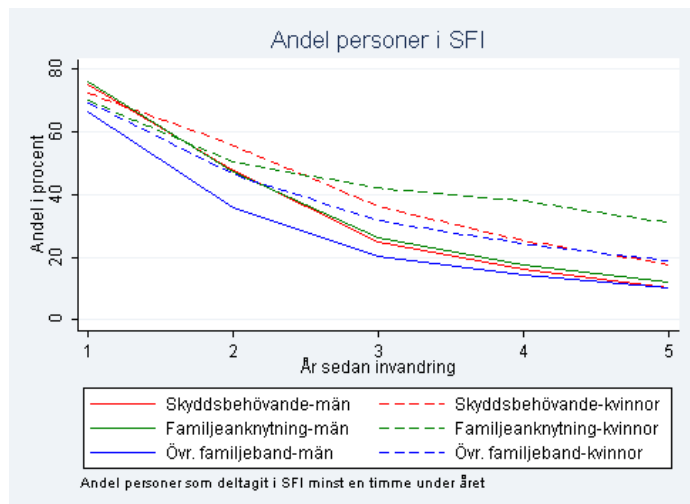
Män påbörjar sfi snabbare, kvinnor studerar i högre utsträckning några år efter invandringen

Bland nyanlända som invandrade 2005 påbörjade mellan 65 och 80 procent sfi under sitt första år i Sverige (figur 5.2). Kvinnor och män som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller som anhörig till skyddsbehövande deltar i sfi i något högre utsträckning än övriga anhöriginvandrare. Den högsta andelen inskrivna på sfi återfinns bland män som antingen fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller som anhörig till en skyddsbehövande.

Efter drygt två år är andelen sfi-studerande högre bland kvinnor än bland män och skillnaden mellan könen ökar över tid. Efter fem år är knappt 20 procent av männen inskrivna i sfi. Vid samma tid är sfi-deltagandet hos kvinnor som invandrat som anhörig till en skyddsbehövande 40 procent. Mönstret är detsamma för dem som invandrade 2000 (bilaga 2).

Bland nyanlända som invandrat 2000–2010 och som avbryter sfi av andra skäl än arbete eller studier är det i genomsnitt enbart 14 procent som återupptar sfi inom tre år.

Figur 5.2 Andel sfi-studerande de första åren efter invandring, invandringsår 2005 (procent)



Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

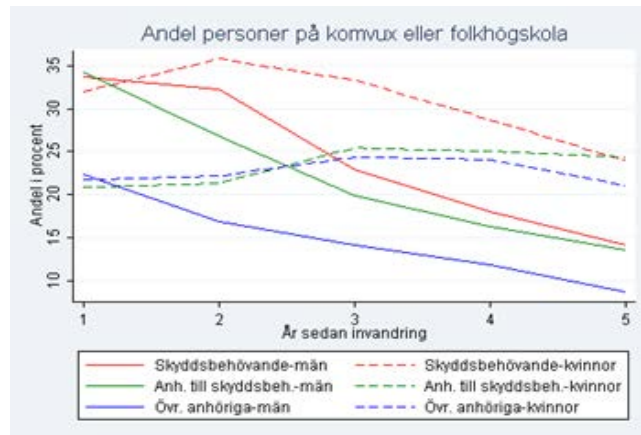
Var fjärde har påbörjat studier på komvux året efter invandringen

Mellan 25 och 40 procent av de nyanlända som invandrade 2005 deltar året efter invandringen i någon form av reguljär utbildning. De som i störst utsträckning påbörjar studier är män som invandrade som anhöriga till skyddsbehövande, bland vilka cirka 40 procent studerar första året. Det är nästan dubbelt så hög andel som bland kvinnor som invandrade av samma skäl. Bland kvinnor och män som invandrade på grund av skyddsbehov var andelen studerande cirka 35 procent (bilaga 2).

Nyanlända deltar framför allt i utbildningar på komvux eller folkhögskola (figur 5.3). Mellan 21 och 35 procent av dem som invandrade 2005 skrev redan under det första året in sig på dessa utbildningar. Män som invandrade på grund av skyddsbehov eller som anhörig till skyddsbehövande var de som i högst utsträckning studerade redan året efter invandringen. Andelen komvux-studerande bland männen minskar dock påtagligt efter ett par år i landet, och tre år efter invandringen studerar kvinnorna i högre grad än männen i samtliga tre grupper. Fem år efter invandringen studerar mindre än 15 procent av männen på komvux eller folkhögskola, vilket kan jämföras med nästan 25 procent av kvinnorna.

Mönstret för deltagande i studier, inklusive komvux och folkhögskola, var likartat för dem som invandrade 2000 (bilaga 2).

Figur 5.3 Andel personer som studerar på komvux eller folkhögskola, invandringsår 2005 (procent)



Anm: Sfi och arbetsmarknadsutbildning ingår inte.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

Mot bakgrund av att minst var fjärde nyanländ åren 2000 och 2005 har högst grundskoleutbildning vid invandringstillfället (avsnitt 3.2.2) är det många som inledningsvis har behov av att komplettera sin grundläggande utbildning inom komvux. De nyanlända som hade högst grundskola vid invandringen utgjorde emellertid en mindre andel av dem som studerade på komvux. Mellan 14,6 och 25 procent av kvinnorna som studerade på komvux hade högst grundskoleutbildning, och bland männen låg motsvarande andel på mellan 17 och 34 procent.⁷ I stället utgjorde personer som redan hade en utbildning på högskolenivå över 40 procent av de nyanlända som studerade på komvux eller folkhögskola under de första åren i Sverige (bilaga 2).

⁷ I statistiken över utbildningsbakgrund saknas uppgift för 20–30 procent av de nyanlända (se tabell 2.1). Huvuddelen av individerna där uppgift saknas kan antas höra till gruppen med kort tidigare utbildning. I de angivna intervallen avser den högre siffran summan av andelen studerande med registrerad utbildning motsvarande högst grundskola och andelen studerande där uppgift saknas om tidigare utbildning.

5.2.3 Kortad tid till insats för nyanlända med etableringsplan

I december 2010 överfördes det samordnande ansvaret för nyanlända flyktingmottagnas arbetsmarknadsetablering från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Syftet med reformen var att ge denna grupp av nyanlända förutsättningar att snabbare än tidigare etablera sig på arbetsmarknaden, bl.a. genom att säkerställa att alla flyktingmottagna tidigt får ta del av arbetsförberedande insatser.

Den individuella etableringsplanen utgör utgångspunkten för den nyanländes deltagande i olika insatser. Etableringsplanen ska upprättas skyndsamt så att den nyanlände så snabbt som möjligt kan påbörja sina överenskomna insatser – sfi, arbetsförberedande aktiviteter, samhällsorientering och andra insatser som den nyanlände utifrån sin utbildnings- och erfarenhetsbakgrund har behov av. Mediantiden från beviljat uppehållstillstånd till beslut om etableringsplan var 64 dagar för män och 81 dagar för kvinnor i april 2012.⁸

Jämfört med tidigare långa tider till såväl inskrivning som till anvisning till en arbetsförberedande insats innebär det nya arbets sättet och ansvarsfördelningen en dramatisk förbättring för nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga. Under det första halvåret efter att den nyanlände har fått sin etableringsplan fastställd deltar 89 procent av de sökande i en arbetsförberedande insats. Cirka 70 procent har också påbörjat sfi och 31 procent har deltagit i samhällsorientering (tabell 5.4). Män påbörjar dock fortfarande de olika insatserna snabbare än kvinnor, det tar t.ex. i genomsnitt 20 procent längre tid för en kvinna jämfört med en man att få påbörja en arbetsförberedande insats.

Andelen av de nyanlända som deltar i de olika insatserna ökar över tid. För den grupp som haft en etableringsplan kortare tid än sex månader har 84 procent av kvinnorna och 94 procent av männen deltagit i en arbetsförberedande insats hos Arbetsförmedlingen. Andelen som har hunnit påbörja sfi är lägre, 67 procent av kvinnorna respektive 73 procent av männen. I gruppen som haft en etableringsplan mer än tolv månader har nästan samtliga deltagit i en arbetsförberedande aktivitet från Arbetsförmedlingen och påbörjat sfi.

⁸ Vid utgången av april 2012 hade 9 651 personer en etableringsplan och 609 personer medverkade i så kallade etableringssamtal för att upprätta en sådan plan.

Tabell 5.4 Deltagande i etableringsinsatser, fördelat efter tid som den nyanlända har haft en etableringsplan (procent)

	Kvinnor	Män	Antal
Insats från Arbetsförmedlingen¹			
0–6 månader	84	94	3 055
7–12 månader	94	97	2 993
> 12 månader	97	98	1 732
Samhällsorientering			
0–6 månader	31	32	1 088
7–12 månader	49	48	1 527
> 12 månader	63	65	1 134
Svenska för invandrare, sfi			
0–6 månader	67	73	2 401
7–12 månader	89	91	2 828
> 12 månader	96	98	1 720

¹ Arbetsförberedande insats eller arbetsmarknadspolitiskt program.

Källa: Arbetsförmedlingen (2012b).

Enligt Skollagen (2010:800) 13 kap. 3 § ska utbildning i svenska för invandrare finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att rätten inträtt, dock senast inom tre månader. För dem som omfattas av etableringslagen gäller att kommunerna aktivt ska verka för att han eller hon ska kunna börja inom en månad från anmälan om kurs hos kommunen. Mediantiden till att nyanlända flyktingmottagna påbörjar sfi är dock dubbelt så lång som den månad som anges, 61 dagar för män respektive 64 dagar för kvinnor. Nyanlända som omfattas av etableringslagen får därmed fortfarande vänta på att kunna påbörja sfi.

5.3 Typ av insatser som nyanlända deltar i

Arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar har i effektstudier visat sig särskilt gynnsamma för utrikes föddas möjligheter att få ett arbete. Likaså har utvärderingar visat att sfi-studier som kombineras med arbetspraktik kan öka chanserna för deltagarna att övergå till arbete eller reguljära studier (avsnitt 5.1). Att insatserna har en tydlig arbetslivsanknytning är därmed av stor betydelse för deltagarnas arbetsmarknadsutfall.

Utrikes födda som är inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen deltar genomgående i mindre utsträckning än övriga inskrivna i program med aktivitetsstöd. I alla arbetsmarknadspolitiska program är utrikes födda underrepresenterade, utom inom arbetspraktik och förberedande utbildning (tabell 5.5). Utrikesfödda kvinnor och män är inskrivna som sökande utan arbete i samma utsträckning. Däremot anvisas män till att delta i program med aktivitetsstöd i högre utsträckning än kvinnor. Störst är skillnaden inom programinsatsen aktiviteter inom vägledning och platsförmedling som i huvudsak riktar sig till dem som behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program.

Tabell 5.5 Andel utrikes födda av deltagare i Arbetsförmedlingens program med aktivitetsstöd, 2011 (procent)

Insats	Antal deltagare/ månad 2011	Andel utrikes födda män	Andel utrikes födda kvinnor	Utrikesfödd över/under representerade (+/-)
Andel utrikes födda sökande utan arbete ¹		34,5	34,8	
Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling	2 300	32	25	-
Arbetsmarknadsutbildning	3 600	33	33	-
Arbetspraktik	5 900	40	40	+
Arbetslivsinriktad rehabilitering	12 300	20	17	-
Arbetslivsintroduktion	4 400	26	21	-
Förberedande utbildning	7 100	56	51	+
Fördjupad kartläggning och vägledning	2 000	27	22	-
Jobb- och utvecklingsgarantin	91 000	30	28	-
Jobbgaranti för ungdomar	38 800	16	14	-
Start av näringsverksamhet	2 800	26	21	-

¹ Avser öppet arbetslösa + deltagare i program med aktivitetsstöd och beslut både inom och utanför garantierna för utrikes födda personer.

Källa: Arbetsförmedlingen (2012d).

5.3.1 Tidigare kartläggningar av vilka insatser nyanlända tar del av

Nyanlända har varit underrepresenterade i program med aktivitetsstöd

En förutsättning för att kunna delta i arbetsmarknadspolitiska insatser är att den sökande är inskriven som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen tillämpar olika kategorier av inskrivning för arbetssökande, och i SKL:s kartläggning av nyanländas deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser hos Arbetsförmedlingen 2008 framgår att många nyanlända var registrerade i kategorin arbetssökande med förhinder (kategori 11). Detta innebär att arbetsförmedlaren inte bedömt att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande, vilket medför att de inte heller anvisas till att delta i arbetsmarknadspolitiska program.

SKL (2009) visar att cirka 15 procent av de nyanlända som var inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen fick ta del av någon insats under 2008. Skillnaden var stor mellan kvinnors och mäns deltagande. Bland de 16 600 introduktionsberättigade som var inskrivna tog 19 procent av männen del av en insats, vilket kan jämföras med åtta procent av kvinnorna. Också bland de 7 700 övriga nyanlända tog en större andel män än kvinnor del av insatser, cirka tolv procent jämfört med drygt sex procent för kvinnor.

Även om mycket få nyanlända har fått ta del av olika insatser var dock inriktningen av insatserna i linje med vad utvärderingar visat ger bäst resultat för deltagarnas etablering på arbetsmarknaden. Över hälften av de nyanlända som fått hjälp av Arbetsförmedlingen hade ett nystarts- eller instegsjobb. Bland dem som hade anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program var följande insatser de vanligast förekommande (räknat i antal deltagare i genomsnitt per månad):

- *Arbetsmarknadsutbildning* – 485 introduktionsberättigade personer och 170 övriga nyanlända.
- *Förberedande utbildning* – 310 introduktionsberättigade personer och 115 övriga nyanlända.
- *Arbetspraktik* – 120 introduktionsberättigade personer och 80 övriga nyanlända.

Sfi med arbetsmarknadsinriktning har ökat

Många deltagare har behov av att kombinera sfi med arbetsförberedande insatser. Det gäller i synnerhet nyanlända skyddsbehövande och anhöriginvandrare som har behov av att också bygga upp sina arbetslivsrelevanta nätverk och sin yrkeskunskap för att göra den gångbar på den svenska arbetsmarknaden. Kombinerade insatser minskar risken för utdragna etableringsperioder. Dessutom kan insatsernas samlade kvalitet öka, bland annat genom att deltagaren får möjlighet att förankra språkinläringen i praktiska situationer.

Under 2011 studerade totalt 102 000 personer på sfi. Enligt Skolverket gick 14 procent av dessa på studieväg 1, 41 procent på studieväg 2 och 46 procent på studieväg 3. Kvinnor var i majoritet på samtliga studievägar.

Det är inte möjligt att få en helhetsbild av i vilken grad sfi-studerande kombinerar studierna med andra insatser. Registren innehåller huvudsakligen uppgifter om deltagande på årsbasis, vilket gör det svårt att utläsa om en individ deltagit i två insatser parallellt eller efter varandra. I en enkätbaserad uppföljning bland kommuner och sfi-anordnare 2009 anges att majoriteten av de studerande erbjuds insatser med arbetsförberedande inriktning parallellt med att de deltar i sfi (Statskontoret, 2009).⁹ Enligt sfi-anordnarna erbjuds drygt hälften av de studerande en arbetsförberedande insats och tre av fyra deltar i arbetslivsorientering. Vidare uppger i stort sett samtliga kommuner och sfi-anordnare att de erbjuder de studerande en praktikplats. I första hand utgörs praktiken av språkpraktik. För studerande på studieväg 2 och 3 är även yrkespraktik en relativt vanlig praktikform (tabell 5.6).

Tabell 5.6 Förekomst av olika sorters praktik inom respektive studieväg i sfi bland kommuner och sfi-anordnare som erbjuder praktik 2008 (procent)

	Språkpraktik	Samhälls- orienterad praktik	Yrkespraktik	Totalt
Studieväg 1	59	30	33	69
Studieväg 2	69	40	57	83
Studieväg 3	66	42	68	85

Källa: Statskontoret (2009).

⁹ Enkäten skickades ut till 283 kommuner och 201 sfi-anordnare, och svarsfrekvensen var 57 procent.

Statskontorets uppföljning visar samtidigt att kommunerna och sfi-anordnarna prioriterar de sfi-deltagare som omfattas av flyktningmottagandet vid anskaffning och erbjudande om arbetsförberedande insatser. Övriga studerande, exempelvis anhöriginvandrare, deltar därmed sannolikt i mindre utsträckning i parallella insatser än vad som angivits ovan. I en granskning från 2010 av sfi-verksamheten i 25 kommuner konstaterar Skolinspektionen att flera kommuner behöver öka sina ansträngningar att tillsammans med Arbetsförmedlingen erbjuda praktikplats åt samtliga sfi-studerande (Skolinspektionen, 2010). En granskning av 39 kommuner året efter visar vidare att det i drygt fyra av tio granskade kommuner är svårt att kombinera sfi med praktik och andra arbetsförberedande insatser, bland annat beroende på hur undervisningen är strukturerad (Skolinspektionen, 2011b).¹⁰

5.3.2 Programdeltagandet bland nyanlända 2000–2010

Utredningens kartläggning av etableringsmönster bland nyanlända som invandrade 2000 respektive 2005 visar samma bild av nyanländas deltagande i olika program som SKL:s undersökning från 2008. En mycket låg andel, mellan fyra och sex procent, skrevs in som arbetssökande i program med aktivitetsstöd. Detta gäller både för dem som invandrade 2000 och dem som invandrade 2005.

Bland kvinnor som invandrade 2005 som skyddsbehövande eller som anhöriga till skyddsbehövande var deltagandet i program med aktivitetsstöd särskilt lågt (tabell 5.7). I stället skrevs nio av tio av dessa kvinnor in antingen som arbetslösa eller i kategorin övriga inskrivna. Övriga anhöriginvandrare skrevs i något mindre utsträckning in i dessa kategorier, 71 procent för männen och 77 procent för kvinnorna. Variationen i inskrivningsmönster mellan invandrare med olika grund för uppehållstillstånd är densamma för dem som invandrade 2000 (bilaga 2).

¹⁰ Se avsnitt 6.6.1 för en fördjupad beskrivning av hinder för parallella insatser.

Tabell 5.7 Inskrivningskategori vid den första inskrivningen på Arbetsförmedlingen

Avser personer som invandrat 2005 och som skrivit in sig någon gång under perioden 2005–2010

	Skydds- behövande		Anhörig till skyddsbehövande		Övriga anhörig- invandrare	
	Man	Kvinna	Man	Kvinna	Man	Kvinna
Antal inskrivna AF inom fem år efter ankomst	2 030	1 705	268	513	2 481	3 374
Andel i % som vid första inskrivningen är:						
Arbetslösa	26	23	27	31	36	37
Sökande i program m aktivitetsstöd	6	4	6	4	6	5
Sökande m arbete med anställningsstöd	1	0	1	0	1	1
Sökande m arbete utan anställningsstöd	11	8	12	4	31	16
Övriga inskrivna	55	64	53	60	35	41
Nystartsjobb	1	1	1	1	1	0

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

Det finns tydliga skillnader mellan nyanlända kvinnor och män i vilken typ av insatser de tar del av. Män fick dubbelt så ofta som kvinnor en arbetsmarknadsutbildning medan kvinnor deltog i arbetspraktik två till fem gånger oftare än män (tabell 5.8). Även könskillnaderna är desamma bland dem som invandrade 2000.

Tabell 5.8 Typ av insats vid första inskrivningstillfället, givet att individen anvisats till program med aktivitetsstöd (procent)

Avser personer som invandrat 2005 och skrivit in sig någon gång under 2005–2010

	Skydds- behövande		Anhörig till skyddsbehövande		Övriga anhörig- invandrare	
	Man	Kvinna	Man	Kvinna	Man	Kvinna
Arbetsmarknadsutbildning	31	17	24	10	32	12
Arbetspraktik	8	23	6	29	12	25
Stöd till start av närings- verksamhet	1	1	0	0	1	6
Ungdomsinsatser	6	11	41	10	7	11
Förberedande insatser	43	35	18	43	42	42
Projekt med arbetsmarknads- politisk inriktning	6	8	6	5	1	2
Jobb- och utvecklingsgarantin	4	4	6	5	5	2

Anm: Underlaget baserar sig på de sökande i program med aktivitetsstöd som anges i tabell 5.7, vilka utgör mellan fyra och sex procent av de nyanlända som skrivit in sig som arbetssökande.

Källa: Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

5.3.3 Nyanlända med en etableringsplan

Uppföljningar av etableringsplanerna visar att andelen flyktingmottagna som deltar i sfi och arbetsförberedande insatser parallellt har ökat sedan Arbetsförmedlingen tog över det samordnande ansvaret för introduktionsperioden. Totalt 96 procent av dem som har haft en etableringsplan i sju till tolv månader har deltagit i en arbetsförberedande insats, och 90 procent har deltagit i sfi (Arbetsförmedlingen 2012b).

De arbetsförberedande insatser som dominerar bland nyanlända som har en etableringsplan är *förberedande eller orienterande utbildning*. Framför allt utgörs dessa utbildningar av meritportfölj och yrkessvenska, men också moduler i svenska för analfabeter, korta vägen för akademiker och allmänförberedande utbildning i kärnämnen förekommer.

Tio procent av männen och tre procent av kvinnorna har fått ta del av *arbetsmarknadsutbildning*. Det är också en större andel av männen än av kvinnorna som har deltagit i praktik.

Tabell 5.9 Andel av nyanlända med etableringsplan som deltar i vissa arbetsmarknadsinsatser (procent)

Aktivitet	Kvinnor	Män
Förberedande utbildning	80	87
Arbetsmarknadsutbildning	3	10
Arbetspraktik	19	25
Prova-på-plats	9	13

Anm: Avser personer som har haft en etableringsplan längre tid än tolv månader.

Källa: Arbetsförmedlingen (2012b).

Det är däremot få nyanlända som studerar på komvux eller folkhögskola inom ramen för sin etableringsplan. I augusti 2012 uppgick denna andel till fyra procent. Vuxenutbildning är en något vanligare insats bland nyanlända som varit inskrivna i etableringsuppdraget under minst ett år. Även i denna grupp är dock andelen studerande låg (sju procent). Det kan jämföras med flyktingmottagna som invandrade 2005, bland vilka en tredjedel av männen och cirka 25 procent av kvinnorna studerade på komvux eller folkhögskola året efter folkbokföring i Sverige (avsnitt 5.2.2). Andelen som studerar på vuxenutbildning inom ramen för sin etableringsplan är särskilt låg bland korttidsutbildade nyanlända (tabell 5.10).

Tabell 5.10 Andel nyanlända med etableringsplan som studerar på folkhögskola eller komvux inom ramen för sin plan (procent)

Utbildningsnivå	
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	3
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	8
Gymnasieutbildning	10
Eftergymnasial utbildning kortare än två år	12
Eftergymnasial utbildning två år el. längre	12
Forskarutbildning	0
Totalt	7

Anm: Avser personer som i augusti 2012 har haft en etableringsplan längre tid än tolv månader.

Källa: Statistik från Arbetsförmedlingen.

En betydligt högre andel av männen än av kvinnorna som har haft en etableringsplan i minst ett år har arbetat inom eller utanför sin etableringsplan. Instegs- och nystartsjobb är den vanligaste anställ-

ningsformen, men även arbete utan lönesubvention förekommer (tabell 5.11). Den könsmässiga snedfördelningen är störst för nystartsjobben. Nyanlända med kort utbildning arbetar i minst utsträckning, och kvinnor är överrepresenterade i denna grupp. Skillnader i utbildningsnivå förklarar dock inte hela skillnaden mellan könen. Kvinnor arbetar i lägre utsträckning än män på alla utbildningsnivåer, med undantag för forskarutbildade kvinnor.

Tabell 5.11 Andel nyanlända som arbetar parallellt med att ha en etableringsplan (procent)

	Kvinnor	Män
Instegsjobb	6	12
Nystartsjobb	2	7
Arbete utan stöd	3	5

Anm: Avser personer som har haft en etableringsplan längre tid än tolv månader. Samma person kan förekomma inom flera av kategorierna, varför andelarna inte kan adderas.

Källa: Arbetsförmedlingen (2012b).

5.4 Sammanfattning

Forskningen om hur nyanlända invandrares sysselsättning påverkas av att delta i olika insatser anger att *tidiga insatser* ökar chanserna att komma i arbete. Särskilt gäller detta arbetsmarknadsinriktade insatser. Detta bekräftas också av utredningens analyser. Sannolikheten att vara sysselsatt fem år efter invandringen är signifikant högre ju snabbare efter inskrivning en nyanländ får ta del av arbetsförberedande insatser hos Arbetsförmedlingen.

Det var ovanligt att nyanlända under åren 2000–2010 fick tillgång till arbetsförberedande insatser. Dels har tiden till inskrivning hos Arbetsförmedlingen varit lång, i genomsnitt över ett år för män och över två år för kvinnor. Dels var det en mycket låg andel, mellan fyra och sex procent av de inskrivna, som anvisades till en programinsats vid sin första inskrivning. Huvuddelen återfanns i stället i kategorin övriga arbetslösa. Med Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag från december 2010 har tiden till insats kortats betydligt för skyddsbehövande och deras anhöriga. Under det första halvåret efter att etableringsplanen har upprättats deltar 89 procent i en arbetsförberedande insats.

Det finns också stora *skillnader mellan könen*. Kvinnor registrerar sig senare än männen på Arbetsförmedlingen, de påbörjar sitt del-

tagande i sfi senare, och även reguljära studier påbörjas senare än för männen. Vidare tar de del av arbetsförberedande insatser i en lägre omfattning än män. När kvinnor avbryter sitt deltagande i insatser är vård av barn ofta en orsak, medan män avbryter för arbete. Skillnaderna mellan kvinnor och män är tydliga också för nyanlända med en etableringsplan.

Arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar är de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som har visat sig leda till störst effekter för deltagarna. Även om få nyanlända har deltagit i olika insatser har dock inriktningen varit i linje med vad utvärderingar visar ger bäst resultat för deltagarnas etablering på arbetsmarknaden.

Kunskaper i svenska ökar chanserna att få ett arbete. De som deltagit i sfi har högre sysselsättningsgrad än de som inte deltagit, och för dem som deltar i sfi innebär slutförda studier en ökad sannolikhet att vara sysselsatt på några års sikt. De flesta nyanlända skyddsbehövande och anhöriga deltar i sfi och det stora flertalet skriver in sig under det första året i landet. Sfi med arbetsmarknadsinriktning ger goda resultat, men andelen som läser sfi parallellt med deltagande i en arbetsförberedande insats är sannolikt relativt låg bland övriga nyanlända som inte har rätt till en etableringsplan.

Även *komvuxstudier* har påvisats ha positiva effekter för sysselsättningen, dels för långtidsarbetslösa, dels för nyanlända kvinnor. En betydande andel av de nyanlända utgörs av personer med kort tidigare utbildning som har stora behov av komplettering av sina grundkunskaper. Mellan 2000 och 2010 har var fjärde nyanländ skyddsbehövande och anhöriginvandrare påbörjat studier i komvux redan året efter invandringen. I augusti 2012 var det dock endast sju procent av de flyktingmottagna som haft en etableringsplan i minst tolv månader som hade vuxenutbildning inlagd som en aktivitet i sin plan.

6 Förutsättningar för ett ökat deltagande i arbetskraften

6.1 Inledning

Utredningens uppdrag är enligt direktivet (bilaga 1) att analysera och fördjupa kunskapen om utrikes födda kvinnors och anhörig-invandrares förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden. Med utgångspunkt från analysen ska förslag lämnas om åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat arbetskraftsdeltagande i denna grupp. I detta kapitel redovisas utredningens analys av förutsättningar för ett ökat arbetskraftsdeltagande. Utredningens sammanfattande bedömningar och förslag presenteras i kapitel 7.

Att en person deltar i arbetskraften innebär att han eller hon antingen har ett arbete eller söker arbete. Många nyanlända har behov av att parallellt med arbetssökandet delta i olika insatser som kan tillföra relevant kompetens för det nya landet (avsnitt 3.6). En viktig förutsättning för att få arbete och vara delaktig i samhällslivet är kunskap i svenska språket. En nyanländ person behöver också ofta bygga på sitt yrkeskunnande för att möta kraven på den svenska arbetsmarknaden. Dessutom har många nyanlända behov av stöd för att kunna orientera sig i det svenska samhället och för att utöka sina arbetsrelevanta nätverk. Den första tiden i ett nytt land kan därför ses som *en investeringsperiod* då den nyanlända, utifrån sina individuella förutsättningar, i olika utsträckning och parallellt med sitt jobbsökande, behöver delta i insatser som ger en bas för ett långsiktigt hållbart deltagande i arbets- och samhällslivet (avsnitt 4.1).

Med denna utgångspunkt kan ett ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända åstadkommas genom att fler kvinnor och män under sin första tid i Sverige arbetar eller söker arbete samt efter behov deltar i relevanta insatser som möjliggör ett framtida deltagande i arbetskraften.

6.1.1 Disposition av kapitlet

Flera faktorer påverkar i vilken utsträckning nyanlända kvinnor och män söker arbete och deltar i etableringsinsatser. Kapitlet fortsätter med en övergripande beskrivning av vilka faktorer som har betydelse för nyanländas deltagande i arbetskraften utifrån en modell som utredningen tagit fram (avsnitt 6.1.2). I efterföljande avsnitt analyseras sedan i vilken utsträckning förutsättningarna är uppfyllda i dag. En grupp av påverkansfaktorer handlar om i vilken utsträckning nyanlända kvinnor och män *vill* respektive *kan* arbeta och delta i insatser (avsnitt 6.2 respektive 6.3). En ytterligare förutsättning för nyanländas deltagande i såväl arbetskraften som i specifika insatser är att de har *kontakt* med aktörerna som ska stödja nyanländas etablering, såsom Arbetsförmedlingen och kommunen (avsnitt 6.4). Slutligen måste berörda aktörer *ha tillgång* till relevanta insatser (avsnitt 6.5), samt *i praktiken matcha* befintliga insatser på ett ändamålsenligt sätt utifrån individernas behov (avsnitt 6.6).

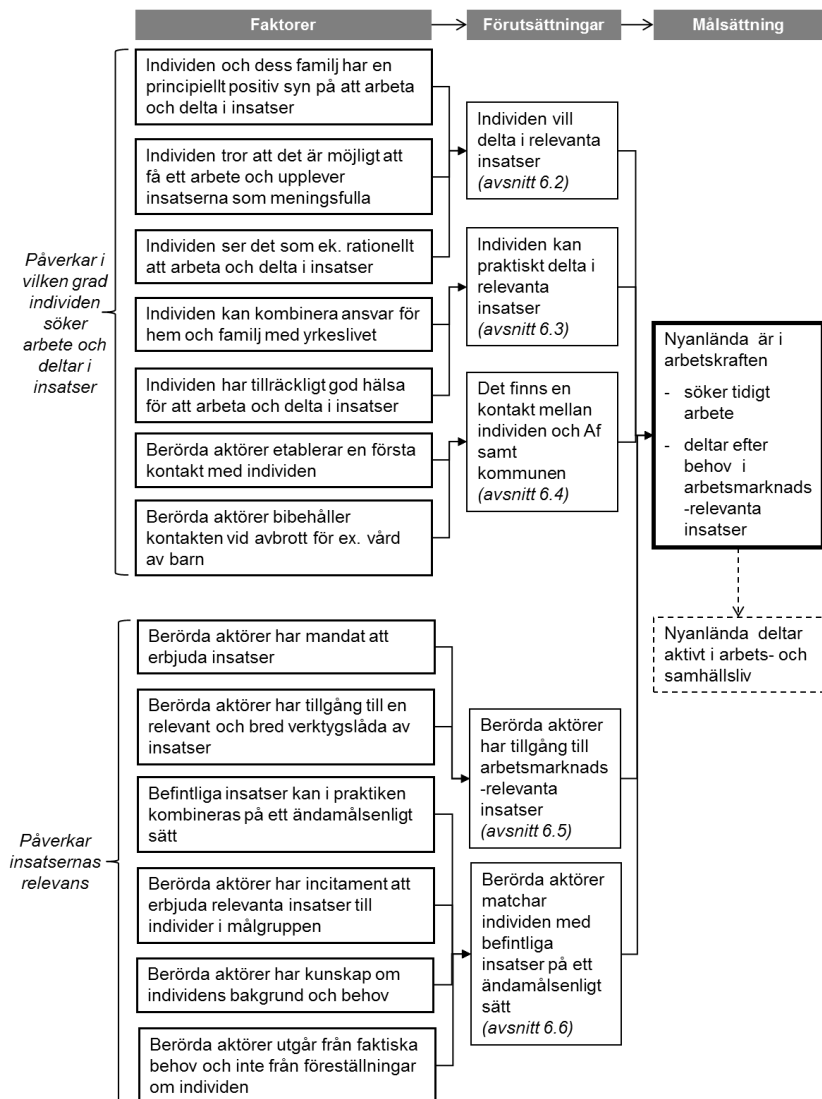
6.1.2 Förutsättningar och påverkansfaktorer

I utredningens analysmodell (figur 6.1) ges en överblick av vilka faktorer som påverkar nyanländas arbetskraftsdeltagande på kort och lång sikt, samt hur de förhåller sig till varandra. Modellen består av två parallella spår som utgår från olika typer av förutsättningar för ett ökat arbetskraftsdeltagande. Det första spåret beskriver vilka förutsättningar och faktorer som påverkar i *vilken grad* nyanlända söker arbete och deltar i insatser. Det andra spåret beskriver förutsättningar och faktorer som har betydelse för *relevansen* i de insatser som nyanlända kvinnor och män erbjuds. Ett tvärgående tema i analysmodellen, särskilt i det andra spåret, är den *samverkan* mellan Arbetsförmedlingen, kommunen och andra aktörer som i regel krävs för att uppnå förutsättningarna om tillgång till, och matchning av, relevanta arbetsförberedande insatser.

Etableringslagen (2010:197) anger att insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. I modellen är denna mål-sättning angiven som det önskade slutresultat för alla nyanlända invandrare, oavsett grund för uppehållstillstånd. För att detta mål ska uppnås räcker det emellertid inte att nyanlända söker arbete

och deltar i relevanta insatser. Insatserna måste också genomföras med hög kvalitet. Något förenklat handlar relevansen om huruvida *rätt typ av* insats utifrån individens behov genomförs, medan kvaliteten handlar om huruvida insatsen genomförs *på rätt sätt*. De studier som finns om insatsernas kvalitet, eller effekten av deltagandet, redovisas i avsnitt 5.1. Andra förutsättningar för ett aktivt deltagande i arbetslivet är bland annat att arbetsgivarna efterfrågar utrikes födda personers kompetens (att de inte diskriminerar). Dessa förutsättningar ligger dock utanför utredningens uppdrag att studera.

Figur 6.1 Modell för analys av faktorer som påverkar nyanländas arbetskraftsdeltagande



6.1.3 Relevanta insatser för etableringen på arbetsmarknaden

Med *relevanta insatser* avses åtgärder och stöd som ökar deltagarnas möjligheter till arbete. För att en insats ska vara arbetsmarknadsrelevant behöver den inte alltid förläggas till en arbetsplats. Nyanlända står olika långt ifrån arbetsmarknaden och har därmed också behov av olika typer av insatser. För en person med mycket kort eller ingen tidigare skolutbildning utgör även t.ex. alfabetisering och undervisning i basämnen på grundnivå arbetsmarknadsrelevanta insatser, eftersom praktiskt taget alla arbeten förutsätter sådana grundläggande färdigheter. Kompetenshöjande insatser kan också vara viktiga för att säkra ett långsiktigt deltagande i arbetslivet, men bör även i dessa fall ha ett tydligt arbetsmarknadsfokus så att de viktiga kontakterna med arbetsmarknaden kommer till stånd så tidigt som möjligt. Insatser utan koppling till arbetslivet riskerar att leda till inlåsningseffekter som höjer trösklarna för arbetsmarknadsinträdet (avsnitt 5.1). Relevanta insatser innebär med andra ord att det ska vara tydligt hur insatsen bidrar till att deltagaren, utifrån hans eller hennes individuella behov och förutsättningar, *kommer ett steg närmare arbetsmarknaden*. Det ska även vara tydligt hur olika insatser kompletterar varandra.

En annan viktig utgångspunkt är att insatserna ska bidra till att den nyanlände får förutsättningar för en *långsiktigt hållbar etablering* i arbets- och samhällsliv. Ur ett långsiktigt perspektiv finns ingen motsättning mellan arbetsinriktade insatser och deltagande i svenskundervisning och annan kompetensuppbyggnad som kan rusta den nyanlände. Språkutveckling och arbete hör i många fall nära samman. Jobb och väl planerad praktik ger värdefull språkträning, och tidig kontakt med arbetslivet gynnar arbetsmöjligheterna även på längre sikt (avsnitt 5.1).

På kort sikt kan det emellertid finnas en potentiell målkonflikt. Alltför tidig matchning mot arbetsmarknaden kan vara ett problem om det leder till att individen förlorar möjligheten att bygga på sin kompetens med de kunskaper som han eller hon behöver för att säkra ett långsiktigt deltagande i arbets- och samhällslivet. Inte minst för nyanlända med kort tidigare utbildning behövs ett långsiktigt perspektiv på relevanta insatser. Arbetsmarknaden för personer med förgymnasial utbildning krymper successivt (avsnitt 3.1.1) och även om arbetsmarknadsläget lättar något under bättre konjunkturer även för korttidsutbildade, så är detta en grupp där många riskerar att snabbt vara tillbaka i arbetslöshet när efterfrågan

på arbetskraft viker. Därför är det viktigt, både för den nyanlända och för samhället, att en tidig matchning mot arbetsmarknaden inte sker på bekostnad av den nyanländes möjligheter att bygga en hållbar bas för det aktiva deltagandet i arbets- och samhällslivet.

6.2 Viljan att arbeta och delta i relevanta insatser

I vilken grad en nyanländ person vill söka arbete och delta i insatser kan beskrivas som beroende av tre faktorer. Han eller hon måste ha en principiellt positiv inställning till förvärvsarbete (6.2.1). Personen måste också tro att det är möjligt att få ett arbete samt uppleva insatserna som meningsfulla (6.2.2). För det tredje påverkas viljan att arbeta och delta i insatser av ekonomiska incitament. En person som ser att det lönar sig ekonomiskt att delta i arbetskraften är sannolikt mer intresserad än en person som upplever att han eller hon skulle förlora på ett deltagande (6.2.3).

6.2.1 Inställningen till förvärvsarbete

En principiellt positiv inställning till förvärvsarbete är en förutsättning för att en person ska ställa sig till arbetsmarknadens förfogande. Även inställningen hos familjen spelar in – en kvinna vars familj förväntar sig att hon är hemma är sannolikt även själv mindre positiv till att arbeta och delta i insatser. Likaså påverkas inställningen till arbete av i vilken fas i livet personen befinner sig. Om personen har barn kan dennes uppfattning om och tillgång till förskoleverksamhet också påverka inställningen till arbete.

Förvärvsarbete värderas högt

I Sverige har arbetslösheten länge varit högre bland utrikes än bland inrikes födda. Detta förhållande kan emellertid inte förklaras med skillnader i inställning till arbete. I utredningens delbetänkande *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning* (SOU 2012:9) visas att utrikes födda kvinnor och män som söker arbete värderar ett jobb mycket högt och att de söker arbete mer intensivt än inrikes födda för att öka chanserna att få ett arbete. Ingen skillnad i den egna inställningen till arbete framkommer mellan könen. Utrikes födda anger också oftare att de upplever ett

socialt tryck att arbeta än vad inrikes födda gör. Detta är särskilt tydligt bland utomeuropeiskt födda män där sju av tio anger att det är mycket viktigt för anhöriga och vänner att de har ett arbete, vilket kan jämföras med fyra av tio kvinnor födda utanför Europa respektive tre av tio kvinnor och män födda i Sverige.

I utredningens enkät till kommunernas arbetsmarknadsenheter ställdes frågan¹ om handläggarna uppfattar att viljan att arbeta kan vara en förklaring till att utrikes födda kvinnor och män har svårt att få arbete. Endast fem procent svarade att de tror att kvinnornas svårigheter beror på att de inte vill arbeta, och tre procent angav motsvarande för männen. Arbetsförmedlare som arbetar med nyanlända fick en något annorlunda formulerad fråga – de ombads i stället ge sin bedömning av vad det beror på att utrikes födda kvinnor har en betydligt lägre sysselsättning än utrikes födda män. Låg motivation att arbeta angavs då av var fjärde arbetsförmedlare som en av de tre viktigaste orsakerna (tabell 6.1).

Tabell 6.1 Arbetsförmedlares bedömning av orsaker till att utrikes födda kvinnor har lägre sysselsättning än utrikes födda män

Det var möjligt att ange upp till tre orsaker.

Orsak	Procent
Brist på jobb som motsvarar kompetens och kunskaper	57
Stort omsorgsansvar	51
Språksvårigheter	51
Diskriminering och okunskap från svenska arbetsgivare	32
Låg motivation att arbeta	26
Svårigheter att få förskola	21
Annat hinder ¹	31
Ingen uppfattning	3

¹ Bland andra hinder anges främst "kulturella skäl" eller för låg utbildningsnivå/analfabetism. Därutöver nämns brist på relevanta arbetsmarknadsinsatser eller uttag av föräldrapenning.

Källa: Utredningens enkät till handläggare vid Arbetsförmedlingen (bilaga 4).

Varken studien som redovisades i delbetänkandet eller utredningens enkäter ger dock svar på frågan om inställningen till arbete påverkar de utrikes föddas arbetskraftsdeltagande. I båda fallen baseras resultaten på kontakter med personer som alla deltar i

¹ Frågan löd: "När nyanlända kvinnor/män har svårt att få jobb, vad tror du det främst beror på? Kryssa för de tre faktorer som enligt din bild utgör de främsta orsakerna."

arbetskraften och söker arbete eller deltar i insatser. Det fåtal studier som belyser inställningen till arbete bland utrikesfödda personer som står *utanför* arbetskraften visar att de flesta kvinnor, principiellt sett, är positiva till arbete och arbetets fördelar. Studierna rör dock ofta mindre grupper. Ett exempel är den studie som Arbetsförmedlingen genomförde 2011 med fokusgrupper med cirka 50 kvinnor i utanförskap, där de flesta av kvinnorna sade sig vilja ha ett arbete (Ramböll, 2010a; Arbetsförmedlingen, 2011). I en dansk studie baserad på intervjuer med 200 utrikes födda kvinnor utanför arbetsmarknaden anger tre av fyra att de gärna vill in på arbetsmarknaden. Det är emellertid stor skillnad hur stor lusten och motivationen är och inte minst hur realistiskt kvinnorna bedömer sina chanser att komma in på arbetsmarknaden (Nielsen Breidahl, 2007).

I en norsk studie tillfrågas utrikes födda kvinnor som alla, självvalt eller ofrivilligt, står utanför arbetsmarknaden om vilka fördelar de ser med förvärvsarbete. Trots att kvinnorna inte själva arbetar förknippar de mycket positivt med att arbeta: bättre ekonomi och ökad självständighet, känslan av att vara behövd och att få utveckla sig, att få mer självförtroende, fysisk och psykisk hälsa, ett socialt liv och att lära sig språket och mer om samhället (IMDi, 2009).

Kvinnors vilja att ställa sig till arbetsmarknadens förfogande påverkas också av vad kvinnornas familjer och deras landsmän anser om att kvinnor förvärvsarbetar (IMDi, 2009). I en engelsk studie med 634 kvinnor utanför arbetsmarknaden, invandrade från Bangladesh och Pakistan, svarade var femte att det var familjens/makens val att hon inte skulle arbeta. Majoriteten, sju av tio, svarade att det var hennes eget val att inte arbeta (Dyke och James, 2009).

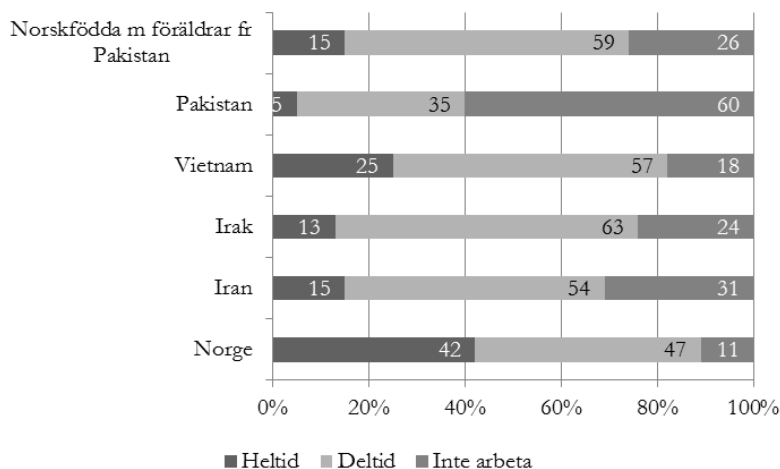
Kulturellt ursprung och utbildningsnivå påverkar inställningen till att arbeta när barnen är små

Kvinnors omsorgsansvar är en ofta återkommande förklaring till varför utrikes födda kvinnor har ett lägre arbetskraftsdeltagande. I utredningens enkät till arbetsförmedlare var det också hälften av de svarande som bedömde att detta var en viktig orsak (tabell 6.1). I de nordiska länderna har det skett en snabb utveckling i synen på kvinnans roll i samhället, vilken också har understötts av förändringar av de offentliga systemen – särbeskattningen, en välutvecklad och subventionerad förskola och en generös föräldraförsäkring. Så sent

som på 1970-talet var ännu majoriteten av svenska kvinnor hemma och detta betraktades som normen i samhället. År 1977 menade sju av tio norska kvinnor att småbarnsmammor inte bör förvärvsarbeta (Lappegård och Noack, 2009). Trettio år senare, 2009, ger en av tio det svaret.

I en norsk familjeundersökning studeras faktorer som påverkar kvinnors och mäns inställning till att kvinnor yrkesarbetar (Kavli och Nadim, 2009). Drygt 1 800 personer med bakgrund i Pakistan, Iran, Irak, Vietnam respektive Norge har intervjuats om inställning till arbete, omsorgen om barnen, jämställdhet m.m. I stort sett samtliga respondenter menar, oavsett födelseland, att kvinnor bör förvärvsarbeta innan de får barn och efter att yngsta barnet börjar skolan. Däremot finns signifikanta skillnader i synen på i vilken utsträckning kvinnan kan arbeta när barnen är små. Resultaten visar att *landbakgrunden* påverkar både kvinnors och mäns åsikter om kvinnor med barn under fyra år bör arbeta utanför hemmet eller inte. Sex av tio som invandrat från Pakistan menar att kvinnan bör vara hemma på heltid när hon har barn under fyra år, bland respondenter födda i Irak var det 25 procent som ansåg detta, medan det bland personer födda i Norge var en av tio som var av samma åsikt. I samtliga grupper är det betydligt vanligare att anse att kvinnan kan arbeta deltid än heltid under småbarnsåren (figur 6.2).

Figur 6.2 Attityder i Norge till att kvinnan kan arbeta utanför hemmet när hon har barn mellan 0 och 3 år, fördelat utifrån födelseland (procent)



Källa: Kavli och Nadim (2009).

I en tidigare norsk familjeundersökning framkom ett liknande mönster för skillnaderna mellan olika ursprungsländer (Norge, Pakistan, Somalia, Vietnam och Chile) i attityder till att kvinnan arbetar när hon har små barn. Nära åtta av tio som invandrat från Pakistan, och hälften av respondenterna födda i Somalia, menade i denna studie att kvinnor med barn mellan 0 och 3 år bör vara hemma på heltid i stället för att förvärvsarbeta. Bland personer födda i Norge var det två av tio som hade samma åsikt (Drøpping och Kavli, 2002).

Utöver ursprungsland har också *utbildningsnivå* stor inverkan på inställningen till att arbeta när barnen är små. Sannolikheten för åsikten att kvinnan bör vara hemma på heltid när familjen har små barn är lägre bland kvinnor med en hög utbildning. Bland män går sambandet mellan utbildning och inställning till kvinnans förvärvsarbete i samma riktning, men är inte statistiskt säkerställt. Utbildningsnivån slår igenom även när hänsyn tas till födelseland, kön, ålder och om man har egna barn. Män och kvinnor som vuxit upp med en förvärvsarbetande mamma har också en lägre sannolikhet att anse att kvinnor bör vara hemma under småbarnsåren.

Inga eller mycket små skillnader finns mellan kvinnor och män i deras uppfattningar om kvinnor bör vara yrkesaktiva under småbarnsåren. En skillnad uppstår dock över tid, invandrade män blir mer benägna att tycka att kvinnor kan arbeta utanför hemmet under småbarnsåren ju längre tid de bott i Norge. Män som bott längre tid i Norge har således värderingar som ligger närmare norskföddas i denna fråga. Motsvarande samband mellan vistelsetid och inställning till kvinnors arbete när barnen är små finns dock inte för de tillfrågade kvinnorna (Kavli och Nadim, 2009).

Könsblandade grupper ett hinder för deltagande?

Experimentell forskning har visat att kvinnor presterar bättre och i högre grad väljer att konkurrera och ta risker i grupper med enbart kvinnor jämfört med blandade grupper (Gneezy m.fl., 2003; Booth och Nolan, 2012). I syfte att ge utrikes födda, ofta nyanlända, kvinnor bättre förutsättningar att delta i insatser som kan kvalificera för arbete finns verksamheter som uteslutande riktar sig till kvinnor. Vid *Quo Vadis*, Rosenhofs voksenopplæringscenter i Oslo, finns en uttalad strategi att undervisa kvinnor separat. De har över 15 års erfarenhet av introduktionsverksamhet för kvinnor med

ingen eller mycket kort utbildningsbakgrund, och menar att kvinnorna bättre tillgodogör sig språkträning och undervisning när män inte närvarar. Även *Arosdöttrarna* i Västerås (avsnitt 6.6) pekar på att kvaliteten i undervisningen av i synnerhet kvinnor med kort tidigare utbildningserfarenhet blir bättre med bara kvinnor i klassrummet. När främmande män är närvarande är det ovanligt att kvinnor pratar, vilket självklart försenar språkinläringen.

Uppemot 80 procent av Quo Vadis deltagare har efter avslutat introduktionsprogram gått vidare till reguljärt arbete.² Ledningen på Quo Vadis konstaterar att det finns ett tydligt behov av könsuppdelad verksamhet under en inledande fas, för att kvinnorna ska bli trygga med både språket och de nya förhållanden de möter i det norska samhället. Ett liknande resonemang, om att det initialt är relevant att erbjuda verksamhet enbart för kvinnor för att ge dem bättre förutsättningar att sedan gå vidare i samhället, uttrycker verksamhetsföreträdare vid *öppna förskolan Kristallen* i Uppsala. Kristallen bedriver sedan 1999 verksamhet som enbart vänder sig till hemmavarande kvinnor, och sfi-undervisning kombineras med förskoleverksamhet för barnen. En företrädare säger i en intervju att:

De här kvinnorna är ofta mycket isolerade. De kan inte språket, förstår inte hur samhället fungerar och har ofta en begränsad umgängeskrets. Öppna förskolan och sfi blir ett sätt att börja komma ut i samhället, bekanta sig med det och till slut kunna ta sig ut på allvar.

Att enbart kvinnor får delta i Kristallens verksamhet bidrar enligt ledningen till att fler män är positivt inställda till att deras fruar deltar. Könsblandade grupper i sfi framhålls också av en av de intervjuade kvinnorna i *Kvinnor och barn i rättens gränsland* (SOU 2012:45) som ett stort problem för många kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning till en utlandsfödd man. Kvinnan hade själv blivit drabbad av att hennes man hindrade henne från att delta i sfi därför att han kände till att undervisningen sker i könsblandade grupper.

Enligt utredningens bedömning kan könsuppdelad undervisning ge kvinnor, särskilt dem som annars skulle riskera att inte få delta i verksamheten för sina män, möjlighet att tillgodo göra sig språkkunskaper och andra kunskaper de behöver för att komma ut i

² Resultaten på 80 procent i övergång till arbete inom två år nåddes innan vissa stadsdelar i Oslo stad införde krav på att anställda ska ha klarat minst nivå två i norsk-utbildningen vid anställning. Resultaten har därefter sjunkit till knappt 50 procent.

arbets- och samhällslivet. Risken för isolering och beroende kan minskas. Det finns även språkliga fördelar – med enbart kvinnor i klassrummet får kvinnorna större utrymme att tillgodogöra sig språkträningen. Eftersom verksamheterna dessutom bedrivs under en initial period och siktar mot arbete och deltagande i samhället under vanliga förutsättningar finns det få skäl att tro att de skulle leda till en cementering av könsrollerna.

För att sfi-undervisningen ska kunna bedrivas effektivt är en grundläggande förutsättning att gruppindelning och individualisering sker utifrån deltagarnas utbildningsnivå. Quo Vadis och Aros-dötrarnas goda resultat visar att det finns skäl att också bredda utbudet av initiala verksamheter så att fler kvinnor ges möjligheter att delta utifrån sina egna förutsättningar.

6.2.2 Upplevelsen av att deltagande i insatser kan leda till arbete

De nyanländas uppfattning om möjligheten att hitta ett jobb påverkar troligen valet att träda in i arbetskraften. Om etablering på arbetsmarknaden upplevs som en uppnåelig målsättning ökar också motivationen att delta i de insatser som ska leda fram till ett arbete. Insatserna behöver också upplevas som meningsfulla och att de leder vidare. Om insatserna som erbjuds uppfattas som meningsfulla är det troligt att de nyanlända också väljer att fullfölja dem, och att de återgår till insatser om dessa avbryts för exempelvis vård av barn.

Motivationen sjunker med tiden utan arbete

Utrikes födda kvinnor och män har generellt en positiv inställning till yrkesarbete. Trots detta väljer många av kvinnorna som uppger att arbete har flera positiva fördelar, att inte söka ett arbete. I en engelsk studie med 634 kvinnor utanför arbetskraften invandrade från Bangladesh och Pakistan, ställdes frågan "Vad är den huvudsakliga orsaken till att du inte arbetar?" Hälften svarar att de tar hand om hem och barn. Övriga svarar att deras språkkunskaper är dåliga, att de inte upplever sig vara kvalificerade nog eller att hälsan är för dålig. Mer än hälften av kvinnorna anger att de skulle vilja ha ett arbete (givet att det passade med omständigheterna), men sam-

tidigt är det bara två procent av dem som anger att de är arbetsökande. Författarna konstaterar att kvinnornas val att inte ens söka arbete kan handla mer om självförtroende än om faktiska formella hinder (Dyke och James, 2009).

Kvinnor och män som varit arbetssökande länge upplever hur motivationen och framtidstron sjunker ju längre tid de deltar i insatser utan att få något arbete. Vid utvärderingen av storstads-satsningen i Malmö framförde handläggare som arbetade med utrikesfödda personer i Malmö att de uppfattade att de sökande var trötta på att delta i projekt och utbildningar som inte leder någon vart (Hedblom, 2003).

Utredningens besök hos aktörer som arbetar med såväl nyanlända som personer som har varit bosatta i Sverige en längre tid förstärker bilden av att många utrikes födda har högre tilltro till sin förmåga att söka och få arbete när de är relativt nya i landet, men att motivationen avtar med tiden i Sverige. Ett exempel är *Arosdöttrarna* i Västerås som erbjuder sammanhållna utbildningar i förväntade bristyrken, exempelvis vårdbiträdesutbildning, för kvinnor med kort eller ingen tidigare utbildning (se avsnitt 6.6). Arosdöttrarna har erfarenhet av att arbeta med både nyanlända kvinnor och kvinnor som har bott länge i landet utan att ha kommit in i varken arbets- eller samhällslivet. De upplever att det är betydligt lättare att motivera nyanlända, och att nyanlända lyckas bättre, eftersom dessa kvinnor har en högre motivation att lära sig språket, genomföra utbildningen och att söka sig ut på arbetsmarknaden.

Fler kvinnor än män uppger att insatserna har varit meningsfulla

I Skolinspektionens granskning av hur sfi-utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål beskriver majoriteten studerande att de känner sig väl bemötta av lärare och personal och är nöjda med undervisningen (Skolinspektionen, 2010). Även forskning brukar visa att sfi-deltagare ofta är nöjda med sin utbildning (Carlson, 2003; Lindberg och Sandwall, 2007). En uppföljning av personer som vårterminen 2008 påbörjade sfi-studier i Stockholms stad visar att knappt hälften, 46 procent, upplever att det har varit användbart att ha läst sfi för att kunna kommunicera, och drygt hälften, 53 procent, menar att sfi-studierna förberett dem för arbetslivet. Fyra av tio män som deltagit i yrkesinriktad sfi svarar dock att de haft liten nytta av undervisningen, och 19 procent av kvinnorna ger samma svar (Sweco, 2012). Upplevelsen av

hur meningsfulla studierna har varit varierar, vilket sannolikt kan förklaras både av att målgruppen är väldigt heterogen och att verksamhetens kvalitet varierar mellan olika utförare och inriktningar.

Integrationsverket genomförde 2003 och 2004 brukarundersökningar som fokuserade på de flyktingmottagnas egna upplevelser av introduktionsverksamheten. Frågorna besvarades av 1 104 deltagare från 30 kommuner och undersökningarna visar överlag på mycket nöjda svar (Integrationsverket, 2005). Exempelvis svarar tre fjärdedelar att de är nöjda med den typ av praktik de fått inom sin introduktion, men att de skulle vilja ha haft mer praktik. Integrationsverket anger att det kan vara svårt att särskilja nöjdheten från upplevd tacksamhet och därmed få fram vad svaren egentligen representerar. Att vara nöjd blir av kommentarerna att döma ofta detsamma som att vara tacksam:

Jag tackar den svenska regeringen för det goda bemötande vi fick när vi kom till deras land. Jag står i stor tacksamhetsskuld till alla myndigheter och flyktingorganisationer.

(Nyanländ skyddsbehövande,
i Integrationsverkets brukarundersökning)

Brukarundersökningar kan ge viktig information om hur insatserna möter deltagarnas behov och om deltagandet upplevs ha underlättat inträdet på arbetsmarknaden. Utredningen konstaterar att det i stor utsträckning saknas aktuella uppföljningar av om deltagarna uppfattar att deltagandet har varit meningsfullt för deras förutsättningar att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Detta gör det svårt att bedöma om deltagandet ökar nyanländas motivation att delta i arbetskraften.

6.2.3 Ekonomiska drivkrafter att delta i arbetskraften

Det ekonomiska utbytet är en av de faktorer som vanligen väger tungt i beslutet om att arbeta och delta i arbetskraften.³ Förutom inkomsten som arbetet ger så påverkas beslutet även av hur skatte- och transfereringssystemen är utformade. Skattningar av hur ekonomiska drivkrafter påverkar olika gruppers arbetsutbud brukar genomgående visa större effekter för kvinnor än för män, och större effekter för ensamstående än för samboende.⁴

Nyanlända har sällan kvalificerat sig för de inkomstgrundade ersättningarna (kapitel 3). Diskussionen om ekonomiska drivkrafter att arbeta och delta i insatser handlar därmed för nyanlända framför allt om effekter av försörjningsstöd, bostadsbidrag, etableringsersättning och aktivitetsstöd. För nyanlända föräldrar påverkas den ekonomiska skillnaden mellan att arbeta eller delta i insatser och att inte delta i arbetskraften också av möjligheten att ta del av föräldrapenning och vårdnadsbidrag.

Kvinnors arbetskraftsdeltagande ökar med individualiserade ersättningar

De flesta transfereringar i Sverige utgår ifrån *individens situation och behov av stöd*. Studiestöd får t.ex. den som studerar, oavsett vad övriga i familjen tjänar, och arbetslöshetsersättning får den som är arbetslös, oavsett om make/maka/sambo har en hög eller låg inkomst. Detta är en viktig huvudprincip, inte minst för att ge förutsättningar för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Den enskilda individens situation står dock inte i förgrunden i de bosättningsbaserade ersättningarna som ofta är de enda stöden som nyanlända kan ta del av. Försörjningsstöd utgår från *familjens ekonomiska situation*. I en familj som har försörjningsstöd innebär

³ I nationalekonomisk teori, se t.ex. Björklund m.fl. (2006) för en pedagogisk genomgång, uttrycks beslutet om att ställa sig till arbetsmarknadens förfogande som följd av individens nytto-maximering. Alla individer har en *nyttofunktion* som avspeglar hur han/hon värderar konsumtion av varor och tjänster respektive fritid. Dessutom finns alltid en *budgetrestriktion*, dvs. individens utgifter för konsumtionen måste motsvaras av den disponibla inkomsten. Arbetsutbudet kommer därmed bestämmas av individens preferenser, löneinkomsten och den arbetsfria inkomsten efter hänsyn till effekter via skatte- och transfereringssystemen. *Reservationslönen*, den lägsta lön vid vilken individen är villig att arbeta, påverkas av individens preferenser men också av storleken på den arbetsfria inkomsten och hur kraven för att få olika inkomststöd är utformade.

⁴ Se t.ex. Pirtillä och Selin (2011) och Andrén (2011) för sammanställningar av olika studiers beräknade inkomstelasticiteter för kvinnor och män.

varje inkomst en lika stor reduktion av biståndet, dvs. marginaleffekterna vid försörjningsstöd är 100 procent, upp till den nivå där rätt till bistånd inte längre finns. Också bostadsbidraget minskar hushållets ekonomiska behållning av mindre inkomstökningar, t.ex. från ett deltidsarbete. Bostadsbidraget börjar trappas ned när hushållsinkomsten överstiger 117 000 kronor per år, eller 58 500 kronor per vuxen i familjer med två vuxna. Nedtrappningen av bostadsbidraget medför ökade marginaleffekter med 20 procentenheter i inkomstskikten över den nivå där familjen inte längre beviljas ekonomiskt bistånd.

Med etableringsersättningen riskerar inte längre nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga att under sina första år i landet fastna i den fattigdomsfälla som *försörjningsstödet* utgör. Etableringsersättningen reduceras nämligen inte för arbetsinkomster, vilket ger drivkrafter att ta även tillfälliga arbeten under etableringsperioden (avsnitt 4.8.1). Övriga nyanlända som har behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning möter dock problemen med såväl totalt sett svaga drivkrafter till arbete som att hushållets samlade inkomst utgör beräkningsgrunden för stödet. Med försörjningsstöd blir det inte ekonomiskt lönsamt att ta ett tillfälligt arbete, att utöka sin arbetstid eller att delta i insatser.⁵ Räkneexemplet i tabell 6.2 visar hur den ekonomiska situationen kan se ut för en familj med behov av ekonomiskt bistånd.

⁵ Kommunen har dock möjlighet att villkora försörjningsstödet med att individen söker arbete och deltar i olika arbetsförberedande insatser (avsnitt 4.9.4).

Tabell 6.2 Räkneexempel över det ekonomiska utbytet av arbete för en familj med två vuxna och tre barn (1, 3 och 6 år) som inte är berättigade till etableringsersättning

	Ingen arbetar	En arbetar En arbetar inte	En arbetar En deltar i AF-program
Barnbidrag ¹	3 754	3 754	3 754
Bostadsbidrag	4 900	2 500	1 700
Lön ² , brutto	-	16 000	16 000
Lön, netto ³	-	12 735	12 735
Aktivitetsstöd, ⁴ brutto	-	-	4 460
Aktivitetsstöd, netto ³	-	-	4 141
"Bidragsgrundande inkomst"	8 654	18 989	22 330
Försörjningsstöd	11 411	2 026	0
"Skälig levnadsnivå" ⁵	20 065	21 015	21 805
Disponibel inkomst	20 065	21 015	22 330
Förändring av disponibel inkomst jämfört med inget arbete	-	0	525

1. Vid fler än ett barn utgår flerbarnstillägg, med tre barn utgör det 604 kronor.

2. Antagande: Heltidsarbete med lönen 16 000 kronor brutto per månad.

3. Skattetabell 32.s.

4. Lägsta ersättningen, 223 kronor per dag, fem dagar i veckan.

5. Riksnorm 12 590 kronor + hyra 7 000 kronor + el 275 kronor + hemförsäkring 200 kronor = 20 065 kronor. Vid arbete tillkommer arbetsresor 790 kronor + medlemskap i a-kassa 160 kronor, vid deltagande i program tillkommer arbetsresor.

För exempelfamiljen i tabell 6.2 med två vuxna och tre barn beräknas "skälig levnadsnivå" till 20 650 kronor. Familjen får bostadsbidrag och barnbidrag. Om familjen inte har några andra inkomster utgår då ekonomiskt bistånd med mellanskillnaden, dvs. 11 411 kronor. Även om mannen arbetar heltid (kolumn 2) uppstår en liknande situation, om inte mannens lön ger en tillräcklig inkomst för att behovet av ekonomiskt bistånd ska falla bort (över 20 000 kronor i vår exempelfamilj). Om kvinnan skulle delta i kommunala arbetsförberedande insatser förändras varken nivån eller sammansättningen av hushållets disponibla inkomst. Om hon anvisas till ett av Arbetsförmedlingens program utgår aktivitetsstöd (kolumn 3), men då minskar det ekonomiska biståndet och hela ökningen av familjens disponibla inkomst (525 kronor per månad) kommer sannolikt att behöva tas i anspråk för att bekosta förskoleavgiften för de tre barnen. Familjens ekonomiska utbyte av både arbetet och

deltagandet i programinsatsen blir i slutänden mycket litet eller t.o.m. negativt.

Även *bostadsbidraget* utgår från familjens ekonomiska situation, men i detta bidrag infördes 1997 en individualiserad beräkning för bidragets storlek. Detta motiverades med att man ville minska marginaleffekterna som uppkom av det tidigare systemet för de föräldrar som ville söka sig ut på arbetsmarknaden. Det ansågs inte heller rimligt att via bostadsbidraget subventionera hushåll där någon av föräldrarna väljer att minska sin arbetstid till mycket låga nivåer (prop. 1995/96:186). De individuella inkomstgränserna innebär att familjer där den ena föräldern har ingen eller mycket låg inkomst (under 58 500 kronor per år) får *lägre* bostadsbidrag än en familj med lika stor sammanlagd hushållsinkomst där båda föräldrarna har inkomster över gränsen.⁶ Regelverket ger därmed ekonomiska incitament för familjen, alternativt incitament för kommunen i det fall familjen också är i behov av ekonomiskt bistånd, att båda parter har en årsinkomst på minst denna nivå.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har utvärderat effekterna på arbetsutbudet och behovet av försörjningsstöd av införandet av individuella inkomstgränser för bostadsbidrag (ISF, 2012).⁷ Resultaten är slående – i genomsnitt ökade arbetsutbudet i de hushåll som berördes av förändringen med knappt 25 procent ett år efter reformen, och efter tre år var effekten en ökning med 50 procent. Analysen visar också att de individuella inkomstgränserna har klart större effekt på kvinnors arbetsutbud, vilket innebär att skillnaderna i arbetsutbud mellan kvinnor och män minskade. Familjernas behov av ekonomiskt bistånd ökade initialt, för att sedan successivt övergå i en signifikant minskning som en konsekvens av familjernas ökade inkomster från arbete.⁸

Hushållsbaserade ersättningar påverkar därmed både familjens sammantagna arbetsutbud och hur hushållet fördelar förvärvs-

⁶ Exempel: en familj med tre barn och en sammanlagd hushållsinkomst på 150 000 kronor kan högst få bostadsbidrag med 4 400 kronor per månad förutsatt att båda föräldrarna har inkomst över 58 500 kronor. Om den ena föräldern har en årsinkomst *under* gränsvärdet blir det högsta bostadsbidraget i stället 3 400 kronor per månad.

⁷ I utvärderingen analyseras även effekten på separationsbenägenheten eftersom risken för separationer av ekonomiska skäl framfördes i samband med reformen. ISFs resultat visar i stället på en minskad separationsbenägenhet hos de hushåll som påverkades av förändringen.

⁸ För att få ett så homogent urval som möjligt för skattningarna av effekterna har ISF exkluderat bl.a. hushåll där båda makarna är födda utanför Europa. Alla analyser har dock också gjorts med dessa hushåll inkluderade i urvalet. Detta förändrade inte slutsatserna, snarare blev effekten på arbetsutbudet större när hushåll med två utomeuropeiska makar inkluderades (ISF, 2012).

arbetet mellan mannen och kvinnan – kvinnors deltagande blir lägre med familjebaserade ersättningar än vad det blir med individualiserade ersättningar. Detta var också ett viktigt argument för att införa en individualiserad *etableringsersättning* till nyanlända som deltar i etableringsinsatser (prop. 2009/10:60). Med en individuell ersättning får både mannen och kvinnan ersättning i relation till sitt eget deltagande. I många flyktingmottagna familjer är det mannen som först etablerar sig på arbetsmarknaden. Med etableringsersättningen lönar det sig för familjen att också kvinnan fullföljer sin etableringsplan, vilket också medför bättre förutsättningar för hennes egen etablering i arbets- och samhällslivet.

Regeringens förslag om *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet* (Ds 2012:26) stärker drivkrafterna för arbete i de lägsta inkomstskikten. Jobbstimulansen innebär att 75 procent av arbetsinkomsten, i stället för hela inkomsten, ska påverka bedömningen av ekonomiskt bistånd för en person som får ett arbete efter att ha haft försörjningsstöd i mer än sex månader. Marginaleffekten minskar då vid mindre och tillfälliga inkomster, från dagens 100 till 75 procent, och hushållet får en ökad disponibel inkomst. I lite högre inkomstskikt ökar dock marginaleffekterna jämfört med i dag eftersom hushåll med jobbstimulansen kommer att få försörjningsstöd också vid högre inkomster.

Även den jobbstimulans som föreslås utgår från hushållets samlade inkomster. Hänsyn tas därmed inte till de effekter som kan förväntas i hushåll med två föräldrar, dvs. att ökningen av arbetsutbudet sannolikt blir lägre med en hushållsbaserad stimulans och att den ökade arbetsinkomsten framför allt kan förväntas återfinnas hos mannen. Enligt utredningens bedömning finns det goda skäl att överväga att i likhet med reformeringen av bostadsbidraget låta utformningen av jobbstimulansen utgå från en individualiserad modell. På så vis kan arbetslinjen stärkas för både kvinnan och mannen och den totala effekten kan samtidigt förväntas bli större.

Med familjebaserade bidrag riskerar kvinnans möjlighet att delta bli avhängig mannens godkännande

Ekonomisk jämställdhet är en central del av jämställdhetspolitiken. Syftet är att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Särskilt kvinnor som invandrar som anhöriga riskerar att hamna i både ett ekonomiskt och socialt beroende-

förhållande till sin anknytningsperson. Beroendet förstärks av den så kallade tvåårsregeln för dem som får uppehållstillstånd på grund av anknytning. Vid invandring av familjeskäl beviljas som regel inledningsvis ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på två år, när förhållandets seriositet prövas (avsnitt 2.1). Dessa nyanlända, merparten kvinnor, omfattas inte av rätten till etableringsinsatser, och de kan därmed inte heller få etableringsersättning. Inte heller studiestöd är möjligt att ta del av för personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd (avsnitt 4.8.3).

Kvinnornas möjligheter att delta i t.ex. sfi och komvux-studier blir därmed beroende av hur angeläget mannen eller familjen anser att detta är för kvinnan. Den upplevda kostnaden för familjen är uppenbar (mindre tid för kvinnan att ägna sig åt arbete i hemmet, vård av barn eller annan familjemedlem etc.) medan nyttan kan vara svårare att se för övriga familjen. Men även mindre ekonomiska incitament kan ha effekt också i denna situation. En av de djupintervjuade kvinnorna i betänkandet *Kvinnor och barn i rättens gränsland* (SOU 2012:45) uppger att hennes man inte tyckte att hon behövde lära sig svenska och att han även hindrade henne från att arbeta. Det som gjorde att mannen till slut gick med på att hon genomförde sfi var att hon fick ett engångsbelopp (sfi-bonus) om hon lyckades ta examen inom ett år.

Med familjebaserade ersättningar blir det ofta avgörande att också mannen ser fördelarna med att kvinnan deltar i utbildning och andra arbetsförberedande insatser. Om familjen har behov av ekonomiskt bistånd är det därför viktigt att både kvinnan och mannen deltar vid möten om familjens ekonomiska situation med kommunens handläggare så att diskussioner kan föras om hur också kvinnans deltagande i kvalificeringsåtgärder kan hjälpa familjen att på sikt själva klara sin försörjning.

Mannen engageras i kvinnans karriärplanering

I Oslo har man erfarenhet av att målmedvetet arbeta med att främja kvinnors arbetskraftsdeltagande genom att inkludera männen. På NAV-kontoret* i stadsdelen Sagene ser tjänstemännen till att både kvinnan och mannen är med när familjen söker ekonomiskt bistånd. Kvinnor som är hemma för vård av barn uppmanas att komma till mötet på kontoret tillsammans med barnet, som får leka med leksaker under mötet. Handläggaren inkluderar mannen i planeringen av kvinnans väg in i arbetslivet och visar med konkreta räkneexempel vad hushållet kan tjäna om både mannen och kvinnan arbetar, att

dubbla inkomster är standard i norska familjer och att kvinnans deltagande i insatser kan möjliggöra en högre levnadsstandard och ett bättre boende.

Kvinnans arbetsförberedelse börjar redan under föräldraledigheten och hon får en plan med aktiviteter som går att förena med vård av barn, såsom att delta i öppen förskola med språkträning, kontakt med barnavårdscentral och någon arbetsgivare.

*NAV står för Arbeids- og Velferdsforvaltning.

Föräldrapenning och vårdnadsbidrag skapar trösklar för nyanlända mammors arbetskraftsdeltagande

Arbetssökande utrikes födda värderar genomgående arbete mycket högt, högre än inrikes födda. De norska familjeundersökningarna indikerar dock att inställningen till att kvinnan arbetar när barnen är små är mindre positiv bland invandrare även om det varierar mellan olika ursprungsländer (avsnitt 6.2.1). Föräldrapenning och vårdnadsbidrag utgår för att förbättra föräldrars ekonomiska möjligheter att vara hemma med sina barn. Även dessa ersättningar påverkar det ekonomiska utbytet av att delta i arbetskraften. För personer som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden är alternativkostnaden för att vårda barn med föräldrapenning eller vårdnadsbidrag på kort sikt mycket låg. Uttryckt på ett annat sätt så höjer föräldrapenningen och vårdnadsbidraget reservationslönen för personer som inte har någon annan inkomstkälla och skapar därmed tröskeleffekter för nyanlända mammors deltagande i arbetskraften.

Även dessa ersättningar utgår från familjens situation, och ett könsstereotyp utnyttjande är därför förväntat. Med kunskap om hur inställningen till omsorgen om barnen skiljer sig mellan olika ursprungsländer kan man också förvänta sig skillnader mellan utrikes och svenskfödda föräldrar i hur de olika ersättningarna används.

Bland nyanlända skyddsbehövande är det vanligt att mannen invandrar först, och att hustrun och barnen anländer senare. Män etablerar sig också snabbare på arbetsmarknaden (kapitel 3). Bland övriga anhöriginvandrare utgörs en majoritet av kvinnor som kommer för att bilda familj med en person som redan bor i landet. Också många av dessa kvinnor invandrar tillsammans med barn eller får barn under den första tiden i Sverige. För många kvinnor i dessa grupper utgör därmed vård av barn med föräldrapenning eller

vårdnadsbidrag ett alternativ till att delta i insatser. Kvinnans etablering på arbetsmarknaden skjuts då på framtiden. Med enbart föräldrapenningens grundersättning eller vårdnadsbidrag blir hushållets inkomster låga även om mannen arbetar, vilket också ökar risken för att barnen växer upp i ekonomisk utsatthet.

Föräldrapenning för äldre barn försenar inträdet i arbetskraften för nyanlända mammor

Nyanländas uttag av *föräldrapenning* kartlades i utredningens delbetänkande (SOU 2012:9). Där framkommer en tudelad bild av uttagsmönstret. Ett högt uttag flera år i rad förekommer nästan enbart bland de mammor som invandrar med barn och sedan får ytterligare barn de första fyra åren i Sverige. En av fyra kvinnor som invandrar med barn under åtta år och som inte får ytterligare barn tar inte ut några dagar alls. Samtidigt visar kartläggningen att cirka 40 procent av de nyanlända mammorna som invandrar tillsammans med barn i förskoleåldern har ett intensivt uttag året efter invandringen.⁹ Uttaget av föräldrapenning försenar dessa kvinnors deltagande i sfi och andra insatser med minst ett år. För barnens del medför mammornas uttag av föräldrapenning att de börjar förskolan senare än vad de annars skulle ha gjort och de får därigenom mindre chans att lära sig svenska inför skolstarten. Mot bakgrund av kartläggningen av uttaget gjorde utredningen bedömningen att regelverket i föräldraförsäkringen behöver förändras så att risken minskar att uttag av föräldrapenning för barn i förskoleåldern försenar nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden.

Vårdnadsbidrag används även av nyanlända föräldrar som inte etablerat sig på arbetsmarknaden

Kommunerna har sedan juli 2008 möjlighet att erbjuda vårdnadsbidrag till föräldrar som väljer att själva ta hand om sitt barn och därmed avstår från en förskoleplats. Vårdnadsbidrag får lämnas för ett barn som är mellan ett och tre år, det är skattefritt och får uppgå till högst 3 000 kronor per månad och barn. Även reducerat vårdnadsbidrag får lämnas för barn som har plats på deltid i för-

⁹ Barnens genomsnittsalder var året efter invandringen 4,2 år och inget barn var under ett år.

skola. Vårnadsbidrag får inte lämnas till en sökande som har någon av de ersättningar som kan utgå vid arbetslöshet eller sjukdom (bl.a. etableringsersättning, arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och sjukpenning).¹⁰ Motsvarande begränsning saknas dock för sökande som har försörjningsstöd. I SCB:s registeruppgifter framkommer att 5,6 procent av samtliga utrikes födda, och 1,4 procent av de inrikes födda, som haft vårnadsbidrag 2010 också har tagit emot försörjningsstöd samma år.

Under 2011 var det 108 kommuner som erbjöd vårnadsbidrag.¹¹ Antalet beviljade vårnadsbidrag har ökat, från drygt 3 000 barn 2009 till 8 568 barn 2011, vilket motsvarade 4,7 procent av barnen mellan ett och tre år i de kommuner som infört vårnadsbidraget. I genomsnitt utbetalades vårnadsbidrag för 11 månader och i 95 procent av fallen var det hela bidrag (3 000 kronor) som togs ut (SCBa, 2012).

Kvinnor är i stor majoritet (92 procent) bland dem som ansöker om och beviljas vårnadsbidrag och personer med utländsk bakgrund är överrepresenterade. Denna överrepresentation har också ökat påtagligt sedan vårnadsbidraget infördes. Den första perioden som följdes upp (2:a halvåret 2009) utgjorde personer med utländsk bakgrund 29,8 procent av dem som ansökt om vårnadsbidrag, vilket kan jämföras med att 25,1 procent av föräldrarna med barn mellan ett och tre år hade utländsk bakgrund. I uppföljningen för den senaste perioden (2:a halvåret 2011) utgjorde personer med utländsk bakgrund 39,9 procent av dem som fått vårnadsbidrag.

För Stockholms stad redovisas även hur uttaget av vårnadsbidrag skiljer sig mellan olika stadsdelar.¹² I de flesta stadsdelar utbetalades vårnadsbidrag för 2–3 procent av barnen mellan ett och tre år, men tre stadsdelar sticker ut. I Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta och Skärholmen var utnyttjandegraden för vårnadsbidraget 14,5, 9,5 respektive 9,0 procent (SCB, 2012a). Dessa stadsdelar uppvisar samtidigt Stockholms lägsta sysselsättningsgrad och den högsta andelen hushåll som har försörjningsstöd.

¹⁰ Samma begränsning gäller även en sökande som har en medsökande som har någon av de statliga ersättningarna.

¹¹ År 2009 var det 104 kommuner som hade infört vårnadsbidrag. Sedan dess har några fler kommuner tillkommit och vissa har också valt att inte längre ge vårnadsbidrag. Under 2011 valde fem kommuner att avsluta vårnadsbidraget – Gotland, Motala, Sala, Södertälje och Vilhelmina.

¹² År 2011 var den genomsnittliga utnyttjandegraden för vårnadsbidraget i Stockholms stad 4,3 procent av barnen mellan ett och tre år.

I utredningens registerdata framkommer att även nyanlända föräldrar använder sig av vårdnadsbidraget, trots att deltagande i insatser är särskilt viktigt under de första åren i landet för flertalet i dessa grupper. År 2010 var det 289 registrerade användare av vårdnadsbidrag i Stockholm som invandrat åren 2005–2010 som skyddsbehövande eller som anhörig från icke-västliga länder. Utnyttjandegraden bland nyanlända i Stockholm kan samma år uppskattas till mellan sju och 14 procent.¹³ De nyanlända kvinnorna som tog ut vårdnadsbidrag hade samma år en genomsnittlig inkomst på 63 000 kronor, och 10–16 procent av familjerna som använde sig av vårdnadsbidrag hade under samma år uppburit försörjningsstöd. Både den låga inkomsten och andelen som har försörjningsstöd ger indikationer om att vårdnadsbidraget används av nyanlända som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden.

Attityderna till att kvinnan arbetar när barnen är små tyder på att många utrikes födda familjer skulle ha valt att själva ta hand om sina barn även utan ett vårdnadsbidrag – under förutsättning att de hade haft ekonomiska möjligheter till detta. I detta fall innebär vårdnadsbidraget en välfärdsökning för familjen (ökad inkomst) samtidigt som bidraget i sig inte har någon effekt på arbetskraftsdeltagandet.

Vårdnadsbidraget ger fler familjer ekonomiska möjligheter att välja att själva ta hand om sina barn. Bidraget ökar den arbetsfria inkomsten och påverkar därmed valet att delta i arbetskraften. Här uppkommer en målkonflikt mellan målet om att föräldrar själva ska ges möjlighet att bestämma vad som är bäst för barnen och målet om att öka arbetskraftsdeltagandet så att fler familjer blir självförsörjande. I den utsträckning som bidraget betalas ut till personer som annars skulle ha arbetat eller deltagit i insatser som kvalificerar dem för ett arbete leder vårdnadsbidraget till ett minskat arbetskraftsdeltagande.

Utvärderingar av det norska vårdnadsbidraget, kontantstøtte, visar att detta har lett till ett minskat arbetsutbud särskilt bland utrikes födda kvinnor. Tre offentliga utredningar har under 2011 lagt förslag om att fasa ut detta bidrag (se t.ex. NOU 2011:7), med motiveringen att arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda kvinnor

¹³ I utredningens databas finns barnens ålder endast grovt uppdelade. Beräkningen av utnyttjandegraden baseras på antalet nyanlända som 2010 hade barn i åldrarna 0–3 år. Med ett antagande om att barnen är jämnt fördelade inom detta spann erhålls den högre andelen 14 procent.

behöver öka så att förutsättningar skapas för att på ett mer långsiktigt sätt förbättra den ekonomiska situationen i barnfamiljer med invandrarbakgrund. Kontantstötte har delvis ett annat regelverk än det svenska vårdnadsbidraget. Enligt utredningens bedömning finns det emellertid samma skäl att ompröva vårdnadsbidraget även i Sverige.

6.3 Kan arbeta och delta i relevanta insatser

Nyanlända kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande påverkas av de praktiska möjligheterna att arbeta och delta i insatser. Deltagande försvåras av om personen har ett stort ansvar för hem och familj (avsnitt 6.3.1). För att underlätta kombinationen familjeliv och arbetsliv hjälper det om föräldrarna har en positiv *inställning* och *tillgång* till förskolans verksamhet, samt att arbetsförberedande insatser utformas så att de går att kombinera med föräldraledighet och vård av barn. Deltagandet i arbetskraften påverkas också av *hälsosituationen* (avsnitt 6.3.2).

6.3.1 Att kombinera ansvar för hem och familj med yrkeslivet

Stora omsorgsuppgifter i hemmet kan utgöra en barriär för kvinnors arbetskraftsdeltagande, i synnerhet om familjen också har en mindre positiv inställning till att kvinnor förvärvsarbetar när barnen är små. I en dansk studie baserad på intervjuer med 200 utrikes födda kvinnor anges "familjeförpliktelser" som det, efter sjukdom, vanligaste hindret för att kunna ta ett arbete (Nielsen Breidahl, 2007). Som framgår i kapitel 2 (figur 2.2) är det emellertid inte så stor skillnad vad gäller antalet barn mellan en familj som nyligen invandrat och en svensk familj. De flesta kvinnor och män som kom som skyddsbehövande och anhöriginvandrare 2000 och 2005 har ett eller två barn efter fem år i landet. Endast ett fåtal procent har fem barn eller fler. Att ett stort omsorgsansvar skulle utgöra en viktig förklaring till nyanlända kvinnors svårigheter att få ett arbete rimmar därmed illa med hur familjerna faktiskt ser ut.

Osäkerhet kring förskolan utgör en barriär

Etnicitet har betydelse för föräldrars inställning till förskoleverksamhet. Större kulturellt avstånd till majoritetssamhället och mer traditionell uppfattning om kvinnors roll är två faktorer som tillsammans med informationsbrist, stora barngrupper och sämre inkomstmöjligheter för kvinnorna minskar sannolikheten att föräldrarna ska sätta sina barn i förskola (Djuve och Pettersen, 1999).

För föräldrar som inte kan kommunicera med personalen blir tröskeln till förskolan också högre av att de inte kan försäkra sig om att barnet har det bra. Detta kan resultera i att föräldrar som är oroliga för hur deras barn skulle tas om hand på förskolan i stället väljer att ha barnen hemma (Djuve och Pettersen, 1999). I en svensk studie baserad på intervjuer med 68 utrikes födda kvinnor som deltog i arbetsmarknadsinsatser framgår att många av kvinnorna oroar sig för att barnen inte får en god omsorg på förskolorna (Thomsson och Hoflund, 2000).

En dansk studie visar att nyanlända kan behöva extra tid och information för att vilja eller kunna använda den offentliga förskoleverksamheten. Kommunernas introduktion saknar dock ofta utrymme för en sådan tillväjningsprocess hos föräldrarna (Nielsen Breidahl, 2007).

Det finns flera sätt att överbrygga föräldrarnas osäkerhet. Förskolor kan medvetet söka efter tvåspråkig personal, och i ökad utsträckning dokumentera barnens dag i bilder som även nyanlända föräldrar kan ta del av. I Stockholmsförorten Akalla driver *Frälsningsarmén* sedan 16 år tillbaka en mötesplats med språkundervisning för hemarbetande utrikes födda kvinnor och deras barn. De brukar bjuda in närliggande förskolor med personal och barn att komma på besök till mötesplatsen. Genom att umgås tillsammans, dricka kaffe och sjunga barnsånger, märker de nyanlända mammorna att deras barn söker sig till och har roligt tillsammans med förskolebarnen. Trösklarna sänks också genom den personliga kontakten mammorna får med förskolepersonalen och det blir lättare för dem att därefter söka en förskoleplats till sina barn. Föreståndaren för verksamheten uttrycker värdet av besöken så här:

I princip samtliga kvinnor är motståndare till förskolan när de kommer hit första gången. När de ser att deras barn söker sig till och har roligt med de andra barnen brukar motståndet avta. Det räcker inte med information om att förskolan är bra för barnen. Kvinnorna måste själva få se det.

Som komplement till samhällsorienteringen erbjuds alla nyanlända föräldrar i *Malmö* en femdagars föräldrautbildning, där det ges ytterligare möjligheter att lära känna vilka rättigheter, möjligheter och skyldigheter barn och föräldrar har i Sverige (avsnitt 6.5.2). Förskolor är en främmande företeelse för många nyanlända föräldrar. Därför är det viktigt att föräldrar får information om förskolans verksamhet som de kan tillgodogöra sig. Integrationsverkets brukarundersökning visar att det är uppskattat bland nyanlända med information om och stöd kring barnens förskolestart. I undersökningen svarar 85 procent att de är nöjda med den hjälp de har fått för att barnen på ett bra sätt kan börja på dagis (Integrationsverket, 2005).

Tillgång till förskola är en grundläggande förutsättning för att nyanlända kvinnor med små barn ska kunna delta i arbetskraften. Dessutom är förskolan av stor betydelse för barnens språkliga och kognitiva utveckling, och effekterna är särskilt stora för barn från fattiga och resurssvaga familjer. Det är därför viktigt att kommunerna uppmärksammar nyanlända föräldrars behov av bättre kännedom om förskolan och anpassar både utformning och innehåll i informationen så att även föräldrar med mindre förkunskaper kan ta till sig den.

Väntan på förskola utgör ett hinder för kvinnors deltagande i arbetsförberedande insatser

Enligt Skollagen (2010:800) har barn från ett år till och med årskurs sex vars föräldrar arbetar, studerar eller är arbetssökande rätt till förskola. Sedan 2010 har alla barn rätt till avgiftsfri förskola från och med höstterminen de fyller tre år med minst 15 timmar i veckan. År 2011 deltog 83 procent av alla ett till femåringar i förskolan, och i åldersgruppen tre till fem år var det nästan 95 procent.

Huvudskälet till att barns rätt till förskoleverksamhet vid förälders arbetslöshet infördes 2001 var barnens behov av förskoleverksamheten. Men i propositionen skriver regeringen också:

En annan viktig aspekt på förskoleverksamhet och arbetslöshet är givetvis föräldrars möjlighet att söka arbete och kunna göra det på ett effektivt sätt (...) För att vara aktivt arbetssökande och snabbt kunna ta ett arbete när ett sådant erbjuds är förskoleverksamhet för barn till arbetslösa föräldrar av största betydelse. (prop. 1999/2000:129, s. 24)

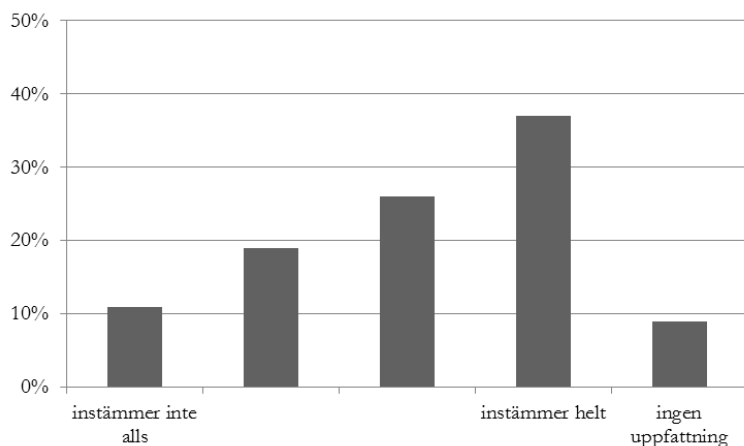
En utvärdering av reformen visar att tvåbarnsmammor och mammor med förgymnasial utbildning var de som hade störst nytta av förändringen, sannolikheten att börja arbeta ökade mest för dem. För mammorna betydde plats i förskolan för barnen att de fick mer tid att söka jobb. Papporna, däremot, hittade inte arbete snabbare, vilket förklaras med att mammor som är hemma tar större ansvar för familjen än vad pappor gör i motsvarande situation (Vikman, 2010).

Efter att föräldrarna har anmält behov ska kommunen erbjuda plats inom fyra månader vilket också skedde i 82 procent av fallen 2010. För resterande barn var väntetiden efter önskat placeringsdatum i genomsnitt 17 dagar (KOLADA). De kommuner som hade problem med att klara platsgarantin hade upp till nio till tretton månaders väntan (Skolverket, 2009).

En grundläggande förutsättning för att nyanlända invandrare som ska etablera sig på arbetsmarknaden ska kunna delta fullt ut i aktiviteter och studier är att de får erbjudande om förskoleplats inom den tid som lagen anger. Men *väntan* på förskoleplats är en viktig orsak till att nyanländas deltagande i arbetsförberedande insatser försenas (Ramböll Management, 2010b; Statskontoret, 2012b; Länsstyrelserna, 2012). Tre av fyra arbetsförmedlare i Statskontorets uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen anger att väntan på förskoleplats ofta utgör ett hinder för de nyanländas möjligheter att påbörja eller delta i etableringsinsatser (Statskontoret, 2012b).¹⁴ I utredningens enkät till arbetsförmedlare är det 63 procent som uppfattar att väntan på förskoleplats utgör ett hinder för nyanlända föräldrar att påbörja och/eller delta i etableringsinsatser (figur 6.3).

¹⁴ På frågan "Vilka faktorer kan försena upprättandet av en etableringsplan?" angavs frånvaro av person-/samordningsnummer av 85 procent, före frånvaro av barnomsorg, vilket angavs av 75 procent av respondenterna.

Figur 6.3 Arbetsförmedlares uppfattning om att väntan på förskoleplats utgör ett hinder för nyanlända att påbörja etableringsinsatser (procent)



Källa: Enkät till handläggare vid Arbetsförmedlingen (bilaga 4).

Den bristande tillgången till förskola utgör främst ett hinder för kvinnornas möjlighet att påbörja etableringsinsatser. Av de 296 nyanlända som i april 2012 hade fått en etableringsplan på deltid var 92 procent kvinnor.¹⁵ Det vanligaste skälet till den mindre omfattningen på planen är att förskola saknas (Statskontoret, 2012b). Även svaren i Länsstyrelsernas rapportering om samhällsorientering för nyanlända ligger i linje med detta. Nästan var tredje kommun svarar att kvinnornas deltagande i samhällsorientering försenas på grund av väntan på förskola, däremot är det bara sju procent av kommunerna som uppger att brist på förskola försenar männens deltagande (Länsstyrelserna, 2012).

Väntan på förskoleplats utgör även ett hinder för deltagandet i arbetsförberedande insatser för nyanlända som inte omfattas av etableringslagen. I utredningens enkät till kommunernas arbetsmarknadsförvaltningar uppger var femte att väntan på förskoleplats utgör ett hinder för deltagande.

En förklaring till den bristande tillgången på förskoleplatser för nyanlända barn är att många kommuner planerar nyintagning till hösten när sexåringarna går vidare till förskoleklass och det blir

¹⁵ Dessa 296 personer utgjorde tre procent av samtliga nyanlända som Arbetsförmedlingen hade upprättat etableringsplaner för i april 2012.

därmed svårare att få plats vid en annan tidpunkt på året. Var tredje kommun saknar också en aktuell prognos över tillgången till och efterfrågan på platser. Detta medför att nyanlända kan få vänta betydligt längre än de fyra månader som Skollagen anger att kommuner har på sig att erbjuda förskoleplats efter att föräldrarna anmält behov av plats. En särskild utredare har fått regeringens uppdrag analysera behovet av att det införs ytterligare åtgärder eller incitament för att fler barn ska erbjudas förskoleplats inom lagstadgad tid. Utredaren ska särskilt kartlägga hur de kommuner som tar emot många nyanlända invandrare tillgodoser behovet av förskoleplatser (dir 2012:54). Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2013.

För att fördela väntetiden så att inte kvinnor drabbas hårdare än män och möjliggöra ett mer jämställt deltagande uppmanar integrationsenheten i Lycksele kommun nyanlända kvinnor och män att turas om att vara hemma med barnen vid väntan på förskoleplats (Larsson, 2011).

Heltid eller deltid?

Frågan om deltagandet i arbetskraften, eller arbetsutbudsbeslutet, brukar delas upp i två delar – dels handlar det om individens beslut att arbeta eller inte, dels om hur många timmar han eller hon i sådana fall ska arbeta. Inställningen till hur barnen bör tas om hand när de är små, och därmed till om kvinnor bör arbeta eller inte, skiljer sig mellan olika ursprungsländer (avsnitt 6.2.1). Som visas i figur 6.2 så är en betydligt större andel av de intervjuade från samtliga länder positivt inställda till att kvinnor arbetar deltid när barnen är små (0–3 år) än som menar att kvinnor kan arbeta heltid under småbarnsåren.

Även kvinnor födda i Sverige tar ett större ansvar för det obetalda hemarbetet, vilket minskar tiden för förvärvsarbete och medför att kvinnor har ett lägre arbetsutbud än män. Jämfört med män består kvinnors totala arbete i större utsträckning av hemarbete, till exempel laga mat, städa och ta hand om barnen. Detta är ett problem ur jämställdhetssynpunkt även om fördelningen av det obetalda hemarbetet långsamt blir jämnare, kvinnornas andel har minskat från 62 procent 1990/91 till 56 procent 2010/11 (SCB, 2012b).

Kvinnor i Sverige arbetar i hög grad deltid för att hinna med omsorgen om barnen och hemarbetet, och deltidsarbete är särskilt vanligt bland kvinnor med små barn. När yngsta barnet är i förskoleåldern arbetar omkring 40 procent av mammorna i Sverige deltid. Antalet barn i familjen har också betydelse för kvinnors arbetstid. Av kvinnor med ett barn arbetar omkring 70 procent heltid, medan 63 procent av kvinnor som har två till fyra barn arbetar heltid. Pappors arbetstider påverkas däremot mycket lite av hur många barn det finns i familjen. För de flesta föräldrar i Sverige är det inte tillgången till förskoleplats eller annan tillsyn av barnen som avgör om man jobbar deltid. Endast omkring fem procent av dem som deltidsarbetar på grund av vård av barn skulle vilja arbeta heltid om lämplig barntillsyn ordnades (SCB, 2010).

För nyanlända som deltar i etableringsinsatser gäller att aktiviteterna i etableringsplanen tillsammans ska motsvara verksamhet på heltid. I prop. 2009/10:60 anges motivet till denna huvudregel – med aktiviteter på heltid ökar förutsättningarna för den nyanlända att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden och bli delaktig i samhällslivet. Deltagande i utbildning i svenska för invandrare (sfi) bör t.ex. kunna kombineras med praktik för att ge möjlighet att använda språket och samtidigt få en kontakt med arbetslivet.

Heltid var huvudregeln också när kommunerna ansvarade för introduktionen av nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga. Integrationsverkets uppföljningar visar dock att många nyanlända som deltog i de kommunala introduktionsprogrammen fick insatser som omfattade 20 timmar eller mindre per vecka. Framför allt kvinnor deltog i mindre omfattning. Det var också ovanligt att sfi kombinerades med arbetsförberedande insatser, av dem som deltog i kommunernas introduktion hade över 90 procent deltagit i sfi medan mindre än hälften hade haft någon kontakt med arbetsmarknaden under de första tolv månaderna efter folkbokföringen (Integrationsverket, 2007).

Även i Norge finns en regel om heltid i introduktionsprogrammet för nyanlända invandrare. I praktiken är det dock inte ovanligt att kvinnor är registrerade på heltid, men ändå får insatser på deltid. Nära 70 procent av programrådgivarna i Norge anger i en utvärderingsstudie att de har deltagare med mindre tid än heltid, inklusive tid för förberedelser och dylikt, vilket får forskarna att dra slutsatsen att det i realiteten vanligtvis erbjuds inofficiella deltidsprogram. Det motiveras med att det saknas relevanta insatser för nyanlända kvinnor och att handläggare uppfattar att det är svårt för vissa kvinnor att förena heltid med omsorgsansvaret (Kavli

m.fl., 2007). Anpassningen sker genom att handläggare ger kvinnor program med mycket luft och ”snällare tider”, dvs. lägre faktisk omfattning än heltid, självstudier en dag i veckan eller låter hämtning och lämning av barn på förskola vara en del av introduktionsprogrammet.

Både Statskontorets uppföljning av genomförandet av etableringsreformen (Statskontoret, 2012b) och utredningens enkät till arbetsförmedlare indikerar att samma mönster med mindre omfattning av insatser för kvinnor delvis finns kvar även med Arbetsförmedlingen som ansvarig för att upprätta etableringsplanen. I utredningens intervjuer med arbetsförmedlare framkom också att aktiviteter som ”hitta till sjukgymnast” eller ”hitta till förskola” läggs in i etableringsplanerna för kvinnor. Konsekvensen för kvinnorna blir att fokus flyttas från yrkesinriktade insatser och att de i mindre utsträckning än män får ta del av insatser som kan underlätta deras inträde på arbetsmarknaden.

Med en mindre omfattning än heltid är det svårt att få utrymme för parallella aktiviteter, vilket ofta är en förutsättning för att uppnå en hög kvalitet i etableringsinsatserna (se vidare avsnitt 6.6.1). Å andra sidan kan kravet på heltid medföra att kvinnor med ett stort omsorgsansvar helt avbryter sina insatser, särskilt i de fall då de inte är beroende av etableringsersättningen för sin försörjning. Integrationsverkets uppföljningar visar att vård av barn har varit ett av de viktigaste skälen till avbrott i den kommunala introduktionen. Bland nyanlända som invandrat 2000-2010 och som avbryter sfi av andra skäl än arbete eller studier är det i genomsnitt enbart 14 procent som återupptar sfi inom tre år (avsnitt 5.2.2).

Deltagande på heltid är huvudregeln för nyanlända som deltar i etableringsinsatser. Vid vård av barn finns möjligheten att minska omfattningen av etableringsplanen, men tiden med insatser förlängs inte i detta fall vilket innebär att den nyanlända totalt sett får mindre stöd för etableringen i arbetslivet.

Utredningens bedömning är att möjligheterna till deltagande på deltid utan att förlora effektiv tid i insatser behöver öka för nyanlända som omfattas av etableringslagen. Med utökade möjligheter till deltagande på deltid får småbarnsföräldrar bättre förutsättningar att kombinera deltagandet med sitt omsorgsansvar. Möjlighet till deltid kan också leda till att fler väljer att återuppta sina etableringsaktiviteter efter ledighet för vård av barn. För att inte endast kvinnors etablering ska fördröjas är det viktigt att mamman

och pappan i en nyanländ småbarnsfamilj i så stor utsträckning som möjligt delar på deltiden.

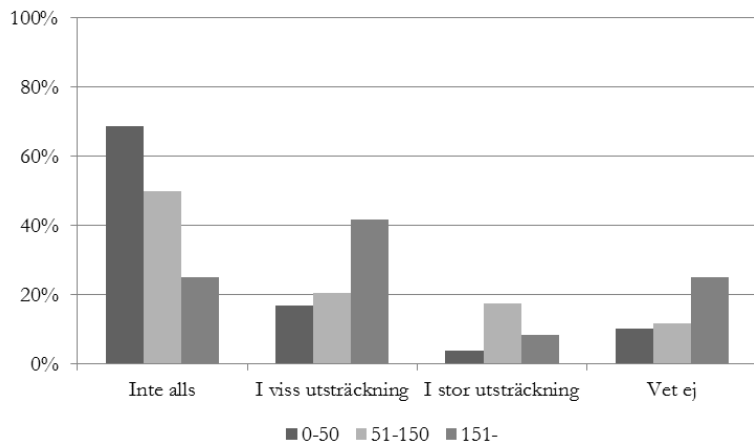
Begränsade möjligheter till flexibelt deltagande för småbarnsföräldrar

Kontinuiteten i etableringen behöver upprätthållas under föräldraledigheter, annars finns risk för långa avbrott eller avhopp från den påbörjade etablering och att de språksvaga backar eller helt glömmer bort det de lärt sig under avbrottet (Djuve, 2011). Utredningen har i enkäten till kommunernas arbetsmarknadsförvaltningar frågat hur de underlättar för nyanlända föräldrar att kombinera vård av barn med deltagande i *arbetsförberedande insatser*. Fem kommuner anger att de i stor utsträckning erbjuder anpassad verksamhet där barn kan vara med.¹⁶ Vanligast är att kommunerna ger möjlighet till deltagande på deltid, tre av fyra kommuner har svarat att de erbjuder detta i stor eller viss utsträckning. Möjligheten att delta i arbetsförberedande insatser på deltid samvarierar med hur många skyddsbehövande och deras anhöriga som kommunen tar emot. Det är hälften så många som anger att de erbjuder insatser på deltid bland kommuner som tar emot färre än tio flyktingmottagna per år, jämfört med kommuner som tar emot 50 eller fler flyktingmottagna per år.

Det är också kommuner med ett medelhögt eller stort flyktingmottagande, de som tar emot fler än 150 personer per år, som i större utsträckning erbjuder möjligheten att delta i arbetsförberedande insatser på kvällar eller helger (figur 6.4). Över 70 procent av kommunerna anger emellertid att det bara går att medverka i arbetsförberedande insatser under dagtid och på vardagar.

¹⁶ Därutöver svarar 16 procent av kommunerna att de "till viss del" erbjuder anpassad verksamhet där barn kan vara med.

Figur 6.4 Möjlighet att delta i kommunala arbetsförberedande insatser på kvällar och helger fördelat efter kommunens omfattning av flyktningmottagandet (procent)



Källa: Enkät till ansvarig för kommunernas arbetsmarknadsverksamheter (bilaga 3).

Majoriteten av sfi-deltagarna är i barnafödande ålder, vilket innebär att många har eller får ansvar för små barn under studietiden och gör avbrott på grund av graviditet, föräldraledighet och vård av barn (Skolinspektionen, 2011b).¹⁷ Trots detta är det ovanligt att kommunerna utformar *sfi-undervisningen* så att föräldralediga kan delta, bara var tredje kommun erbjuder särskilda insatser för att föräldralediga ska kunna medverka. Den vanligaste åtgärden är att erbjuda distansundervisning eller undervisning på kvällar eller helger, vilket 15 procent av kommunerna gör. Fem procent av kommunerna erbjuder anpassad sfi där barn kan vara med vid undervisningen.¹⁸

För att kontinuiteten i etableringen ska kunna upprätthållas under föräldraledighet och under småbarnsår behöver fler kommuner erbjuda insatser som är flexibla i tid och undervisningsform.

¹⁷ Genomsnittsåldern för personer som studerar sfi är 33 år, 57 procent av deltagarna är kvinnor (Skolinspektionen, 2011b).

¹⁸ Arbetsmaterial från Sfi-pengsutredningen (dir 2011:81).

6.3.2 Tillräckligt god hälsa för att arbeta och delta i insatser

Hälsoproblem kan vara ett hinder för att delta i arbetslivet, och även motivationen att ställa sig till arbetsmarknadens förfogande och söka arbete påverkas av hälsan. Samtidigt finns ett tydligt samband mellan ekonomisk utsatthet och ökade risker för ohälsa. Ohälsa och social arbetsoförmåga kan skapas av att personen under en längre tid har stått utanför arbetsmarknaden. Utanförskapet har lett till isolering, sämre självförtroende och låg självkänsla i dessa fall (Larsson, 2011).

Stor ohälsoproblematik, särskilt bland kvinnor

Utrikes födda står i större utsträckning än inrikes födda utanför arbetskraften på grund av långvarig sjukdom. Detta gäller i synnerhet kvinnorna, bland vilka elva procent 2011 stod utanför arbetskraften på grund av sjukdom vilket är nästan dubbelt så högt som bland inrikes födda kvinnor (se figur 3.2). Invandrade kvinnor som har ett arbete är också sjukskrivna i högre utsträckning än både invandrade män och personer födda i Sverige. Personer med utomeuropeiskt ursprung uppger även tre till fyra gånger så ofta som sverigefödda att de har dålig eller mycket dålig hälsa (Socialstyrelsen, 2009).

Ohälsa kan grovt delas upp i *kartlagd ohälsa*, där det finns en diagnos och/eller sjukskrivning av läkare, och *egenupplevd ohälsa*, en ohälsa som av olika skäl inte är diagnosticerad. Spännvidden i den egenupplevda ohälsan är stor, den inrymmer såväl hälsoproblem som skulle kunna hanteras med stöd och aktivering och därmed bryta ett utanförskap, som grava hälsoproblem som personen av olika anledningar inte sökt hjälp för. Det kan exempelvis vara psykiska besvär som upplevs som stigmatiserande att söka hjälp för (Ingvarsdotter, 2011). Personer födda utomlands uppvisar *både* sämre självskattad hälsa och högre ohälsotal. Ohälsan hos utrikes födda kvinnor, fysiskt eller psykiskt relaterad, yttrar sig bland annat i oro, ångest, depression och sömnproblem samt sjukdomar i kroppens rörelseapparat (Akhavan, 2011).

Även psykisk ohälsa är vanligare bland dem som invandrat än bland inrikes födda, vilket framför allt beror på att den som invandrat utsätts för fler riskfaktorer för ohälsa. I en undersökning där 720 finländare, irakier och iranier som bott i Sverige i minst tre år ingick framkommer ett tydligt samband mellan psykisk ohälsa

och svåra erfarenheter som alla kan drabbas av, som skilsmässa, dödsfall hos nära familjemedlem, svagt socialt nätverk och otrygg ekonomi. Därutöver har invandrarnas förmåga att förstå det svenska samhället och göra sig förstådda betydelse för deras psykiska hälsa (Tinghög, 2009). Det finns också en stark koppling mellan psykisk ohälsa och upplevelsen av att ha blivit utsatt för diskriminering (Folkhälsoinstitutet, 2006; Coker m.fl., 2009; Wong m.fl., 2003).

Sämre levnadsvillkor, social utsatthet och sämre hälsa hänger samman (Socialstyrelsen, 2010). Utrikes födda kvinnor uppvisar sämre hälsotal och har samtidigt sämre levnadsvillkor än befolkningen generellt mätt som sysselsättning, ekonomi och deltagande i samhället. Enligt en svensk avhandling baserad på både kvalitativa och kvantitativa uppgifter om 2 429 inrikes födda och invandrade anställda kvinnor, är det tydligt att inkomst, jobbstatus och andra socialt relaterade faktorer tillsammans med arbetslöshet och arbetsmiljö leder till att invandrade kvinnors hälsa försämras i Sverige. I avhandlingen redovisas även en djupanalys av tio invandrade iranska kvinnors syn på faktorer som har påverkat deras hälsa mellan 1996 och 2002 då intervjuerna gjordes. Upplevt trauma, avsaknad av sociala nätverk, våld i hemmet, obetalt hemarbete och diskriminering på grund av kön och etnicitet visar sig också ha spelat roll för hälsoförsämringen (Akhavan, 2006).

Diffusa sjukskrivningar döljer både orsaker och möjliga lösningar

Ohälsa är en parameter som finns med i flera studier av utrikes födda kvinnor utanför arbetsmarknaden. Det är däremot svårt att avgöra vilken roll som ohälsan spelar som förklaring till utanförskapet (Larsson, 2011). I en dansk intervjustudie med 200 utrikes födda kvinnor är sjukdom det vanligaste hindret som kvinnorna uppger för att de skulle kunna ta ett arbete. Jobbkonsulenterna i samma studie pekar däremot på att många av kvinnorna har en begränsad kunskap om sin kropp och svårigheter att tyda dess signaler. Konsulenterna menar t.ex. att kvinnorna inte känner till att det inte är skadligt att hålla sig i form efter barnafödande och att de blir nervösa av kroppsliga symtom, vilket gör att de lägger mycket resurser på sjukdom (Nielsen Breidahl, 2007).

För många människor kan aktivitet vara bättre än passivitet. Mykletun (2010) framhåller att för flera av de dominerande hälso-problemen bland sjukskrivna (ohälsa i muskel- och skelettdelar

respektive psykisk ohälsa) är aktivitet vanligtvis mer hälso- och rehabiliteringsfrämjande än passivitet.

I Västerås kommun identifierade Socialkontoret en grupp utrikes födda klienter vilka i genomsnitt haft försörjningsstöd i tio år, och hade en lång sjukdomshistoria med diffusa sjukskrivningar, sociala och eller psykiska problem. Dessa personer var frekventa besökare på sjukhusens mottagningar. I flera fall hade de diffusa sjukintyg: ”kvinnan har sju barn och ett mycket stort omsorgsansvar”, ”personen talar inte svenska trots lång tid i landet” eller ”personen har svårt att sitta”. Socialkontoret valde 2009 att koppla in en stödfunktion, Folkhälsobyrå, som erbjöd samtalsstöd med en kulturtolk och tillsammans med den sjukskrivne gick igenom dennes livssituation och hjälpte till att upprätta en plan för att bli självförsörjande. Arbetsmetodiken resulterade i ett minskat antal besök hos både socialkontor och familjeläkare/vårdcentral. Kommunens uppföljning 2010 av de 72 klienterna visade att 82 procent av sjukskrivningarna inte hade direkt koppling till arbetsförmågan, utan till annan bakomliggande problematik. Vid uppföljningstidpunkten var nio av klienterna självförsörjande och hade avslutat försörjningsstödet och bara 15 personer bedömdes helt sakna arbetsförmåga.¹⁹ Resterande klienter hade brutit en lång sjukskrivningsperiod och påbörjat en planering med målet att på sikt bli självförsörjande, bland annat genom utbildning eller deltagande i insatser (Västerås kommun, 2010).

Hälsokommunikatörer för att stärka nyanländas hälsa

Kista Jobbtorg, som är en del av Stockholms stads verksamhet för arbetslösa som uppbär försörjningsstöd, erbjuder alla inskrivna en inledande hälsokontroll. Deltagarnas hälsovärden följs upp och de får lära sig egenvård och att tyda kroppens signaler, om samband mellan kost och hälsa m.m. För vissa nyanlända utan skolgång kan det handla om grundläggande kunskap som att det kan finnas samband mellan huvudvärk och att inte äta frukost, eller att förstå att ökad hjärtfrekvens vid ansträngning inte är farligt. Den som är i behov av vård hänvisas till relevant vårdinstans.

Vid uppföljningar som sker tre månader efter inskrivning uppger upp till 70 procent att de är mer redo att söka ett arbete, trots upplevd ohälsa, än innan de medverkade i hälsoprogrammet.

¹⁹ Avslutsorsak har bland annat varit CSN-finansierade studier, att klienten visat sig inte vara i Sverige eller arbetsinkomst.

Nyanlända flyktingmottagnas behov av rehabilitering

Det är svårt att kvantifiera omfattningen av ohälsa bland nyanlända invandrare. För nyanlända som omfattas av etableringslagen ska en etableringsplan upprättas om den nyanlände trots sjukdom eller annan fysisk eller psykisk nedsättning av prestationsförmågan kan delta i etableringsinsatser till minst 25 procent av heltid. Om prestationsförmågan understiger 25 procent avslår Arbetsförmedlingen rätten till etableringsplan. Förmågan ska bedömas i relation till de insatser som Arbetsförmedlingen och kommunen erbjuder. Det innebär att även personer med en rätt stor nedsättning av sin förmåga ska erbjudas lämpliga insatser. För dessa personer är det särskilt viktigt att etableringsplanen innehåller medicinsk, social eller arbetslivsinriktad rehabilitering, i syfte att successivt öka prestationsförmågan.

Under det första året sedan etableringslagen trädde i kraft är det bara ett fåtal personer som fått sin etableringsplan reducerad på grund av sjukdom eller annan nedsättning av prestationsförmågan, 31 av närmare 8 000 personer. Under samma period har 76 personer nekats rätten till etableringsplan, vilket bland annat kan bero på att individen inte bedömts kunna delta i insatserna (Arbetsförmedlingen, 2012a).

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting har undertecknat en gemensam viljeinriktning när det gäller bedömningen av förmågan att delta i etableringsinsatser. Utgångspunkten för parterna är att insatserna som ingår i etableringsplanen ska anpassas så att nyanlända i normalfallet ska kunna delta i insatser på heltid. Det låga antalet personer som fått en reducerad plan eller ett avslag ska ses mot bakgrund av den gemensamma viljeinriktningen om individanpassning av aktiviteterna i etableringsplanen så att en nyanländ kan delta även vid lägre prestationsförmåga.

Arbetsförmedlingen har granskat 200 etableringsplaner, varav 109 gällde kvinnor och 91 män. En femtedel av de undersökta planerna innehåller någon form av hälsofrämjande insats, vilket gäller kvinnor i betydligt högre utsträckning än män (Arbetsförmedlingen, 2012b).

Det är ett anmärkningsvärt lågt antal nyanlända flyktingmottagna som fått sin etableringsplan reducerad på grund av sjukdom eller annan nedsättning av prestationsförmågan, och det är svårt att avgöra om antalet är rättvisande för gruppen som faktiskt har en nedsatt prestationsförmåga. Det är också mindre än två pro-

cent av samtliga nyanlända inom etableringsuppdraget som skrivits in hos Arbetsförmedlingen som har en registrerad funktionsnedsättning som medför en nedsatt arbetsförmåga (fram till april 2012). Även om det är svårt att dra säkra slutsatser om hur väl Arbetsförmedlingen lyckas identifiera personer som har behov av arbetsrehabiliterande insatser så indikerar den låga omfattningen som anvisats till sådana insatser att mörkertalet kan vara stort. Rätt stöd, och så snabbt som möjligt, bör också gälla för nyanlända som har en ohälsoproblematik eller en funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga. Om individens prestationsförmåga är oklar är det av stor vikt att etableringsplanen omfattar rehabiliterande insatser så att den nyanländes förmåga och behov av stöd och hjälp kan klargöras.

6.4 Kontakt mellan nyanlända och berörda aktörer

För att en nyanländ person ska kunna ta del av erbjudna insatser krävs att han eller hon har kontakt med aktörerna som ska stödja etableringen på arbetsmarknaden. De två viktigaste aktörerna är Arbetsförmedlingen och kommunen. De nyanlända som omfattas av etableringslagen ska Arbetsförmedlingen kalla till ett första möte för att upprätta en etableringsplan med olika insatser. I etableringsplanen ska även kommunala insatser ingå, såsom sfi och samhällsorientering, men också vuxenutbildning kan i många fall vara relevant (avsnitt 4.3.1).

Många nyanlända som inte omfattas av etableringslagen har behov av motsvarande insatser. Det gäller i synnerhet personer som får uppehållstillstånd på grund av anknytning, bland vilka särskilt kvinnorna ofta har en lika lång väg till arbete som flyktingmottagna (avsnitt 3.2.2). Varken Arbetsförmedlingen eller kommunen har dock i uppdrag att kalla till ett möte för att identifiera behov av insatser som kan korta vägen in på arbetsmarknaden för dessa personer. Utredningens analys visar att drygt var fjärde kvinna som invandrade till Sverige 2005 som övrig anhöriginvandrare varken arbetar, studerar eller deltar i en arbetsförberedande insats under de första fem åren i Sverige. Motsvarande andel för männen som kom som övriga anhöriginvandrare är mellan 15 och 25 procent (avsnitt 3.4). Vidare är det bara cirka 25 procent av de arbetslösa övriga anhöriginvandrarna som är inskrivna på Arbetsförmedlingen under de första åren i Sverige, och bland kvinnorna i denna grupp är andelen inskrivna ännu lägre (bilaga 2).

Sammantaget visar detta att det finns en förhållandevis stor grupp nyanlända som inte omfattas av etableringslagen vilka saknar kontakt med kommunen och Arbetsförmedlingen, trots att de sannolikt har behov av insatser. Det gäller i synnerhet kvinnor. I de följande två avsnitten analyseras i vilken utsträckning den bristande kontakten beror på svårigheter att etablera en första kontakt med målgruppen (avsnitt 6.4.1) respektive svårigheter att upprätthålla kontakten vid avbrott för exempelvis vård av barn (avsnitt 6.4.2).

6.4.1 Den första kontakten

Begränsad information om stöd och insatser i Sverige före invandringen

Det är bara personer som söker asyl som får uppehållstillstånd på plats i Sverige. Övriga migranter, dvs. anhöriginvandrare, arbetskraftsinvandrare och studerande, ska ansöka om uppehållstillstånd från sina hemländer. Ett sätt att underlätta kontakt mellan aktörerna som kan bistå i etableringsprocessen och nyanlända invandrare vilka inte omfattas av flyktingmottagandet kan vara riktade informationsinsatser i samband med beslutet om uppehållstillstånd.

I dagsläget informerar inte Migrationsverket om vilket stöd och vilka insatser som nyanlända kan erbjudas i Sverige när besked ges om uppehållstillstånd. Inte heller utlandsmyndigheterna tillhandahåller sådan information. På Migrationsverkets webbsida finns en sammanställning av vilka myndigheter som en nyanländ person kan behöva kontakta (exempelvis Arbetsförmedlingen och Skatteverket), samt kontaktuppgifter till respektive myndighet. Migrationsverkets webbsida innehåller även en länk till webbsidan Information om Sverige, som är Länsstyrelsernas gemensamma portal. Sidans innehåll finns tillgängligt på sex språk, bland annat somaliska och arabiska. För att ta del av informationen krävs dock att individen känner till och själv kan söka på Migrationsverkets hemsida.

För att öka nyanländas förutsättningar att ta del av erbjudet stöd för etableringen i arbets- och samhällslivet finns det därför behov att förbättra informationen inför flytten till Sverige.

Många nyanlända nås inte av Arbetsförmedlingens och kommunens traditionella informationskanaler

Nyanlända som inte omfattas av etableringslagen måste i stor utsträckning aktivt söka information om Arbetsförmedlingens och kommunens service hos aktörerna själva. Arbetsförmedlingens pilotprojekt för utrikes födda kvinnor i utanförskap visar att myndigheten i hög grad *saknar kanaler* för att nå arbetslösa som befinner sig utanför systemet. Med undantag från besök i sfi-klasser och enstaka projektsatsningar bygger verksamheten på att arbetssökande själva kommer till Arbetsförmedlingen (Ramböll, 2010a). I fokusgrupperna som genomfördes inom ramen för pilotprojektet framgick det vidare att alla de deltagande kvinnorna ville arbeta, men att de tidigare saknat kunskap om och kontakt med de aktörer som skulle kunna stödja dem på vägen mot arbete (Ramböll, 2011b).

Även kommunerna saknar ofta kanaler för att nå dem som inte själva tar kontakt, trots att de är skyldiga att aktivt söka upp och motivera de kommuninvånare som har rätt till sfi och vuxenutbildning (avsnitt 4.4.1 och 4.5.1). I utredningens enkätundersökning till ansvariga för kommunernas arbetsmarknadsverksamheter uppger majoriteten av kommunerna att de informerar om möjliga insatser i samband med att den nyanlända personen själv söker kontakt. Bara 14 procent av kommunerna anger att de bedriver uppsökande arbete för att få kontakt med nyanlända personer som står utanför arbetsmarknaden och som saknar tidigare kontakt med kommunen. Detsamma gäller för kommunernas information om sfi (tabell 6.3). Det vanligaste sättet att informera om sfi är via kommunens webbsida och förvaltningar eller via Arbetsförmedlingen. Relativt få kommuner bedriver uppsökande verksamhet eller informerar genom bredare kanaler, såsom lokalpress eller utskick till nyinflyttade.

Tabell 6.3 Andel kommuner som använder olika informationskanaler för sfi (procent)

Informationskanaler	Andel
Genom Arbetsförmedlingen	92
Informerar på kommunens hemsida	88
Via andra kommunala förvaltningar/enheter	72
Genom kommunens vägledningscentrum	54
Genom annonser i lokalpress	34
Genom uppsökande verksamhet	20
Informerar genom anslag på kommunkontor	19
Annat sätt	17
Genom frivilligorganisationer	16
Genom utskick till nyinflyttade (folkbokförda)	10
Inte alls	0
Vet ej	1

Källa: Arbetsmaterial från Sfi-pengsutredningen (dir 2011:81).

Bristen på proaktiva informationsinsatser innebär att en nyanländ person som inte omfattas av etableringslagen och som vill veta mer om insatser som sfi och vuxenutbildning måste ha kunskap om att insatsen finns och var information om insatsen ska sökas. Denna förkunskap kan vara svår att tillskansa sig som nyanländ. Flera studier pekar på att nyanlända har en begränsad tillgång till informella kontaktnät som kan bistå med vägledning och information (Ramböll, 2010b). I en granskning av flyktingmottagandet i Stockholm Stad konstateras att de nätverk som skyddsbehövande har i form av landsmän och släktingar sällan är användbara för att introducera den nyanlände i det svenska samhället och språket (Stadsrevisionen Stockholms Stad, 2007).

Hur informationen förmedlas utgör en annan tröskel för kontakten mellan berörda aktörer och nyanlända. En stor del av den information som kommunen och Arbetsförmedlingen tillhanda-håller via externa informationskanaler är skriftlig. Arbetsförmedlingens pilotprojekt för utrikes födda kvinnor i utanförskap visade dock att skriftliga anslag inte är en framgångsrik metod för att nå målgruppen, dels på grund av den mängd information som målgruppen får, dels på grund av bristande kunskaper i svenska (Arbetsförmedlingen, 2011). Samma bild ger det norska programmet Ny Sjanse, som bland annat vänder sig till hemmavarande utrikes födda

kvinnor utan försörjningsstöd. I den metodhandbok som sammanfattar erfarenheterna från programmet konstateras att den skriftliga informationen i första hand var en effektiv informationskanal för att nå arbetsgivare och offentliga instanser. Ingen av de deltagande kvinnorna uppgav dock att de tagit del av informationen (Stiftelsen Mangfald i arbetslivet, 2010).

Muntliga informationsinsatser på de platser där nyanlända rör sig är en framgångsfaktor

Bristen på uppsökande, muntliga informationsinsatser innebär att i synnerhet kvinnor, som ofta kommer som anhöriginvandrare, riskerar att gå miste om det stöd som samhället erbjuder för etableringen. För att fler nyanlända ska nås av information om vilket stöd som erbjuds, har alternativa informationsvägar utvecklats inom ramen för olika projekt och lokala verksamheter. En genomgående framgångsfaktor i dessa verksamheter är att informera om insatserna på platser som nyanlända redan besöker, såsom barnavårdscentralen, förskola, skola och vårdcentraler. En annan framgångsfaktor tycks vara fysisk närvaro i lokalsamhället. Genom att möta kvinnorna på deras hemmaplan, kunde kvinnorna i Arbetsförmedlingens pilotprojekt i större utsträckning skapa sig en personlig bild av myndigheten, vilket sänkte trösklarna för kontakt (Ramböll, 2011a).

Det har också visat sig framgångsrikt att sprida information om olika insatser via *informella, lokala nätverk*. Frälsningsarmén har sedan 16 år bedrivit en mötesplats för hemmavarande utrikes födda kvinnor i Akalla. För att sprida information om verksamheten har i stor utsträckning informella nätverk samt mun-mot-mun-metoden använts. Samma metod använde Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund (SKR). För att sprida information om sin nystartade föräldrautbildning för utrikes födda föräldrar till potentiella deltagare anställde SKR samtalsledare som var välförankrade i lokalsamhället. Kontakt via lösa, informella nätverk visade sig också vara den genomgående mest effektiva rekryteringsmetoden för att nå utrikes födda kvinnor utan tidigare kontakt med kommunen i programmet Ny Sjanse (Stiftelsen Mangfald i arbetslivet, 2010).

Slutligen pekar erfarenheter från Norge på att *socialtjänstkontoren* kan spela en viktig roll för att etablera kontakt. I Norge, liksom i Sverige, står mannen ofta som den biståndssökande när ett hushåll beviljas försörjningsstöd, vilket leder till att socialtjänsten primärt har kontakt med mannen. För att öka kontakten med kvin-

norna, har ett NAV-kontor som utredningen besökt i Oslo systematiskt börjat kalla både kvinnan och mannen i hushållet till alla möten (se ruta i avsnitt 6.2.3). NAV-kontoren har även använts i Ny Sjanse-programmet som rekryteringskanal för att komma i kontakt med hemmavarande kvinnor i hushåll utan försörjningsstöd. I de fall ett hushåll med en hemmavarande utrikes född kvinna sökt men nekats försörjningsstöd, har socialhandläggarna hjälpt kvinnan att få kontakt med Ny Sjanse i stället.

6.4.2 Bibehållen kontakt vid avbrott för vård av barn

Kvinnor avbryter ofta en insats för att vårda barn, medan män avbryter deltagandet i insatser för arbete, visar resultat från nyanländas deltagande i introduktionsprogram i Sverige och Norge (avsnitt 5.2.1). Uppföljningar av sfi-deltagares orsaker till avbrott vid längre studietider visar att graviditet och föräldraledighet orsakar de längsta avbrotten. Bland personer som varit inskrivna i sfi i över fyra år hade de som gjort uppehåll på grund av graviditet eller föräldraledighet i genomsnitt varit frånvarande i cirka två år (Statskontoret, 2009). Utredningens delbetänkande (SOU 2012:9) visar vidare att cirka 40 procent av mammorna som invandrade med barn 2006 från länder utanför EU/EES tar ut mer än 200 dagar föräldrapenning året efter invandringen, och cirka en av fyra kvinnor som får fler barn i Sverige har ett omfattande uttag två år i rad. Dessa längre avbrott påverkar förutsättningarna för de nyanlända mammorna att etablera sig på arbetsmarknaden.

Cirka hälften av arbetsförmedlarna som arbetar med nyanlända inom ramen för etableringsuppdraget gör tillsammans med den nyanlända en plan för hur återgången till etableringsinsatserna ska se ut vid avbrott för föräldraledighet (tabell 6.4). Det är även relativt vanligt att informera om frivilliga aktiviteter som den nyanlända kan ta del av under sin föräldraledighet, exempelvis öppen förskola och språkkaféer. Däremot är det mindre vanligt att handläggare fortsätter ha löpande kontakt med den nyanlända föräldern under själva föräldraledigheten.

Tabell 6.4 Planering och information inför uppehåll i etableringsplanen på grund av föräldraledighet (procent)

	Instämmer inte alls		Instämmer helt		Ingen uppfattning
	1	2	3	4	
Jag och den sökande brukar göra en plan för hur återgången till etableringsinsatserna ska se ut efter föräldraledigheten	10	17	24	26	24
Jag brukar informera om frivilliga aktiviteter som den sökande kan ta del av under sin föräldraledighet, t.ex. öppen förskola eller språkcaféer	13	15	25	28	21
Jag brukar fortsätta ha regelbunden kontakt med den sökande under föräldraledigheten	39	26	8	6	22

Källa: Utredningens enkätundersökning till arbetsförmedlare (bilaga 4).

För att få en bild av i vilken utsträckning kommunerna valt att arbeta för att nyanlända som vårdar barn ska bibehålla kontakten med arbetsmarknaden, ställdes en fråga om det i utredningens enkät till Sveriges kommuner. I enkäten instämmer cirka 15 procent av kommunerna helt eller delvis i påståendet att de arbetar aktivt för att nyanlända föräldrar inte ska förlora kontakten med arbetsmarknaden vid vård av barn. Andelen är lägre bland kommunerna som hade ett flyktingmottagande över 150 personer 2010 (sju procent). Exempel på insatser som kommunerna erbjuder är samhällsinformation där både föräldrar och barn kan delta samt öppna förskolor med möjlighet till sfi särskilt inriktade mot utrikes födda.

Föräldralediga med planering för framtiden

I Rosengård, Malmö, bedriver *Meritutbildning* en verksamhet för arbetslösa utrikes födda kvinnor och män som är föräldralediga. Syftet med verksamheten är att stödja föräldrarnas planering för tiden efter föräldraledigheten genom bland annat studie- och yrkesvägledning, studiebesök och jobbsökaraktiviteter. Deltagarna erbjuds även möjlighet att läsa sfi och yrkessvenska samt att få stöd i föräldrarollen. En utbildad, flerspråkig barnskötare tar hand om barnen när föräldrarna deltar i undervisning eller andra aktiviteter. Verksamheten startades mot bakgrund av att i synnerhet många kvinnor avbröt sitt deltagande i sfi på grund av föräldraledighet för att sedan aldrig komma tillbaka. Flera deltagare berättar om hur viktigt det är att få fortsätta träna svenska, träffa andra föräldrar och få vägledning kring nästa steg på vägen mot arbete. ”Att allt inte bara stannar upp bara för att man är hemma med barn”, som en kvinna uttryckte det.

6.5 Aktörernas tillgång till relevanta insatser

Aktörernas tillgång till relevanta insatser är dels beroende av att de har mandat att erbjuda insatser till målgruppen (avsnitt 6.5.1), dels att de har en relevant verktygslåda med insatser som är anpassade till individernas olika behov (avsnitt 6.5.2). För båda dessa förutsättningar är en effektiv samverkan utifrån respektive aktörs ansvar och kompetens väsentligt för att möta den nyanländes behov av relevanta insatser.

6.5.1 Mandatet att erbjuda insatser

En nyanländ person kan ha behov av olika typer av insatser som stöd för etableringen i arbets- och samhällsliv, i synnerhet arbetsförberedande insatser, språkundervisning och övrig utbildning. Som framgår av kapitel 4, finns i dag ett antal aktörer med mandat att erbjuda dessa insatser till nyanlända. *Arbetsförmedlingen* ansvarar för att arbetsmarknadspolitiken genomförs i enlighet med de mål och riktlinjer som riksdag och regering har fastställt. I detta uppdrag ingår att stödja arbetssökande med olika arbetsförberedande tjänster. Myndigheten har ett särskilt ansvar för att

nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. *Kommunerna* ansvarar för sfi, vuxenutbildning och samhällsorientering. Skyldigheten att erbjuda samhällsorientering omfattar dock bara nyanlända som omfattas av etableringslagen (2010:197). Kommunerna ska även tillhandhålla det generella stöd som nyanlända och andra invånare kan ha behov av inom områden som individ- och familjeomsorg, bostadsförsörjning och viss sjukvård.

Vid sidan av de insatser som berörda aktörer är skyldiga att erbjuda, kan enskilda kommuner prioritera att anordna insatser utöver vad lagstiftningen anger (avsnitt 4.2). Kommunerna kan exempelvis anordna arbetsförberedande verksamhet, så länge denna verksamhet inte inkräktar på Arbetsförmedlingens uppdrag. Eftersom dessa insatser är frivilliga att anordna kan både omfattning och innehåll variera stort mellan olika delar av landet.

Arbetsförmedlingens och kommunernas skyldigheter är reglerade i olika lagar och förordningar. Det kommunala självstyret innebär att kommunerna själva väljer hur de ska utforma sin verksamhet inom den ramlagstiftning som finns för området. En kommun kan exempelvis själv bestämma hur och när sfi och kommunal vuxenutbildning ska erbjudas. Kommunen har även rätt att ta fram egna kurser. På grundläggande nivå får kommunerna erbjuda så kallade orienteringskurser, vars innehåll varje kommun själv får bestämma så länge kursen uppfyller något av de fyra målen för orienteringskurser (avsnitt 4.5.1).

Även Arbetsförmedlingen har ett förhållandevis stort mandat att inom ramen för sitt uppdrag påverka utformningen och inriktningen av de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Myndigheten beslutar i stor utsträckning om hur ramanslaget ska fördelas mellan olika insatser. Arbetsförmedlingen har även mandat att påverka innehåll och upplägg i vissa arbetsförberedande insatser, exempelvis inriktningen av anpassade insatser inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet förberedande och orienterande utbildning.

Det saknas således inte aktörer med mandat att stödja nyanländas etablering i arbets- och samhällsliv. För att den inledande etableringsperioden ska bli så effektiv som möjligt är det dock viktigt att aktörernas insatser möter de nyanländas behov.

6.5.2 Verktygslådan av insatser

Nyanlända invandrare är en heterogen grupp. Där finns såväl universitetsutbildade civilingenjörer som analfabeter; personer med lång och i Sverige efterfrågad yrkeserfarenhet och personer som aldrig förvärvsarbetat. Det är därför viktigt att berörda aktörer har tillgång till en bred verktygslåda av insatser som kan möta behoven hos olika individer. Ett brett spektrum av insatser är även en förutsättning för att säkra den nyanländes motivation och känsla av ägandeskap. En person som upprepade gånger anvisas till insatser som inte är relevanta riskerar att förlora sin motivation för att delta (avsnitt 6.2.2).

Arbetsförmedlingen saknar relevanta insatser – i synnerhet för korttidsutbildade

Av utredningens enkätundersökning till arbetsförmedlare som arbetar med nyanlända framgår att majoriteten av handläggarna upplever att Arbetsförmedlingen har tillgång till relevanta insatser för arbets-sökande generellt. Tillgången till insatser för nyanlända upplevs dock vara betydligt sämre. Det gäller i synnerhet sökande med kort eller ingen utbildning. Drygt hälften av handläggarna anser att Arbetsförmedlingen har en mycket dålig tillgång till relevanta insatser för denna målgrupp. Ytterligare en dryg fjärdedel av handläggarna upplever att tillgången till insatser för målgruppen är ganska dålig. Relevanta insatser tycks även saknas för personer med bristande motivation och låg självtillit. Tre av fyra handläggare anser att Arbetsförmedlingen har en mycket eller ganska dålig tillgång till insatser för denna målgrupp (tabell 6.5).

Tabell 6.5 Ta ställning till om du tycker att Arbetsförmedlingen har tillgång till relevanta insatser för arbetsmarknadsanpassning för följande kategorier (procent)

	Mycket dålig tillgång	Ganska dålig tillgång	Ganska god tillgång	Mycket god tillgång	Ingen uppfattning
Inskrivna vid AF generellt	2	15	54	23	7
Nyanlända inom etableringsuppdraget	12	30	20	8	30
Övriga nyanlända	7	43	35	6	9
Analfabeter/utbildning < sex år	53	29	10	2	7
Personer med låg motivation eller bristande tilltro till egen förmåga	31	44	15	5	6
Utrikes födda med akademisk utbildning	10	35	40	12	4
Nyanlända kvinnor	28	42	19	3	9
Nyanlända män	9	47	30	5	9

Källa: Utredningens enkät till arbetsförmedlare (bilaga 4).

Bristen på relevanta insatser kommer även till uttryck i att nästan fyra av tio handläggare anger att de under den senaste månaden anvisat en nyanländ till en programinsats som inte har varit relevant för den sökandes behov, då uppdraget att fylla personens handlingsplan eller etableringsplan har varit styrande.

I enkätundersökningen ombads arbetsförmedlarna specificera vilken typ av insatser som de saknar i Arbetsförmedlingens nuvarande utbud. Enkätsvaren, samt utredningens övriga datainsamling, pekar på att det i första hand är tre typer av insatser som behöver vidareutvecklas utifrån målsättningen att främja nyanlända kvinnors och anhöriginvandrades arbetskraftsdeltagande och etablering på arbetsmarknaden:

- Grundläggande vuxenutbildning/baskunskaper för personer med kort eller ingen utbildning.
- Information om det svenska samhället.
- Stöd och vägledning till nyanlända föräldrar.

Nyanlända med högre utbildning har i regel lättare att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlarna uppfattar även att till-

gången till insatser för denna grupp är större jämfört med nyanlända med förgymnasial utbildning. Det är samtidigt värt att betona att utrikes födda med högskoleutbildning har en lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda akademiker. En betydligt högre andel utrikes födda akademiker har dessutom arbeten som de är överkvalificerade för (avsnitt 3.1.1). Det är därför viktigt att fortsätta bedriva det utvecklingsarbete som påbörjats inom valideringsområdet för att tillvarata invandrade akademikers kompetens (avsnitt 4.7).

Stora behov av grundläggande vuxenutbildning/baskunskaper

I Arbetsförmedlingens prognos för arbetsmarknaden 2012–2013 konstateras att myndigheten har mycket svårt att effektivt stödja sökande med kort utbildning utifrån den arsenal av verktyg som myndigheten förfogar över. Enligt rapporten behövs fler långa, stegvisa utbildningsinsatser som planeras i samarbete med andra aktörer (Arbetsförmedlingen, 2012c). Det är även många arbetsförmedlare som lyfter fram detta behov i utredningens enkät, och i stort sett samtliga verksamheter som utredningen besökt med korttidsutbildade som målgrupp pekar på ett stort behov bland deras deltagare av grundläggande undervisning i ämnen som matematik och data.

Om du inte kan räkna kan du inte läsa tidtabeller och recept. Du kan inte stå i kassan och du kan inte blanda till rätt dosering för olika rengöringsmedel. Hur ska du då kunna ta en plats som exempelvis kafébiträde eller lokalvårdare?

(sfi-lärare)

Behov av undervisning i basämnen på grundläggande nivå är tänkt att tillgodoses genom den kommunala vuxenutbildningen, som kommunen ska erbjuda alla som saknar grundskole- eller gymnasiekompetens (avsnitt 4.5.1). För nyanlända som omfattas av etableringslagen kan kommunal vuxenutbildning ingå i etableringsplanen. I augusti 2012 var det dock endast fyra procent av etableringsplanerna som omfattade vuxenutbildning. Bland nyanlända som hade haft en plan längre än tolv månader var motsvarande andel sju procent. Detta avviker kraftigt från omfattningen under tidigare år. Bland nyanlända flyktingmottagna som invandrade år 2000 studerade mellan 25 och 30 procent på komvux eller folkhögskola 2002 (bilaga 2).

En förklaring till att få nyanlända deltar i vuxenutbildning kan vara de *språkliga förkunskapskrav* som en del kommuner har satt upp för deltagande i vuxenutbildningen (avsnitt 4.5.1). För dem som omfattas av etableringslagen kan *logistiska hinder* finnas som gör det svårt att kombinera utbildningen med andra insatser i etableringsplanen.

Bristande samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen kan utgöra en annan förklaring. I etableringslagen (2010:197) anges att Arbetsförmedlingen ska utforma etableringsplanen tillsammans med den nyanlände och i samverkan med bland annat berörda kommuner. På motsvarande sätt finns även ett stort behov av samverkan kring nyanlända som inte omfattas av etableringslagen, i synnerhet den grupp som uppbär försörjningsstöd (se även avsnitt 6.6.1). Att många arbetsförmedlare upplever att det saknas insatser för korttidsutbildade tyder på att Arbetsförmedlingen och kommunerna inte lyckats hitta fungerande former för samverkan på lokal nivå. Samverkan tycks också vara en brist i det utvecklingsarbete som Arbetsförmedlingen påbörjat för att komplettera sitt befintliga utbud med insatser som är anpassade för nyanlända med kort eller ingen utbildning. Myndighetens referensgrupp, som bland annat består av företrädare från Nationellt centrum för svenska som andra språk, saknar helt kommunrepresentanter (Arbetsförmedlingen, 2012b). I Stockholms Stad anger intervjuade företrädare att Arbetsförmedlingen inte varit i kontakt med kommunen för att diskutera hur sfi och vuxenutbildningen bör utvecklas och användas för att stödja nyanländas etablering på bästa sätt.

Grundläggande vuxenutbildning är ett kommunalt ansvar. Ur ett resursanvändningsperspektiv är det enligt utredningens uppfattning ineffektivt om Arbetsförmedlingen utvecklar motsvarande insatser i stället för att i samverkan med kommunen se hur befintliga insatser och kompetenser kan användas och vidareutvecklas. Dubbla system gynnar inte heller den nyanländes möjligheter att successivt bygga på sin kompetens inom det reguljära utbildningsväsendet.

Bland övriga anhöriginvandrare kan det låga deltagandet också bero på nyanländas svårigheter att få *kunskap om vilka insatser som vilken aktör erbjuder* (avsnitt 6.6.1). Dessutom har nyanlända som inte omfattas av etableringslagen inte rätt till den statliga etableringsersättningen, som kan användas för att finansiera deltagande i vuxenutbildning. För dessa personer kan därmed även *studiefinansieringen* skapa problem. Dels har man inte rätt till studiemedel innan permanent uppehållstillstånd har beviljats, vilket innebär att de

flesta anhöriginvandrare är beroende av sin partners vilja och förmåga att finansiera studierna under de första åren (avsnitt 6.2.2). Dels kan studielån innebära en tröskel för deltagande för personer med en svag arbetsmarknadsanknytning (avsnitt 4.8.5).

Den kommunala vuxenutbildningen är inte heller alltid anpassad efter de behov som nyanlända har. Det är sällan realistiskt att alla som helt saknar tidigare utbildning ska läsa in full grundskolekompetens. I den grundläggande vuxenutbildningen följer undervisningen nationella kursplaner vars innehåll och upplägg ligger i linje med grundskolans kursplaner. Flera besökta verksamheter menar att de flesta korttidsutbildade nyanlända snarare behöver grundläggande, praktiskt orienterade kunskaper, där undervisningen förankras i vardagssituationer och varvas med sfi. För att fylla detta behov har många av verksamheterna valt att själva anordna grundläggande undervisning. Behovet av att vidareutveckla den kommunala vuxenutbildningen för att i högre grad möta den förändrade elevgruppens behov uppmärksammas också i en rapport från Skolverket. I rapporten konstateras att andelen utrikes födda på grundläggande nivå har ökat från 60 procent till cirka 90 procent sedan mitten av 1990-talet. Elevgruppen har som en följd av detta blivit betydligt mer heterogen med avseende på bakgrund, förutsättningar och behov. Detta ställer nya krav på verksamhetens form och innehåll som dagens vuxenutbildning inte alltid förmår möta (Skolverket, 2012).

Att möta behovet av en grundläggande utbildning för nyanlända är något som också identifierats som en framgångsfaktor i etableringsprocessen i Norge (Djuve m.fl., 2011). Oslo kommun har valt att ta fram en lokal läroplan för "basiskompetens". Basiskompetens är ett paket bestående av norska, matematik, naturkunskap, samhällskunskap och datakunskap som vänder sig till deltagare i norskundervisningen på spår 1 (motsvarar studieväg 1 i sfi).

Sammanfattningsvis har vissa nyanlända ett stort behov av att bygga på sina baskunskaper med grundläggande kunskaper i ämnen som matematik och data. Detta behov tillgodoses inte i tillräcklig utsträckning inom ramen för den ordinarie vuxenutbildningen. Enligt utredningens bedömning finns det därför skäl att i likhet med den norska modellen komplettera studieväg 1 inom sfi med grundläggande undervisning i ett begränsat antal basämnen.

Behov av utökad och förändrad samhällsinformation

I dag har endast nyanlända flyktingmottagna rätt till 60 timmar samhällsorientering. Förslag om att fler nyanlända ska erbjudas samhällsorientering har presenteras i SOU 2010:37 och Ds 2012:24. Behovet av samhällsorientering uppmärksammas också i utredningen om kvinnor som kommit till Sverige som anhöriginvandrare och som utsätts för våld (SOU 2012:45).

Flera arbetsförmedlare som besvarat utredningens enkät menar att många nyanlända behöver mer kunskap om det svenska samhället än vad de 60 timmarna ger, i synnerhet praktiska vardagskunskaper rörande exempelvis vårdkontakter och privatekonomi. En del kommuner har mot denna bakgrund valt att utöka samhällsorienteringen. Ett antal kommuner i Skåne län erbjuder samhällsorientering med 20 timmars utökad hälsoinformation genom den regionala verksamheten Samhälls- och hälsokommunikatörer.

Nyanländas behov av utökad samhällsinformation uppmärksammas även av verksamheterna som utredningen besökt. Många av dessa, i synnerhet de som vänder sig till korttidsutbildade, har lagt in kompletterande informationsinsatser om exempelvis skola och förskola, hälsa och socialtjänstens uppbyggnad. Den utökade informationen ses som viktig både för att öka deltagarnas kunskap om det svenska samhället, och för att skingra felaktiga föreställningar om hur det svenska samhället fungerar.

Vid sidan av ett utökat innehåll i samhällsorienteringen, anser såväl flera arbetsförmedlare som flera kommunala verksamheter att insatsernas upplägg behöver bli mer praktiskt inriktade och att tidpunkten för genomförande i viss mån behöver ses över. Det gäller i synnerhet insatser för nyanlända med kort eller ingen tidigare utbildning.

Min upplevelse är att vi får upprepa aktiviteter för att de genomförts för tidigt. Den sökande har helt enkelt inte kunnat ta till sig kunskapen. Många nyanlända har ingen tidigare kunskap om samhället och behöver sätta det som de lär sig i samband med verkliga händelser. Vi behöver aktiviteter i annan form. Det är nog lättare att ta in kunskapen om man får lära sig i verkligheten i stället för att sitta i en skolbänk hela dagarna.

(Arbetsförmedlare)

Behov av vägledning och stöd i rollen som förälder

Kommuner och landsting erbjuder i dag olika typer av allmänna föräldrastödjande insatser, såsom föräldrautbildningar under graviditeter och barns första levnadsår. Många nyanlända föräldrar tillgodogör sig dock inte det allmänt utformade föräldrastödet och det möter inte heller alltid dessa föräldrars behov. Barnombudsmannen har påtalat att nyanlända familjer kan ha särskilda behov och bör erbjudas information om bland annat barnkonventionen och vart föräldrar kan vända sig med frågor (Folkhälsoinstitutet, 2009). Behovet av ett utökat föräldrastöd avser i synnerhet föräldrar som invandrar till Sverige med barn, vilka i regel inte har tillgång till det allmänna föräldrastöd som kommunerna erbjuder nyblivna föräldrar. Även Socialstyrelsen har fört fram att nyanlända kan ha behov av en särskilt anpassad information, bland annat om barnolycksfall, karies och barnaga. De breda folkhälsosatsningar som genomförts i Sverige har resulterat i förändrade attityder och ökad kunskap om t.ex. tandhälsa och simkunnsighet. Nyanlända föräldrar som saknar erfarenhet från motsvarande folkhälsoarbete i sina hemländer har behov av att få denna kunskap i Sverige i stället (Socialstyrelsen, 2009).

Nyanlända som omfattas av etableringslagen (2010:197) erbjuds viss information och tillfälle till dialog om föräldraskap inom ramen för samhällsorienteringen. "Att bilda familj och leva med barn i Sverige" utgör dock endast ett av åtta undervisningsområden, vilka sammantaget motsvarar 60 timmar. Det finns därmed bara begränsade möjligheter till ett mer fördjupat stöd kring föräldrarollen inom ramen för samhällsorienteringen. Nyanlända som omfattas av etableringslagen har även rätt till en lots, som bland annat ska ge stöd i frågor om familjesituationen. I genomsnitt träffar etableringslotsen den nyanlända fyra timmar i månaden (Arbetsförmedlingen, 2012a). Lotsens ersättning är dessutom i stor utsträckning villkorad av att den nyanlända börjar arbeta. De ekonomiska incitamenten att ge stöd kring föräldrarollen är därför mycket små.

För att möta nyanlända föräldrars behov av stöd har en del kommuner och andra aktörer tagit fram särskilda föräldraprogram. *Malmö Stad* erbjuder exempelvis alla nyanlända föräldrar en fem dagars föräldrautbildning, som bland annat behandlar barns rättigheter och hälsa samt barnuppfostran. *Västerås kommun* använder en privat aktör, Folkhälsobyrå, där "kulturtolkar" i samarbete med

en barnmorska erbjuder nyanlända föräldrar kurser i föräldraskap. I *Botkyrka kommun* finns föräldragrupper för nyanlända inom den öppna förskolan. Flera verksamheter som utredningen besökt erbjuder även föräldrastöd som en särskild aktivitet, där frågor som rör föräldraskap i Sverige samt barnens roll och utveckling diskuteras. *Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund* har inom ramen för ett projekt drivit ett föräldrastödsprogram för utrikes födda föräldrar i Stockholms och Malmös förorter. Programmet bestod av tre samtalstillfällen, och leddes av samtalsledare som var väl förankrade i lokalsamhället och som talade deltagarnas modersmål. Många deltagare uttryckte att det var första gången sedan de kom till Sverige som de haft möjlighet att diskutera frågor om barnuppfostran, föräldraskap och relationer och det fanns en stor efterfrågan på handfasta tips och råd (SKR, 2012).

Erfarenheter från verksamheterna som utredningen besökt visar att föräldrastödet inte endast bidrar till att stärka deltagarna i rollen som föräldrar. För i synnerhet nyanlända kvinnor som är hemarbetande har föräldrastödet även stärkt förutsättningarna för ett aktivt deltagande i samhällslivet i stort.

Praktiska hinder försvårar användningen av de insatser som finns

Den bristande tillgången på relevanta insatser för i synnerhet korttidsutbildade tycks delvis bottna i ett alltför snävt utbud av insatser. Utredningens enkätundersökning till Sveriges kommuner indikerar dessutom att utbudet minskat sedan etableringslagen trädde i kraft. Majoriteten av de personer som invandrar till Sverige faller utanför etableringslagens målgrupp och saknar därför rätt till Arbetsförmedlingens särskilda insatser för att främja nyanländas arbetsmarknadsetablering. När kommunerna hade ett samlat ansvar för introduktionen erbjöd de i vissa fall även anhöriginvandrare som inte ingick i målgruppen att delta i introduktionsinsatser. Drygt en av fem kommuner anger att de arbetsförberedande insatser som övriga nyanlända kan ta del av har blivit färre sedan etableringslagen trädde i kraft. Bland kommuner vars mottagande översteg 150 personer 2010 är det nästan hälften som anger att insatserna för övriga nyanlända har blivit färre. Att andelen kommuner som minskat sina insatser är större bland kommunerna med stort mottagande jämfört med Sveriges kommuner i stort beror sannolikt på att det framför allt var de stora kommunerna som erbjöd arbetsförbered-

ande insatser för nyanlända innan etableringsreformen trädde i kraft.

Tillgången till relevanta insatser begränsas även av ett antal praktiska hinder som försvårar användningen av de insatser som finns. För *det första* har Arbetsförmedlingen rent juridiskt svårt att använda kommunal arbetsförberedande verksamhet som en insats i de etablerings- och handlingsplaner myndigheten ska upprätta för nyanlända arbetssökande. Flera kommuner, särskilt kommuner med ett stort mottagande, har valt att anordna egen verksamhet för nyanlända i syfte att möta de behov hos målgruppen som inte tillgodoses genom de nationella insatserna. Dessa insatser skulle potentiellt kunna användas av Arbetsförmedlingen för att bredda myndighetens utbud. Enligt förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program får dock Arbetsförmedlingen som huvudregel endast träffa överenskommelser med kommunen om det efter upphandling visar sig att ingen annan lämplig aktör finns.²⁰

I samband med att det samordnande ansvaret för flyktingmottagandet flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen har nyanländas tillgång till de kommunala arbetsförberedande insatserna minskat ytterligare. Med den tidigare, kommunala, introduktionsersättningen kunde flyktingmottagna delta i kommunala insatser. Sedan Arbetsförmedlingen övertog samordningsansvaret har antalet flyktingmottagna minskat i de kommunala arbetsförberedande insatserna, eftersom Arbetsförmedlingen inte kan anvisa nyanlända dit. Ett undantag i sammanhanget är gemensamma EU-finansierade projekt, där ofta både kommunen och Arbetsförmedlingen finns med som projektägare.

För *det andra* medför krav på språkliga förkunskaper samt bristande språkstöd att tillgången till insatser begränsas för nyanlända med svaga kunskaper i svenska. Det gäller exempelvis den kommunala vuxenutbildningen. Det finns inget stöd i lag eller förordning för krav på förkunskaper på grundläggande nivå. Många kommuner kräver dock en viss språknivå för att en sökande ska kunna antas till utbildningen, exempelvis minst godkänt i sfi D eller motsvarande. Motsvarande språkkrav tycks även finnas för en del av

²⁰ Kravet på upphandling gäller exempelvis program som arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildningar, förberedande insatser och arbetslivsintroduktion. För vissa insatser inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin kan dock Arbetsförmedlingen träffa överenskommelser med kommunen utan upphandling.

Arbetsförmedlingens insatser. I myndighetens handläggarstöd anges att nyanlända som helt eller delvis saknar kunskaper i svenska ska erbjudas tolk eller språkstöd vid deltagande i insatser som validering, yrkessvenska, meritportfölj och arbetsmarknadsutbildning.²¹ Utredningens enkätundersökning till arbetsförmedlare pekar dock på att anordnare förutsätter en viss språknivå. Arbetsförmedlare uppger att det finns ett stort behov av ett utökat språkstöd för att öka insatsernas tillgänglighet för nyanlända med svaga kunskaper i svenska. I första hand lyfter handläggarna fram behovet av språkstöd i arbetsmarknadsutbildningar, men många menar även att det finns ett stort behov av ett utvidgat språkstöd i insatsen meritportfölj.

Meritportföljen fungerar jättebra för dem som kan svenska, men hur ofta kan en nyanländ det? Jag vet att de som levererar meritportföljen och många andra insatser enligt sina avtal faktiskt ska erbjuda språkstöd på sökandes modersmål. Jag upplever dock att det sällan sker.

(Arbetsförmedlare)

Behovet av språkstöd är också något som flera verksamheter har framhållit vid utredningens besök. Nästan alla besökta verksamheter som vänder sig till nyanlända med kort tidigare utbildning och svaga kunskaper i svenska språket erbjuder resurslärare som talar deltagarnas modersmål. I första hand används språkstödet i sfi-undervisning, men även i andra insatser såsom arbetsmarknadsutbildningar och temaaktiviteter. Stödet ses som en förutsättning för att deltagarna ska kunna tillgodogöra sig insatserna på ett bra sätt. Skolinspektionen konstaterar i en kvalitetsgranskning av sfi att en utökad användning av stöd på modersmålet kan ge goda effekter på sfi-deltagarnas språkinläring och möjligheter till inflytande (Skolinspektionen, 2010). Flera verksamhetsföreträdare framhåller också att språkstödjarna har ett stort värde som förebilder och kulturella bryggare.

För det tredje försvåras användningen av de insatser som finns av bristande möjligheter till en helhetsbild över insatserna. Utredningens enkät till arbetsförmedlare visar att 80 procent av handläggarna som arbetar med etableringsuppdraget och 75 procent av handläggarna som arbetar med övriga nyanlända anser att det är mycket eller ganska svårt att matcha målgruppen mot relevanta insatser. En av tre etableringshandläggare respektive en av fyra övriga

²¹ VIS Utbildningsinsatser för nyanlända, 2012-04-16.

handläggare upplever att det beror på svårigheter att få en överblick. Vidare upplever var femte handläggare i båda grupperna att matchningen försvåras av att insatsernas syften är otydligt formulerade.

6.6 Matchningen av befintliga insatser

Matchningen mot insatser påverkas av flera faktorer. Befintliga insatser måste vara möjliga att kombinera med varandra (avsnitt 6.6.1). Detta förutsätter en samverkan mellan aktörerna på lokal nivå så att flexibla och gemensamma lösningar kan byggas. Vidare måste aktörerna ha incitament att matcha en nyanländ individ mot en arbetsrelevant insats (avsnitt 6.6.2). Aktörerna måste även ha kunskap om målgruppens behov och bakgrund. Det förutsätter att matchningen föregås av en gedigen kartläggning av såväl individens tidigare erfarenhet som viljeinriktning för framtiden, och som genomförs i nära dialog med individen själv (avsnitt 6.6.3). Slutligen krävs att den enskilda handläggaren som ansvarar för matchningen utgår från individens faktiska behov i stället för antagna föreställningar om målgruppen (avsnitt 6.6.4).

6.6.1 Möjligheter att kombinera insatser med varandra

För att nyanländas etableringsperiod ska bli effektiv är det viktigt att insatserna kan kombineras med varandra. I många regelverk betonas också vikten av att insatser kombineras. Skollagen (2010:800) anger exempelvis att kommunen är skyldig att i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att kombinera deltagande i sfi med arbetsförberedande insatser eller annan utbildning. Liknande skrivningar finns i lagstiftningen som reglerar den kommunala vuxenutbildningen, samhällsorienteringen och de särskilda etableringsinsatserna för nyanlända som omfattas av flyktingmottagandet. Enligt Socialtjänstlagen (2001:453) är kommunen skyldig att samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut om anvisning till kompetenshöjande insatser för personer med försörjningsstöd (se kapitel 4).

Det finns således få formella hinder för parallella insatser, däremot finns ett antal praktiska hinder som försvårar.

Individen behöver själv ha kunskap om vilka insatser som erbjuds

Dagens system förutsätter att den enskilda individen i hög grad själv har kunskap om vilka insatser som erbjuds och vart han eller hon ska vända sig för att få tillgång till insatserna. Detta ställer krav på kunskaper i svenska och om det svenska samhällssystemet som en nyanländ person ofta saknar. I Skolinspektionens intervjuer med sfi-studerande framkommer exempelvis att många deltagare inte har fått, eller inte har förstått, den information som givits kring möjligheterna att kombinera sfi med andra insatser. Majoriteten av de 25 granskade kommunerna ger endast information om sfi på svenska på sina hemsidor och mycket få kommuner erbjuder tolkstöd (Skolinspektionen, 2010).

För nyanlända som omfattas av etableringslagen (2010:197) har Arbetsförmedlingen ett samordningsansvar, som bland annat innebär att tillsammans med den nyanlände utforma en etableringsplan med aktiviteter som den nyanlända sammantaget har behov av för att kunna etablera sig i arbets- och samhällslivet. Flyktingmottagna nyanlända har även rätt till en etableringslots, som bland annat ska kunna bistå med studie- och yrkesvägledning (avsnitt 4.3.1). Sådana samordnande och vägledande aktörer saknas för övriga nyanlända. Dessa har heller inte rätt till samhällsorientering på modersmål, som syftar till att ge deltagarna en grundläggande introduktion till det svenska samhällssystemet. Många kommuner har studie- och yrkesvägledare, men de är i regel inriktade mot utbildning och kan inte ge en helhetsbild av den nyanländes möjligheter till stöd. En del kommuner erbjuder dessutom studie- och yrkesvägledning först efter att personen är klar med sfi, alternativt först när den studerande går kurs C eller D (Skolinspektionen, 2010).

Parallella insatser kräver samverkan

Parallella insatser förutsätter att flera aktörer samverkar. Samverkan krävs ibland även för samordning av insatser med samma huvudman. Det gäller till exempel den kommunala vuxenutbildningen och sfi, som olika förvaltningar kan ansvara för inom en kommun. Av Statskontorets uppföljning av genomförandet av etableringsreformen framgår att samverkan på ett övergripande plan tycks fungera förhållandevis bra. Samtidigt pekar rapporten på att det finns utvecklingsområden, exempelvis vad gäller kommunikationen kring inplanerade insatser. Det händer att arbets-

förmedlare avbryter sfi-undervisning för att utan förvarning skicka den nyanlände till en av Arbetsförmedlingens insatser (Statskontoret, 2012b). Det tycks även finnas behov av utvecklad samverkan kring nyanlända som inte omfattas av flyktingmottagandet.

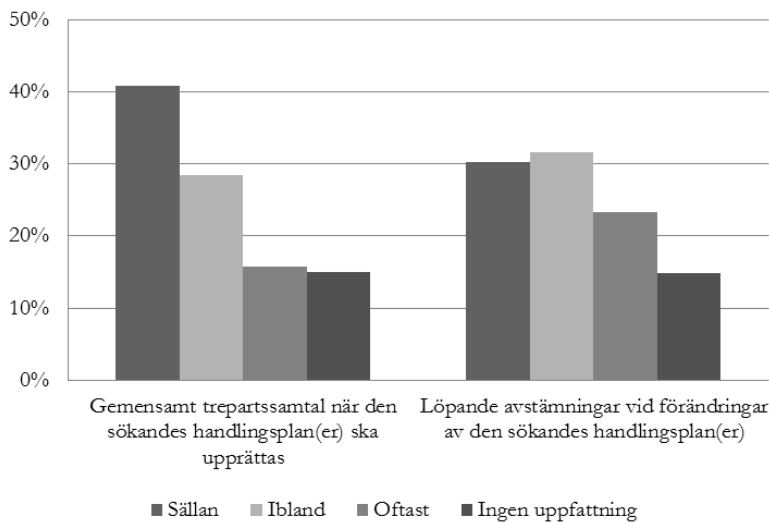
[För att Arbetsförmedlingen bättre ska kunna stödja övriga nyanlända krävs] bättre samarbete på handläggarnivå mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. Ledningen Af och ledningen på kommunen har samverkan men detta förs inte ner till mellanchefer och till handläggarnivå och därför fungerar det mycket dåligt.

(Arbetsförmedlare)

I kommunerna upplever man även att samverkan med etableringslotsarna fungerar relativt dåligt (Statskontoret, 2012b). Denna bild bekräftas av de studiebesök som utredningen genomfört. De flesta besökta verksamheter saknar kännedom om i vilken utsträckning deltagarna har en etableringslots samt vilken planering denna lots i sådant fall har för deltagaren.

Särskilt viktig är samverkan i de fall individen har försörjning från både kommunen och Arbetsförmedlingen, vilka kan villkora ersättningarna med olika och ibland motstridiga krav på deltagande i insatser. De allra flesta arbetsförmedlare som arbetar med nyanlända brukar få kännedom om att den sökande har försörjningsstöd. Nästan var femte arbetsförmedlare uppger dock att de vanligtvis inte får reda på detta. Även i de fall kommunen och Arbetsförmedlingen brukar ha kontakt, varierar kontaktens omfattning och karaktär i stor utsträckning mellan olika förmedlare. Det är bara 16 respektive 23 procent av arbetsförmedlarna som anger att de oftast brukar stämma av den sökandes handlingsplan(er) med kommunen när den upprättas respektive förändras.

Figur 6.5 Vilken kontakt brukar du och kommunen ha kring handlingsplanerna för en sökande som både är inskriven hos AF och hos kommunen för att få försörjningsstöd?



Källa: Utredningens enkät till arbetsförmedlare (bilaga 4).

De flesta arbetsförmedlare – 42 respektive 39 procent – upplever att de i de flesta fall har samma syn som kommunen på handlingsplanernas innehåll respektive omfattning. Sju respektive tolv procent av handläggarna anger dock att de sällan har samma uppfattning som kommunen kring dessa två aspekter.

Logistiska hinder

Även logistiska hinder kan försvåra deltagande i parallella insatser. I en enkätundersökning som Statskontoret genomförde 2012 bland samtliga 300 etableringshandläggare på Arbetsförmedlingen framgår att endast en fjärdedel anser att aktiviteterna i etableringsplanerna är bra planerade och koordinerade med varandra. I första hand upplevs restiden som ett problem. Många aktiviteter genomförs på olika orter vilket hindrar deltagarna från att få ut så mycket som möjligt från insatserna (Statskontoret, 2012b). De logistiska hindren blir ofta särskilt stora i glesbygden, där vissa aktiviteter eller aktörer ibland saknas. Arbetsförmedlingen är till exempel inte representerad på varje ort (Länsstyrelsen, 2011). Många små kom-

muner har dessutom ett alltför begränsat deltagarunderlag för att kunna erbjuda sfi och samhällsorientering på flexibla tider (Statskontoret, 2012b). Samma bild framkommer i en rapport från Länsstyrelsen som pekar på svårigheten att kombinera samhällsorientering med andra insatser. Utöver långa avstånd och begränsningar inom kollektivtrafiken, försvåras kombinationen av att olika aktiviteter ibland är schemalagda på samma tid (Länsstyrelsen, 2012). En samordnad schemaläggning kan vara särskilt svår att få till stånd för generella insatser, såsom den kommunala vuxenutbildningen. Eftersom vuxenutbildningen vänder sig till en bredare grupp av befolkningen är det sällan möjligt att anpassa utbildningens upplägg utifrån vad som passar nyanlända.

Svårigheter att kombinera insatser leder till minskad effektivitet i etableringen – men goda exempel finns

Svårigheterna att kombinera olika insatser leder sammantaget till sämre förutsättningar för en effektiv etablering. Detta gäller i synnerhet nyanlända med kort utbildning. Samtliga verksamheter som utredningen besökt framhåller vikten av parallella insatser för att deltagarna ska kunna göra framsteg i etableringsprocessen. Genom att exempelvis kombinera grundläggande vuxenutbildning och sfi med praktik kan inläringen förankras i praktiska situationer, vilket i sin tur påskyndar språkutvecklingen. Kombinationen ger dessutom deltagaren bättre förutsättningar att tillgodogöra sig praktiken. Att delta i en insats i taget, eller i två insatser som inte är samordnade med varandra, riskerar att leda till en utdragen etablering med minskad motivation som följd. Flera besökta verksamheter tar emot utrikes födda kvinnor som varit i Sverige 10–15 år, men som på grund av sporadiska, uppbrutna insatser befinner sig på samma ställe i etableringsprocessen som en helt nyanländ person. Samtliga verksamheter vittnade om att kvinnorna överlag har en betydligt lägre framtidstro efter att ha "snurrat runt" i systemet jämfört med kvinnor som varit en kort tid i Sverige.

För att öka tillgången till och kvaliteten i parallella insatser, har kommunen och Arbetsförmedlingen på vissa håll i landet utvecklat

lokala lösningar för nyanlända.²² Verksamheterna är exempel på hur de praktiska hindren för att kombinera olika insatser kan lösas. Ett genomgående drag är att de ofta består av ett *sammanhållet paket* av insatser som en enskild huvudman tagit ett övergripande ansvar för att samordna och ibland även driva. På detta sätt behöver färre aktörer involveras i planeringen och både samverkan mellan de inblandade och genomförandet av insatserna kan effektiviseras. När en huvudman har ett samordnande ansvar minskar även kraven på den enskilda individen att själv sätta samman insatserna.

Ett ytterligare kännetecken för de goda exemplen för korttidsutbildade är *modersmålsstödjare*. Förutom att dessa bidrar till en effektivare språkinlärning ökar modersmålsstödjarna även förutsättningarna för att nyanlända med svaga kunskaper i svenska ska kunna ta till vara nyttan av praktik och andra arbetsförberedande insatser.

Ett tredje kännetecken är att dessa program har en *tydlig yrkesinriktning*. Med utgångspunkt i yrkets krav vävs sfi, kompletterande baskunskaper, yrkesutbildning och praktik ihop redan från starten. Yrkesinriktningen ökar motivationen för deltagarna och gör samtidigt att de olika delarna i programmet stödjer varandra.

²² Vid sidan av de lokala verksamheter som kommunen och Arbetsförmedlingen driver, erbjuder en del folkhögskolor sammanhållna paket av insatser för nyanlända inom ramen för sitt ordinarie kursutbud (se avsnitt 4.6.2).

Goda exempel

Arosdöttrarna har sedan årsskiftet 2002/03 organiserat ett program som vänder sig till arbetslösa utrikes födda kvinnor med kort tidigare utbildning. Programmet består av tre delar där det första utgörs av språkundervisning, datakunskap och samhällskunskap. I del två erbjuds deltagarna en 16 veckor lång förberedande yrkesutbildning, som inkluderar praktik. Parallellt med yrkesutbildningen fortsätter deltagarna att delta i språkundervisning. Både del ett och del två belyser även bredare frågor, såsom föräldraskap, hälsa, familjeroller och jämställdhet. All undervisning sker med stöd av resurslärare som talar deltagarnas modersmål. I det tredje steget söker deltagaren en yrkesutbildning som pågår under 42 veckor. Hela programmet genomförs på heltid.

I Gävleborgs län har Arbetsförmedlingen i samverkan med Länsstyrelsen och länets kommuner tagit fram ett antal *arbetsmarknadsutbildningar* som kombinerar praktik, jobbsökaraktiviteter och yrkesutbildning *med sfi*. En av utbildningarna är särskilt inriktad mot nyanlända som saknar tidigare kunskaper i svenska. Samtliga utbildningar erbjuder deltagarna språkstöd på modersmålet. En studievecka motsvarar heltid och består av 25 timmars yrkesutbildning och 15 timmar sfi. Utbildningarna genomförs inom ramen för Arbetsförmedlingens program förberedande utbildning.

Rätt Steg är ett ESF-projekt som drivs i samverkan mellan Stockholms Stad, Arbetsförmedlingen och Röda Korset. Projektet vänder sig till nyanlända med kort eller ingen tidigare utbildning. Även *Rätt Steg* genomförs som en heltidsinsats. Studier i sfi kombineras med en skräddarsydd utbildning med fem olika teman: arbetslivsorientering, datakunskap, praktisk samhällskunskap, hälsa och föräldraskap. Temaundervisningen består av en kombination av praktiska övningar, undervisning och studiebesök. När deltagarna nått B- eller C-nivå i sfi erbjuds språkpraktik. För att öka deltagarnas motivation anordnar *Rätt Steg* även ett antal kompletterande, valbara kurser, exempelvis i vardagsekonomi, matematikkunskap och simning. Varje deltagargrupp i *Rätt Steg* har en mentor och en modersmålsstödjare.

6.6.2 Aktörernas incitament att erbjuda den nyanlända relevanta insatser

För att nyanlända ska få tillgång till ett relevant stöd måste kommunen och Arbetsförmedlingen ha incitament att erbjuda målgruppen insatser. Det räcker med andra ord inte att insatser för nyanlända finns i aktörernas verksamhetsutbud. Arbetsförmedlingen och kommunen måste också ha skäl att prioritera insatserna och målgruppen.

Tydligt formulerade uppdrag underlättar prioritering

Aktörernas prioriteringsordning styrs bland annat av hur deras uppdrag ser ut. Under senare år har Arbetsförmedlingens ansvar för etableringsperioden förtydligats och utökats för att öka nyanländas tillgång till myndighetens service. När etableringsreformen trädde i kraft 1 december 2010 övertog Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för flyktingmottagnas etablering. Det har bland annat lett till att nyanlända flyktingmottagna snabbare och i betydligt större utsträckning än tidigare tar del av myndighetens insatser (avsnitt 5.2.3).

Sedan 2007 har Arbetsförmedlingen ett uttalat uppdrag att erbjuda samtliga nyanlända invandrare insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden (avsnitt 4.2.1). Detta uppdrag är dock inte lika tydligt specificerat som myndighetens ansvar för flyktingmottagna. Uppdraget att stödja övriga nyanlända är till skillnad från etableringsuppdraget inte heller kopplat till särskilda insatser eller ett särskilt anslag, utan ska genomföras inom ramen för Arbetsförmedlingens ordinarie ramanslag och insatsutbud.

Det finns flera indikationer på att myndighetens uppdrag för övriga nyanlända inte är tillräckligt skarpt formulerat för att nå önskad effekt. Utredningens analys visar att en stor andel av de nyanlända övriga anhöriginvandrarna som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen inte har tagit del av myndighetens insatser. Bland de övriga anhöriginvandrare som kom till Sverige från icke-västliga länder 2005 och som var inskrivna på Arbetsförmedlingen fem år senare var det bara en av tio som blivit anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program eller som hade en subventionerad anställning (bilaga 2). Samma bild ger en kartläggning som SKL genomförde 2009. Av kartläggningen framgår att enbart 17 procent av de nyanlända som var inskrivna hos Arbetsförmedlingen deltog i en insats under 2008, vilket kan

jämföras med cirka 33 procent av samtliga inskrivna samma år (SKL, 2009).

Den arbetssökandes ersättning spelar roll för tillgången till insatser

Det kan finnas flera orsaker till att Arbetsförmedlingen i praktiken prioriterar ned sökande som tillhör gruppen övriga nyanlända, trots det uttalade uppdraget att stödja målgruppen. En orsak som framhållits av forskare är att Arbetsförmedlingen tenderar att fokusera på personer som har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Mörk (2011) visar i en registerbaserad studie att sannolikheten att en sökande med enbart försörjningsstöd anvisas till ett program är nästan 15 procentenheter lägre jämfört med en sökande som har a-kassa. Andelen av de arbetssökande som går in i ett program efter 18 månader ökar inte heller bland dem som enbart har försörjningsstöd, trots att alla arbetslösa då ska erbjudas deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin.²³ För arbetssökande som har a-kassa märks däremot en tydlig ökning i programdeltagande vid motsvarande tidpunkt. Eftersom de flesta nyanlända invandrare inte har arbetat i Sverige tillräckligt lång tid för att uppfylla arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen, saknar de i regel rätt till arbetslöshetsersättning (avsnitt 4.8.2). Arbetsförmedlingens fokus på sökande med arbetslöshetsersättning riskerar således att leda till att nyanlända erbjuds färre insatser.

Arbetsförmedlingen har återkommande fått kritik för att inte erbjuda insatser till nyanlända invandrare och arbetssökande med försörjningsstöd, inte minst från kommunerna som menar att statens ansvar för arbetsmarknadspolitiken inte upprätthålls. Thorén (2012) drar i en kunskapsöversikt om kommunal arbetsmarknadspolitik för arbetslösa socialbidragstagare slutsatsen att det också finns visst empiriskt stöd för kritiken.

Sedan 2009 har Arbetsförmedlingen upphandlat kompletterande aktörer för nyanlända invandrare med försörjningsstöd, vilket kan tolkas som att myndigheten tagit intryck av kritiken. Utbudet av insatser har ökat för arbetssökanden med försörjningsstöd. Å andra sidan är denna insats inte tillgänglig för övriga nyanlända med motsvarande behov som *inte* har försörjningsstöd. I detta fall är ersätt-

²³ Från och med 1 januari 2012 ska jobb- och utvecklingsgaranti erbjudas efter att den arbetssökande varit inskriven i 14 månader.

ningsformen helt avgörande för vem som kan anvisas insatsen. Detta exemplifierar hur fokus på en fråga (Arbetsförmedlingens begränsade insatser för nyanlända med försörjningsstöd) kan leda till att man missar huvudfrågan – hur myndigheten bättre kan möta samtliga nyanländas arbetssökandes behov.

Utredningen drar slutsatsen att det bland nyanlända invandrare finns en implicit rangordning i fyra steg för tillgången till insatser. Flyktingmottagna med etableringsersättning har *rätt* till arbetsförberedande insatser från Arbetsförmedlingen, och för denna grupp finns även specificerade resurser budgeterade. Bland övriga nyanlända har de som har lyckats upparbeta arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen sannolikt störst chans att erbjudas insatser när de blir arbetslösa. Nyanlända med försörjningsstöd kan anvisas till kommunala kompetenshöjande insatser, och hos Arbetsförmedlingen finns kompletterande aktörer särskilt upphandlade för denna grupp. På det nedersta trappsteget finns de nyanlända som varken har rätt till etableringsersättning eller a-kassa och som inte heller har försörjningsstöd. Dessa nyanlända utgör sannolikt den grupp som i minst utsträckning blir erbjudna arbetsförberedande insatser. Sammantaget innebär detta att individens ersättningsform i stor utsträckning påverkar tillgången på insatser, medan nyanlända kvinnors och mäns behov av hjälp och stöd för att komma in på arbetsmarknaden blir sekundärt.

Uppföljning och utvärdering som styrmedel

Att Arbetsförmedlingen tycks prioritera ned nyanlända sökande som inte omfattas av etableringsuppdraget kan även ha att göra med hur uppföljningen av myndighetens arbete är riggad. Flera studier pekar på att de indikatorer som används för att följa upp en organisation ofta blir styrande för vad organisationen fokuserar på i sin dagliga verksamhet (Morra Imas och Rist, 2009). Ett av de viktigaste nyckeltalen i Arbetsförmedlingens uppföljning är hur stor andel av de arbetssökande som går vidare till arbete. Arbetsförmedlingen har även ett särskilt styrkortsått som mäter övergången till arbete och utbildning bland nyanlända som inte omfattas av etableringsuppdraget i syfte att särskilt prioritera gruppen som helhet. För att myndigheten ska kunna nå så hög måluppfyllelse som möjligt, kan det dock finnas incitament att fokusera på sökande som står nära arbetsmarknaden.

I regleringsbrevet för 2012 fick Arbetsförmedlingen ett uttalat uppdrag att införa ett nytt sätt att arbeta med personer som är arbetslösa och som inte deltar i garantierna. De arbetsmarknads-politiska insatserna ska riktas till de arbetslösa som löper störst risk för långvarig arbetslöshet. För att identifiera dem i störst behov av tidiga insatser har myndigheten utvecklat och implementerat ett bedömningsstöd. I regleringsbrevet anges även hur Arbetsförmedlingen månadsvis, kvartalsvis och i samband med årsredovisningen ska redovisa resultatet av arbetet.

Återrapporteringen från augusti (Arbetsförmedlingen, 2012e) redovisar att utrikes födda utgör 46 procent av de drygt 21 000 nyinskrivna sökande som under perioden januari till och med juli 2012 identifierats ha behov av tidiga insatser. En stickprovsundersökning bland 109 sökande i åldern 25–65 år som fått bedömningen tidig insats i juli månad visar att knappt hälften hade fått en insats planerad, för flertalet handlar det om täta kontakter med arbetsförmedlaren. Av dem som januari–juli identifierats vara i behov av tidiga insatser var flertalet, 88 procent, fortsatt inskrivna som arbetslösa i slutet på juli. Av dessa var åtta procent registrerade som arbetssökande med förhinder. Förutom täta kontakter är vägledning och coachande samtal, arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, förberedande och rehabiliterande insatser samt utbildning vid folkhögskola exempel på tidiga insatser som dessa personer kan anvisas till. Hittills har emellertid enbart 15 procent som identifierats ha behov av tidiga insatser påbörjat ett program vid denna tidpunkt. Sju procent hade påbörjat ett arbete med eller utan stöd.

Det nya arbetssättet, och troligen även de täta uppföljningarna av uppdraget, verkar ha resulterat i att behoven av insatser bland utrikes födda arbetssökanden uppmärksammas i högre grad än tidigare. Utrikes födda är tydligt överrepresenterade i gruppen som bedömts ha behov av tidig insats. Däremot verkar detta ännu inte ha resulterat i en påtagligt högre grad av anvisning till program.

Även etableringsuppdraget följs upp med månadsstatistik över anvisning till insatser, påbörjad sfi, övergång till arbete etc. Detta medverkar å ena sidan sannolikt till att Arbetsförmedlingen upprätthåller ett tydligt fokus på resultaten. Å andra sidan finns en risk att det blir de enkelt mätbara resultaten som sätts i förgrunden. Insatser som syftar till att ge den nyanlände förutsättningar för ett långsiktigt hållbart deltagande i arbets- och samhällslivet riskerar att tappas bort i Arbetsförmedlingens arbete. En indikation på att detta är fallet är att enbart fyra procent av etableringsplanerna i

augusti 2012 omfattar vuxenutbildning. Detta är mycket lågt både jämfört med andelen av de nyanlända som deltog i komvux under åren 2000–2010 (avsnitt 5.2.2) och sett i relation till andelen av de nyanlända som har en kort tidigare utbildning (avsnitt 2.2) och därmed i många fall torde ha behov av att komplettera sina grundläggande kunskaper.

Uppföljningen av etableringsreformens resultat och genomförande har en tydlig tonvikt på sysselsättning och egenförsörjning. I detta sammanhang bör man emellertid också reflektera över resultaten som relaterar till etableringslagens målsättning om att insatser i etableringsplanerna även ska syfta till att stärka individens möjligheter till ett aktivt deltagande i samhällslivet. Att denna aspekt i princip saknas i uppföljningen av etableringsuppdraget sänder signaler om att deltagande i samhällslivet är ett underordnat mål som i praktiken enbart handlar om deltagande i samhällsorienteringen. Detta förstärker sannolikt Arbetsförmedlingens inriktning av etableringsplanerna mot kortare insatser och att mindre vikt läggs vid insatser och stöd som kan vara motiverade för att säkra ett långsiktigt hållbart deltagande i samhälls- och arbetslivet.

Ekonomiska incitament för kommunerna

Kommunernas främsta drivkrafter att erbjuda nyanlända insatser som kan leda till självförsörjning grundar sig på kommunernas ansvar enligt Socialtjänstlagen att ge ekonomiskt bistånd till de kommuninvånare som inte kan försörja sig själva. Fler som arbetar, eller har en statlig ersättning, sänker kostnaderna för försörjningsstöd och ökar de kommunala skatteinkomsterna.

Med etableringsreformen 2010 överfördes ansvaret för etableringen av nyanlända flyktingmottagna från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Ur ett kommunalt perspektiv är det dock fortfarande viktigt att de *flyktingmottagna får rätt stöd under sin etableringsperiod*. De som inte når självförsörjning under tiden med etableringsersättning (högst två år) kommer troligen ha behov av ekonomiskt bistånd från kommunen efter den första tiden. Kommunerna har därmed fortfarande starka incitament att samverka med Arbetsförmedlingen för att etableringsperioden ska ge så bra grund som möjligt för nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Även bland övriga anhöriginvandrare finns det personer som inte har egen försörjning och för vilka kommunernas yttersta ansvar för ekonomiskt bistånd därför faller ut redan under den första tiden i landet (avsnitt 3.5). Kommunernas engagemang inom det arbetsmarknadspolitiska området finns framför allt inom fältet *åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare* där syftet med insatserna är att ge individen förutsättningar för egen försörjning.

Om en familjs behov av ekonomiskt bistånd ska falla bort räcker det sällan med att den ena vuxna kommer i arbete (avsnitt 6.2.3). Den individualiserade beräkningen av bostadsbidraget förstärker också kommunens incitament att rikta *aktiveringsinsatser till både kvinnan och mannen* i en familj med försörjningsstöd. Eftersom det statliga bostadsbidraget trappas ned snabbare när den ena parten saknar eller har en mycket låg inkomst (under 58 500 kronor per år) kommer försörjningsstödet att öka i motsvarande omfattning så länge familjens disponibla inkomst ligger under gränsen för en skälig levnadsnivå.

Höga kostnader för försörjningsstöd kan dock också skapa incitament för kommunerna att *flytta försörjningsansvaret* för nyanlända till staten. Sådana mer kortsiktiga ekonomiska incitament kan påverka nyanländas tillgång till relevanta insatser och möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden på olika sätt beroende på vilka alternativ till försörjningsstöd som finns i det individuella fallet.

I vissa fall kan de kommunala kostnaderna för ekonomiskt bistånd avlastas genom att en nyanländ övergår till att studera på komvux med *studiemedel*. Vissa nyanlända har ett stort behov av komplettering av grundläggande utbildning. I kapitel 5 visas dock att komvuxstudier är vanligt även bland nyanlända med högskoleutbildning. Drygt 40 procent av de skyddsbehövande och anhöriginvandrare som kom till Sverige 2000 och 2005 och som studerade på komvux under 2000-talet var högskoleutbildade. Detta kan vara ett uttryck för att kommuner uppmanar till mer omfattande studier än vad individen har behov av, så att han eller hon ska få rätt till studiemedel. Den nyanlände förlorar både tid och pengar eftersom komvuxstudierna då innebär både en onödig skuldsättning och att etableringen på arbetsmarknaden försenas.

I andra fall kan kommunens kostnader för försörjningsstöd minskas genom att nyanlända med rätt till *föräldrapenning* är hemma med sina barn i stället för att delta i insatser. I utredningens delbetänkande *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning* (SOU 2012:9) redovisas en enkät till kommunernas ansvariga för

ekonomiskt bistånd. Fyra av tio kommuner svarade att de vid en ansökan om försörjningsstöd från en nyanländ förälder som deltar i sfi och har rätt till föräldrapenning för sitt fyraåriga barn skulle uppmana mamman att avbryta sfi och i stället ta ut full föräldrapenning om detta skulle minska behovet av försörjningsstöd. I många kommuner har därmed en nyanländ förälder (oftast mamman) som har behov av ekonomiskt bistånd inget annat val än att vara hemma med föräldrapenning, även om det sker på bekostnad av deltagande i insatser som kan underlätta etableringen på arbetsmarknaden.

Ett tredje sätt för kommuner att på lite sikt sänka kostnaderna är att erbjuda arbetslösa med försörjningsstöd kommunala anställningar under tillräckligt lång tid för att de ska kvalificera sig för ersättning från *arbetslöshetsförsäkringen*. I detta fall ger dock anställningen även arbetslivserfarenhet som kan vara långsiktigt värdefull för den nyanlände och kan öppna nya vägar till självförsörjning. Det finns dessutom stora behov av personal med språkkompetens i olika kommunala verksamheter, t.ex. som modersmålsstödjare inom sfi-undervisningen, där arbetslösa skulle kunna bidra till en ökad kvalitet.

6.6.3 Kunskap om individens behov, förutsättningar och mål

För att berörda aktörer ska kunna ge nyanlända ett relevant och individanpassat stöd krävs kunskap om individernas förutsättningar och behov. Kartläggningen av den nyanländas bakgrund genomförs ofta i anslutning till att en handlingsplan upprättas. Arbetsförmedlingen är skyldig att ta fram en handlingsplan för alla arbets sökande senast 30 dagar efter inskrivning på Arbetsförmedlingen. För nyanlända som omfattas av etableringslagen ska Arbetsförmedlingen upprätta en etableringsplan inom två månader. I planerna anges vilka tjänster och insatser som den sökande erbjuds eller anvisas till för att påskynda hans eller hennes väg till arbete. Enligt Arbetsförmedlingens riktlinjer ska planerna även innehålla en bedömning av den sökandes förutsättningar och kompetens.

Kvaliteten i nyanländas planer varierar - särskilt låg är kvaliteten i korttidsutbildades planer

Det finns förhållandevis få undersökningar som belyser handlingsplanernas kvalitet utifrån den sökandes behov och förutsättningar. De flesta studier fokuserar på vem som får en handlingsplan samt när detta sker. De undersökningar som genomförts med fokus på planernas innehåll indikerar dock att kvaliteten varierar. I en granskning av 400 handlingsplaner som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen genomförde 2006 bedömdes endast 29 procent av planerna innehålla tillräcklig information för att kunna utgöra ett bra planeringsunderlag för den sökande. Handlingsplanerna hade överlag mycket övergripande slutmål. En tredjedel av planerna saknade redogörelser för hur den sökande skulle uppnå de uppsatta målen (IAF, 2006). Samma bild ger en studie som Statskontoret genomförde 2004 av 431 handlingsplaner. Studien visade bland annat att tre av fyra planer saknade uppgift om vilka förutsättningar och vilket stöd som den sökande hade behov av för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Endast en av de granskade planerna hade utformats helt enligt Arbetsförmedlingens föreskrifter för handlingsplanernas innehåll (Statskontoret, 2004).

Kvaliteten förefaller även variera i de etableringsplaner som Arbetsförmedlingen upprättar för flyktingmottagna nyanlända. Alla etableringsplaner ska innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning där den sökandes meriter, kompetens, hinder för deltagande och ambitioner för framtida yrke kartläggs och bedöms utifrån arbetsmarknadssituationen.²⁴ Bedömningen ska ligga till grund för vilka aktiviteter som den sökande får ta del av för att öka chanserna att få ett arbete. I en granskning som Arbetsförmedlingen genomfört av 200 etableringsplaner framgår att nära hälften av planerna helt eller delvis saknar en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Granskningen visar vidare att det finns ett tydligt samband mellan förekomsten av en bedömning och den sökandes utbildning. Nästan alla nyanlända med eftergymnasial utbildning har fått en arbetsmarknadspolitisk bedömning, medan motsvarande andel för nyanlända med kort eller ingen utbildning ligger på cirka 50 procent (Arbetsförmedlingen, 2012b).

²⁴ VIS Etableringsuppdraget – samtal, plan och ersättning, 2012-03-07.

Bristande tidsresurser påverkar kartläggningens kvalitet negativt

Den varierande kvaliteten i upprättade handlings- och etableringsplaner förfaller delvis bero av bristande tidsresurser. Tidigare utvärderingar av särskilda försöksverksamheter för nyanlända invandrare visar att handläggaresurserna spelar en viktig roll för de sökandes chanser att få ett arbete (avsnitt 5.1.5). I oktober 2011 hade en arbetsförmedlare i genomsnitt 126 sökanden (Statskontoret, 2012a). Handläggartätheten varierar mellan olika kontor och handläggare. Arbetsförmedlare i Stockholmsområdet som enbart arbetar med nyanlända utanför etableringsuppdraget uppger att de har 150–160 sökanden på sin signatur. Här utgör handläggare som arbetar med nyanlända inom etableringen ett undantag. I oktober 2011 hade dessa handläggare i genomsnitt 24 sökande (Statskontoret, 2012a).

Det stora antalet sökande per handläggare begränsar möjligheterna att genomföra en kvalitativ kartläggning av den sökandes bakgrund och behov, vilket i sin tur kan påverka kvaliteten i matchningen mot insatser. Statskontorets uppföljning av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag visar att en handläggare i genomsnitt lägger 41 minuter på att upprätta en handlingsplan (Statskontoret, 2012a). Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen konstaterar att handläggarnas arbetsbörda leder till att fokus ofta ensidigt riktas mot att få handlingsplanen upprättad, där planernas faktiska innehåll och nytta för den arbetssökande kommer i andra hand (IAF, 2006).

Handläggarna upplever även själva att deras arbetsbelastning utgör en risk för låg kvalitet i upprättade handlingsplaner (Statskontoret, 2005). Samma bild framkommer i utredningens enkätundersökning till arbetsförmedlare. Cirka åtta av tio handläggare upplever att det är ganska eller mycket svårt att matcha nyanlända mot relevanta insatser. Brist på tid i kartläggningen anges som ett skäl till varför matchningen är svår av 35 procent av handläggarna som arbetar med nyanlända utanför etableringsuppdraget och av 30 procent av etableringshandläggarna (tabell 6.6).

Tabell 6.6 Svårigheter att matcha nyanlända mot relevanta programinsatser (procent)

	Etablerings- handläggare	Handläggare som arbetar med övriga nyanlända
Upplevd svårighetsgrad		
Mycket lätt	1	2
Ganska lätt	20	23
Ganska svårt	53	59
Mycket svårt	26	17
Upplevda orsaker bland handläggare som tycker att det är ganska eller mycket svårt att matcha¹		
Brist på tid i kartläggningen av den sökandes bakgrund och behov	30	35
Otillräckliga metoder för att kartlägga den sökandes bakgrund och behov	23	25
Kommunikationssvårigheter med den sökande	26	52
Den sökande har fel förväntningar på vad AF kan erbjuda	25	49
Det är svårt att ha en överblick över vilka insatser som finns	32	26
Insatsernas syfte är otydligt	21	17
Insatser saknas som adresserar sökandes behov och förutsättningar	63	41
Annan orsak ²	31	22

¹ Handläggarna kunde endast välja tre faktorer.

² Handläggare som angivit "annan orsak" har i första hand uppgivit brist på insatser som är anpassade för nyanlända med svaga kunskaper i svenska.

Källa: Utredningens enkät till arbetsförmedlare (bilaga 4).

Tidsbristen lyfts också fram i flera av svaren på enkätens öppna fråga om vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att Arbetsförmedlingen ännu bättre ska kunna stödja nyanlända.

Vi måste få mer tidsresurser. Jag har ca 300 nyanlända som jag ska ansvara för. Utöver det måste jag tjänstgöra 1–3 dagar/vecka i direkt service samt administrera beslut. Det finns omöjligt tid för att jag ska hinna träffa mina sökande. Man hinner bara skrapa lite på ytan.

(Arbetsförmedlare)

Tillgången till relevanta kartläggningsverktyg är överlag god – men den kan förbättras

Kvaliteten i etablerings- och handlingsplanerna kan också påverkas av vilka metoder som handläggaren har för att kartlägga den sökandes bakgrund och behov. Av utredningens enkätundersökning framgår att majoriteten av arbetsförmedlarna upplever att myndighetens kartläggningsverktyg fungerar bra. Var femte handläggare anser dock att tillgången till kartläggningsmetoder för nyanlända är otillräcklig vilket försvårar matchningen mot relevanta insatser (tabell 6.6). I första hand tycks tillgången till metoder vara bristfällig för att kartlägga individer med kort utbildning. Arbetsförmedlingen konstaterar i sin återslagrapportering att myndigheten delvis saknar lämpliga verktyg för att kartlägga nyanlända som saknar tidigare yrkes- och utbildningserfarenhet. Bristen på metoder för att kartlägga kompetens och erfarenhet som förvärvats på annat sätt än genom yrkesarbete och utbildning leder till att i synnerhet nyanlända kvinnor i lägre utsträckning får sin yrkesbakgrund identifierad (Arbetsförmedlingen, 2012b).

Kommunikationssvårigheter är ett hinder i kartläggningen

För att kartläggningen av den sökande ska bli träffsäker och relevant är det viktigt att handläggaren och den sökande kan kommunicera med varandra. Cirka hälften av handläggarna som arbetar med övriga nyanlända respektive en av fyra som arbetar med etableringsuppdraget upplever att kommunikationssvårigheter gör det svårt att matcha nyanlända mot relevanta insatser (tabell 6.6). Att etableringshandläggarna upplever kommunikationssvårigheter som ett mindre hinder än övriga som arbetar med nyanlända kan bero på att de oftare har möjlighet att använda tolk. Statskontorets enkät till etableringshandläggarna visar att 96 procent alltid eller oftast har en tolk vid samtalerna med de nyanlända (Statskontoret, 2012b). Det saknas jämförbara uppgifter för övriga arbetsförmedlares tillgång till tolk. Utredningens enkätundersökning samt tidigare uppföljningar pekar dock på att tillgången till tolkar är mer begränsad, i första hand på grund av tidsbrist. Med flera hundra sökande samt en genomsnittlig tid på 41 minuter för att upprätta en handlingsplan blir det svårt att hinna anlita och använda en tolk.

Trots att i princip samtliga etableringshandläggare alltid eller oftast använder tolk, är det samtidigt värt att notera att cirka 25

procent av handläggarna även i denna grupp upplever kommunikationssvårigheter med den sökande. Det indikerar att tolkanvändning inte endast försvåras av tidsbrist. I Arbetsförmedlingens metodutvecklingsprojekt Directa har förbättrade rutiner och verktyg för tolkanvändning identifierats som ett av tre områden som Arbetsförmedlingen behöver fokusera för att bättre kunna stödja nyanlända. Många handläggare känner sig osäkra kring hur tolkar ska användas i ett samtal och efterfrågan på kompetensutveckling är stor. Projektet pekade också på att kvaliteten och tillgängligheten varierar stort hos de tolkar som Arbetsförmedlingen använder sig av.²⁵ ”Tolkbranschen är en soppa”, som en företrädare för projektet uttryckte det.

6.6.4 Fakta och föreställningar om den sökande

Skev könsfördelning i vilka insatser som kvinnor och män deltar i

Oavsett grund för uppehållstillstånd, är det en högre andel nyanlända män än kvinnor som anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program vid första inskrivningen på Arbetsförmedlingen. Det finns också könsskillnader i vilka insatser som kvinnor och män deltar i. Nyanlända män anvisas i betydligt större utsträckning till arbetsmarknadsutbildningar, medan nyanlända kvinnor i högre grad deltar i arbetspraktik (avsnitt 5.3.2).

Att nyanlända kvinnor och män anvisas till insatser av olika typ och omfattning kan bero på skillnader i behov och förutsättningar. Liknande könsmönster återfinns dock även för andra grupper av arbetssökande. För att stödja arbetslösa som av olika anledningar har särskilt svårt att få ett arbete finns olika typer av subventionerade anställningar. Insatserna finns främst för personer med funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga samt för långtidsarbetslösa. För nyanlända invandrare är instegsjobb och nystartsjobb viktiga insatser. Statskontoret (2011) visar att män genomgående dominerar i alla subventionerade anställningar, oavsett vilken målgrupp subventionen riktas till. Samma mönster återfinns under tidigare år. Kvinnor får i högre grad i stället rehabilitering och olika typer av förberedande utbildningar (SOU 2012:31).

²⁵ Rikspolisstyrelsen har uppdraget att upphandla tolkar för samtliga statliga myndigheters behov.

Tabell 6.7 Andel nya kvinnor och män i subventionerad anställning 2011 (procent)

	Kvinnor	Män
Lönebidrag	38	62
Offentligt skyddat arbete	29	71
Utvecklingsanställning	44	56
Trygghetsanställning	40	60
Samhall	44	56
Särskilt anställningsstöd	37	63
Nystartsjobb	35	65
Insteigsjobb	38	62

Källa: Statskontoret (2011).

Könsstereotypa föreställningar

Den enskilda handläggaren har ofta stort inflytande på vilken typ av arbetsförberedande insats som en arbetssökande erbjuds, också i de fall det finns formella urvalskriterier för vem som kan eller bör delta i insatsen (Lagerström, 2011). Skillnaderna i deltagarutfall kan således bero på könsstereotypa föreställningar hos de enskilda handläggarna som leder till att de behandlar kvinnor och män olika. I utredningens enkätundersökning till arbetsförmedlare ombads handläggare som arbetar med etableringsuppdraget ta ställning till hur de skulle agera vid upprättandet av en etableringsplan för en kvinna med en svårt sjuk mamma. Nästan var femte arbetsförmedlare anger att de skulle lägga in vård av den sjuka mamman som en insats i etableringsplanen (tabell 6.8).

Tabell 6.8 Du ska upprätta en etableringsplan för en nyanländ kvinna. Hon har en svårt sjuk mamma som också är nyanländ. Hur gör du? (procent)

	Andel
Jag upprättar en etableringsplan med insatser på deltid, för att ge kvinnan möjlighet att ta hand om sin sjuka mamma den andra tiden	5
Jag upprättar en etableringsplan med insatser på heltid, och tar med vård av den sjuka mamman som en insats i etableringsplanen	19
Jag upprättar en etableringsplan med insatser på heltid, som inte omfattar vård av den sjuka mamman	55
Inget av ovanstående	21

Anm: Majoriteten av handläggarna som angivit alternativet "inget av ovanstående" uppger att de först skulle kontakta kommunen för att säkra att den sjuka mamman fick omvårdnad och därefter upprätta en plan på heltid för kvinnan. Ett fåtal handläggare anger att de även skulle informera kvinnan om möjligheten att få ersättning från Försäkringskassan för vård av anhörig.

Källa: Utredningens enkät till arbetsförmedlare (bilaga 4).

Enkätundersökningen ger ingen vägledning om hur handläggarna resonerat när de angivit sina svar. Det är dock inte troligt att vård av den sjuka mamman ökar kvinnans möjligheter att etablera sig i samhälls- och arbetsliv, vilket insatserna i etableringsplanen ska syfta till. I det hypotetiska exemplet framgår det inte heller om kvinnan själv önskar vara hemma med sin mamma. Att så många som var femte handläggare trots detta, och i strid med regelverket, ändå svarar att de skulle välja att lägga in vård av mamman som en insats kan tolkas som att förmedlarna gör antaganden om behov och önskemål hos kvinnan som i sin tur leder till ett sämre stöd för etablering.

En regressionsanalys som utredningen genomfört visar vidare att det tar längre tid för nyanlända kvinnor med barn under sex år att anvisas till en insats efter inskrivning på Arbetsförmedlingen jämfört med kvinnor utan barn, allt annat lika. Även att ha en utrikes född make/sambo i stället för en inrikes född medför både längre tid till inskrivning och en längre väntan på att få delta i en insats efter inskrivning på Arbetsförmedlingen. För en nyanländ kvinna spelar familjesituation och makens födelseland således roll för hur snabbt hon erbjuds en insats av handläggaren. Motsvarande samband saknas för nyanlända män (avsnitt 5.2.2).

Flera tidigare studier inom området har också uppmärksammat att könsstereotypa föreställningar påverkar handläggares bemötande. En utvärdering av Storstadssatsningen i Malmö visar att social-

tjänst- och arbetsmarknadshandläggare tenderar att ålägga kvinnor ett lägre aktiveringskrav, vilket leder till att de i praktiken erbjuds färre insatser jämfört med männen (Hedblom, 2003). Det lägre aktivitetskravet gäller i synnerhet muslimska kvinnor. I utvärderingen konstateras att "även om de är befriade från skyldigheten som följer med aktiveringskravet så är de också befriade från eventuella erbjudanden som följer med detta och som kan leda till en kvalifikationshöjning".

Hedblom pekar också på att det fanns en utbredd föreställning bland handläggarna att utrikes födda kvinnor har mycket stora familjer och att det därför inte är någon idé att erbjuda dem insatser. En kartläggning av familjesammansättningen i Rosengård visade dock att merparten av barnfamiljerna i stadsdelen hade två eller tre barn. Samma bild ger utredningens registerbaserade statistik. Cirka 35 procent av kvinnorna som kom som skyddsbehövande eller anhöriginvandrare 2005 var fortfarande barnlösa efter fem år i Sverige. I stort sett samtliga mammor i de två grupperna har ett, två eller tre barn fem år efter invandringen. Det är i själva verket mycket ovanligt att nyanlända kvinnor har fler än fyra barn (avsnitt 2.2).

Även Nybom (2012) visar att invandrade kvinnor i de fyra kommuner hon studerat (Karlstad, Norrköping, Upplands Väsby och Östhammar) i mindre utsträckning blir anvisade att delta i aktiveringsinsatser. Mammor blir undantagna allra mest.

Handläggare tenderar även att i stor utsträckning anvisa utrikes födda kvinnor till insatser som leder vidare till kvinnodominerade yrken, medan utrikes födda män erbjuds insatser riktade mot mansdominerade yrken (Djuve m.fl., 2011). Erbjudandet överensstämmer inte alltid med vad kvinnorna själva vill, utan kan baseras på antagna önskemål. En intervjustudie bland 68 utrikes födda kvinnor som deltagit i arbetsförberedande insatser visar att många av kvinnorna blivit anvisade till insatser inom vård- och omsorgsområdet, trots att de velat arbeta och ibland också haft utbildning inom andra yrkesområden (Thomsson och Hoflund, 2000). Nyanlända kvinnor placeras också oftare i mindre relevanta, sociala insatser med aktiviteter som matlagning, sömnad och samtal, medan männen i högre grad får ta del av insatser med en tydligare arbetsförberedande inriktning (Kavli, 2004).²⁶

Sammantaget visar det faktum att kvinnor i mindre utsträckning blir anvisade till insatser, att kvinnor och män genomgående erbjuds

²⁶ Se även Hedblom, 2003 och Thomsson och Hoflund, 2000.

olika typer av insatser, samt resultaten från intervjustudier som genomförts med handläggare och deltagare att handläggares matchning av insatser i stor utsträckning verkar baseras på antagna snarare än faktiska behov hos kvinnorna. Enligt utredningens bedömning behöver såväl handläggare på Arbetsförmedlingen som i kommunerna uppmärksamma på vilka grunder de gör sina anvisningar så att nyanlända kvinnor får likvärdiga möjligheter som män att delta i relevanta insatser. Könsstereotypa föreställningar om kvinnor och män innebär i dag att kvinnor får sämre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

7 Utredningens förslag och bedömningar

7.1 Utgångspunkter

Utredningen har i uppdrag att analysera och fördjupa kunskapen om nyanlända kvinnors och anhöriginvandrares förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden samt lämna förslag på åtgärder som kan öka arbetskraftsdeltagandet för dessa grupper. Etableringsmönster och ekonomisk situation för kvinnor och män som invandrar till Sverige som skyddsbehövande och anhöriga har beskrivits (kapitel 3), liksom deltagandet i insatser som kan underlätta etableringen i det svenska arbets- och samhällslivet (kapitel 4 och 5). Därefter analyserades faktorer som påverkar nyanländas arbetskraftsdeltagande och deltagande i insatser (kapitel 6). Fokus ligger på att beskriva och analysera skillnader mellan kvinnor och män respektive mellan dem som omfattas av etableringslagen (flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga) och övriga anhöriginvandrare. Med denna analys som underlag formuleras ett antal övergripande utgångspunkter, vilka ligger till grund för utredningens förslag och bedömningar om åtgärder som kan öka arbetskraftsdeltagandet bland nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare.

7.1.1 Individens behov av insatser ska vara utgångspunkten för vilket stöd som erbjuds

Integrationspolitikens mål om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund (prop. 2008/09:1, rskr. 2008/09:155) ska i första hand förverkligas inom ramen för den generella politiken. En förutsättning för att de generella insatserna ska bli effektiva är att de tar sin utgångspunkt i den enskilda individens behov. Forskning visar att arbetsför-

beredande insatser såsom arbetsmarknadsutbildningar och subventionerade anställningar har positiva effekter på deltagarnas möjligheter att få arbete. På motsvarande sätt har positiva samband med sysselsättningen påvisats för deltagande i sfi samt för komvuxstudier, i synnerhet för långtidsarbetslösa och för nyanlända kvinnor (avsnitt 5.1).

När etableringslagen trädde i kraft i december 2010 förbättrades stödet för flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga, bland annat genom att alla tidigt får ta del av aktiviteter hos Arbetsförmedlingen för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. Men nära 90 procent av dem som invandrar på grund av anknytning till en i Sverige bosatt person omfattas inte av etableringslagen. Många av dessa övriga anhöriginvandrare har motsvarande behov av stöd för etableringen i arbetslivet. Det gäller i synnerhet kvinnor, bland vilka en av fyra som invandrat på grund av familjeanknytning fortfarande aldrig har haft ett arbete efter fem år i Sverige (avsnitt 3.2.2). Sverige har ett begränsat försörjningskrav för anhöriginvandring och i många fall har anknytningspersonen inte en tillräcklig förankring på arbetsmarknaden för att kunna försörja och bistå den som invandrar. Det är därför viktigt att även denna grupp av nyanlända får tillgång till insatser som kan underlätta etableringen. I dag är det bara cirka en av fyra arbetslösa anhöriginvandrare som är inskriven på Arbetsförmedlingen under de första åren i Sverige (avsnitt 3.4). Av dem som är inskrivna är det dessutom under tio procent som har anvisats till en arbetsförberedande insats vid första inskrivningstillfället (avsnitt 5.3.2).

Insatser som tar sin utgångspunkt i individens behov förutsätter även en bred verktygslåda. Arbetsförmedlingen saknar insatser framför allt för den grupp av nyanlända som kommer till Sverige med kort tidigare utbildning (avsnitt 6.5.2).

7.1.2 Tidiga insatser är centralt

Det är av stor vikt att nyanlända invandrare som har behov av insatser för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden får ta del av dessa så tidigt som möjligt efter invandringen. Utdragna etableringsprocesser är kostsamma för både individ och samhälle och kan dämpa motivation och drivkrafter hos den nyanlände. Forskning har visat att ett fördröjt arbetsmarknadsinträde för invandrare, på samma sätt som för ungdomar, har långvariga negativa arbetsmark-

nadseffekter (avsnitt 5.1). Utredningens analys visar också att det finns ett signifikant samband mellan att delta tidigt i arbetsmarknadsinsatser och sannolikheten att vara sysselsatt fem år efter folkbokföring. En nyanländ kvinna som får ta del av en insats först tre år efter inskrivning som arbetslös hos Arbetsförmedlingen har 31 procent lägre sannolikhet att vara sysselsatt fem år efter invandringen än en nyanländ kvinna som får en insats samma år hon skriver in sig. Sambandet mellan tid till insats och sannolikheten att vara sysselsatt är ännu starkare för nyanlända män (avsnitt 5.2).

Etableringsreformen har inneburit en tydligt ökad tillgång till arbetsförberedande insatser för nyanlända som omfattas av etableringslagen. Även nyanlända som inte omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag har dock behov av att på ett tidigt stadium få kontakt med kommunen och Arbetsförmedlingen så att relevanta insatser som kan underlätta etableringsprocessen kan påbörjas så snabbt som möjligt.

Det är vidare viktigt att nyanlända kvinnor och män kan påbörja sina insatser utan långa ledtider. Detta förutsätter en flexibel antagning till sfi, korta handläggningstider och att det finns tillgång till barnomsorg. Vid väntan på förskoleplats bör mamman och pappan om möjligt turas om att vara hemma med barnet för att minska risken för att mammans etablering fördröjs (avsnitt 6.3.1).

7.1.3 Etableringsperioden är en investering för ett aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet

Insatserna som nyanlända erbjuds bör ge grund för en långsiktig etablering i Sverige. Personer födda utanför Europa tillhör i dag i stor utsträckning marginalarbetskraften. Detta gäller i synnerhet nyanlända, bland vilka många, i likhet med ungdomar, arbetar under otrygga anställningsförhållanden som är sårbara vid konjunkturedgångar (avsnitt 3.3). Även om sysselsättningsgraden ökar med vistelsetid i Sverige, så ökar också andelen i utanförskap, dvs. andelen som varken arbetar, studerar eller deltar i någon arbetsmarknadsåtgärd (avsnitt 3.4).

Samma trösklar som försvårar inträdet i arbetslivet utgör för många nyanlända dessutom hinder för deltagande i samhället i övrigt. Svaga kunskaper i svenska gör det svårt att navigera i det svenska samhällssystemet. Bristande tillgång till nätverk riskerar att leda till social isolering. Begränsade kunskaper i svenska och om

det svenska samhället kan även göra det svårare för nyanlända föräldrar att ta ett aktivt föräldraskap i det nya landet, att samarbeta med skolan och att ge sina barn den stöd de behöver för att utanförskapet inte ska gå i arv till nästa generation.

Den första tiden i Sverige utgör därför en investeringsperiod då den nyanlända individen, parallellt med sitt jobbsökande, ska få chans att bygga upp kompetens och nätverk som kan ge en hållbar anknytning till både arbetsmarknad och samhällsliv (avsnitt 4.1). Samtidigt är det viktigt att balansera behovet av kompetenshöjande insatser mot risken för inlåsnings effekter som fördröjer inträdet på arbetsmarknaden. Även ett tillfälligt arbete är i regel värdefullt för att stärka den nyanländes anknytning till arbetsmarknaden och fortsatta språk- och kompetensuppbyggnad.

7.1.4 Etableringsinsatser och drivkrafter på lika villkor för kvinnor och män

En viktig utgångspunkt för utredningens förslag är att kvinnor och män ska ges likvärdiga förutsättningar att etablera sig i arbets- och samhällsliv. Jämställdhetspolitiken syftar till att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. En förutsättning för detta är ekonomisk jämställdhet, som bl.a. innebär att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete. I synnerhet kvinnor som invandrar som anhöriga riskerar att hamna i både ett ekonomiskt och socialt beroendeförhållande till sin anknytningsperson (avsnitt 6.2.3). En långvarig bortavaro från arbetsmarknaden leder dessutom till en låg pension och till utebliven kvalificering till inkomstrelaterade socialförsäkringsförmåner, vilket ökar risken för ekonomisk utsatthet. Det är därför centralt att kvinnor och män kan delta i etableringsinsatser på samma villkor, samt att erbjudandet om insatser även når hemmavarande kvinnor som för tillfället försörjs av en anhörig.

7.1.5 Effektiva insatser med hög kvalitet förutsätter samverkan

För att säkra en hög effektivitet och kvalitet i etableringsprocessen är det viktigt att aktörerna som ska stödja nyanländas etablering samverkar. Särskilt betydelsefullt är samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen, där formerna behöver kunna variera

beroende på lokala förutsättningar. Utredningens analys indikerar att det finns brister i denna samverkan. För nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga ska Arbetsförmedlingen utforma etableringsplanerna i samverkan med bl.a. kommunen. Samverkan verkar emellertid främst fokusera kommunens medverkan inom sfi och samhällsorientering som utgör obligatoriska aktiviteter i etableringsplanen. Den nyanländas behov av vuxenutbildning som en etableringsinsats har inte uppmärksammats i tillräcklig utsträckning.

De insatser som arbetsförmedlare anger att de saknar för att möta nyanländas behov handlar i stor utsträckning om kommunens ansvarsområde. Detta understryker vikten av att Arbetsförmedlingen och kommunen hittar lokala samverkansformer för att tillsammans möta de nyanländas behov. En effektiv samverkan kan även underlättas om Arbetsförmedlingen har möjlighet att använda sig av de arbetsförberedande insatser som många kommuner valt att anordna för att möta behov hos målgrupper som inte tillgodoses genom de nationella insatserna.

7.2 Introduktionsgarantin för nyanlända invandrare

Förslag: Ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program, introduktionsgarantin, ska inrättas för arbetssökande nyanlända invandrare som inte omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Programmet ska omfatta högst 24 månader. Tiden för deltagande i programmet ska bestämmas med beaktande av den nyanländes behov av insatser. Introduktionsgarantin ska minst innehålla utbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800) och insatser som motsvarar programmen enligt 1 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Programmet ska även omfatta samhällsorientering för deltagare som kommunen är skyldig att erbjuda denna aktivitet. Introduktionsgarantin kan även omfatta förberedande insatser i form av utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen om den nyanlände har behov av detta.

Introduktionsgarantin syftar till att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet för nyanlända invandrare som inte tillhör etableringslagens målgrupp men som har motsvarande behov av ett samordnat stöd med parallella insatser.

Behov av tidiga och parallella insatser för kontakt med arbetslivet, språkinlärning och komplettering av färdigheter

Skyddsbehövande och deras anhöriga har genom etableringslagen (2010:197) givits ökade möjligheter att ta del av ett sammanhållet stöd för etableringen på arbetsmarknaden med arbetsförberedande insatser, utbildning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och vid behov kompletterande utbildningsinsatser. Övriga anhöriginvandrare är en mer heterogen grupp än skyddsbehövande och deras anhöriga. Många övriga anhöriginvandrare har dock i likhet med etableringslagens målgrupp svaga förutsättningar att etablera sig i arbets- och samhällsliv och löper därmed en hög risk att hamna i långtidsarbetslöshet. Av dem som invandrade 2005 på anknytning till en icke-skyddsbehövande person hade en av fyra kvinnor och en av sex män aldrig arbetat efter fem år i landet. Var fjärde befann sig i utanförskap 2010, dvs. de varken arbetade, studerade eller deltog i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Arbetsförmedlingen har sedan januari 2012 ett uppdrag att tidigt ge ett förstärkt förmedlingsstöd, och i viss utsträckning även tillgång till arbetsmarknadspolitiska insatser, till de arbetslösa som löper störst risk för långvarig arbetslöshet. Nyanlända anhöriginvandrare hör i stor utsträckning till den grupp som riskerar långtidsarbetslöshet. För att arbetet med tidiga insatser ska kunna motverka långtidsarbetslöshet bland nyanlända anhöriginvandrare krävs dock att Arbetsförmedlingen kan anvisa sökande till insatser som är relevanta för att möta nyanländas behov.

Många som invandrar på grund av anknytning till en i Sverige bosatt person (övrige anhöriginvandrare) har motsvarande behov av stöd som nyanlända flyktingmottagna för att etablera sig i arbetslivet under den första tiden i landet. För nyanlända som inte omfattas av etableringslagen saknas dock i dagsläget ett sammanhållet stöd som kan underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. Övriga nyanlända har i dag rätt till utbildning i svenska för invandrare (sfi). Likaså har de som saknar grundskolekompetens rätt till kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. I Ds 2012:24 föreslås även att kommunernas skyldighet att erbjuda samhällsorientering ska utvidgas från och med maj 2013 så att också övriga anhöriginvandrare omfattas.

Vad gäller arbetsförberedande insatser visar utredningens analyser att övriga anhöriginvandrare endast i liten utsträckning har tagit del av Arbetsförmedlingens olika insatser som kan underlätta

och påskynda etableringen på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens insatser möter inte heller alltid målgruppens behov. Detta gäller särskilt nyanlända med kort tidigare utbildning. Av utredningens enkätundersökning bland handläggare som arbetar med nyanlända framgår att cirka 80 respektive 75 procent av handläggarna upplever att Arbetsförmedlingen har mycket eller ganska dålig tillgång till relevanta insatser för korttidsutbildade respektive sökande med låg motivation.

Övriga anhöriginvandrare har dessutom, i likhet med nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga, behov av att kunna delta i parallella insatser under den första tiden. Jobbsökande och arbetsförberedande insatser behöver kunna kombineras med sfi, samhällsorientering och komplettering av baskunskaper. Parallella insatser förutsätter samverkan mellan framför allt Arbetsförmedlingen och kommunen så att de olika aktiviteterna kan samordnas och förstärka varandra. För nyanlända med en etableringsplan har Arbetsförmedlingen ett samordnande ansvar. Introduktionsgarantin innebär att övriga anhöriginvandrare som anvisas till programmet får motsvarande stöd av Arbetsförmedlingen.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen uppdras att inrätta ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program, introduktionsgarantin, för nyanlända invandrare som inte omfattas av etableringslagen. I likhet med etableringsplanen för nyanlända som omfattas av etableringslagen ska introduktionsgarantin minst innehålla utbildning i svenska för invandrare (sfi) och arbetsförberedande insatser. Deltagare i introduktionsgarantin bör även vid behov kunna delta i förberedande insatser i form av utbildning inom grundläggande eller gymnasial utbildning (se vidare avsnitt 7.3.4).

Programmets längd ska bestämmas med beaktande av den nyanländes behov av insatser. Hur länge en nyanländ person får ta del av programmet kommer således bero på den bedömning som görs av individens bakgrund och möjligheter att komma i arbete. Nyanlända invandrare som anvisas till introduktionsgarantin får därmed motsvarande möjligheter som flyktingmottagna till ett individuellt utformat stöd under den första tiden i landet.

Introduktionsgarantin föreslås högst omfatta 24 månader. Denna tid utgör en bortre gräns, och bör inte ses som den normala längden. Med utgångspunkten från bedömningen av deltagarens förutsättningar bör programmet vara så kort som möjligt i syfte att ge incitament för den nyanlände att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden. För den som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör programmet aldrig vara längre än tiden för ett sådant uppehållstillstånd.

Ett individuellt val att invandra

Ett alternativ till att inrätta en introduktionsgaranti skulle kunna vara att utvidga målgruppen för etableringslagen så att den omfattar även övriga anhöriginvandrare. Etableringslagen tar emellertid sin utgångspunkt både i de särskilda behov som skyddsbehövande ofta har, och i att mottagandet av flyktingar och skyddsbehövande utgör en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse. Av dessa skäl har det sedan lång tid tillbaka ansetts motiverat att staten tar ett särskilt ansvar för flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga.

Övriga anhöriginvandrare kommer till Sverige till följd av individuella val om vem man vill leva med och var man vill leva. Cirka 90 procent av anhöriginvandringen utgörs av nya anknytningar, dvs. anknytningspersonen i Sverige och den som invandrar har inte tidigare stadigvarande levt tillsammans i utlandet. Var tredje övrig anhöriginvandrare kommer till en anknytningsperson som är född i Sverige. Enligt utredningens mening kan flytt mellan länder till följd av individuella livsval lika lite som flytt mellan kommuner inom landet anses vara ett skäl för ett särskilt statligt åtagande för en viss grupp.

En utökad målgrupp för etableringslagen skulle dessutom innebära att samtliga nyanlända anhöriginvandrare skulle få en rätt till insatser. Av utredningens kartläggning av etableringsmönster framgår att en relativt stor andel av de övriga anhöriginvandrarna har förutsättningar att etablera sig i arbetslivet utan särskilda insatser. Såväl sysselsättningsgrad som inkomstutveckling och behov av försörjningsstöd visar att övriga anhöriginvandrare i genomsnitt har bättre förutsättningar än skyddsbehövande och deras anhöriga att komma i arbete och bli självförsörjande. En rätt till insatser, och därmed rätt till den relativt förmånliga etableringsersättningen,

skulle riskera att leda till inlåsningseffekter för de nyanlända anhöriginvandrare som klarar sin etablering utan särskilt stöd.

Utredningen anser därför inte att en rätt till etableringsinsatser genom en utökning av målgruppen för etableringslagen utgör ett ändamålsenligt sätt att säkerställa att de övriga anhöriginvandrare som har behov av stöd för etableringen får detta. I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges att en arbetsmarknadspolitisk bedömning alltid ska göras och att en anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Utredningens förslag om ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program innebär därmed inte en rätt till insatser för övriga anhöriginvandrare – i stället kommer individens behov av ett sammanhållet stöd för etableringen på arbetsmarknaden avgöra vem som anvisas till introduktionsgarantin.

Målgrupp för introduktionsgarantin

Förslag: Erbjudandet om att delta i introduktionsgarantin ska riktas till nyanlända invandrare som har fyllt 20 år och som har varit folkbokförda i Sverige i högst ett år.

De nyanlända invandrare som ska erbjudas att delta i introduktionsgarantin är personer som har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som är stadigvarande bosatt i Sverige och som inte omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller som är medborgare i ett EES-land.

Innan anvisning till programmet ska den nyanlände ha varit arbetslös och anmäld hos Arbetsförmedlingen i tre månader. Den nyanlände ska ha behov av ett sammanhållet stöd för etableringen på arbetsmarknaden som omfattar både utbildning i svenska för invandrare och arbetsförberedande insatser. Så snart den enskilde uppfyller förutsättningarna för en anvisning till introduktionsgarantin ska Arbetsförmedlingen pröva om en sådan anvisning ska göras.

Introduktionsgarantin syftar till att underlätta och påskynda deltagarnas etablering i arbetslivet. Vikten av att en nyanländ person får ta del av insatser så tidigt som möjligt motiverar att erbjudandet

om att delta i introduktionsgarantin riktas till personer som har varit bosatta (folkbokförda) i Sverige i högst ett år. Motsvarande tidsgräns finns även i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Vid särskilda skäl bör dock även personer som har varit bosatta längre tid i Sverige kunna anvisas till introduktionsgarantin. Sådana skäl kan vara att personen till följd av vård av barn eller sjukdom inte har haft möjlighet att tillägna sig grundläggande kunskaper i svenska språket och inte heller haft någon kontakt med arbetslivet under de första åren i landet. Under sådana omständigheter har individen ofta samma behov som en helt nyanländ person av att delta i parallella insatser som kan underlätta arbetsmarknadsetableringen.

Utredningens analys visar att många övriga anhöriginvandrare, dvs. personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt person som inte omfattas av etableringslagen, har behov av tidiga insatser. Det gäller i synnerhet kvinnor, bland vilka en av fyra aldrig har haft ett arbete efter fem år i landet. De övriga anhöriginvandrarna har också ofta låga hushållsinkomster. Var tredje övrig anhöriginvandrare har behov av försörjningsstöd under de första åren i Sverige, vilket visar på dessa personers svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

De personer som invandrar av arbetsmarknadsskäl eller på grund av studier har däremot inte behov av särskilda insatser för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. Detsamma gäller EU/EES-medborgare som kommer till Sverige i syfte att arbeta eller studera. Arbetskraftsinvandrare, studenter och EU/EES-medborgare har även avsevärt högre benägenhet att återvända än anhöriginvandrare. Utredningen anser därför att målgruppen för introduktionsgarantin ska utgöras av personer som invandrat på grund av anknytning till en i Sverige bosatt person, från ett land utanför EES.

Gruppen övriga anhöriginvandrare är mycket heterogen. Samtidigt som många övriga anhöriginvandrare har behov av ett sammanhållet stöd för etableringen på arbetsmarknaden finns även många som klarar sin etablering i Sverige utan särskilt stöd. Utredningen föreslår därför att en anvisning till introduktionsgarantin får göras för en nyanländ person som varit arbetslös och anmäld hos Arbetsförmedlingen i tre månader. Med denna begränsning minskar risken för att personer som själva klarar sin etablering anvisas till programmet. Motsvarande tidsgräns finns av samma skäl även i förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar. En anvisning

till introduktionsgarantin ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad, dvs. den nyanlände ska ha behov av ett sammanhållet stöd med både utbildning i svenska för invandrare (sfi) och arbetsförberedande aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. Så snart den enskilde uppfyller förutsättningarna för en anvisning till introduktionsgarantin ska Arbetsförmedlingen pröva om en sådan anvisning ska göras.

Utredningen bedömer att cirka 11 000 personer per år kommer att ha behov av att delta i introduktionsgarantin under det första året i Sverige (avsnitt 8.4.1). Majoriteten, cirka 8 500 personer, av dessa beräknas vara kvinnor. Detta beror på att det är fler kvinnor än män som invandrar till Sverige som övriga anhöriginvandrare, samt på att kvinnor i genomsnitt möter större svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Utredningens förslag om att införa en introduktionsgaranti stärker därmed i synnerhet förutsättningarna för etablering bland nyanlända kvinnor som invandrat på grund av anknytning.

Fördjupad kartläggning, verksamhet på heltid och förstärkt förmedlingsstöd

Förslag: Arbetsförmedlingen ska genomföra en fördjupad kartläggning av den nyanländes utbildningsbakgrund och tidigare arbetslivserfarenhet. Kartläggningen ska visa vilka behov av förberedande insatser i form av utbildning och andra insatser som deltagaren behöver för att stärka sin position på arbetsmarknaden.

Med den fördjupade kartläggningen som grund ska den individuella handlingsplanen revideras och utformas i samråd med den nyanlände och i samverkan med berörd kommun.

En anvisning till programmet ska avse verksamhet på heltid. Under vissa förutsättningar får dock en anvisning avse verksamhet på deltid.

Enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska en individuell handlingsplan upprättas inom 30 dagar för samtliga personer som skriver in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. För deltagare i introduktionsgarantin är det av stor betydelse att Arbetsförmedlingen inledningsvis genom-

för en fördjupad kartläggning av den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och utbildningsbehov. Denna kartläggning bör ligga till grund för en revidering av handlingsplanen. Samverkan med kommunen är central vid revideringen av handlingsplanen för att deltagare i introduktionsgarantin ska få en sammanhållen plan som innehåller såväl arbetsförberedande insatser som sfi och samhällsorientering, samt vid behov kompetenshöjande insatser inom komvux (se vidare avsnitt 7.3.4).

För att möjliggöra parallella insatser och hög kvalitet i de sammanhållna insatserna ska programmet som huvudregel omfatta verksamhet på heltid. Om den nyanlände till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan delta på heltid får dock anvisningen avse verksamhet på deltid. Detta gäller även om den enskilde har ett lägre arbetsutbud än heltid beroende på föräldraledighet. Utredningens förslag under avsnitt 7.5.1 om möjligheter för småbarnsföräldrar att delta på deltid utan att förlora effektiv tid i etableringsinsatser ska gälla även deltagare i introduktionsgarantin. En nyanländ person ska även kunna delta i introduktionsgarantin på deltid om han eller hon samtidigt har ett arbete på deltid.

Forskning har visat att intensifierade förmedlingsinsatser möjliggör en effektivare matchning mot programinsatser och åtgärder som möter den nyanländes behov, vilket också ökar deltagarens sannolikhet att övergå i arbete (Andersson-Joona och Nekby, 2009; Johansson och Åslund, 2006). Förstärka förmedlingsinsatser möjliggör även utökade arbetsgivarkontakter och en intensifierad matchning mot arbete.

Utredningens analys pekar på att bristande handläggarresurser utgör ett hinder för kvaliteten i de handlingsplaner som upprättas i dag för nyanlända som inte omfattas av etableringslagen. Förstärkta förmedlingsinsatser och tolkstöd är viktiga förutsättningar för att handlingsplanen ska hålla hög kvalitet. Arbetsförmedlingen har inom ramen för etableringsuppdraget byggt upp kompetens, metoder och arbetssätt för att kartlägga nyanländas bakgrund och behov av insatser som kan underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. Genom utredningens förslag kommer denna kompetens även övriga nyanlända anhöriginvandrare till del.

Krav att ta ett erbjudet arbete och möjlighet att återinträda efter kortare perioder av arbete

Förslag: Den som har anvisats till introduktionsgarantin får ta del av insatserna i programmet tills dess att han eller hon påbörjar ett arbete på heltid, påbörjar en utbildning som inte kan ingå i programmet, eller tiden för programmet har löpt ut. Den som har skrivits ut ur introduktionsgarantin ska kunna återinträda i programmet om uppehållet har varat i högst ett år under förutsättning att han eller hon inte har uppfyllt ett arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

En anvisning till programmet ska återkallas om deltagaren avvisar någon insats inom programmet, avvisar ett erbjudande om lämpligt arbete utan godtagbara skäl, inte har regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare, samt om deltagaren missköter sig eller stör verksamheten. Om en anvisning har återkallats får den enskilde under vissa omständigheter anvisas på nytt.

Introduktionsgarantin syftar till att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. En person som anvisats till introduktionsgarantin ska kunna delta så länge han eller hon saknar arbete på heltid fram till dess att programmet har löpt ut. En deltagare ska också skrivas ut från programmet om han eller hon påbörjar en eftergymnasial utbildning. Arbetslivserfarenhet är i regel alltid värdefullt och även tillfälliga arbeten bidrar till att bygga upp den enskildes nätverk, språk och kompetens. Många nyanlända erbjuds vikariat och korta tidsbegränsade anställningar som första arbeten. Introduktionsgarantin bör därför ge incitament för den nyanlända att ta även tillfälliga arbeten.

För att skapa förutsättningar för en långsiktig etablering på arbetsmarknaden och samtidigt stärka deltagarnas incitament att söka också tillfälliga arbeten bör en deltagare i introduktionsgarantin kunna återuppta sitt deltagande när en anställning löpt ut. Den föreslagna regeln om återinträde ger möjligheter att fortsätta med de överenskomna insatserna under den tid som återstår av programmet. Möjligheten till återinträde bör gälla under förutsättning att uppehållet inte varat längre än ett år och att arbetet inte varat så länge att den nyanlända har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning genom ett

uppfyllt arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Utredningen anser att deltagare i introduktionsgarantin på samma sätt som deltagare i andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte utan godtagbart skäl ska kunna neka till ett lämpligt arbete. Om en deltagare väljer att tacka nej till ett erbjudande om ett lämpligt arbete bör anvisningen till garantin återkallas. Detsamma bör gälla om den nyanlände avvisar någon erbjuden insats inom programmet, eller om deltagaren inte håller kontakten med sin arbetsförmedlare. Kravet om att anta ett erbjudande om lämpligt arbete, tillsammans med det förstärkta förmedlingsstödet, medför att risken minskar för inläsningseffekter till följd av en anvisning till introduktionsgarantin.

För att skapa incitament att följa handlingsplanen bör en person vars anvisning till introduktionsgarantin har återkallats inte kunna skrivas in på nytt förrän viss tid har passerat. Utredningen anser att den nya anvisningen bör kunna ske först efter att den nyanlände varit inskriven som arbetssökande under 45 kalenderdagar. En ny anvisning till garantin bör i ett sådant fall vara möjlig under förutsättning att han eller hon skrev in sig på Arbetsförmedlingen inom 60 dagar efter återkallelsen.

Aktivitetsstöd vid deltagande i samtliga introduktionsgarantins insatser

Förslag: En nyanländ person som deltar i introduktionsgarantin ska ha rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning vid deltagande i programmets samtliga insatser.

Deltagare i introduktionsgarantin föreslås ha rätt till aktivitetsersättning, eller utvecklingsersättning i det fall deltagaren är under 25 år, oberoende av vilka insatser den nyanlände deltar i. Inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin kan Arbetsförmedlingen anvisa långtidsarbetslösa till både utbildning i svenska för invandrare och till kompletteringar inom den kommunala vuxenutbildningen om den arbetssökande bedöms ha behov av sådana insatser. Nyanlända flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga kan delta i samtliga aktiviteter som ingår i deras etableringsplan med etableringsersättning. För nyanlända invandrare som inte omfattas av

etableringslagen begränsar dock de olika reglerna för olika ersättningar både överblickbarheten och möjligheterna att delta i parallella insatser. Dessutom varierar reglerna för ersättning mellan olika kommuner. I vissa kommuner kan en person som mottar försörjningsstöd och som har behov av att komplettera sina grundläggande kunskaper studera på komvux med försörjningsstöd. I andra kommuner hänvisas även nyanlända med svag ekonomi till att ta studiemedel för grundläggande vuxenutbildning. Enligt utredningens bedömning kommer en enhetlig ersättning för samtliga insatser som den nyanlände har behov av underlätta deltagandet i parallella insatser och därmed påskynda etableringen i arbetslivet.

Aktivitetsstöd är en individualiserad ersättning som utgår med samma belopp oavsett familjens övriga inkomster. Individualiserade ersättningar har visat sig vara betydelsefulla för att stimulera kvinnors arbetskraftsdeltagande. I familjer där det inte finns en tradition att kvinnan arbetar är det särskilt viktigt att skapa incitament för både kvinnan och mannen att aktivt delta i utbildning i svenska för invandrare och arbetsförberedande insatser som syftar till att underlätta arbetsmarknadsetableringen.

Nyanlända invandrare som omfattas av etableringslagen har rätt till etableringsersättning vid deltagande i aktiviteterna som ingår i etableringsplanen. Etableringsersättningen ger en högre ersättning än aktivitetsstödet. Detta motiveras av att etableringslagens målgrupp är flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga vilka regelmässigt har ytterst begränsade möjligheter att försörja sig själva under de första åren efter invandringen. Övriga anhöriginvandrare är en mer heterogen grupp. Många kommer till en anknytningsperson som är väl etablerad i Sverige, vilket bland annat framgår av utredningens kartläggning av andelen nyanlända som uppburit försörjningsstöd under de första åren i landet. Mellan 20 och 40 procent av de övriga anhöriginvandrarna har haft försörjningsstöd de första två åren. Bland nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga är motsvarande andel mellan 80 och 90 procent.

Utredningen anser därför inte att den högre etableringsersättningen är motiverad för övriga anhöriginvandrare. Förslaget innebär i stället att deltagare i introduktionsgarantin ska ha rätt till samma ersättning som andra arbetslösa personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och insatser, dvs. aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

7.3 Förbättrad tillgång till relevanta utbildnings- och kompetenshöjande insatser för korttidsutbildade

Grundläggande baskunskaper är en förutsättning för ett långsiktigt hållbart deltagande i arbets- och samhällsliv

Cirka hälften av dem som invandrat till Sverige de senaste åren som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt eller anhöriga till dessa hade vid invandringstillfället en utbildning som enligt Arbetsförmedlingens bedömning var kortare än nio år. Även bland dem som kommer som övriga anhöriginvandrare är utbildningsnivån i genomsnitt relativt låg. En av fem som invandrade från icke-västliga länder 2000 och 2005 hade högst grundskoleutbildning, och ytterligare en fjärdedel hade okänd utbildningsnivå. Kvinnor har, oavsett grund för uppehållstillstånd, i regel kortare utbildningsbakgrund än män. Åtgärder för att öka tillgången till kompetenshöjande insatser gynnar därför särskilt nyanlända kvinnors möjligheter att etablera sig i arbets- och samhällslivet.

Personer med kort utbildning har generellt en svagare anknytning till arbetsmarknaden än personer med högre utbildning. Både sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande är tydligt lägre bland korttidsutbildade, och detta gäller i synnerhet bland utrikes födda. Det kan delvis förklaras av att förgymnasialt utbildade är mer känsliga för konjunktursvängningar, men den låga sysselsättningsgraden har framför allt strukturella orsaker. Arbetsförmedlingen visar att sysselsättningsnivån för lågutbildade har minskat med 100 000 arbetstillfällen mellan 2007 och 2011, samtidigt som det tillkommit 230 000 arbetstillfällen för personer med eftergymnasial utbildning (Arbetsförmedlingen, 2012c). Det är därför viktigt att nyanlända med kort tidigare utbildning har tillgång till kompetenshöjande insatser som kan ge en varaktig grund för att delta i det svenska arbetslivet.

Sammanhållna lösningar är centralt för en hög effektivitet och kvalitet

De flesta nyanlända med kort utbildning har behov av såväl arbetsförberedande insatser som språkundervisning och generella och yrkesinriktade kompetenshöjande insatser. För att etableringsperioden ska bli effektiv behöver de olika insatserna kunna kombineras med varandra. Tidigare utvärderingar har bland annat

visat att sfi-studier som kombineras med arbetspraktik leder till att deltagare snabbare kommer ut i arbete jämfört med dem som enbart läser sfi (Delander m.fl., 2005). Parallella insatser skapar också förutsättningar för en högre kvalitet. Genom att kombinera sfi och praktik kan språkinläringen förankras i en praktisk situation. Deltagaren får möjlighet att träna svenska språket, samtidigt som han eller hon får bättre språkliga förutsättningar att tillgoda sig praktiken. Med en tydlig yrkesinriktning blir även deltagarnas motivation högre. Med yrkets krav som utgångspunkt kan sfi, kompletterande baskunskaper, yrkesutbildning och praktik vävas ihop, och den nyanländes lärande i de olika delarna förstärker varandra.

Förutsättningarna för parallella insatser har stärkts för nyanlända som har en etableringsplan. I budgetpropositionen för 2013 föreslår regeringen ytterligare förbättringar. Arbetsgivare som anordnar arbetsträning åt nyanlända med en etableringsplan ska kunna få en ersättning för handledning motsvarande 150 kronor per dag i sex månader (prop. 2012/13:1). Det kommer sannolikt att öka tillgången till praktikplatser för nyanlända som har ett större behov av stöd och handledning under praktiken. I budgetpropositionen föreslås även att ett praktiskt basår ska införas för nyanlända inom etableringsuppdraget. I basåret ska arbetsträning kombineras med yrkesinriktad sfi och teoretisk utbildning inriktad mot behoven på den arbetsplats där arbetsträningen bedrivs.

Det kvarstår dock fortfarande hinder för parallella insatser. I dag är ansvaret för att stödja nyanländas etablering fördelat mellan olika aktörer, vilket skapar logistiska problem. Ytterligare ett hinder för parallella insatser är bristande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen och ett regelverk som inte tillräckligt tydligt anger att Arbetsförmedlingen får ingå överenskommelser med kommuner om anordnande av insatser eller aktiviteter för nyanlända invandrare. För att den nyanlände ska få bästa möjliga stöd för sin etablering är det viktigt att samtliga insatser, oberoende av vem som är huvudman för insatsen, kan komma till användning.

Det finns därmed behov av att på olika sätt stärka förutsättningarna för parallella insatser. I synnerhet är detta viktigt för nyanlända med kort tidigare utbildning.

7.3.1 Ökad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna

Förslag: Förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program ska tydliggöras så att det framgår att Arbetsförmedlingen får ingå överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser eller aktiviteter för nyanlända invandrare utan att överenskommelsen föregås av ett upphandlingsförfarande.

En effektiv etableringsprocess förutsätter att nyanlända invandrare kan delta i parallella insatser där språkinläring varvas med praktik, andra arbetsförberedande insatser, komplettering av baskunskaper etc. Arbetsförmedlingen och kommunen är de två aktörer som ansvarar för merparten av aktiviteterna i etableringsplanen för nyanlända som omfattas av etableringslagen. På samma sätt är en fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen en förutsättning för att övriga anhöriginvandrare som deltar i den föreslagna introduktionsgarantin ska få tillgång till parallella insatser som kan förstärka varandra på ett sätt som bäst gynnar den nyanländes etableringsprocess.

Utredningen har identifierat ett antal goda exempel på verksamheter där aktiviteter kombineras i sammanhållna lösningar och där en av huvudmännen tar ett övergripande ansvar för att samordna och driva verksamheten. De logistiska problemen med resor mellan olika aktiviteter minskar och kvalitén ökar i de samlade insatserna. Sådana lösningar förutsätter att Arbetsförmedlingen får ingå överenskommelse med kommuner om anordnande av insatser som ingår i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget, eller omvänt, att Arbetsförmedlingen kan ansvara för att samordna även aktiviteter som är ett kommunalt ansvar. Inom ramen för en sådan överenskommelse kan sedan respektive aktör bidra med sina resurser och sin kompetens till en sammanhållen lösning.

Förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program anger att myndigheten får ingå överenskommelse med kommuner om insatser som ingår i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar. Vad gäller insatser för nyanlända invandrare, kan förordningen för närvarande dock tolkas som att Arbetsförmedlingen endast får ingå överenskommelse med en kommun om det efter ett

upphandlingsförfarande visar sig att det inte finns någon annan lämplig aktör för insatserna. Oklarheten i nuvarande skrivning bromsar samverkan och minskar utbudet av samordnade, effektiva helhetslösningar som med hög kvalitet kan möta den nyanländes behov av rätt stöd för etableringen i arbets- och samhällslivet. En tydliggjord möjlighet att teckna överenskommelse om att anordna insatser för nyanlända invandrare kan också bidra till att de i många fall bra verksamheter som kommuner har byggt upp för nyanlända invandrare kan komma till användning också i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag och inom den introduktionsgaranti som utredningen föreslår.

7.3.2 Komplettera studieväg 1 i sfi med baskunskaper

Förslag: En särskild utredare ska ges i uppdrag att ta fram ett förslag till hur kursplanen för kurs A och B på studieväg 1 i utbildning i svenska för invandrare (sfi) kan tillföras moduler från ett begränsat antal kurser på grundläggande nivå. Modulerna/delkurserna ska vara praktiskt orienterade och syfta till att ge en korttidsutbildad person de baskunskaper som han eller hon behöver för att kunna ta ett första arbete samt fungera i det svenska samhället. Modulerna/delkurserna ska kunna tillgodoräknas vid fortsatta studier inom den kommunala vuxenutbildningen.

Det är sällan realistiskt att en nyanländ invandrare som helt saknar tidigare utbildning ska läsa in full grundskolekompetens. Men även för arbeten utan särskilda kvalifikationskrav behövs normalt vissa grundläggande kunskaper i ämnen som matematik, naturorientering, samhällsorientering och datakunskap. Exempel på sådana kunskaper är hur man läser en tidtabell eller en karta, söker information på internet, samt enkel addition och subtraktion, konkretiserat i hur man beräknar tid, förstår priser och hanterar räkningar.

Den kommunala vuxenutbildningen spelar en viktig roll för korttidsutbildades möjligheter att tillägna sig kunskaper som är självklara för den vuxna befolkningen i övrigt. I den grundläggande vuxenutbildningen följer undervisningen nationella kursplaner vars innehåll och upplägg ligger i linje med grundskolans kursplaner. Många korttidsutbildade nyanlända har dock som ett första steg behov av

mer praktiskt orienterade kunskaper som tar sin utgångspunkt i vardagssituationer. Det är dessutom en förhållandevis låg andel nyanlända med kort utbildning som deltar i den kommunala vuxenutbildningen. Bland skyddsbehövande och anhöriginvandrare med förgymnasial utbildning som kom till Sverige år 2000 och 2005 har var fjärde studerat på komvux. Sannolikt påbörjade de flesta nyanlända i denna grupp studierna först efter några år i landet.

För att möta behoven hos elever med olika utbildningsbakgrund finns i dag tre studievägar inom utbildningen i svenska för invandrare (sfi). Studieväg 1 vänder sig till elever som har en mycket kort tidigare utbildning. En komplettering av kurs A och B på studieväg 1 med moduler/delkurser för baskunskaper ger fler korttidsutbildade möjlighet att ta del av grundläggande kunskaper som en vuxen person behöver för att kunna delta i arbets- och samhällslivet i Sverige. Eftersom majoriteten av alla nyanlända börjar läsa sfi under det första året i Sverige, innebär en utbyggd sfi att korttidsutbildade tidigt får möjlighet att tillägna sig dessa kunskaper. Det blir också lättare att säkra en sammanhållen lösning när språkundervisningen kombineras med undervisning i baskunskaper. Det ger i sin tur bättre förutsättningar för hög kvalitet, bland annat genom att språkinläringen kan stärkas. Det är enklare att lära sig ett nytt språk om man förstår innebörden av olika begrepp och hur de ska tillämpas.

Oslo kommun har tagit fram en lokal läroplan för ett utbildningspaket kallat "basis", vilket erbjuds utrikes födda kommuninvånare med kort eller ingen tidigare utbildning. "Basis" utgör en kombination av norskundervisning och grundläggande kunskaper från låg- och mellanstadiet inom ämnena matematik, samhällsorientering, naturorientering och datakunskap. Undervisningen anpassas till deltagarnas norskkunskaper och kursinnehållet baseras på elevernas behov för att kunna delta i samhälls- och arbetsliv. Språkutbildningen står i centrum i alla ämnen, samtidigt som eleverna tillägnar sig baskunskaper.

Erfarenheter från Oslo kommuns arbete med "basis" samt liknande verksamheter i svenska kommuner bör tillvaratas i uppdraget att utforma en ny kursplan för kurs A och B på studieväg 1 i sfi. Inriktningen på kursplanen bör vara en kombination av sfi och baskunskaper där eleverna parallellt också har möjlighet att delta i praktik. Utredaren bör även överväga om det finns skäl att låta samhällsorienteringen för vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2010:1138) ingå som en del i en utökad kursplan för kurs A och B på studieväg 1 i sfi.

Ett alternativ till att komplettera kurs A och B på studieväg 1 i sfi skulle kunna vara att Arbetsförmedlingen i ökad utsträckning täcker behovet av grundläggande baskunskaper genom upphandling av förberedande insatser med denna inriktning. Både sfi och grundläggande vuxenutbildning är emellertid kommunala ansvarsområden. Med förberedande insatser blir nyanländas tillgång till undervisningen villkorad av att de är inskrivna på Arbetsförmedlingen samt att de anvisas till insatsen av en arbetsförmedlare. Dessutom innebär en sådan lösning att dubbla utbildningssystem byggs upp. Dubbla system motverkar möjligheten för nyanlända att tillgodoräkna sig utbildningen vid fortsatta studier inom den kommunala vuxenutbildningen. Dubbla system är dessutom ineffektivt ur resursallokeringsynpunkt. Enligt utredningens mening bör därför korttidsutbildade nyanländas behov av grundläggande kunskaper mötas genom att studieväg 1 i utbildningen i svenska för invandrare byggs ut med moduler/delkurser för ett begränsat antal basämnen.

7.3.3 Ersättning till kommuner för utökat språkstöd inom studieväg 1 i sfi

Förslag: Ersättningen till kommuner som tar emot flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga för bosättning enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar ska höjas med 8 000 kronor från dagens 82 200 kronor till 90 200 kronor för vuxna.

Höjningen syftar till att nyanlända med kort tidigare utbildning snabbare ska tillägna sig grundläggande kunskaper i det svenska språket genom att kommunerna ges finansiella resurser för ett utökat språkstöd inom studieväg 1 i utbildningen i svenska för invandrare.

Nyanlända med förgymnasial utbildning behöver i regel längre tid för att lära sig svenska jämfört med dem som har en längre utbildning. Under senare år har andelen korttidsutbildade ökat bland dem som tagits emot som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och anhöriga till dessa. Drygt hälften av de flyktingmottagna som har fått en etableringsplan upprättad sedan den 1 december 2010 har högst grundskola som tidigare utbildning. För de allra flesta personer är grundläggande kunskaper i svenska språket en förutsätt-

ning för etablering på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att kommunerna kan möta behovet av en effektiv språkinläring bland elever med kort tidigare utbildning.

Forskning visar att stöd på deltagarnas modersmål i hög grad kan bidra till att effektivisera inlärningsprocessen för personer med svaga svenskkunskaper och kort tidigare utbildning (Skolinspektionen, 2010). Många kommuner har också uppmärksammat språkstödets värde för en effektiviserad språkinläring. I försöksverksamheten med sfi-bonus som föregick införandet på nationell nivå, använde var femte av de 28 försökskommunerna bidraget för kvalitetshöjande insatser till modersmålsstödjare (Skolverket, 2011b).

Språkstödjare fyller en viktig funktion både för att effektivisera den klassrumsbaserade undervisningen och språkinläringen som sker via praktik. Enligt Skollagen (2010:800) ska kommunerna verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet. Erfarenheter från bland annat Stockholm Stad visar att deltagare i språkpraktik och deras handledare ofta har behov av stöd för att kunna kommunicera med varandra. Genom språkstöd på deltagarnas modersmål minskar risken för missförstånd och oklarheter, vilket i sin tur ökar värdet av praktiken.

Staten har sedan lång tid tillbaka tagit ett särskilt ekonomiskt ansvar för flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga. Detta ansvar är avgränsat till de första åren efter att en nyanländ har tagits emot i en kommun, och ersättningen till kommunerna är utformad som en schablon beräknad per mottagen person. I förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar anges vilka kostnader som schablonersättningen avser, bland annat kostnader för sfi och samhällsorientering. Genom schablonersättningen till kommuner för flyktingmottagandet tar staten det ekonomiska ansvaret för att nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga får tillgång till insatser som kan underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet.

Mot bakgrund av den höga andelen med mycket kort tidigare utbildning bland dem som tas emot som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga och det därmed ökade behovet av språkstöd för en effektiv språkinläring bland elever på studieväg 1 i sfi föreslår utredningen att schablonersättningen till kommunerna för flyktingmottagandet förstärks med 8 000 kronor per vuxen som tas emot i en kommun.

7.3.4 Komvux och folkhögskolor viktiga för kompetensuppbyggnaden

Förslag: Nyanlända invandrare som anvisas till introduktionsgarantin ska kunna delta i förberedande insatser i form av utbildning på grundskole- eller gymnasienivå inom det offentliga skolväsendet eller motsvarande.

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör vid upprättandet av etableringsplaner för dem som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare uppmärksamma den nyanländes behov av att komplettera sina kunskaper.

Tidigare forskning visar att kompetenshöjande insatser på grundläggande och gymnasial nivå har en signifikant positiv effekt på deltagarnas långsiktiga inkomster. I synnerhet gäller detta för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden (Stenberg och Westerlund, 2008). Också för personer som nyligen invandrat har komvuxstudier visat sig ha betydelse för arbetsmarknadsutfallet. Särskilt nyanlända kvinnor som deltar i komvux-studier har påvisats nå högre inkomster på några års sikt (Ekström, 2003).

Många nyanlända invandrare har behov av att komplettera sina kunskaper så att deras kompetens bättre matchar arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft. Ju starkare den enskildes bas kan byggas under etableringsperioden i landet desto mindre blir risken för att falla tillbaka i arbetslöshet vid förändringar i efterfrågan på arbetskraft.

I förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program anges att den som är långtidsinskriven invandrare kan anvisas till utbildning på grundskole- eller gymnasienivå som en förberedande insats. I syfte att motverka risken för långtidsarbetslöshet bland nyanlända invandrare föreslår utredningen att möjligheten att komplettera kunskaper på grundläggande och gymnasienivå inom den kommunala vuxenutbildningen ska finnas även för nyanlända invandrare som deltar i introduktionsgarantin.

Kommunal vuxenutbildning utgör en av de aktiviteter som kan ingå i etableringsplanerna för nyanlända som omfattas av etableringslagen (prop. 2009/10:60, s. 68–69). Nyanlända med en etableringsplan har därmed möjlighet att finansiera deltagandet i studierna med etableringsersättningen i stället för att ta studielån. När komvux

ingår som en aktivitet i etableringsplanen kan också studierna påbörjas tidigare, vilket i sin tur minskar risken för en utdragen etableringsprocess.

I augusti 2012 var det sju procent av de nyanlända som hade haft en etableringsplan längre än tolv månader som hade komvux-studier inskrivet i sin etableringsplan. Andelen planer med komvux-studier var ännu lägre, tre procent, bland dem som hade en utbildning kortare än nio år. Detta är anmärkningsvärt lågt sett i relation till behoven av komplettering av baskunskaper bland flyktingmottagna som är inskrivna i etableringsuppdraget. Drygt hälften av dem har högst en utbildning som motsvarar grundskola. Det är också mycket lågt i jämförelse med att mellan 20 och 30 procent av de skyddsbehövande och deras anhöriga som invandrade 2000 respektive 2005 studerade på komvux redan under de första två åren i Sverige. Utredningen anser därför att Arbetsförmedlingen i ökad utsträckning bör uppmärksamma behovet av komplettering av utbildning på grundläggande- och gymnasienivå bland nyanlända med en etableringsplan så att komvux i betydligt större utsträckning än i dag ingår i etableringsplanerna för nyanlända invandrare.

Andelen utrikes födda elever på grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen har ökat kraftigt de senaste 20 åren. I dag är cirka nio av tio elever födda utanför Sverige, vilket kan jämföras med sex av tio elever 1995 (Skolverket, 2012). Utredningens analys påvisar behov av att vidareutveckla den kommunala vuxenutbildningen för att i högre grad möta behoven bland dagens elever (avsnitt 6.5.2). Denna fråga bör därför uppmärksammas i översynen av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå som regeringen har tillsatt. Den särskilde utredaren har i uppdrag att kartlägga i vilken grad utbildningen lever upp till nationellt fastställda mål och syften när det gäller anpassning efter individers behov och förutsättningar samt vid behov föreslå åtgärder för att förbättra utbildningen (dir. 2011:92).

7.3.5 Studier vid folkhögskola som ett alternativ till komplettering av grundkunskaper inom komvux

Förslag: Nyanlända invandrare som deltar i introduktionsgarantin eller har en etableringsplan ska kunna anvisas till förberedande insats i form av kortare folkhögskoleutbildning.

Arbetsförmedlingen ska lämna ett bidrag till Folkbildningsrådet för utbildningar vid folkhögskolor som riktas till nyanlända invandrare. Utbildningen ska omfatta sex månader och innehålla sfi, baskunskaper, samt orienterande och arbetsförberedande insatser. Utbildningen ska kunna tillgodoräknas vid fortsatta studier på folkhögskola eller inom den kommunala vuxenutbildningen.

Låg utbildning är ett hinder för arbetsmarknadsetablering bland många nyanlända invandrare, och Arbetsförmedlingen saknar i stor utsträckning verktyg att möta behoven av kompetenshöjande och motiverande insatser. Folkhögskolornas form av pedagogik kan för vissa nyanlända utgöra ett bra alternativ till den kommunala vuxenutbildningen. Verksamheten utgår från deltagarnas skilda förutsättningar och behov utifrån målsättningen att ge den enskilda individen ökade möjligheter att påverka sin livssituation. Folkhögskolorna är därför särskilt lämpade att arbeta med nyanlända med kort tidigare utbildning, vilka har behov av en bred kunskaps- och kompetenshöjning för att kunna delta i det svenska arbets- och samhällslivet. Det som ytterligare talar för att erbjuda utbildning på folkhögskola är att folkhögskolemiljön ger ytterligare möjligheter att främja språkinläringen. I många fall erbjuds internatboende vilket skapar naturliga kontaktytor med andra, svensktalande, elever utanför undervisningen.

Arbetslösa ungdomar upp till 25 år som varken har grundläggande högskolebehörighet eller har gymnasieexamen kan enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program ges möjlighet att delta i en tre månaders studiemotiverande kurs på folkhögskola som en förberedande insats. Utredningen anser att även nyanlända invandrare med ofullständig grundskoleutbildning ska kunna erbjudas möjligheter att bygga på sin kompetens med studier vid folkhögskola inom ramen för etableringsplanen respektive introduktionsgarantin.

Anvisningen till studier på folkhögskola bör för nyanlända invandrare omfatta sex månader. En längre anvisning riskerar att leda till inläsningseffekter och därmed ökade trösklar till arbetsmarknaden. Anvisningen bör dock heller inte vara kortare än sex månader. Många nyanlända har svaga språkkunskaper, vilket medför att undervisningen kan behöva genomföras i ett långsammare tempo. Vidare är utbildningsnivån bland nyanlända som kommer som skyddsbehövande och anhöriginvandrare generellt lägre än bland ungdomar. Behovet av kompletterande utbildning är därför större i denna grupp.

Utbildningen ska kunna tillgodoräknas vid fortsatta studier på folkhögskola eller komvux och bör därmed inte begränsas till en förberedande eller orienterande kurs. Detta är också i överensstämmelse med regelverket för etableringsplanen och utredningens förslag om introduktionsgarantin. Nyanlända med en etableringsplan har redan i dag möjlighet att studera nationella kurser på komvux.

Folkhögskolornas verksamhet bedrivs i regel på heltid. Det betyder att det oftast inte är möjligt att kombinera studier på folkhögskola med deltagande i andra insatser. För att öka förutsättningarna för en snabb etablering på arbetsmarknaden ska utbildningen därför även innehålla arbetsförberedande aktiviteter, exempelvis arbetslivskunskap, intervjuträning och praktik. Ett 40-tal folkhögskolor erbjuder redan i dag en liknande kombination av baskunskaper och arbetsförberedande insatser inom ramen för sitt ordinarie kursutbud.

De flesta folkhögskolekurser kräver minst godkänt i sfi C eller D för att en sökande ska kunna antas till kursen. Nyanlända med kort skolunderbyggnad kan ha svårt att nå upp till denna språknivå under de första åren i Sverige. Utbildningen som Arbetsförmedlingen anvisar till bör därför vara tillgänglig även för nyanlända med svagare språkkunskaper.

Utredningens förslag innebär att både nyanlända med en etableringsplan och övriga anhöriginvandrare som deltar i introduktionsgarantin får ökade möjligheter att tillägna sig grundläggande kunskaper. Utredningen bedömer att folkhögskolesatsningen bör omfatta 1 000 heltidsstuderande personer per år.

7.4 Incitament och stöd för både kvinnor och män

7.4.1 Familjebaserade ersättningar leder till lägre arbetskraftsdeltagande bland kvinnor

Bedömning: Mottagande av försörjningsstöd under de första åren i landet ökar risken att fastna i ett långvarigt bidragsberoende. Kvinnors arbetskraftsdeltagande är särskilt känsligt för ekonomiska incitament. Både individualiserade ersättningar och individuellt utformade jobbstimulanser bör därför eftersträvas.

Det är viktigt att kommuner riktar sina aktiveringskrav till både kvinnan och mannen i familjer som har behov av ekonomiskt bistånd.

Individualiserade ersättningar stärker kvinnors deltagande

Kvinnors arbetsutbud är särskilt känsligt för ekonomiska incitament. Det främjar därför inte nyanlända kvinnors arbetskraftsdeltagande om nyanlända familjer hänvisas till ekonomiskt bistånd för sin försörjning. I en familj med försörjningsstöd leder varje inkomstökning till en lika stor reducering av det ekonomiska biståndet, dvs. marginaleffekterna uppgår till 100 procent. En utvärdering av effekterna på arbetsutbudet av reformeringen av bostadsbidraget 1997 visar att införandet av individuella inkomstgränser för hushåll med två vuxna ledde till ett kraftigt ökat arbetsutbud i förhållande till det tidigare systemet. Huvuddelen av förändringen återfanns för kvinnorna (Inspektionen för socialförsäkringen, 2012). Resultaten från utvärderingen visar tydligt vikten av individualiserade ersättningar och individualiserade beräkningar av såväl bidrag som särskilda stimulanser för att uppnå effekter för kvinnors deltagande i arbetskraften.

Utredningens förslag om introduktionsgarantin för nyanlända anhöriginvandrare som inte omfattas av etableringslagen möjliggör en individuell ersättning till deltagare i garantin. Aktivitetsstödet som utgår vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program ger kvinnor som deltar en egen inkomst, vilket ökar incitamenten att delta i arbetskraften.

Viktigt att aktiveringskrav riktas till både kvinnan och mannen i en familj

Kommuner har enligt socialtjänstlagen (2001:453) rätt att kräva att den som uppbär försörjningsstöd ska stå till arbetsmarknadens förfogande, vara anmäld till Arbetsförmedlingen och delta i kompetenshöjande aktiviteter som kan öka möjligheterna till självförsörjning. Tidigare studier har emellertid visat att socialtjänst- och arbetsmarknadshandläggare tenderar att ålägga kvinnor ett lägre aktiveringskrav än män, vilket leder till att de i praktiken erbjuds färre insatser jämfört med männen (Hedblom, 2003; Nybom, 2012). Likvärdiga krav stärker även förutsättningarna för att nyanlända kvinnor i samma utsträckning som män skriver in sig som arbetsökande och därigenom kan ta del av Arbetsförmedlingens insatser. Erfarenheter från Oslo kommun visar vidare att enkla räkneexempel över hur mycket en familj kan tjäna om båda makarna arbetar bidrar till att göra både mannen och kvinnan mer positivt inställda till att också kvinnan arbetar och deltar i aktiviteter som kan leda vidare till arbete.

Under 2010 hade 38 procent av alla utrikes födda mottagare av ekonomiskt bistånd arbetslöshet som främsta försörjningshinder. För ytterligare 13 procent var språkhinder det främsta försörjningshindret. Många utrikes födda mottagare av försörjningsstöd har således behov av arbetsmarknadsinriktade och kvalificerande insatser för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och därigenom bli självförsörjande.

Kommunen kan även stimulera kvinnors deltagande i insatser genom att konsekvent kalla både kvinnan och mannen till alla samtal som handlar om familjens ekonomiska situation. Detta ökar förutsättningarna för att hemmavarande kvinnor nås av information om vilket stöd som erbjuds för att underlätta arbetsmarknads-etablering, exempelvis information om introduktionsgarantin.

Det är enligt utredningens mening av stor betydelse för nyanlända kvinnors arbetskraftsdeltagande att kommunernas aktiveringskrav riktas till både kvinnan och mannen i familjer som tar emot ekonomiskt bistånd.

7.4.2 Könsneutrala anvisningar till insatser

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör genomföra ett kompetensutvecklingsprogram om normer och föreställningar kopplade till kön och etnicitet. Utbildningen bör omfatta samtliga handläggare som huvudsakligen arbetar med nyanlända, både inom och utanför etableringsuppdraget.

För att nyanlända ska erbjudas ett relevant och individualiserat stöd för etablering är det viktigt att matchningen av insatser tar sin utgångspunkt i den enskilda individens faktiska behov och förutsättningar och inte påverkas av könsstereotypa föreställningar om kvinnor och män.

Utredningen visar att handläggares bemötande och matchning av insatser färgas av antaganden om utrikes födda kvinnor som grupp. Det förekommer föreställningar, också hos handläggare inom statliga och kommunala myndigheter, om att nyanlända kvinnor har mycket stora familjer. De flesta kvinnor som kom till Sverige 2000 och 2005 som anhöriginvandrare och skyddsbehövande har dock ett eller två barn efter fem år i Sverige. Utredningens analyser visar vidare att det tar längre tid för nyanlända kvinnor som är inskrivna på Arbetsförmedlingen att anvisas till en insats om de har barn under sex år eller en utländsk make. För en nyanländ kvinna spelar familjesituation och makens födelseland således roll för hur snabbt hon anvisas till en åtgärd av handläggaren. Motsvarande samband saknas för nyanlända män. Föreställningar om utrikes födda kvinnor som grupp leder därmed till att nyanlända kvinnor får ta del av färre och mindre relevanta insatser än nyanlända män. Det kan också finnas en risk för att bemötandet av nyanlända män präglas av föreställningar om dem som grupp.

Utredningen anser därför att Arbetsförmedlingen bör genomföra en intern utbildning för handläggare som arbetar med att stödja nyanländas etablering. Utbildningen bör syfta till att informera och vidareutbilda handläggarna i frågor som rör normer och föreställningar kopplade till kön och etnicitet. Projektet bör även inkludera en översyn av myndighetens interna föreskrifter och handläggarstöd för att säkra att dessa inte reproducerar normer om kön och etnicitet. Arbetsförmedlingen bör även ta fram en plan för hur kunskapen från utbildningen ska förvaltas och vidareutvecklas inom myndigheten i syfte att öka förutsättningarna för att både

kvinnor och män erbjuds ett individualiserat stöd på likvärdiga villkor.

Arbetsförmedlingen håller för närvarande på att utveckla en intern webbaserad utbildning om lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet. Utbildningen ska lanseras under december 2012 och målet är att samtliga myndighetens medarbetare ska ha genomgått utbildningen innan utgången av 2014. Den webbaserade utbildningen kan fungera som ett verktyg vid genomförandet av ett kompetensutvecklingsprogram om normer och föreställningar kopplade till kön och etnicitet. Enligt utredningen är det dock viktigt att de webbaserade utbildningsmomenten kompletteras med praktiska övningar där deltagarna ges möjlighet att reflektera och diskutera verksamhetsnära exempel i grupp.

Mellan åren 2009-2010 genomförde Migrationsverket en liknande internutbildning kallad *Normkritik – en utbildning om makt, kön och sexualitet inom asylområdet* inom ramen för det flyktingfondsfinansierade projektet Beyond Borders. Utbildningen vände sig till asylhandläggare och syftade till att öka medvetenheten och kunskapen om hur normer i allmänhet och heteronormen i synnerhet påverkar myndighetens arbete inom asylområdet. En extern utvärdering visar att utbildningen lett till goda resultat, men att det krävs fortlöpande utvecklingsarbete för att uppnådda resultat ska kunna bibehållas (Kontigo, 2010). Migrationsverkets erfarenheter från arbetet med Beyond Borders bör tillvaratas i upplägget och genomförandet av Arbetsförmedlingens utbildning.

7.5 Stärkta incitament och möjligheter att delta för nyanlända småbarnsmammor

7.5.1 Ökade möjligheter till deltagande i insatser på deltid för småbarnsföräldrar

Förslag: Då en nyanländ person till följd av vård av barn minskar sitt deltagande till 75 procent av heltid, ska möjligheter finnas att delta i etableringsinsatser under längre tid. Motsvarande ska även gälla för deltagare i introduktionsgarantin.

Förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska därför ändras så att det i tillämpningen av etableringsplanens giltighetstid framgår att

det ska bortses från sådan tid som föranletts av vård av barn när etableringsplanen har omfattat aktiviteter på 75 procent av heltid. Sådan tid kan uppgå till sammanlagt högst åtta månader.

För att öka förutsättningarna för en snabb etablering på arbetsmarknaden är det viktigt att den inledande etableringsperioden blir så kort som möjligt. Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare anger att aktiviteterna i etableringsplanen tillsammans ska motsvara verksamhet på heltid. Skälet till denna huvudregel är att aktiviteter på heltid ökar förutsättningarna för den nyanlända att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden och bli delaktig i samhällslivet. Aktiviteter på heltid ger utrymme för parallella aktiviteter, vilket utgör en förutsättning för att uppnå en hög kvalitet i etableringsinsatserna.

För många kvinnor har avbrott i såväl sfi som de tidigare kommunala introduktionsprogrammen berott på barnafödande och vård av barn. Nyanlända som deltar i etableringsinsatser har enligt förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare möjlighet att göra sammanhängande avbrott i upp till ett år för sjukdom eller vård av barn med föräldrapenning. Etableringsplanen förlängs då med motsvarande tid. När kvinnan återgår till etableringsinsatser är det åter deltagande på heltid som är huvudregeln. Förordningen ger dock möjlighet att minska omfattningen på etableringsplanen till 75, 50 eller 25 procent av heltid om den nyanlända är förhindrad att delta på heltid till följd av sjukdom eller vård av barn. Vid deltagande på deltid förlängs dock inte tiden för etableringsplanen.

Huvudregeln om heltid kan i vissa fall medföra att kvinnor, som ofta har huvudansvaret för omsorgen om barnen, väljer att inte återgå till sin etableringsplan. Resultatet blir att kvinnan går miste om insatser som hon har behov av för att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Kravet på heltid kan även leda till att handläggare upprättar inofficiella deltidsplaner för kvinnor. Både norska uppföljningar och utredningens egna studiebesök och intervjuer visar att det förekommer att kvinnor får en plan på heltid som innehåller så mycket "luft" att det i realiteten är en deltidsplan. Även i detta fall förlorar kvinnan effektiv tid i insatser.

Norska undersökningar av attityder till föräldraskap och omvårdnaden av barnen visar att inställningen till om kvinnor bör arbeta när barnen är små skiljer sig mellan olika ursprungsländer

(Kavli och Nadim, 2009). En betydligt större andel från samtliga länder är positiva till att kvinnan arbetar deltid än som menar att kvinnan kan arbeta heltid under småbarnsåren. Även i svenskfödda familjer väljer 40 procent av kvinnorna att arbeta deltid när yngsta barnet är i förskoleåldern.

Föräldraledighetslagen (1995:584) ger föräldrar som är anställda rätt att vara lediga på heltid för vård av barn som är under 18 månader, samt rätt att förkorta arbetstiden med upp till en fjärdedel för barn under åtta år. Förordningen (2010:409) om etableringsinsatser ger i jämförelse med föräldraledighetslagen ett mindre utrymme för föräldrar att vara hemma med sina barn. Deltagande i etableringsinsatser är inte direkt jämförbart med en anställning. Etableringsinsatserna syftar till att nyanlända snabbt ska etablera sig i arbets- och samhällslivet och det vore därför inte heller ändamålsenligt om etableringstiden skulle sträckas ut över en mycket lång period. När barnen är små bör dock föräldraledighetslagens möjlighet till förkortad arbetstid med upp till en fjärdedel kunna utnyttjas även av nyanlända föräldrar, utan att detta minskar den effektiva tiden i etableringsinsatser.

Utredningen föreslår därför att en nyanländ som till följd av vård av barn minskar sitt deltagande i etableringsinsatser med en fjärdedel ska kunna delta i aktiviteter enligt etableringsplanen i ytterligare högst åtta månader. Motsvarande möjligheter att kombinera vård av barn på deltid och 75 procents deltagande i insatser föreslås även för deltagare i introduktionsgarantin. Detta innebär att även nyanlända som deltar på deltid får tillgång till högst 24 månaders effektiv tid i insatser som de behöver för att etablera sig i arbets- och samhällslivet.

Förslaget om att bortse från tid som föranletts av vård av barn med föräldrapenning avser ett deltagande i insatser som motsvarar 75 procent av heltid. Deltid med en mindre omfattning än 75 procent ger inte utrymme för parallella insatser och riskerar därmed att avsevärt minska kvaliteten i insatserna. Därför anser utredningen att enbart deltid på minst 75 procent bör kunna ge möjlighet till överhoppningsbar tid inom etableringsplanen respektive i introduktionsgarantin. Förslaget innebär en ökad flexibilitet som även kan underlätta för föräldrarna att i större omfattning ta ett gemensamt ansvar för barnen.

7.5.2 Utökad kontakt med hemmavarande kvinnor

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör i sina föreskrifter och handläggarstöd tydliggöra hur arbetsförmedlare ska arbeta för att upprätthålla kontinuiteten i etableringsprocessen för nyanlända som gör avbrott i etableringsplanen respektive i introduktionsgarantin för vård av barn.

Det är viktigt att nyanlända som gör avbrott i etableringsinsatserna på grund av vård av barn ges förutsättningar till kontinuitet i etableringsprocessen. Det kan till exempel handla om att nyanlända inför ett avbrott för vård av barn ska få en plan för hur återgången till etableringsinsatserna ska se ut. Enligt utredningens enkätundersökning är det endast varannan arbetsförmedlare som tar fram en sådan plan i dag. Ett annat sätt att säkra kontinuitet är att ha återkommande kontakt med den nyanlända föräldern under hans eller hennes bortavaro samt att informera om frivilliga aktiviteter som föräldern kan delta i under föräldraledigheten, t.ex. språkkaféer och öppna förskolan. Även detta är det förhållandevis få handläggare som gör i dag. Arbetsförmedlingen bör därför tydliggöra i handläggarstöd och föreskrifter vilka åtgärder som arbetsförmedlare ska vidta för att bidra till kontinuiteten i etableringsprocessen.

Öppen förskola med språkstöd och planering för framtiden

Förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att besluta om och fördela bidrag till försöksverksamheter med öppen förskola där nyanlända föräldrar ges möjlighet till språkinlärning och planering för framtiden. Verksamheter som kan beviljas stöd ska syfta till att dels stödja nyanlända föräldrars kontakt med det svenska samhället och svenska språket under föräldraledighet, dels stimulera nyanlända föräldrar att återuppta deltagande i sfi och andra arbetsförberedande aktiviteter efter föräldraledighet.

Utredningen föreslår att 25 miljoner kronor per år avsätts för bidrag till försöksverksamheter inom den öppna förskolan.

För många nyanlända mammor leder föräldraledigheter till att etableringsprocessen försenas, och språksvaga kan backa i sin språkutveckling under längre avbrott från etableringsinsatserna. Dess-

utom finns en risk att vissa kvinnor inte återupptar sin påbörjade etablering efter föräldraledigheten. För att möta nyanlända föräldrars behov av stöd under föräldraledigheten har vissa kommuner och andra aktörer utvecklat verksamheter för att stödja föräldraledigas språkutveckling och planering inför framtiden. Genom en informell kontakt med lokala förskolor minskar osäkerheten om förskolans verksamhet, vilket sänker trösklarna för kvinnors deltagande i arbetskraften. Därtill fyller verksamheterna funktionen att nå ut till hemmavarande kvinnor som står långt ifrån arbetsmarknaden genom att använda de arenor där dessa kvinnor befinner sig. Genom ökad språkfärdighet och kunskaper om samhället stärks de i sin föräldraroll samtidigt som deltagandet minskar risken för isolering.

Enligt skollagen (2010:800) ska den öppna förskolan erbjuda barn en pedagogisk verksamhet i samarbete med medföljande vuxna samtidigt som de vuxna ska ges möjlighet till social gemenskap. Det är inte obligatoriskt för kommuner att anordna öppen förskola, men många kommuner erbjuder detta som ett komplement till förskola och pedagogisk omsorg. I exempelvis Botkyrka kommun finns inom den öppna förskolan grupper för nyanlända föräldrar med föräldrastödsprogram och kursen "Svenska med sverigekunskap" för kvinnor med små barn som inte har möjlighet att gå sfi. Motsvarande aktiviteter bedrivs även av andra aktörer, t.ex. Frälsningsarmén i Akalla som kombinerar språkundervisning för utrikes födda kvinnor med barnpassning och social gemenskap, och Meritutbildning, ett privat utbildningsföretag i Malmö, som driver projektet "Föräldralediga med planering för framtiden". Goda exempel finns på flera håll. Däremot saknas en samlad kunskap om värdet av öppna förskolor med språkstöd och planering för framtiden samt om vad som utmärker en framgångsrik verksamhet.

Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att besluta om och fördela bidrag i syfte att stimulera försöksverksamheter som stärker nyanlända föräldraledigas språkkunskaper och kontakter med samhället med sikte på ett snabbare arbetsmarknadsinträde och att därefter följa upp resultaten för att öka kunskapen om verksamhetsformen. Uppdraget är i linje med Skolverkets uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2012 att göra en samlad bedömning av utvecklingen inom annan pedagogisk verksamhet, där öppna förskolor är en del.

För att kunna beviljas bidrag i den föreslagna försöksverksamheten bör verksamheterna dels erbjuda nyanlända föräldrar kontakt med svenska samhället och svenska språket under föräldraledigheten, dels stimulera dem att efter föräldraledigheten återuppta sfi och andra arbetsförberedande aktiviteter. Verksamheten bör utformas så att de nyanlända kan delta tillsammans med barnen, och flerspråkig barnskötare ska finnas i verksamheten. Studiebesök, informationsinsatser från myndigheter och kontakter med ordinarie förskola bör ingå som integrerade delar.

Verksamheter som beviljas projektmedel ska till Skolverket redovisa metoder, deltagare och andelen deltagare som efter föräldraledigheten återupptar sitt deltagande i etableringsinsatser. Bidrag bör kunna ges både till kommunala och privata verksamheter samt till ideella organisationer, och som längst utbetalas under två år.

7.5.3 Vårnadsbidrag bör inte kombineras med försörjningsstöd

Bedömning: Vårnadsbidraget kan leda till ett minskat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända kvinnor. Enligt Socialtjänstlagen bör kommunerna aktivt verka för att en sökande av försörjningsstöd så snart som möjligt ska kunna försörja sig själv. Socialstyrelsen bör i de allmänna råden om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5) ta in vägledning för kommunernas bedömning av ekonomiskt bistånd i det fall en familj med vårnadsbidrag ansöker om försörjningsstöd.

År 2011 var det 108 kommuner som med stöd av lagen (2008:307) om kommunalt vårnadsbidrag lämnade bidrag på högst 3 000 kronor per månad för barn mellan ett och tre år till föräldrar som väljer att själva ta hand om sina barn och därmed avstår från en förskoleplats. Vårnadsbidrag betalades ut för förhållandevis få barn. Under 2011 lämnades det någon gång under året för totalt cirka 8 500 barn. Utrikes födda föräldrar var dock överrepresenterade bland mottagarna av bidraget. Fyra av tio mottagare av vårnadsbidrag 2011 hade utländsk bakgrund, och andelen har ökat med 30 procent sedan bidraget infördes 2008. Kvinnor utgör 92 procent av mottagarna av vårnadsbidrag.

Även nyanlända föräldrar tar emot vårdnadsbidrag, trots att deltagande i arbetsförberedande insatser är särskilt viktigt under den första tiden för chansen att ha ett arbete på några års sikt. Bidraget ökar den arbetsfria inkomsten och påverkar därmed valet att delta i arbetskraften. Detta är problematiskt för framför allt nyanlända mammors förutsättningar att snabbt etablera sig i arbets- och samhällslivet. I den utsträckning som vårdnadsbidrag betalas ut till personer som annars skulle ha arbetat eller deltagit i insatser som kvalificerar dem för ett arbete leder vårdnadsbidraget till ett minskat arbetskraftsdeltagande. Vårdnadsbidraget kan också bli en fattigdomsfälla för nyanlända kvinnor som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden. I utredningens registeruppgifter framkommer att de nyanlända mammor som använde sig av vårdnadsbidrag i Stockholm 2010 hade mycket låga inkomster, i genomsnitt 63 000 kronor, och att mellan tio och 16 procent av dessa familjer också hade försörjningsstöd samma år. För att dessa barnfamiljers ekonomiska situation ska kunna förbättras behöver en grund läggas även för kvinnans deltagande i arbetslivet.

Vårdnadsbidrag får inte lämnas till en sökande som tar ut föräldrapenning eller som har ersättning från någon av de ersättningar som kan utgå vid arbetslöshet, sjukdom eller hög ålder (bl.a. etableringsersättning, arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, sjukpenning och pension). Inte heller den sökandes partner (medsökande) får ha någon av dessa ersättningar under den tidsperiod som vårdnadsbidraget betalas ut. Regeringen gjorde i dessa fall bedömningen att utan en sådan begränsning kan vårdnadsbidraget leda till inlåsnings effekter för hushåll som helt eller delvis är ekonomiskt beroende av samhällets olika trygghetssystem, dvs. motverka arbetslinjen (prop. 2007/08:91).

Motsvarande begränsning saknas dock för sökande som har försörjningsstöd, eftersom behovet av ekonomiskt bistånd kan grunda sig i många olika skäl. Vuxna i hushåll som har så låga inkomster att de understiger vad som kan bedömas vara skälig levnadsnivå är dock enligt socialtjänstlagen som regel skyldiga att stå till arbetsmarknadens förfogande på heltid så att de själva på sikt kan tillgodose sina behov. Detta bör vara fallet om familjen har behov av ekonomiskt bistånd även med vårdnadsbidraget inräknat. I detta sammanhang kan det därmed inte anses vara acceptabelt att avstå från att söka arbete och delta i insatser som kan stärka förutsättningarna för självförsörjning för vård av barn med vårdnadsbidrag eftersom det inte ger en tillräcklig sammanlagd inkomst för att

familjens behov av ekonomiskt bistånd ska bortfalla. Rättsfall finns inte ännu från prövning av rätt till ekonomiskt bistånd i samband med vårdnadsbidrag. Däremot finns tidigare avgöranden i Regeringsrätten vad gäller avvägningen mellan självvalt hemarbete och kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande som kan utgöra vägledning även för hur rätten till ekonomiskt bistånd bör bedömas när familjen har vårdnadsbidrag (RÅ85 2:5 och RÅ 1987 ref 167).

För närvarande nämns inte gränsdragningen mellan försörjningsstöd och vårdnadsbidraget i Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd. I syfte att hävda arbetslinjen anser utredningen därför att de allmänna råden bör kompletteras med en vägledning för kommunernas bedömning av rätt till ekonomiskt bistånd till hushåll som har vårdnadsbidrag.

7.5.4 Förändrad föräldraförsäkring

Bedömning: Föräldraförsäkringens regelverk bör ändras så att möjligheterna till uttag av föräldrapenning för äldre barn begränsas i syfte att öka arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor som invandrar med barn i förskoleåldern.

Föräldrapenning kan betalas ut under totalt 480 heldagar per barn fram tills dess att barnet fyller åtta år eller avslutar första klass. I utredningens delbetänkande *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning* (SOU 2012:9) visas att ett intensivt uttag av föräldrapenning för äldre barn under det första året efter invandringen till Sverige leder till att vissa nyanlända kvinnors arbetsmarknadsinträde försenas. Bland de 1 400 kvinnor som 2006 invandrade tillsammans med barn under åtta år från länder utanför Europa, var det 40 procent som tog ut mer än 200 dagar under 2007. I början av 2007 var barnen som invandrade med mammorna i denna grupp i genomsnitt fyra år gamla, och inget barn var under ett år. I en studie från Försäkringskassan framgår vidare att uttaget av föräldrapenning för utrikes födda barn som invandrade när de var mellan fyra och sex år har ökat under senare år (Försäkringskassan, 2010).

Uttaget av föräldrapenning får inte bara konsekvenser för mammornas arbetsmarknadsetablering, utan kan även medföra effekter som inte är till barnets bästa. Ett långt uttag innebär att barnens tid

i förskola blir kort eller obefintlig, vilket kan försena deras språkinläring och därmed försvåra skolgången. Barn i familjer med långvariga uttag av föräldrapenning på grundnivå löper dessutom risk för ekonomisk utsatthet. I delbetänkandet gjorde därför utredningen bedömningen att det finns skäl att göra förändringar i föräldraförsäkringens regelverk så att risken minskar för att uttag av föräldrapenning för äldre barn försenar nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden. En av de alternativa lösningarna som utredningen förde fram var en begränsning för uttag för barn över fyra år.

Regeringen har i enlighet med utredningens bedömning i budgetpropositionen för 2013 aviserat en förändring av föräldraförsäkringen som bland annat omfattar att högst 20 procent av de 480 föräldrapenningdagarna ska kunna tas ut efter att barnet fyllt fyra år (prop. 2012/13:1).

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

7.6.1 Information i samband med invandring

Förslag: Migrationsverket ska ges i uppdrag att utforma en lättfattlig, tryckt information om möjligheter till stöd och insatser som en nyanländ person kan ta del av för att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Informationen ska även innehålla uppgifter om vilken myndighet som den nyanlände ska vända sig till för att ta del av respektive insats. Informationen ska delges den sökande i samband med beslutet om uppehållstillstånd och finnas tillgänglig på engelska och på aktuella större, sändarländers huvudspråk.

Det är viktigt att en nyanländ person får ta del av information om insatser som stödjer etableringen i det svenska samhället så tidigt som möjligt när besked om uppehållstillstånd har lämnats. I dagsläget informerar Migrationsverket inte om vilket stöd och vilka insatser som nyanlända kan erbjudas i Sverige. Inte heller utlandsmyndigheterna tillhandahåller sådan information. För att öka nyanländas förutsättningar att ta del av erbjudet stöd för etableringen i

arbets- och samhällslivet finns det därför behov att förbättra informationen inför flytten till Sverige.

För att informationen ska nå ut till samtliga nyanlända följer att den inte uteslutande kan vara webbaserad. Den måste också finnas i tryckt form för att säkerställa att de personer som inte har tillgång till denna informationskälla nås, och presenteras på ett sätt som är ändamålsenligt med avseende på målgruppens skiftande behov. Informationen bör bygga på den information som i dag finns på Migrationsverkets webbsida med en sammanställning av vilka myndigheter som en nyanländ person kan behöva kontakta (exempelvis Arbetsförmedlingen och Skatteverket), samt kontaktuppgifter till respektive myndighet. Även valda delar från webbsidan *Information om Sverige*, som Länsstyrelserna står bakom, bör ingå.

Utredningen föreslår därför att Migrationsverket får i uppdrag att utforma och tillhandahålla information om stöd för etableringen i arbets- och samhällslivet i samband med att besked om uppehållstillstånd lämnas. Migrationsverket bör utforma informationen i samverkan med övriga berörda myndigheter.

7.6.2 Uppsökande arbete

Bedömning: Kommunernas uppsökande arbete för att etablera en kontakt med hemmavarande kommuninvånare som saknar inkomst från förvärvsarbete och samhällets olika trygghets-system är viktigt för att erbjudandet om stöd ska nå fram.

Det finns ett tydligt samband mellan låg sysselsättningsgrad och fattigdom. En person som under lång tid levt på en anhörigs inkomst riskerar även att hamna i ekonomisk utsatthet vid skilsmässa eller den anhöriges bortgång. För många nyanlända invandrare sammanfaller det ekonomiska utanförskapet dessutom med ett socialt utanförskap som riskerar att gå i arv till nästa generation. Kommunernas uppsökande verksamhet kan bidra till att erbjudandet om insatser för etablering når den grupp av hemmavarande kvinnor som för tillfället försörjs genom en anhörig.

Enligt skollagen (2010:800) har kommunerna en skyldighet att verka för att nå invånare i kommunen som har rätt till sfi och grundläggande vuxenutbildning. Det ligger även i kommunens intresse att verka för att så många kommuninvånare som möjligt

etablerar sig på arbetsmarknaden. En hög sysselsättningsgrad ökar skatteintäkterna och minskar framtida kostnader för försörjningsstöd.

Vissa kommuner arbetar därför uppsökande för att nå hemmavarande kommuninvånare som kan ha behov av insatser för etablering på arbetsmarknaden och som inte tidigare har varit i kontakt med kommunen. Detta kan handla om att sprida information om sfi på platser som nyanlända redan besöker, exempelvis mödravårdscentraler, barnavårdscentraler och skola. Det har också visat sig framgångsrikt att sprida information om olika insatser via informella, lokala nätverk. Enligt utredningens bedömning är det uppsökande arbetet särskilt värdefullt för att nå nyanlända hemmavarande kvinnor.

7.7 Utökad uppföljning och analys

7.7.1 Aktivt deltagande i samhällslivet

Förslag: Ett forskningsinstitut ska ges i uppdrag att vart fjärde år följa upp i vilken grad insatserna för att stödja nyanländas etablering bidrar till att stärka målgruppens aktiva deltagande i samhällslivet. Uppföljningen ska baseras på intervjuundersökningar med målgruppen i kombination med registeruppgifter och både inkludera nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och övriga nyanlända.

Enligt etableringslagen syftar etableringsinsatserna till att stärka nyanländas aktiva deltagande i arbets- och samhällsliv. Dagens uppföljning har en tydlig tonvikt på hur insatserna bidrar till sysselsättning och egenförsörjning. Ett av de viktigaste nyckeltalen i uppföljningen av både Arbetsförmedlingens verksamhet generellt och inom etableringsuppdraget är hur stor andel av de arbetssökande som går vidare till arbete.

Det saknas emellertid i hög grad uppföljningar som belyser i vilken utsträckning etableringsinsatserna bidrar till att stärka nyanländas förutsättningar för deltagande i samhällslivet i stort. En person som har ett arbete kan förvisso antas i större utsträckning känna sig delaktig i samhället än en person som står utanför arbetslivet. Men deltagande i samhällslivet är ett brett begrepp som inne-

fattar allt från att ha förutsättningar för ett aktivt föräldraskap och navigera i det svenska samhället till en mer svårångad känsla av att höra till i det nya landet. Det är inte säkert att dessa aspekter är uppfyllda i och med att en person har ett arbete. För vissa nyanlända är vägen till arbetsmarknaden dessutom mycket lång. Det är därför viktigt att följa upp att nyanlända som står långt ifrån arbetsmarknaden har givits förutsättningar att delta i samhällslivet i övrigt.

Genom uppföljning kan kunskapen öka om vilka hinder och möjligheter som utmärker nyanländas deltagande. Ökad kunskap är en förutsättning för att nuvarande insatser ska kunna vidareutvecklas. Kunskap om nyanländas faktiska behov, värderingar och förutsättningar minskar också risken för felaktiga antaganden om målgruppen. Vid sidan av värdet som kunskapsunderlag, behövs uppföljning av nyanländas deltagande i samhällslivet även för att säkra att även denna aspekt fångas in i Arbetsförmedlingens samordningsuppdrag för nyanländas etablering. Arbetsförmedlingens fokus i uppföljningen på arbete och självförsörjning behöver kompletteras, annars riskerar deltagande i samhällslivet uppfattas som ett underordnat mål.

Uppdraget att följa upp målet om ett aktivt deltagande i samhällslivet bör baseras på intervjuundersökningar bland nyanlända i kombination med relevanta registeruppgifter. Användningen av kvalitativa datainsamlingsmetoder är en förutsättning för att nyanländas deltagande i samhällslivet ska kunna belysas från ett så brett och heltäckande perspektiv som möjligt. Det råder i dag brist på undersökningar där nyanlända tillfrågas om sin situation och sina erfarenheter. Under början av 2000-talet genomförde Integrationsverket brukarundersökningar bland deltagare i introduktionen. Sedan nedläggningen av myndigheten 2007 har de flesta uppföljningar byggts på kvantitativa data eller på intervjuer med handläggare och andra personer som arbetar med nyanländas etablering.

Ett undantag är den levnadsnivåundersökning bland utrikes födda som Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier nyligen genomfört. Undersökningen har finansierats med stöd från regeringen och Europeiska Integrationsfonden, och belyser nio olika aspekter av levnadsnivå, däribland hälsostatus, tillgång till omsorg, arbetsförhållanden, ekonomiska förhållanden och utbildningsmöjligheter. Upplägg och resultat från levnadsnivåundersökningen bör tillvaratas i uppdraget att återkommande följa upp nyanländas deltagande i samhällslivet.

7.7.2 Kommunernas stöd till nyanlända föräldrar

Förslag: Länsstyrelserna ska ges i uppdrag att kartlägga vilket behov av föräldrastöd som nyanlända föräldrar har, samt vilka befintliga föräldrastödsprogram för nyanlända föräldrar som bedrivs av kommuner, landsting och ideella organisationer. Utifrån kartläggningen ska Länsstyrelserna ta fram råd för hur föräldrastödsprogram bör utformas för att i större utsträckning möta nyanlända föräldrars behov av stöd.

Många nyanlända behöver, i likhet med andra föräldrar, stöd och vägledning i föräldraskapet. De som invandrar med barn har inte fått tillgång till det allmänt utformade föräldrastödet som erbjuds under graviditeter och under barns första levnadsår. Vidare möter de allmänna föräldrautbildningarna inte alltid de särskilda behov av vägledning som nyanlända föräldrar kan ha i ett nytt land.

För att stödja nyanlända föräldrar har en del kommuner, ideella organisationer och andra aktörer tagit fram särskilda föräldraprogram. Malmö Stad erbjuder exempelvis nyanlända föräldrar en fem dagar lång föräldrautbildning, som bland annat behandlar barns rättigheter och hälsa samt barnuppfostran. Västerås kommun använder en privat aktör, Folkhälsobyrå, där "kulturtolkar" i samarbete med en barnmorska erbjuder nyanlända föräldrar kurser i föräldraskap. Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund har drivit ett föräldrastödsprogram för utrikes födda föräldrar i Stockholms och Malmös förorter med samtalsledare som talade deltagarnas modersmål.

Erfarenheter från dessa verksamheter visar att föräldrastödet inte endast har ett värde för deltagarna i deras roller som föräldrar. För i synnerhet nyanlända kvinnor som är hemarbetande kan föräldrastödet även stärka förutsättningarna för ett aktivt deltagande i samhällslivet i stort. Det saknas emellertid överblick av vilka aktiviteter som genomförs för nyanlända föräldrar på regional och lokal nivå samt vilka resultat dessa verksamheter leder till. Detta riskerar att medföra att goda erfarenheter inte tas tillvara.

Enligt förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ingår i Länsstyrelsernas uppdrag att följa upp organisering och genomförande av insatser för nyanlända på regional och kommunal nivå. Länsstyrelserna ska även främja regional samverkan mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer som anordnar

aktiviteter för nyanlända. Länsstyrelserna har därmed sedan tidigare ett väl uppbyggt samarbete med kommunerna i länet.

Mot bakgrund av integrationsuppdraget samt länsstyrelsernas kontaktnät och regionala kännedom föreslår utredningen att Länsstyrelserna får i uppdrag att kartlägga vilket behov av stöd som nyanlända föräldrar har i föräldraskapet samt vilka befintliga verksamheter med föräldrastödsprogram som kommuner, landsting och andra aktörer anordnar för nyanlända föräldrar. Länsstyrelserna bör i sin kartläggning identifiera både goda exempel och eventuella brister i befintliga verksamheter. De bör också utarbeta råd till kommunerna om vad föräldrastödsprogram bör omfatta och hur de bör utformas. I kartläggningen bör Länsstyrelserna bland annat beakta deltagarnas förmåga att tillgodogöra sig informationen och om modersmålsstödjare eller kulturtolkar kan bidra till en ökad förståelse utöver den rent språkliga.

Kartläggningen bör ta sin utgångspunkt i de övergripande målsättningarna för det generella föräldrastödet som regeringen formulerat i den nationella strategin för föräldrastöd *En vinst för alla*. Som en del av strategin fick Folkhälsoinstitutet 2009 i uppdrag att stödja och stimulera utveckling av föräldrastöd på kommunal nivå. Uppdraget genomfördes i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting och avrapporterades i juni 2012. I augusti 2012 fick Folkhälsoinstitutet i uppdrag att utse en aktör som ska ta fram och erbjuda utbildning i föräldrastödjande arbete (prop. 2012/13:1). Erfarenheter och resultat från de två regeringsuppdragen bör tillvaratas i Länsstyrelsernas kartläggning av föräldrastödsprogram för nyanlända.

Kartläggningen och riktlinjerna med goda exempel förväntas bidra till att kommuner och andra lokala aktörer får tillgång till en sammanhållen kunskap om väl fungerande verksamheter som kan stärka och stödja nyanlända föräldrar i föräldrarollen.

8 Konsekvenser av förslagen

Det sägs ofta att ”utbildar man en kvinna, utbildar man en familj”. Att kvinnor ges möjlighet att delta i utbildning och andra insatser som kan leda till arbete är därför inte bara en fråga om ekonomisk självständighet. Det handlar också om att skapa möjligheter för ett aktivt föräldraskap. Ju bättre mammorna känner till samhället som de lever i, desto bättre kan de stödja och vägleda sina barn. Det är omöjligt att uppfostra barn i ett samhälle som man själv inte känner.

(Toril Løfwander, chef för Quo Vadis, ett kompetenscentrum för utrikes födda kvinnor i Oslo)

8.1 Möjligheterna att nå de integrations- och jämställdhetspolitiska målen

Såväl integrations- som jämställdhetspolitiken syftar till att utjämna skillnader i människors förutsättningar och handlingsutrymme. I det första fallet avses skillnader som beror av etnicitet eller kulturell bakgrund, och i det andra fallet skillnader som beror av kön. Utredningens uppdrag tar sin utgångspunkt i båda dessa politikområdens målsättningar.¹ Utrikes födda har lägre sysselsättning och högre arbetslöshet än inrikes födda, och det tar ofta lång tid för nyanlända invandrare att etablera sig i arbets- och samhällsliv. Sysselsättningsgraden är särskilt låg bland utrikes födda kvinnor, och nyanlända kvinnor möter särskilt höga trösklar till arbetsmarknaden. Med ett ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare stärks dessa människors förutsättningar till arbete, egenförsörjning och deltagande i samhällslivet. Därmed förbättras

¹ Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund (rskr. 2008/09:155). Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (rskr. 2008/09:115).

också förutsättningarna både för integrationen mellan inrikes och utrikes födda och för jämställdheten mellan kvinnor och män.

De föreslagna åtgärderna bidrar till att uppfylla de integrations- och jämställdhetspolitiska målen på tre sätt. För det första leder förslagen till att *fler* nyanlända kvinnor och män *tidigt anmäler sig som arbetssökande* och därigenom kan få stöd att snabbare påbörja sin etablering i arbets- och samhällslivet. Bland kvinnor som 2005 invandrade som anhöriga och som inte arbetade de första åren efter invandring var det enbart 25 procent som var inskrivna som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Motsvarande andel bland män som kom som övriga anhöriginvandrare var 35 procent. Information i samband med uppehållstillstånd om vilket stöd för etableringen som erbjuds ökar förutsättningarna för en tidig kontakt med Arbetsförmedlingen och kommunen. Försöksverksamhet med öppen förskola är ett annat förslag som medför ökad kontakt, i detta fall inriktat särskilt mot föräldrar som är hemma med sina barn. Introduktionsgarantin medför möjligheter att delta i kompetenshöjande och arbetsförberedande insatser med en individualiserad ersättning, vilket stärker de ekonomiska incitamenten att delta. I synnerhet kvinnors deltagande kan förväntas öka av denna förbättring. En utökad möjlighet att delta i insatser på deltid när barnen är små minskar risken för att småbarnsföräldrar väljer att avbryta eller skjuta upp etableringsprocessen.

För det andra leder förslagen till att *fler tidigt erbjuds att delta i insatser* som kan underlätta etableringen i arbetslivet. Genom introduktionsgarantin får även nyanlända anhöriginvandrare som inte omfattas av etableringslagen ta del av ett samordnat stöd och av Arbetsförmedlingens insatser. Att fler tidigt får möjlighet att delta i arbetsförberedande insatser innebär att fler också får ökade chanser att snabbare komma i arbete. Utredningens analys visar på ett starkt samband mellan tid till insats och sannolikhet att vara sysselsatt fem år efter invandringen (avsnitt 5.2). Med ett antagande om att förslagen leder till att kvinnor skriver in sig dubbelt så ofta (ökning från 25 till 50 procent) och att nästan samtliga inskrivna tar del av arbetsförberedande insatser under det första året (ökning från fem till 90 procent)² anger det skattade sambandet att andelen syssel-

² Det angivna programdeltagandet baseras på uppgifter i tabell 5.7 för andelen bland kvinnor som invandrat 2005 som övriga anhöriginvandrare som under det första året efter inskrivning som arbetssökande fick ta del av en programinsats (fem procent) respektive uppgifter i tabell 5.4 för andelen av nyanlända kvinnor med en etableringsplan som under det första året deltagit i en arbetsförberedande insats hos Arbetsförmedlingen (94 procent).

satta bland kvinnor som invandrar som övriga anhöriginvandrare skulle öka från 40 till drygt 50 procent fem år efter folkbokföring.

För det tredje innebär utredningens förslag att nyanlända kvinnor och män kan ta del av *mer relevanta insatser* som i högre grad möter deras individuella behov, vilket i sin tur leder till en effektivare etableringsprocess. Förstärkta kompetenshöjande insatser förbättrar förutsättningarna för etablering på arbetsmarknaden för nyanlända med förgymnasial utbildning. Införandet av introduktionsgarantin, baskunskaper som en del i studieväg 1 i sfi, utökad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen samt möjlighet för nyanlända att delta i utbildning på folkhögskolor stärker tillgången till breda och sammanhållna lösningar. Förstärkta förmedlingsinsatser ökar möjligheterna till en gedigen kartläggning av individens behov och bakgrund och en förbättrad matchning mot såväl arbete som mot insatser. Kompetensutveckling av handläggare på Arbetsförmedlingen bidrar till att öka deras medvetenhet om hur normer kopplade till kön och etnicitet påverkar bemötandet av nyanlända kvinnor och män. Detta stärker i sin tur förutsättningarna för att både kvinnor och män erbjuds ett individualiserat stöd på likvärdiga villkor.

8.2 Barnens situation och möjligheter

Utredningens förslag syftar till att öka arbetskraftsdeltagandet bland vuxna nyanlända kvinnor och övriga anhöriginvandrare. De föreslagna åtgärderna har dock indirekt konsekvenser även för nyanlända barns och ungdomars situation och möjligheter.

Med ökad sysselsättningsgrad bland utrikes födda personer följer en *minskad risk för ekonomisk utsatthet*. Det är betydligt vanligare att barn till föräldrar som invandrat till Sverige är ekonomiskt utsatta än barn vars föräldrar är födda i Sverige. Bland barnhushåll som består av två utrikes födda föräldrar eller en ensamstående utrikes född förälder levde nästan hälften i relativ fattigdom 2011.³ Föräldrar som invandrat till Sverige dominerar även bland barnhushållen som haft en låg ekonomisk levnadsstandard flera år i rad (Försäkringskassan, 2012). År 2009 levde nästan 92 000 barn (0–17 år) med utrikes födda föräldrar i hushåll med låg inkomststandard och/eller försörjningsstöd (Salonen, 2012a).

³ Disponibel inkomst under 60 procent av medianinkomsten i riket.

Utrikes födda har särskilt låga inkomster under de första åren i Sverige. Under 2011 var det drygt 8 300 nyanlända barnfamiljer som mottog ekonomiskt bistånd under minst tio månader (avsnitt 3.5). Den genomsnittliga disponibla hushållsinkomsten var låg två år efter invandringen, mellan 170 000 och 190 000 kronor, bland såväl flyktingmottagna som bland övriga anhöriginvandrare som invandrade 2005 (bilaga 2). Inkomsterna ökar med tiden i Sverige. Men också fem år efter invandringen var den genomsnittliga hushållsinkomsten låg – mellan 180 000 och 220 000 kronor. Majoriteten av kvinnorna och männen i gruppen var vid detta tillfälle föräldrar (bilaga 2). Det är således många barn till nyanlända som växer upp under knappa ekonomiska förhållanden. Ett ökat och tidigarelagt arbetskraftsdeltagande bland föräldrarna, och därmed ökade chanser till inkomster från arbete, leder i sin tur till en minskad barnfattigdom och förbättrade levnadsförhållanden för barnen.

Studier visar vidare att *föräldrarnas arbetsmarknadssituation i hög grad överförs till barnen*, även om barnen är födda och uppväxta i Sverige (Århammar, 2004). Barn med utländsk bakgrund löper högre risk att själva bli arbetslösa jämfört med barn med svensk bakgrund. De har även lägre arbetsinkomster. Genom att fler nyanlända ges förutsättningar att delta i arbets- och samhällslivet minskar risken för att ett utanförskap hos föräldrarna går i arv till barnen.

Utredningens förslag bidrar även till att stärka nyanlända barns *tillgång till förskola*, bland annat genom utökad kontakt med hemmavarande föräldrar, begränsad möjlighet att ta ut föräldrapenning för barn över fyra år, stärkta ekonomiska incitament för föräldrarna att delta i insatser samt försöksverksamheter för att utveckla den öppna förskolan. Behovet av förskola varierar med varje enskilt barn. Flytt till ett nytt land kan öka barnets känsla av otrygghet, och barn till skyddsbehövande kan ha varit med om svåra upplevelser. Ett otryggt och traumatiserat barn kan i vissa fall må bäst av att vara hemma med en förälder under den första tiden i Sverige. Om föräldrarna själva är traumatiserade kan det å andra sidan vara angeläget för barnet att få möjlighet att knyta an också till andra vuxna och barn utanför den egna familjen.

På ett generellt plan visar forskningen att barn som har gått i förskola innan skolstart har en bättre kognitiv och språklig utveckling än barn som inte har deltagit i förskola eller annan pedagogisk verksamhet. Förskolebarn klarar sig också bättre i skolan (Folk-

hälsoinstitutet, 2009; Andersson, 1992). Effekterna är särskilt stora för barn från fattiga och resurssvaga familjer, för vilka förskolan bidrar till en ökad välfärd och social mobilitet (Datta Gupta m.fl., 2008).

Slutligen bidrar utredningens förslag till att stärka nyanländas möjligheter till ett *aktivt föräldraskap*. Social isolering, bristande nätverk samt begränsade kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället är inte endast hinder för etableringen på arbetsmarknaden, utan gör det också svårare för nyanlända föräldrar att ge sina barn stöd och vägledning. Genom deltagande i kvalificerande och arbetsförberedande insatser kan nyanlända föräldrars kännedom om och förankring i samhället öka, vilket även påverkar deras förutsättningar att ge sina barn stöd både i skolan och i sociala relationer.

8.3 Ekonomiska konsekvenser för den offentliga sektorn

Utredningens förslag om introduktionsgarantin för nyanlända, höjd schablonersättning till kommuner som tar emot flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga, försöksverksamhet med öppna förskolor samt utökad uppföljning och analys medför ökade kostnader för staten. Övriga förslag bedömer utredningen kan genomföras inom ramen för befintliga resurser hos respektive myndighet. För kommunerna innebär förslaget om introduktionsgarantin samtidigt minskade kostnader för försörjningsstöd, och den höjda schablonersättningen innebär en ökad finansiering för kommunernas kostnader för flyktingmottagandet.

På *några års sikt* förväntas utredningens förslag leda till ökad sysselsättning bland nyanlända kvinnor och övriga anhöriginvandrare. Utredningens skattningar visar på ett starkt samband mellan att tidigt delta i arbetsförberedande insatser och sannolikheten att vara sysselsatt fem år efter invandringen. Det finns även flera tidigare studier som visar att ett ökat arbetsutbud har en betydande positiv nettoeffekt på den offentliga sektorns finanser (Ds 2008:36; Konjunkturinstitutet, 2008). När fler personer deltar i arbetskraften ökar även sysselsättningen, vilket leder till ökade skatteintäkter för staten och kommunerna. Samtidigt minskar den offentliga sektorns kostnader för transfereringar till följd av arbets-

löshet och i vissa fall även sjukdom. Likaså utgifter för bostadsbidrag, äldreförsörjningsstöd etc. minskar när sysselsättningsgraden ökar.

8.4 Ekonomiska konsekvenser för staten

8.4.1 Introduktionsgarantin för nyanlända

Målgruppen för den i avsnitt 7.2 föreslagna introduktionsgarantin är vuxna över 20 år som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning och som varit folkbokförda högst ett år, exklusive personer som omfattas av etableringslagen (2010:197) samt personer som är medborgare i länder inom EU/EES. Enligt Migrationsverket fick 19 545 personer i denna målgrupp uppehållstillstånd i Sverige 2011, 64 procent var kvinnor och 36 procent var män. Året innan, 2010, fick 18 622 personer i målgruppen uppehållstillstånd, varav 63 procent var kvinnor och 37 procent var män.

En person som tillhör målgruppen kan anvisas till programmet om han eller hon är arbetssökande och en anvisning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad, dvs. personen har behov av ett sammanhållet stöd med utbildning i svenska för invandrare (sfi) och arbetsförberedande insatser för att stärka sin position på arbetsmarknaden. En förutsättning för anvisning är att personen är inskriven på Arbetsförmedlingen. Av dem som 2005 invandrade till Sverige som övriga anhöriginvandrare från länder utanför Europa (inkl. Nordamerika och Oceanien) och som saknade arbete året efter invandringen var drygt 35 procent av männen och 25 procent av kvinnorna inskrivna på Arbetsförmedlingen (bilaga 2).

Utredningens förslag syftar emellertid till att öka arbetskraftsdeltagandet. Detta innebär att om åtgärderna har effekt så kommer en högre andel än i dag av de nyanlända anhöriginvandrarna skriva in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. En bättre indikator för att bedöma inflödet i garantin är därför andelen nyanlända i ett års invandringskohort som saknar arbete. Cirka 30 procent av kvinnorna och 60 procent av männen som invandrade som övriga anhöriginvandrare från icke-västliga länder 2005 hade en registrerad inkomst på minst ett prisbasbelopp två år efter invandringsåret (bilaga 2). En grov uppskattning utifrån dessa siffror är att cirka 70 procent av kvinnorna och 40 procent av männen i målgruppen har behov av att delta i introduktionsgarantin under det första året i

Sverige. Det motsvarar cirka 11 000 personer vid en årlig invandring på 19 000 personer och en könsfördelning på 64/36 procent.

Inte heller efter ett genomförande av utredningens förslag kan samtliga nyanlända som saknar arbete förväntas skriva in sig hos Arbetsförmedlingen under det första året i Sverige. Det beräknade inflödet i och därmed kostnaden för garantin blir därför sannolikt överskattat med den ovanstående uppskattningen. För att erhålla ett intervall för ett beräknat inflöde i garantin kan man utgå från andelen kvinnor och män i målgruppen som uppbär försörjningsstöd och som därmed i stor utsträckning kommer att uppmanas att skriva in sig på Arbetsförmedlingen av kommunen. Bland övriga anhöriginvandrare som invandrade till Sverige 2005 hade cirka 20 procent av kvinnorna och 40 procent av männen försörjningsstöd under det första året i Sverige. Det motsvarar ett inflöde på 5 200 deltagare vid en invandring på 19 000 personer, förutsatt att samtliga nyanlända biståndsmottagare blir anvisade till introduktionsgarantin efter inskrivning som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Programmet kan som längst omfatta 24 månader. Olika deltagare står olika långt ifrån arbetsmarknaden och kommer därför delta i programmet under olika lång tid. I genomsnitt beräknas en deltagare i introduktionsgarantin delta i insatser under 1,5 år. Det är först tre år efter införandet av garantin som antalet deltagare kommer motsvara full volym. Verksamheten kommer successivt att öka under det första året. Vid ett årsinflöde på 11 000 personer förväntas deltagarantalet i genomsnitt uppgå till 6 000 personer år 1, 15 000 personer år 2 respektive 16 500 personer (en och en halv kohort) år 3. Om beräkningen i stället baseras på det lägre inflödet på 5 200 deltagare per år, förväntas antalet deltagare i garantin uppgå till 3 000 personer år 1, 7 000 personer år 2 respektive 7 800 personer år 3 (tabell 8.1).

Tabell 8.1 Beräknat antal deltagare i introduktionsgarantin vid en årlig anhöriginvandring på 19 000 personer över 20 år

Årligt inflöde	Alternativ 1	Alternativ 2
	11 000 deltagare	5 200 deltagare
År 1	6 000	3 000
År 2	15 000	7 000
År 3	16 500	7 800

Källa: Egna beräkningar.

Kostnaden per person som deltar i introduktionsgarantin påverkas av ersättningen som den nyanlände får vid deltagande. Eftersom garantin vänder sig till nyanlända utrikes födda som varit folkbokförda högst ett år och som inte etablerat sig på arbetsmarknaden, kommer deltagarna antingen erhålla aktivitetsstöd på grundnivå eller utvecklingsersättning. Aktivitetsstödet betalas ut till deltagare i åldern 25 till 64 år och motsvarar 223 kronor per dag före skatt vid deltagande på heltid. Utvecklingsersättningen betalas ut till deltagare i åldern 20 till 24 år och motsvarar 140 kronor per dag.⁴ I genomsnitt kommer ersättningen för en deltagare i garantin motsvara 4 365 kronor per månad vid deltagande på heltid, beräknat utifrån målgruppens ålderssammansättning 2011.⁵

I tabell 8.2 redovisas kostnaden per månad för en person som deltar i introduktionsgarantin på heltid. Utöver deltagarersättningen inkluderar styckkostnaden även kostnader för ökade förmedlingsinsatser samt kostnader för program och insatser. I likhet med etableringsuppdraget krävs en jämförelsevis hög personaltät för denna målgrupp för att uppnå kvalitet i kartläggnings- och förmedlingsarbetet. I etableringsuppdraget motsvarar tillskottet till Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag 3 000 kronor per deltagare och månad, men för etableringslagens målgrupp omfattar uppdraget även tidskrävande arbetsmoment som inte ingår i introduktionsgarantin (hantering och administration av bosättning, särskilda regler för etableringsersättning och etableringstillägg, upphandling och ersättning till lotsar). Därför beräknas den genomsnittliga kostnaden för förstärkta förmedlingsinsatser i garantin till 2 000 kronor per månad och deltagare. Detta motsvarar en genomsnittlig handläggartäthet på 29 sökande per handläggare. Kostnaden för Arbetsförmedlingens köp av program och insatser för deltagare i introduktionsgarantin har beräknats på samma nivå som inom etableringsuppdraget.

⁴ Ersättningen är undantagen från beskattning.

⁵ Enligt Migrationsverkets statistik var cirka 23 procent av de personer i målgruppen som fick uppehållstillstånd 2011 under 25 år. Eftersom viss tid passerar mellan tidpunkten för uppehållstillstånd och anvisningen till introduktionsgarantin, bygger beräkningen av den genomsnittliga deltagarersättningen på ett antagande om att en femtedel av deltagarna som var under 25 år när de fick uppehållstillstånd har hunnit fylla 25 år vid deltagande i garantin.

Tabell 8.2 Kostnad per månad och deltagare i introduktionsgarantin (kronor)

Genomsnittlig deltagarsättning	4 365
Förvaltningskostnader hos Arbetsförmedlingen	2 000
Program och insatser	3 750
Totalt	10 115

Källa: Egna beräkningar baserade på Arbetsförmedlingens prognoser för utbetalningar.

Den totala bruttokostnaden per år för introduktionsgarantin vid ett årligt inflöde på 11 000 deltagare (alternativ 1) respektive 5 200 deltagare (alternativ 2) för år 1, år 2 samt år 3 efter införandet redovisas i tabell 8.3.

Tabell 8.3 Beräknad bruttokostnad per år för introduktionsgarantin (miljoner kronor)

	År 1		År 2		År 3	
	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 1	Alt. 2
U0 14 anslag 1:2 Deltagarsättning	314	157	786	367	838	409
U0 14 anslag 1:1 Förvaltningskostnader AF	144	72	360	168	396	187
U0 14 anslag 1:3 Program och insatser	270	135	675	315	743	351
Totalt	728	364	1 821	850	1 977	947

Källa: Egna beräkningar.

Kostnaderna för introduktionsgarantin bör föras upp på anslag 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, respektive 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser inom *utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*.

8.4.2 Höjd schablonersättning till kommunerna

Utredningen föreslår i avsnitt 7.3.3 att statens ersättning till kommuner som tar emot flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga höjs från 82 200 kronor till 90 200 kronor för vuxna. Höjningen avser täcka ett utökat språkstöd inom studieväg 1 i sfi i syfte att effektivisera elevernas inlärningsprocess.

För att bestämma höjningens storlek har utredningen beräknat hur omfattande behovet av språkstöd på studieväg 1 kan förväntas vara. Årskostnaden som anges i tabell 8.4 är baserad på ett jämnt mottagande i kommunerna av flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga över året på 12 000 vuxna (18–64 år) per år. Cirka hälften av dem som hade en etableringsplan i april 2012 hade vid invandringstillfället en förgymnasial utbildning som enligt Arbetsförmedlingens bedömning var kortare än nio år (Arbetsförmedlingen, 2012b). Det innebär att cirka 6 000 personer per år kan antas ha behov av att delta i studieväg 1 inom sfi. Det genomsnittliga antalet studietimmar bland dem som påbörjade kurs A och B inom studieväg 1 år 2009 och som hade fått minst godkänt 2011 var sju månader enligt Skolverkets statistik. Behovet av språkstöd på studieväg 1 i en flyktingkohort motsvarar därmed cirka 4 200 lärarmånader, förutsatt att varje språkstödjare i genomsnitt stödjer tio elever.

Schablonersättningen betalas ut över en period av två år, vilket innebär att också utgiftseffekten av höjningen fördelas över två år. Eftersom inflödet av flyktingmottagna sker successivt under året, beräknas den höjda ersättningen för 6 000 personer år 1. År 2 respektive år 3 kommer antalet individer ha ökat till 18 000 respektive 24 000 personer.

Tabell 8.4 Beräknad kostnad per år för höjd schablonersättning till kommuner för mottagandet av flyktingar (miljoner kronor)

	År 1	År 2	År 3
UO 13 1:2 Kommunersättningar vid flyktingmottagande	24	74	96

Källa: Egna beräkningar.

8.4.3 Försöksverksamheter inom öppna förskolan

Utredningen föreslår i avsnitt 7.5.2 försöksverksamheter inom öppna förskolan med språkstöd och planering för framtiden som riktar sig till utrikes födda hemmavarande småbarnsföräldrar. Behovet av sådana verksamheter bedöms i första hand finnas i de utsatta stadsdelar som regeringen aviserat ska tilldelas stimulansmedel under 2013 och 2014 för att minska utanförskapet. Utöver dessa 15 stadsdelar kan det finnas ytterligare kommuner eller stadsdelar med behov och intresse av att starta försöksverksamheter.

Utredningen bedömer att cirka 25 öppna förskolor per år bör kunna beviljas medel för att bedriva den föreslagna försöksverksamheten. Bidraget bör täcka utvecklingskostnader samt lönekostnad för en flerspråkig barnskötare. Därutöver behöver Skolverket medel för administrativa kostnader och för finansiering av utvärdering av försöksverksamheten. Sammantaget beräknas att 25 miljoner kronor per år bör avsättas för försöksverksamheter inom den öppna förskolan. Med tanke på ansökningsprocess och beslut om bidrag beräknas kostnaden uppgå till hälften av den totala årskostnaden det första året. Med en tvåårig försöksverksamhet fördelas kostnaden därmed över tre år.

Tabell 8.5 Beräknad kostnad per år för försöksverksamhet med öppen förskola (miljoner kronor)

	År 1	År 2	År 3
UO 13 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder	12,5	25	12,5

Källa: Egna beräkningar.

8.4.4 Utökad uppföljning och analys

Utredningen föreslår i avsnitt 7.7.1 att ett forskningsinstitut ges i uppdrag att vart fjärde år följa upp i vilken grad insatserna för att stödja nyanländas etablering bidrar till att stärka målgruppens aktiva deltagande i samhällslivet. Uppföljningen ska enligt utredningens förslag baseras på intervjuundersökningar i kombination med registeruppgifter. Kostnaden för den intervjubaserade levnadsnivåundersökningen bland utrikes födda som Stockholms universitet nyligen har genomfört uppgick till cirka 20 miljoner kronor. Kostnaden för utredningens förslag kan därmed beräknas till fem

miljoner kronor per år, vilket bör föras till anslaget 1:1 Integrationsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.

8.4.5 Sammantagna kostnader och finansiering

Utredningens förslag innebär ökade utgifter inom *utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv* för arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att förhindra långtidsarbetslöshet (introduktionsgarantin). De anslag som berörs är 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd samt 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Utredningen konstaterar att avsevärda anslagsmedel under de senaste åren har förts bort som anslagssparanden från de berörda anslagen och gör därför bedömningen att de ökade utgifterna för introduktionsgarantin ryms inom nuvarande ramar.

De ökade utgifterna till följd av en höjd ersättning till kommuner för att möta nyanlända flyktingmottagnas behov av språkstöd inom utbildningen i svenska för invandrare (höjd schablonersättning) föreslår utredningen kan finansieras genom en omprioritering inom *utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet*. Satsningen på förbättrade förutsättningar för nyanlända kvinnors deltagande i arbetskraften (försöksverksamhet med öppna förskolor) anser utredningen bör kunna rymmas inom ramen för de medel som beräknats för särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13. På motsvarande sätt kan kostnaden för ett förbättrat underlag för utformningen av integrationspolitiken (utökad uppföljning) finansieras med medel beräknade för uppföljning och analys av integrationspolitiken inom utgiftsområde 13.

I tabell 8.6 redovisas de beräknade kostnaderna år 1, år 2 respektive år 3 för att genomföra utredningens förslag.

Tabell 8.6 Total årskostnad, brutto (miljoner kronor)

	År 1	År 2	År 3
Introduktionsgarantin	364–728	850–1 821	947–1 977
Höjd schablonersättning	24	74	96
Försöksverksamhet öppen förskola	12,5	25	12,5
Utökad uppföljning	5	5	5
Totalt	405,5–769,5	954–1 925	1 060,5–2 090,5

Anm: Årskostnaden för introduktionsgarantin är beroende av hur stort inflödet av deltagare i garantin är. Kostnadsintervallet i tabellen baseras på ett beräknat inflöde av 5 200 respektive 11 000 deltagare per år. Se avsnitt 8.4.1 för en mer detaljerad beskrivning av hur inflödet av deltagare har beräknats.

Källa: Egna beräkningar.

Introduktionsgarantin

Den beräknade kostnaden i tabell 8.6 för introduktionsgarantin utgör en *bruttokostnad*. Arbetsförmedlingen har från och med 2012 i uppdrag att identifiera personer som löper stor risk att drabbas av långtidsarbetslöshet och som på ett tidigt stadium har behov av stöd och insatser. Individanpassat stöd i form av framför allt förstärkta förmedlingsinsatser, men även i begränsad utsträckning programinsatser, ska kunna ges tidigt till personer som riskerar att fastna i långvarigt utanförskap. För att klara detta uppdrag har myndigheten tillfört både förstärkta förvaltningsanslag för att intensifiera förmedlingsarbetet och ökade anslag för att kunna erbjuda aktiviteter och program till arbetssökande i behov av tidiga insatser. Arbetsförmedlingen har även i uppdrag att stötta nyanlända invandrare med insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Även för detta uppdrag har myndigheten tilldelats utökade resurser. Bland dem som 2005 invandrade som övriga anhöriginvandrare från länder utanför Europa, Nordamerika och Oceanien och som saknade arbete året efter invandringen, var drygt 25 procent av kvinnorna och cirka 40 procent av männen inskrivna som arbetssökande (bilaga 2). Cirka en tredjedel av målgruppen för introduktionsgarantin kan därmed antas vara inskrivna hos Arbetsförmedlingen redan i dag. Enligt utredningens bedömning motsvarar därför en tredjedel av kostnaderna för introduktionsgarantin *redan befintliga uppdrag* för Arbetsförmedlingen. Vid ett årligt inflöde på 11 000 deltagare motsvarar detta 240 miljoner kronor år 1, 600 miljoner kronor år 2 och 660 miljoner kronor år 3.

Introduktionsgarantin förväntas även leda till ett *minskat inflöde av långtidsarbetslösa i jobb- och utvecklingsgarantin* i och med att personer som tidigare fått vänta på insatser ges möjlighet att delta tidigare i arbetsförberedande insatser. Kostnaderna för introduktionsgarantin innebär därför i viss utsträckning en tidigareläggning av utgifter snarare än en kostnadsökning. Ju tidigare insatser erbjuds desto större är sannolikheten för deltagaren att få ett arbete (avsnitt 5.2). Baserat på utredningens skattningar av sambandet mellan tid till insats och sannolikhet att vara sysselsatt bedöms ett minskat inflöde till jobb- och utvecklingsgarantin innebära att nettokostnaden för introduktionsgarantin sjunker med ytterligare 15 procent. Det motsvarar 73 miljoner kronor år 1, 180 miljoner kronor år 2 och knappt 200 miljoner kronor år 3 vid ett årligt inflöde i garantin på 11 000 deltagare.

Genom utredningens förslag ges även nyanlända anhörig-
invandrare möjlighet att som en del av programmet komplettera sina kunskaper på komvux med aktivitetsstöd under den första tiden i landet. Beräknat utifrån tidigare omfattning av studier på komvux kan cirka 20 procent av deltagarna i garantin antas komma att studera motsvarande sex månader på heltid inom ramen för introduktionsgarantin.⁶ Därmed *minskar statens utgifter för studiebidrag* med cirka 86 miljoner kronor från och med år 3 vid ett årligt inflöde på 11 000 deltagare.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2013, i enlighet med utredningens bedömning i delbetänkandet *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning* (SOU 2012:9), aviserat en förändring av föräldraförsäkringen som innebär en begränsning av möjligheterna att ta ut föräldrapenning för barn som har fyllt fyra år. Förändringen syftar till att minska risken för att ett längre uttag av föräldrapenning för äldre barn försenar nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden. I delbetänkandet visas att cirka 60 procent av mammorna som 2006 invandrade med barn från länder utanför EU/Norden och som inte fick fler barn i Sverige tog ut föräldrapenning året efter invandringen. Det genomsnittliga uttaget var 130 dagar. I början av 2007 var barnen i genomsnitt 4,2 år gamla, vilket innebär att uttaget i hög grad avsåg barn som fyllt fyra

⁶ Beräkningen baseras på hur stor andel av de övriga anhöriginvandrare som invandrade år 2005 som studerade på komvux eller folkhögskola två år efter invandringstillfället (22 procent av kvinnorna respektive 17 procent av männen). Samtliga deltagare antas ha det högre studiebidraget på 6 512 kronor per månad.

år. Begränsningen av möjligheten att ta ut föräldrapenning för äldre barn kommer därför att leda till *minskade utgifter för föräldraförsäkringen*. Från länder utanför EU/Norden invandrade år 2006 totalt 4 172 föräldrar som hade barn under åtta år och som inte fick fler barn i Sverige under de första fyra åren i landet. Dessa föräldrars uttag av föräldrapenning åren 2007–2009 för barn som fyllt fyra år beräknas motsvara drygt 60 miljoner kronor.⁷

Nettokostnaden för introduktionsgarantin blir med stöd av ovanstående cirka 970 miljoner kronor per år från och med det tredje året efter genomförandet vid ett årligt inflöde på 11 000 deltagare. Om motsvarande beräkningar i stället görs för ett alternativt inflöde på 5 200 deltagare per år uppgår nettokostnaden till 435 miljoner kronor från och med det tredje året efter införandet.

Höjd schablonersättning

Förslaget om en höjd schablonersättning till kommuner som tar emot flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga syftar till att ge kommunerna ekonomiska förutsättningar att utöka språkstödet i sfi för att möjliggöra en snabbare språkinläring för nyanlända med mycket kort utbildningsbakgrund. Regeringen införde 2010 en prestationsbaserad sfi-bonus för att öka genomströmningen i sfi-undervisningen. Bonusen kan betalas ut till nyanlända invandrare (ej arbetskraftsinvandrare och studerande) som uppnår minst godkänt på kurs B på studieväg 1, kurs C på studieväg 2, eller kurs D på studieväg 3 i sfi inom tolv månader från utbildningens start och inom 15 månader från första folkbokföring i landet. Två tredjedelar av de utbetalade bonusarna under den inledande försöksverksamheten avsåg godkänt betyg på kurs D på studieväg 3. Ersättningen till kommunerna för administrativa kostnader för beslut om sfi-bonus utgår med 800 kronor per beslut, och utgör mellan sju och 13 procent av utbetalda medel för verksamheten med sfi-bonus.

⁷ Uttag av föräldrapenning under invandringsåret 2006 är ej medräknat. Beräkningen baseras på antagandet att 50 procent av uttaget 2007, 75 procent av uttaget 2008 och 100 procent av uttaget 2009 avser barn som fyllt fyra år. Det genomsnittliga antalet uttagna dagar i kohorten respektive år uppgick till 130, 50 respektive 23 dagar bland mammorna och 22, 20 respektive 13 dagar bland papporna. I beräkningen används ersättning på grundnivå (180 kronor per dag) för samtliga uttagna dagar, vilket är en viss underskattning av utbetalad föräldrapenning (SOU 2012:9).

Regeringen har under anslag 1:1 Integrationsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet beräknat 100 miljoner kronor per år för utbetalning och administration av sfi-bonusen. Utredningen anser att de medel som avsatts för sfi-bonus på ett bättre sätt kan bidra till att förkorta studietiderna på sfi genom att användas för att finansiera den höjda schablonersättningen till kommunerna för flyktingmottagandet och därmed möjliggöra en ökad genomströmning genom utökat språkstöd i sfi. Finansieringen förutsätter att lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildningen i svenska för invandrare upphävs.

Försöksverksamhet och utökad uppföljning

För särskilda jämställdhetsåtgärder finns på anslaget 3:1 inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet 239 miljoner kronor per år beräknade på statsbudgeten för 2013 och 2014. *Försöksverksamheten med öppna förskolor* stämmer enligt utredningens bedömning med ändamålet för dessa medel. Inom samma utgiftsområde på anslaget 1:1 Integrationsåtgärder finns på motsvarande sätt 126 miljoner beräknade per år under perioden 2013 till 2015. En mindre del av detta anslag används för uppföljning och analys av integrationspolitiken, där satsningen på *utökad uppföljning* ändamålsmässigt hör hemma. Det var huvudsakligen dessa medel som medfinansierade Stockholms universitets levnadsnivåundersökning bland utrikes födda. Merparten av denna undersökning, cirka 75 procent, finansierades emellertid genom projektmedel från Europeiska Integrationsfonden. Utredningen anser att även framtida uppföljningar bör söka medfinansiering från olika källor på motsvarande sätt.

8.5 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Med utredningens förslag tillförs kommunerna finansiering för att kunna möta behovet av förstärkt stöd inom studieväg 1 på sfi till följd av den ökade andelen flyktingmottagna med mycket kort tidigare utbildning. Den höjda schablonersättningen avser att ge kommunerna förutsättningar att med ett utökat språkstöd ge korttidsutbildade nyanlända ökade möjligheter att snabbt tillgodogöra

sig undervisningen. Totalt medför förslaget om en höjd schablonersättning att kommuner som tar emot flyktingar ersätts med cirka 96 miljoner kronor mer per år vid ett årligt inflöde på 12 000 vuxna (tabell 8.4).

Utredningens förslag medför att kommunernas kostnader för försörjningsstöd kommer att minska. Bland övriga anhöriginvandrare som invandrade till Sverige 2005 uppbär cirka 20 procent av kvinnorna och 40 procent av männen försörjningsstöd under det första året i Sverige. Det motsvarar cirka 5 200 individer vid ett årligt inflöde på 19 000 personer och en könsfördelning där 64 procent är kvinnor. Majoriteten av dessa personer kommer sannolikt att delta i introduktionsgarantin, vilket innebär att de erhåller en statlig ersättning som reducerar behovet av försörjningsstöd. Genom ett tidigare lagt och förbättrat stöd för etableringen i arbetslivet kommer sysselsättningen inom denna grupp också att öka. Det minskar behovet av försörjningsstöd även på längre sikt, och leder samtidigt till ökade skatteintäkter för kommunen.

8.6 Konsekvenser för berörda myndigheters uppdrag

8.6.1 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har ett särskilt uppdrag att stötta nyanlända invandrare med insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. I uppdraget ingår bland annat att vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Myndigheten har även i uppdrag att identifiera personer som löper stor risk att drabbas av långtidsarbetslöshet och som på ett tidigt stadium har behov av stöd och insatser. Under perioden januari till juli 2012 bedömde Arbetsförmedlingen att knappt 21 000 nyinskrivna arbetssökande hade behov av tidiga insatser, varav nästan hälften utgjordes av utrikes födda (Arbetsförmedlingen, 2012e).

Utredningens förslag om introduktionsgarantin innebär därmed inte att myndigheten tillförs ett nytt uppdrag eller ansvar. Introduktionsgarantin innebär i stället att myndigheten får tillgång till mer ändamålsenliga verktyg för att genomföra befintliga uppdrag att stödja utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden och att ge tidigt stöd och insatser till arbetssökande som riskerar långtidsarbetslöshet. I första hand innebär introduktionsgarantin att

Arbetsförmedlingens samordnande ansvar tydliggörs och förstärks genom att deltagarnas handlingsplaner ska innehålla kommunala insatser såsom sfi, samhällsorientering⁸ och vid behov komvux-studier, på samma sätt som etableringsplanerna för nyanlända som omfattas av etableringslagen.

Samverkan med kommunerna är en viktig komponent i genomförandet av uppdraget. I lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare anges att Arbetsförmedlingen ska upprätta etableringsplanen i samverkan med bl.a. berörda kommuner. Detta regleras i utredningens förslag på motsvarande sätt i förordningen om introduktionsgarantin för nyanlända invandrare.

Introduktionsgarantins innehåll följer i stor utsträckning Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag för nyanlända flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga. Myndigheten har därmed redan strukturer och arbetsformer för att arbeta med introduktionsgarantin på ett ändamålsenligt sätt.

8.6.2 Migrationsverket

Utredningen föreslår i avsnitt 7.6.1 att Migrationsverket ges i uppdrag att, i samverkan med andra aktörer, utforma en tryckt informationsbroschyr om vilket stöd som nyanlända kan ta del av för etableringen i det svenska samhälls- och arbetslivet. Informationen ska skickas ut i samband med beslutet om uppehållstillstånd. Migrationsverket informerar redan i dag via sin webbsida om vilka aktörer som en nyanländ person kan behöva kontakta. Uppdraget att ta fram och skicka ut ett skriftligt informationsblad handlar främst om att komplettera nuvarande kanaler för att sprida den information som myndigheten i dag erbjuder på internet.

8.6.3 Länsstyrelserna

Utredningen föreslår i avsnitt 7.7.2 att Länsstyrelserna ges i uppdrag att kartlägga vilket behov av stöd som nyanlända föräldrar har i föräldraskapet samt vilka föräldrastödsprogram som kommuner, landsting och andra aktörer anordnar för nyanlända föräldrar. Upp-

⁸ Under förutsättning att förslag i Ds 2012:24 genomförs och kommunernas skyldighet att erbjuda samhällsorientering utvidgas till att omfatta även nyanlända anhöriginvandrare.

draget utgör ett särskilt uppdrag inom ramen för det övergripande ansvar som Länsstyrelserna har för bland annat uppföljning av insatser för nyanlända på regional och kommunal nivå. Länsstyrelserna har genomfört liknande särskilda uppdrag under tidigare år. År 2009 fick Länsstyrelserna till exempel i uppdrag att kartlägga befintlig samhällsinformation för nyanlända invandrare på lokal och regional nivå samt att utveckla en webbaserad portal för samhällsinformation.

8.6.4 Skolverket

Utredningen förslår i avsnitt 7.5.2 att Skolverket ges i uppdrag att besluta om och fördela bidrag till försöksverksamheter med öppen förskola där nyanlända föräldrar ges möjlighet till språkträning och planering för framtiden. Uppdraget ligger i linje med Skolverkets övergripande ansvar att styra, stödja och följa upp kommuners utbildningsverksamhet och övriga pedagogiska verksamhet. Uppdraget knyter även an till ett annat regeringsuppdrag som Skolverket fick i regleringsbrevet för 2012, enligt vilket myndigheten, med start 2013, vartannat år ska redovisa en samlad bedömning av utvecklingen inom bl.a. den öppna förskolan. Ytterligare ett regeringsuppdrag med kopplingar till den föreslagna försöksverksamheten är satsningen på grundskolor i utanförskapsområden, som Skolverket genomför mellan 2012 och 2014. Satsningen är inriktad mot de 15 stadsdelar som ingår i regeringens arbete med urban utveckling, vilka utredningen bedömer också kommer ha behov och intresse av att delta i försöksverksamheten med öppna förskolor.

8.7 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Utredningens förslag innebär ingen förändring i ansvarsförhållandet mellan stat och kommun. Däremot tydliggör förslagen det statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken för gruppen nyanlända invandrare. Under perioden 2005–2010 var det sex procent av de nyanlända övriga anhöriginvandrarna som var inskrivna hos Arbetsförmedlingen som också anvisades till ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en subventionerad anställning vid första inskrivningstillfället. Genom introduktionsgarantin får Arbetsförmedlingen tillgång till en bredare och mer sammanhållen verktygs-

låda av insatser att anvisa nyanlända sökanden till. Utredningens förslag förväntas även medföra att andelen nyanlända övriga anhöriginvandrare som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen ökar.

Introduktionsgarantin ger nyanlända anhöriginvandrare möjligheter att delta i kvalificerande och arbetsförberedande insatser med aktivitetsstöd. I dag har nästan fyra av tio utrikes födda mottagare av ekonomiskt bistånd arbetslöshet som främsta försörjningshinder, och för ytterligare 13 procent utgör språkhinder skälet till behov av ekonomiskt bistånd. För att dessa personer ska kunna bli självförsörjande behöver de stöd med både arbetsförberedande insatser och möjligheter att bygga på sin befintliga kompetens med studier på t.ex. komvux och sfi. Ett statligt ansvar för arbetsmarknadspolitiken innebär med introduktionsgarantin att arbetslösa nyanlända i likhet med övriga arbetslösa erhåller en statlig ersättning vid deltagande i kompetenshöjande insatser som syftar till att öka möjligheterna till arbete och självförsörjning.

Vuxenutbildning, sfi och samhällsorientering är kommunala ansvarsområden. För att Arbetsförmedlingen ska kunna fullgöra sitt arbetsmarknadspolitiska ansvar att ge nyanlända ett sammanhållet och samordnat stöd för etableringen i arbetslivet krävs därför att myndigheten samverkar med kommunen. Utredningens förslag syftar till att tydliggöra kommunernas roll som en viktig medaktör för nyanländas etablering på arbetsmarknaden, samt till att förbättra förutsättningarna för samverkan. Flera kommuner har även tagit fram väl fungerande arbetsförberedande insatser som Arbetsförmedlingen bör kunna använda för att bredda sitt eget utbud. Den i avsnitt 7.3.1 föreslagna förordningsändringen möjliggör för Arbetsförmedlingen att använda de kommunala arbetsförberedande insatserna utan att detta föregås av ett upphandlingsförfarande.

Käll- och litteraturförteckning

- Akhavan S (2006), *The health and working conditions of female immigrants in Sweden*, Karolinska Institutet.
- Akhavan S (2011), "Invandrade kvinnors hälsa och arbetsvillkor i Sverige" i *Perspektiv på kvinnors hälsa i arbetslivet* (red. Sandmark), Studentlitteratur.
- Andersson B (1992), *Effects of Day-Care on Cognitive and Socio-emotional Competence of Thirteen-Year-Old Swedish School-children*, Child Development vol. 63, s. 20–36.
- Andersson-Joona P och Nekby L (2009), *TIPing the scales towards greater employment chances? Evaluation of a trial introduction program (TIP) for newly arrived immigrants based on a random program assignment*, IZA Discussion Paper No. 4072.
- Andersson Joona P och Wadensjö E (2011), "Lärdomar från bemanningsbranschen", i *Lyckad invandring. Tio svenska forskare om hur man når framgångar* (red. Sandelind och Ådahl), FORES.
- Andrén T (2011), *Kvinnors och mäns arbetsutbudspreferenser: analys med en strukturell diskret arbetsutbudsmodell*, Konjunkturinstitutet, specialstudier nr 24.
- Arbetsförmedlingen (2011), *Utrikes födda kvinnor i utanförskap*, Arbetsförmedlingens återsrapportering 2011.
- Arbetsförmedlingen (2012a), *Nyanländas etablering – reformens första år*, Arbetsförmedlingens återsrapportering 2011.
- Arbetsförmedlingen (2012b), *Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet*, Arbetsförmedlingens återsrapportering 2012.
- Arbetsförmedlingen (2012c), *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2012. Prognos för arbetsmarknaden 2012–2013*, 2012-06-12.
- Arbetsförmedlingen (2012d), *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2011*, Arbetsförmedlingens återsrapportering 2012.

- Arbetsförmedlingen (2012e), *Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet 2a. Månadsrapport 2012-08-31*, Arbetsförmedlingens återrapportering 2012.
- Bayard-Burfield L, Sundquist J och Johansson S E (2001), "Ethnicity, self-reported psychiatric illness, and intake of psychotropic drugs in five ethnic groups in Sweden", i *Journal of Epidemiology and Community Health*, 55, 657–664.
- Bethoui A (2006), "Om de hade föräldrar födda på rätt plats", Expertbilaga till *Rapport Integration 2005*, Integrationsverket.
- Bethoui A (2007), "The Distribution and return of social capital: Evidence from Sweden", i *European Societies*, 9, 383–407.
- Björklund A, Edin P A, Holmlund B och Wadensjö E (2006), *Arbetsmarknaden*, SNS förlag.
- Björklund A och Jänti M (2011), *Inkomstfördelningen i Sverige*, SNS.
- Booth A och Nolen P (2012), "Choosing to Compete: How Different Are Girls and Boys?", i *Journal of Economic Behavior and Organization*, 81 (2), 542–555.
- Calmfors L, Forslund A och Hemström M (2002), *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter?*, IFAU Rapport 2002:8.
- Carlsson M (2003), *Svenska för invandrare – brygga eller gräns? Syn på kunskap och lärande inom SFI-undervisningen*, Studentlitteratur.
- Carlsson M och Skedinger P (2011), *Reglering eller diskriminering – vad hindrar etablering?*, FORES Studie 2011:4.
- Clausen J, Heineen E, Hummelgaard H, Husted L och Rosholm M (2009), "The effects of the introduction policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark", i *Labour Economics*, 16, 409–417.
- Coker TR, Elliott MN, Kanouse DE, Grunbaum JA, Gilliland MJ, Tortolero SR, Cuccaro P, Schuster MA (2009), "Prevalence, characteristics, and associated health and health care of family homelessness among fifth-grade students", i *American Journal of Public Health*, Aug 99(8):1446–52.
- Dahlberg M, Edmark K, Hansen J och Mörk E (2009), *Fattigdom i folkhemmet – från socialbidrag till självförsörjning*, SNS Välfärdsrapport 2009.

- Dahlberg M, Johansson K och Mörk E (2008), *Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar*, IFAU-rapport 2008:34.
- Datta Gupta N, Smith N och Verner M (2008), "Perspective article: the impact of Nordic countries' family friendly policies on employment, wages, and children", i *Rev Econ Household* 6:65–89.
- Delander L m.fl. (2005), "Integration of Immigrants – The Role of Language Proficiency and Experience", i *Evaluating Review*, vol. 29, s. 24–41.
- De Luna X, Forslund A och Liljeberg L (2008), *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning under perioden 2002–2004*, IFAU Rapport 2008:1.
- Dir. 2011:81, *Ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare*, Utbildningsdepartementet.
- Dir. 2011:92, *Översyn av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå*, Utbildningsdepartementet.
- Dir. 2012:54, *Förskoleplats i tid*, Utbildningsdepartementet.
- Djuve A B och Pettersen H C (1999), *Må de vare ute om vinteren? Oppfatninger om barnehager i fem etniske grupper i Oslo*, Fafo-rapport 262.
- Djuve A B, Kavli H C och Hagelund A (2011), *Kvinner i kvalifisering. Introduktjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*, Fafo-rapport 2011:02.
- Drøpping J A och Kavli H C (2002), *Kurs for arbeid? Norskopplæring og yrkesdeltagelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere*, Fafo-rapport 387.
- Ds 2007:52, *Vårnadsbidrag – Familjepolitisk reform*, Socialdepartementet.
- Ds 2008:36, *Fler i arbete: Grunden för framtidens välfärd*, Finansdepartementet.
- Ds 2012:24, *Utökad målgrupp för samhällsorientering*, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Ds 2012:26, *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m.*, Socialdepartementet.
- Dyke A och James L (2009), *Immigrant, muslim, female: triple paralysis?*, Quilliam Foundation.

- Eby L, Allen T, Evans S, Ng T och DuBois D (2008), "Does mentoring matter? A multidisciplinary meta-analysis comparing mentored and non-mentored individuals", i *Journal of Vocational Behavior*, 72, 254–267.
- Ekström E (2003), *Inkomsteffekter av kommunal vuxenutbildning*, IFAU Rapport 2003:13.
- Eldestrand A och Berggren S (2011), *Från osynliga till synliga. En studie av invånare i norra Botkyrka som står helt utanför arbetsmarknad och bidragssystem*, Botkyrka kommun.
- Eriksson R, Nordström Skans O, Sjögren A och Åslund O (2007), *Ungdomars och invandrares inträde på arbetsmarknaden 1985–2003*, IFAU Rapport 2007:18.
- Eriksson S (2010), "Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden", i *Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88.
- Eriksson S, Johansson P och Langenskiöld S (2012), *Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen*, IFAU Rapport 2012:13.
- Europeiska kommissionen (2007), *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*, Second edition, Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet.
- Europeiska kommissionen (2010), *Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området*, Tredje utgåvan, Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet.
- Folkhälsoinstitutet (2006), *Diskriminering – ett hot mot folkhälsan*, Slutrapport från projektet Diskriminering och hälsa, Statens folkhälsoinstitut R 2006:22.
- Folkhälsoinstitutet (2009), *Child day care center or home care for children 12–40 months of age – what is best for the child? A systematic literature review*.
- Forslund A och Vikström J (2011), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU Rapport 2011:7.
- Fölster S (2012), *Utanför utanförskapet*, Svenskt Näringsliv.
- Företagarna (2010), *Invandrares företagande. Sammanställning från Företagarna*.

- Försäkringskassan (2010), *Outnyttjad föräldrapenning. En studie av föräldrapenningdagar som inte har använts*, Socialförsäkringsrapport 2010:14.
- Försäkringskassan (2012), *Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken*, dnr: 005553-2012.
- Gerdes C och Wadensjö E (2008), *Immigrants from the New EU Member States and the Swedish Welfare State*, Sieps 2008:9.
- Gneezy U, Niederle M och Rustichini A (2003), "Performance in competitive environments: Gender differences", i *Quarterly Journal of Economics*, August, 1049–1074.
- Hammarstedt M och Månsson J (2011), *Mentorsprogram för invandrare, en forskningsöversikt*, Internt arbetsmaterial från Ungdomsstyrelsen.
- Hedberg C (2009), *Intersections of immigrant status and gender in the Swedish Entrepreneurial landscape*, Working Paper 2009:8, SULCIS.
- Hedblom A (2003), *Janusansiktet i aktiveringspolitiken – utvärdering av aktiveringspolitiken i storstadssatsningen*, Malmö Stad.
- IMDi (2007), *Kvinner og arbeid. Utfordringerfor kvinner med innvanderbakgrunn*, Rapport 3-2007.
- IMDi (2009), *Hjemmeværende innvanderkvinner – en undersøkelse i Groruddalen og Søndre Nordstrand*, Rapport 4-2009.
- Ingvarsdotter K (2011), *Mental ill health and diversity: Researching human suffering and resilience in a multicultural context*, Health and Society Doctoral Dissertation 201:2, Malmö University.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2006), *Den individuella handlingsplanens roll för kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen*, IAF 2006:7.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2012), *Ekonomiska drivkrafter i bostadsbidragssystemet. En utvärdering av individuella inkomstgränser för makar med barn*, Rapport 2012:6.
- Integrationsverket (2005), *Introduktion för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004. Integrationsverkets uppföljning av introduktionen för flyktingar och invandrare*.
- Integrationsverket (2006), *Rapport Integration 2005*.
- Integrationsverket (2007), *Ett förlorat år. En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader*.

- Johansson P och Åslund O (2006), *Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – teori, praktik och effekter*, IFAU Rapport 2006:6.
- Kavli H, Hagelund A, och Bråthen M (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*, Fafo-rapport 2007:34.
- Kavli H (2004), ”Cooking class or carpentry shop. Gender bias in government qualification programs”, i *Barrierer på arbeidsmarkedet for kvinner med innvandrerbakgrunn*, Nordiska Ministerrådet APN 2004:706.
- Kavli H och Nadim M (2009), *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*, Forskningsstiftelsen Fafo, Fafo-rapport 2009:39.
- Kennerberg L (2009), *Hur försörjer sig nyanlända invandrare som inte deltar i sfi?*, IFAU Rapport 2009:9.
- Kennerberg L och Åslund O (2010), *Sfi och arbetsmarknaden*, IFAU Rapport 2010:10.
- Klintehäll M (2008), *Flyktingskap och återvandring – Exilen som temporärt tillstånd*, Lunds universitet.
- Konjunkturinstitutet (2008), *Timmar, kapital och teknologi - vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring*, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008, SOU 2008:14.
- Kontigo (2010), *Utvärdering av Beyond Borders, Migrationsverkets hbt-projekt*, Återrapportering till Migrationsverket.
- Lagerström J (2011), *Vilken betydelse har arbetsförmedlare för arbetslösas framtida sysselsättning och arbetsinkomst?*, Rapport 2011:10 IFAU.
- Lange A (2005), *Utrikes födda småföretagares villkor och verklighet*, NUTEK.
- Lappegård T och Noack T (2009), *Barn, familie og jobb – holdninger og praksis gjennom 30 år. Familie og jobb i ulike kvinnogenerasjoner*, Samfunnsspeilet 1.
- Larsson A C (2011), *Ohälsan tiger inte still. En kartläggning av hinder för integration i arbetslivet*, Remeso, 2011:8.
- Lindberg I och Sandwall K (2007), ”Nobody’s darling? Swedish for adult immigrants: A critical perspective”, i *Prospect*, 22(3): 79–95.

- Lindencrona F, Ekblad S och Johansson–Blight K (2005), *Integration och folkhälsa – en kunskapsöversikt*, en underlagsrapport till Rapport Integration 2005.
- Länsstyrelserna (2011), *Länsstyrelsen – redovisning av uppdrag 82*.
- Länsstyrelserna (2012), *Samhällsorientering för nyanlända. Länsstyrelsernas gemensamma redovisning*, Rapport 2012:10.
- Morra Imas L och Rist R (2009), *Road to results – designing and conducting effective development evaluations*, Världsbanken.
- Mykletunutvalget (2010), *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærværsreform*, Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 2010-02-01.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2012), *Årsrapport 2012. Statistik över yrkeshögskoleutbildning, kvalificerad yrkesutbildning och kompletterande utbildning*, Yh 2012/364.
- Mörk E (2011), ”Från försörjningsstöd till arbete – hur kan vägen underlättas” i *Välfärdsstaten i arbete – inkomstrygghet och omfördelning med incitament till arbete*, Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2011:2.
- Mötesplats Treklängen (2012), *Nyhetsblad nr 2 2012*, Uppsala.
- Nielsen Breidahl K (2007), *Kvinder med anden etnisk baggrund end dansk uden for arbejdsmarkedet i Vejle – ressourcer, fremtidsperspektiver og barrierer*, Videncenter for integration.
- Nordin M och Rooth D O (2008), *Möjligheter till analys av sfi:s effekt på arbetsmarknadsutfall och samhällsdeltagande*, Bilaga 3 till RiR 2008:13.
- Nordström Skans O (2005), *Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga effekter?*, Arbetsmarknad och Arbetsliv, nr 11(3), s. 147–156.
- NOU 2011:7, *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*.
- NUTEK (2007a), *Invandrades företagande. En studie av utlandsfödda företagare i Sverige*, R 2007:22, NUTEK.
- NUTEK (2007b), *Finansieringssituation vid företagande för utrikesfödda män och kvinnor*, R 2007:06, NUTEK.
- Nybom J (2012), ”Activation in social work with social assistance claimants in four Swedish municipalities”, i *European Journal of Social Work*, vol. 14, nr 3, s. 339-361.
- Olli Segendorf Å (2005), *Job search strategies and wage effects for immigrants*, Doctoral Dissertation Series No. 65, Swedish Institute for Social research.

- Olli Segendorf Å och Teljosuo T (2011), *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5.
- Persson A (2011), *Inkomster och fattigdom hos före detta socialbidragstagare*, IFAU 2011:20.
- Pirtillä J och Selin H (2011), *Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?*, Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2011:2.
- Prop. 1995/96:186, *Nya regler för bostadsbidrag*.
- Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*.
- Prop. 1999/2000:129, *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*
- Prop. 2007/08:91, *Vårdnadsbidrag – familjepolitisk reform*.
- Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*.
- Prop. 2009/10:55, *En politik för det civila samhället*.
- Prop. 2009/10:60, *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.
- Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*.
- Prop. 2011/12:100, *2012 års ekonomiska vårproposition*.
- Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*.
- Ramböll Management (2007), *Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring*, Återrapportering till Arbets- og inkluderingsdepartementet.
- Ramböll Management (2010a), *AF fokusgrupper: utrikes födda kvinnor i utanförskap*, Återrapportering till Arbetsförmedlingen.
- Ramböll Management (2010b), *Nyanlända, utrikes födda kvinnor – hinder och barriärer för etablering*, Återrapportering till Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- Ratha D och Xu Z (2008), *Migration and Remittances Factbook 2008*, World Bank Publications.
- Regeringskansliet (2011), *Fickfakta 2011. Statistik om integration*.
- Riksrevisionen (2008), *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter*, RiR 2008:13.
- Riksrevisionen (2011), *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?*, RiR 2011:16.

- Rooth D O och Åslund O (2006), *Utbildning och kunskaper i svenska – framgångsfaktorer för invandrare*, SNS förlag, Stockholm.
Rskr. 2008/09:155.
- Salonen T (2012a), *Barns ekonomiska utsatthet*, Årsrapport 2012, Rädda Barnen.
- Salonen T (2012b), *Befolkningsrörelser, försörjningsvillkor och bostadssegregation – En sociodynamisk analys av Malmö*, Malmö stad.
- Salonen T och Ulmestig R (2004), *Det nedersta trappsteget. En studie av kommunal aktivering*.
- Sandmark H (2011), *Perspektiv på kvinnors hälsa i arbetslivet*, Studentlitteratur.
- Sarvimäki M och Härmäläinen K (2010), *Assimilating Immigrants. The impact of an Integration Program*, Discussion Paper Series CPN No 19/10, Centre for Research and Analysis of Migration.
- SCB (2009), *Integration – utrikes födda på arbetsmarknaden*, Integration: Rapport 2.
- SCB (2010), *Övertäckning i Registret över totalbefolkningen*, 2010:5.
- SCB (2011), *Åruterövandring efter tid i Sverige*, Befolkning och välfärd 2011:1.
- SCB (2012a), *Nyttjande av kommunalt vårdnadsbidrag. Statistik för perioderna 1 juli 2011–31 december 2011 samt belår 2011*.
- SCB (2012b), *Nu för tiden. En undersökning om svenska folkets tidsanvändning år 2010/11*, LE Levnadsförhållanden.
- SKL (2007), *Introduktion av nyanlända – kartläggning av hinder*, Programberedningen för integration i arbetslivet.
- SKL (2009), *Matcha eller rusta? Arbetsförmedlingens framtida insatser för nyanlända invandrare*.
- SKL (2011), *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*.
- Skolinspektionen (2010), *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål*, Skolinspektionens rapport 2010:7.
- Skolinspektionen (2011a), *Ändamålsenlighet och resultat i sfi. Kvalitetsgranskning*, Rapport 2011:6.
- Skolinspektionen (2011b), *Riktad tillsyn inom området svenskundervisning för invandrare (sfi)*.

- Skolverket (2009), *Tillgänglighet till förskoleverksamhet 2008/2009*, Rapport 2009-03-31.
- Skolverket (2011a), *Redovisning av regeringsuppdrag att förbereda och genomföra insatser inom yrkesvux*, Rapport 2011-10-01.
- Skolverket (2011b), *Redovisning av uppföljning av kvalitetshöjande medel för insatser inom svenskundervisning för invandrare (sfi)*, Rapport 2011-03-23.
- Skolverket (2012), *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. En studie av nationell statistik och kommunal praktik*, Rapport 372.
- SKR (2012), *Ur barnens perspektiv – ett metodmaterial med fokus på barns upplevelser av våld i nära relationer*.
- Socialstyrelsen (2000), *Olika villkor - olika hälsa. En studie bland invandrare från Chile, Iran, Polen och Turkiet*, Invandrades levnadsvillkor 4, SoS- rapport 2000:3.
- Socialstyrelsen (2009), *Folkhälsorapport 2009*, Rapport nr 2009-126-71.
- Socialstyrelsen (2010), *Social rapport 2010*.
- Socialstyrelsen (2011), *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2010*.
- Socialstyrelsen (2012), *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2011*.
- Sofisam (2010), *Handbok*, framtagen av Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen Försäkringskassan, tillsammans med Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting och Sociala Arbetskooperativens Intresseorganisation.
- SOU 2010:37, *Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet*.
- SOU 2011:19, *Tid för snabb flexibel inlärning*.
- SOU 2012:9, *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning*.
- SOU 2012:31, *Sänkta trösklar – högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet*.
- SOU 2012:45, *Kvinnor och barn i rättens gränsland*.
- Stadsrevisionen Stockholms Stad (2007), *Revisionsrapport stadens flyktingmottagande*, dnr 420/83-07.
- Statskontoret (2004), *Individuella handlingsplaner vid arbetsförmedlingen*, Statskontoret 2004:15.

- Statskontoret (2009), *Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare*, Statskontoret 2009:02.
- Statskontoret (2011), *Delredovisning av uppdraget om subventionerade anställningar – statistiskt sifferunderlag*, dnr 2011/181-5.
- Statskontoret (2012a), *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader. Kartläggning, analys och förslag till förbättrad redovisning*, Statskontoret 2012:16.
- Statskontoret (2012b), *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*, Statskontoret 2012:22.
- Stenberg A och Westerlund O (2007), "Does Comprehensive Education Work for the Unemployed?" i *Labour Economics*.
- Stiftelsen Mangfald i arbetslivet (2010), *Metodeutprovning Ny Sjanse*, IMDi.
- Svantesson E (2006), *Determinants of immigrants' early labor market integration*, Working paper series no 2 2006, Örebro University.
- Svantesson E och Aranki T (2006), *Do introduction programs affect the probability of immigrants getting work?*, Working paper series no 3 2006, Örebro University.
- Sweco Eurofutures (2012), *Uppföljning av SFI-studerande 2008 inom SFI Stockholm*, Återrapporering till Arbetsmarknadsförvaltningen Stockholms Stad.
- Thomsson H och Hoflund L (2000), *Vem ska hjälpa vem? En kritisk analys av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till kvinnor med invandrarbakgrund*, IFAU 2000:9.
- Thorén K (2012), *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*, Rapport till Riksdagens arbetsmarknadsutskott.
- Tillväxtverket (2010), *Utlandsföddas företagande i Sverige 2010*, Stockholm.
- Tinghög P (2009), *Migration, Stress and Mental Ill Health: Post-migration Factors and Experiences in the Swedish Context*, Dissertations on Health and Society No. 16, Linköping University.
- Ungdomsstyrelsen (2012), *Yrkesmentorer för nyanlända invandrare. Delrapport om försöksverksamheter för nyanländas etablering på arbetsmarknaden*.

- USK (2011), *Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad. Rapport 2010*, Socialförvaltningen Stockholms stad.
- Vikman U (2010), *Hur påverkar tillgång till barnomsorg arbetslösa föräldrars sannolikhet att få arbete?*, IFAU-rapport 2010:06.
- von Bahr J (2012), *Varför är det så svårt för utrikes födda att få jobb i Sverige? Internationell benchmarking av svensk politik*, Timbro.
- Västerås kommun (2010), *Resultatredovisning av samverkansprojekt 2009–2010 med Folkhälsobyråns NEP-informatörer*, Socialkontor ekonomi.
- Wong C, Eccles J och Samero A (2003), "The Influence of Ethnic Discrimination and Ethnic Identification on African American adolescents. School and Socioemotional Adjustment", i *Journal of Personality*, Volume 71, Issue 6.
- Århammar A (2004), *Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04, SOU 2004:73.
- Åslund O och Rooth D O (2007), "Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings", i *Economic Journal*, vol. 117, no. 518, pp. 422–448.

Kommittédirektiv



Ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare

Dir.
2011:88

Beslut vid regeringssammanträde den 13 oktober 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. Utredaren ska

- utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat arbetskraftsdeltagande för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare som inte omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
- analysera vilka ekonomiska incitament som påverkar nyanlända utrikes födda kvinnors och anhöriginvandrades arbetskraftsdeltagande och deltagande i etableringsinsatser,
- kartlägga uttaget av föräldrapenning bland nyanlända utrikes födda kvinnor och män,
- föreslå åtgärder som ökar möjligheterna för nyanlända utrikes födda kvinnor och män att kombinera föräldraskap med arbete och deltagande i etableringsinsatser, samt
- föreslå åtgärder som säkerställer att nyanlända får en individuellt anpassad etablering som är likvärdig för kvinnor och män.

Egenföretagande ska betraktas som en möjlighet till arbetskraftsdeltagande.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som behövs. I uppdraget ingår inte att lämna författningsförslag inom föräldraförsäkringens område.

Uppdraget att kartlägga uttaget av föräldrapenning bland nyanlända utrikes födda kvinnor och män ska redovisas senast den

1 mars 2012. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 oktober 2012.

Bakgrund

Kommunerna har tidigare haft ett samlat ansvar för att introducera nyanlända invandrare i samhället och på arbetsmarknaden. Utformningen av de insatser som kommunerna genomfört har skiljt sig åt mellan olika delar av landet och uppföljningar har visat att det har tagit lång tid för många av de nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden.

Etableringsreformen - ett steg framåt för ett ökat arbetskraftsdeltagande

Ett stort steg för att förbättra etableringen för nyanlända invandrare togs när riksdagen i mars 2010 antog propositionen Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60). Reformen innebär att staten tar över ansvaret för nyanländas etablering från kommunerna. För att tydliggöra vikten av en snabb arbetsmarknadsetablering har Arbetsförmedlingen fått det statliga huvudansvaret och är samordnande myndighet. Reformens syfte är att ge nyanlända invandrare bättre förutsättningar för egenförsörjning och att stärka deras deltagande i arbets- och samhällslivet. Varje nyanländ ska få professionellt stöd för att så snabbt som möjligt lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning samt få kännedom om de skyldigheter och rättigheter som gäller i Sverige. Den nyanlände har rätt till en individuell etableringsplan och etableringsersättning vid aktivt deltagande i etableringsinsatser. En nyanländ med etableringsplan har också rätt att välja en etableringslots. Lotsen är en fristående aktör som arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen och som ska stödja den nyanlände att hitta arbete.

Vid utformningen av etableringsplanen ska hänsyn tas till den nyanländes tidigare arbetslivserfarenhet och utbildningsbakgrund. Särskild hänsyn ska också tas till den nyanländes familjesituation och hälsa.

Kommunerna har även fortsättningsvis ansvar för viktiga delar av nyanländas etablering, bland annat för utbildning i svenska för

invandrare (sfi) och annan vuxenutbildning samt för att tillhandahålla förskoleplatser. Kommunerna ansvarar också för att erbjuda nyanlända samhällsorientering.

Vilka omfattas av etableringsreformen?

Vilka som omfattas av etableringsreformen framgår av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (i fortsättningen kallad etableringslagen). Det är flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga i åldern 18-64 år, om de sökt uppehållstillstånd inom två år efter den skyddsbehövande. Antalet nyanlända som ingår i målgruppen skiftar från år till år och utgör en mindre del av de personer som får uppehållstillstånd. År 2010 ingick 9 200 personer i målgruppen. Av dessa var 3 000 personer anhöriga och 45 procent var kvinnor.

Insatser till anhöriginvandrare som inte omfattas av etableringslagen

Under 2010 fick cirka 74 000 personer mellan 18 och 64 år uppehållstillstånd i Sverige av olika skäl. Anhöriginvandrare utgör en växande andel av dem som får uppehållstillstånd i landet. Anknytning till en person som redan bor i landet är i dag en av de vanligaste grunderna för uppehållstillstånd. År 2010 fick nästan 19 000 personer mellan 18 och 64 år uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning. Av dessa ingick omkring 17 000 personer inte i den målgrupp som omfattas av etableringslagen. Drygt 60 procent av anhöriginvandrarna är kvinnor. Kvinnor är därmed överrepresenterade i den grupp nyanlända som inte har rätt till särskilda etableringsinsatser eller etableringsersättning.

De flesta anhöriginvandrare ingår således inte i den målgrupp som omfattas av etableringslagen. De har därmed varken rätt till etableringsplan eller tillgång till Arbetsförmedlingens särskilda insatser för att hjälpa vissa nyanlända att snabbt komma i arbete. När kommunerna hade ett samlat ansvar för introduktionen av nyanlända invandrare inkluderade de ofta även anhöriginvandrare, som inte ingick i målgruppen, om dessa personer hade behov av särskilda insatser. Med de ändrade ansvarsförhållanden mellan stat och kommun som etableringsreformen innebär riskerar anhöriginvandrare som inte ingår i målgruppen för etableringslagen att bli

utan särskilt stöd under den första tiden i Sverige. Arbetsförmedlingens generella insatser för att främja en snabb etablering blir det som finns att tillgå. Anhöriginvandrare som inte ingår i målgruppen för etableringslagen har inte heller rätt till etableringsersättning. Däremot är även denna grupp berättigad till bostädningsbaserade ersättningar och bidrag som föräldrapenning, barnbidrag och bostadsbidrag. För personer som inte klarar sin försörjning på annat sätt blir försörjningsstöd aktuellt, vilket är förknippat med mycket höga marginaleffekter för inträde på arbetsmarknaden, dvs. för varje krona de tjänar minskar försörjningsstödet med samma belopp. Försörjningsstöd eller introduktionsersättning har dock varit mindre vanligt förekommande bland dessa anhöriginvandrare jämfört med dem som omfattas av etableringslagen. Våren 2010 infördes nya bestämmelser om försörjningskrav vid vissa fall av anhöriginvandring som innebär att personer som vill att anhöriga ska komma till Sverige måste kunna försörja sig själva och ha en lämplig bostad för sig och de anhöriga. Försörjningskravet gäller dock långt ifrån alla personer. Inga barn eller barnfamiljer omfattas. Försörjningskravet gäller inte heller svenska medborgare, utlänningar som bott i Sverige i fyra år, flyktingar eller vissa personer som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Undantag från försörjningskravet kan dessutom medges helt eller delvis om det finns särskilda skäl.

Långsam etablering för utrikes födda kvinnor

Sysselsättningsnivån bland utrikes födda kvinnor är cirka tio procentenheter lägre än bland utrikes födda män. Den genomsnittliga tiden från invandring till arbete är också längre för utrikes födda kvinnor. För dem som ingår i målgruppen för etableringslagen, dvs. flyktingar, skyddsbehövande och anhöriga till dessa som sökt uppehållstillstånd inom två år efter den skyddsbehövande, är mediantiden från folkbokföring i Sverige till sysselsättning tio år för kvinnorna. Det är mer än dubbelt så lång tid som för männen i samma grupp. Tre år efter invandringen är 50 procent av männen men enbart 22 procent av kvinnorna förvärvsarbetande. Anhöriginvandrade kvinnor som inte ingår i målgruppen för etableringslagen har ett etableringsmönster som påminner om de skyddsbehövandes. Tre år efter folkbokföring har nära hälften av dessa kvinnor aldrig registrerats som sysselsatta.

Det tar således betydligt längre tid för nyanlända utrikes födda kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden än det tar för nyanlända män. Kvinnorna deltar också i mindre utsträckning i etableringsinsatser. Särskilda insatser som genomförts för att påskynda etableringen på arbetsmarknaden har dessutom haft mindre effekt för kvinnor än för män.

För att få kunskap om de bakomliggande orsakerna till den svaga arbetsmarknadsetableringen har Ramböll Management på uppdrag av dåvarande Integrations- och jämställdhetsdepartementet genomfört en kartläggning av hinder och barriärer för nyanlända utrikes födda kvinnor att delta i etableringsinsatser och etablera sig på arbetsmarknaden. Studien, som presenterades i juni 2010, är särskilt inriktad på kvinnor som är anhöriga till skyddsbehövande, dvs. kvinnor som ingår i målgruppen för etableringslagen. I rapporten Nyanlända utrikes födda kvinnor – hinder och barriärer för etablering (dnr A2011/72/IU) redovisas nyanlända utrikes födda kvinnors etableringsmönster. Av rapporten framgår att nyanlända utrikes födda kvinnor i många avseenden har sämre förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden än nyanlända män. Kvinnorna har lägre utbildningsnivå, mindre arbetslivserfarenhet och sämre hälsa. Kvinnorna tar också det största ansvaret för hem- och familjeliv och påbörjar ibland sin etablering senare än män, eller gör avbrott i etableringen, på grund av uttag av föräldrapenning och väntan på förskoleplats för barnen. Kvinnornas uttag av föräldrapenning är en av de vanligaste orsakerna till avbrott i etableringen på arbetsmarknaden.

Strukturell ojämställdhet och ojämlikhet försvårar och försenar också nyanlända kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Om kvinnorna deltar i etableringsinsatser är kontakterna med Arbetsförmedlingen inte lika frekventa som för männen. Förväntningarna på kvinnornas aktivitet är låga från myndigheternas håll och de insatser som erbjuds kvinnorna utgår också ofta från stereotypa föreställningar om kön och etnicitet.

Sammantaget tycks olika samverkande hinder finnas som bidrar till att etableringsprocessen för vissa nyanlända kvinnor kan bli försenad, utdragen eller kvalitetsmässigt undermålig, vilket hindrar en snabb etablering på arbetsmarknaden. Orsaker till den bristande arbetsmarknadsetableringen tycks finnas både i individens förutsättningar och i de strukturer som präglar de system som de möter.

Särskilt uppdrag till Arbetsförmedlingen

Regeringen har tidigare uppdragit åt Arbetsförmedlingen (dnr A2009/1763/AE) att genomföra ett pilotprojekt som syftar till att identifiera framgångsrika metoder för att minska utanförskapet bland utrikes födda kvinnor som inte deltar i arbetskraften. Syftet är att ge denna grupp ett ökat stöd för att bryta utanförskapet och träda in på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har identifierat ett antal bostadsområden i bland annat Sundsvall, Göteborg, Halmstad och Landskrona där projektet genomförts i samarbete med lokala föreningar och andra statliga myndigheter, bland annat Försäkringskassan. Pilotverksamheten startade hösten 2009 och en slutrapport lämnades den 1 april 2011.

Behovet av en utredning*En snabbare etablering i arbetslivet för nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare behövs*

Att öka sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet är prioriterade frågor för regeringen. Den långsamma etablerings-takten bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare innebär att många kan fastna i långtidsarbetslöshet och i en långvarig ekonomiskt utsatt situation. Integrationen i det svenska samhället försvåras. Lågt arbetskraftsdeltagande medför samhällsekonomiska kostnader och ökade utgifter för både stat och kommun.

En effektiv integrationspolitik förutsätter en snabbare etablering i arbetslivet för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. Även om etableringsreformen förväntas bidra till både bättre och snabbare etablering för nyanlända finns det risk för att framför allt kvinnorna inte deltar i tillräcklig omfattning. Olika lösningar på de hinder som kan orsaka kvinnornas bristande arbetsmarknadsetablering måste därför identifieras. Syftet ska vara att uppnå ett ökat arbetskraftsdeltagande så att riskerna för långvarigt utanförskap och fattigdom minskar. Ett ökat arbetskraftsdeltagande och sysselsättning bland utrikes födda kvinnor och andra anhöriginvandrare kan uppnås genom att de kommer i anställning men också genom att fler i gruppen startar egna företag. Ett ökat egenföretagande är en viktig del i arbetet mot utanförskap och för ökad ekonomisk delaktighet.

Till detta kommer den stora gruppen av anhöriginvandrare som inte ingår i målgruppen för etableringslagen, där kvinnorna också utgör en majoritet. Det är väsentligt att såväl kvinnor som män i denna grupp ges bättre förutsättningar att snabbare komma in på arbetsmarknaden.

Föräldraskap och deltagande i etableringsinsatser

Nyanländas etablering i samhället och arbetslivet måste kunna ske med kontinuitet och utan längre avbrott. Kommunen har en lagstadgad skyldighet att erbjuda en förskoleplats inom fyra månader från det att ansökan kommit in samtidigt som det är angeläget att etableringen kan påbörjas så tidigt som möjligt. Därför kan väntan på förskoleplats, särskilt om den blir längre än fyra månader, utgöra en risk för uppskjuten arbetsmarknads-etablering som huvudsakligen drabbar kvinnor. Regeringen framförde i budgetpropositionen för 2012 att den kommer att se över vilka ytterligare åtgärder eller incitament som kan riktas mot kommunerna för att fler ska erbjuda förskoleplats i tid.

Det är samtidigt angeläget att formella krav på en förskoleplats inte blir ett hinder för deltagande i etableringsinsatser, utan att det görs möjligt för båda föräldrarna att kunna delta genom att insatserna erbjuds på flexibla tider. Det måste skapas lösningar som ger möjligheter för föräldrarna att kombinera föräldraskap och deltagande i etableringsinsatser.

Det behöver också finnas möjligheter för nyanlända att på olika sätt kombinera uttag av föräldrapenning med etableringsinsatser på motsvarande sätt som föräldrapenninguttag i dag kan kombineras med arbete, exempelvis genom att ta ut halv föräldrapenning och arbeta halvtid. Det finns i dag ingen djupare kunskap om utrikes födda kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning eller om, och i så fall hur, detta kan tänkas bidra till att en etablering på arbetsmarknaden försvåras. Till detta kommer att de etableringsinsatser som finns inte erbjuds på flexibla tider som gör det möjligt för båda föräldrarna att kombinera föräldradidighet och deltagande i etableringsinsatser.

Etableringsinsatser utifrån individens förutsättningar och på lika villkor oavsett kön

Insatserna för arbetsmarknadsetablering har genom åren också i andra avseenden präglats av bristande flexibilitet med formella krav på förkunskaper och arbetslivserfarenhet m.m. som drabbar lågutbildade, särskilt dem som saknar grundskoleutbildning. För att förbättra möjligheterna att delta i arbetskraften behövs en bättre anpassning av etableringsinsatserna för personer med olika utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet. Kvinnornas möjligheter att bli anställbara och få anställning eller bli företagare påverkas också av ett könsstereotypt aktivitetsutbud. Exempelvis får kvinnorna i mindre utsträckning än män ta del av kvalificerade arbetsförberedande insatser. Detta försvårar ytterligare kvinnornas etablering på arbetsmarknaden. Utökade kontaktytor och nätverk är särskilt viktiga för att öppna vägar för nyanlända kvinnors deltagande i etableringsinsatser. Det måste också utvecklas strukturer för en bättre hantering och uppföljning av bland annat kvinnors hälsa och vid behov måste de kunna erbjudas rehabiliteringsinsatser.

Det är problematiskt att så många nyanlända kvinnor i dag saknar möjlighet att få ta del av etableringsinsatser och få etableringsersättning. En jämställd etableringsverksamhet måste genomsyra hela etableringsprocessen och prioriteras av alla inblandade aktörer.

Uppdraget

Utredaren ska analysera och fördjupa kunskapen om nyanlända utrikes födda kvinnors och anhöriginvandrades förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden och lämna förslag på åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat arbetskraftsdeltagande i denna grupp. Utredaren ska särskilt analysera deltagandet i arbetsförberedande insatser och arbetsmarknadsutfallet för de anhöriginvandrare som inte ingår i målgruppen för etableringslagen och särskilt uppmärksamma kvinnornas möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. Utredaren ska undersöka om det finns behov av särskilda åtgärder för att säkerställa att dessa personer får del av insatser som påskyndar etableringen i arbete och ordinarie utbildning och, om sådant behov finns, föreslå lämpliga åtgärder.

Utredaren ska vidare analysera vilka ekonomiska incitament som påverkar nyanlända utrikes födda kvinnor och anhörigas arbetskraftsdeltagande och deltagande i etableringsinsatser. En kartläggning av nyanlända utrikes föddas uttag av föräldrapenning ska göras. Utredaren ska vidare bedöma vilka åtgärder som kan vara lämpliga att vidta i syfte dels att förbättra nyanlända kvinnors möjligheter att komma in på arbetsmarknaden, dels att öka jämställdheten.

Utredaren ska föreslå åtgärder som ökar möjligheterna för nyanlända utrikes födda kvinnor och män att kombinera föräldraskap med arbete och deltagande i etableringsinsatser.

Utredaren ska föreslå åtgärder som säkerställer att myndigheter och berörda aktörer tillhandahåller en individuellt anpassad etablering som är likvärdig för kvinnor och män.

Utredaren ska beakta egenföretagande som en möjlighet till arbetskraftsdeltagande för denna grupp.

Uppdragets genomförande och redovisning

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta erfarenheter från genomförandet av etableringsreformen och så långt det är möjligt analysera hur denna påverkat kvinnors möjligheter till snabbare arbetsmarknadsetablering. Vidare ska utredaren ta del av Arbetsförmedlingens redovisning av uppdraget att genomföra ett pilotprojekt som syftar till att identifiera framgångsrika metoder för att minska utanförskapet bland utrikes födda kvinnor som inte deltar i arbetskraften (Utrikes födda kvinnor i utanförskap dnr A2011/1928/A). Utredaren ska även göra jämförelser med Norge och Danmark som liksom Sverige har en väl utbyggd föräldraförsäkring och ett högt arbetskraftsdeltagande bland kvinnor i allmänhet.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som behövs för genomförande av förslagen. I uppdraget ingår inte att lämna författningsförslag inom föräldraförsäkringsens område.

Uppdraget att kartlägga av uttaget av föräldrapenningen bland nyanlända utrikes födda kvinnor och män ska redovisas senast den 1 mars 2012.

Utredaren ska beakta pågående reformarbete som har betydelse för utredningsuppdraget.

Utredaren ska analysera förslagen i förhållande till det kommunala självstyret och redovisa om de har några kommunal-ekonomiska konsekvenser.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för barn och ungdomar.

Utredaren ska analysera förslagen i förhållande till Sveriges internationella åtaganden.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 oktober 2012.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Nyanlända utrikes födda på och utanför arbetsmarknaden

Underlagsrapport till AKKA-utredningen (A 2011:06) – Ökat
arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och
anhöriginvandrare.

Av Hans Grönqvist och Susan Niknami 2012-09-13

1. Inledning

Utrikes födda utgör en relativt stor andel av den svenska befolkningen: omkring 14 procent av alla personer i arbetsför ålder är födda i ett annat land än Sverige. Frågan om utrikes föddas arbetsmarknadssituation i Sverige har tidigare varit föremål för ett flertal utredningar och rapporter; se t.ex. Edin och Åslund (2001), Integrationspolitiska maktutredningen (2004), Valfärdsrådets rapport (2006) och Integrationsverket (2006). Generellt sett visar dessa studier att utrikes födda klarar sig sämre på arbetsmarknaden jämfört med individer med en svensk bakgrund samt att det finns stora skillnader också inom gruppen utrikes födda. Skillnaderna är bekymmersamma, inte minst mot bakgrund av att forskning har visat att en initialt svag socioekonomisk ställning bland utrikes födda i stor utsträckning också förs vidare till deras barn som föds i Sverige (se t.ex. Hammarstedt och Palme 2012 eller Niknami 2012). En politik som förbättrar utrikes föddas arbetsmarknadssituation har därför inte bara potential att reducera förekomsten av olika typer av samhällsproblem förknippade med arbetslöshet utan även att minska ojämlikheten i individers möjligheter i nästa generation.

Denna rapport syftar till att belysa nyanländas arbetsmarknadssituation och är den del av den statliga utredningen "Ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare" (A 2011:06). Rapporten uppdaterar resultat i tidigare rapporter genom att studera relativt nyanlända kohorter av utrikes födda. Målgruppen består av flyktingar och anhöriginvandrare som beviljades uppehållstillstånd under åren 2000–2010.

Rapporten är strukturerad på följande sätt. I avsnitt 2 diskuterar vi vårt datamaterial och tillvägagångssätt. Därefter följer resultaten av vår empiriska analys som har delats upp i flera olika avsnitt. Avsnitt 3 ger en övergripande beskrivning av hur sammansättningen av nyanlända har förändrats under studieperioden samt belyser utvecklingen av de nyanländas arbetsmarknadssituation. Avsnitt 4 presenterar fakta vad beträffar nyanländas bakgrunds-egenskaper i termer av ålder, utbildning och familjestorlek. Avsnitt 5 visar i mer detalj hur nyanländas sysselsättningsmönster förändras över tid. Slutligen analyseras i avsnitt 6 vilka individuella bakgrunds-egenskaper som bäst förklarar utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden.

2. Datamaterial och tillvägagångssätt

I vår analys använder vi data från Statistiska centralbyrån (SCB). Datamaterialet täcker samtliga individer i åldern 18 till 64 som folkbokförts i Sverige under åren 2000–2010. För varje individ har vi information om födelseregion, grund för bosättning, arbetsmarknadssituation (arbetslöshet, inkomster, deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser etc.) samt en rad demografiska variabler. Data har huvudsakligen inhämtats från registren STATIV och LISA. Det är värt att påpeka att informationen är helt avidentifierad. Det går därför inte att identifiera enskilda individer.

I delar av analysen har vi valt att fokusera på två kohorter av utrikes födda som anlände till Sverige år 2000 samt år 2005. Fördelen med att endast studera två kohorter istället för samtliga är att resultaten blir mer lättöverskådliga. Att vi valde just dessa två kohorter beror på att vi kan följa dem över en längre period (mellan 5 och 10 år) jämfört med utrikes födda som anlände senare. För att ta hänsyn till att sammansättningen av nyanlända kan ha förändrats över tid valde vi att separera de båda kohorterna med ett femårsintervall.

Eftersom vi endast vill studera nyanlända har vi uteslutit individer som tidigare invandrat till Sverige. I delar av analysen har vi dessutom uteslutit individer över 54 års ålder då vi vill kunna följa personerna över en längre tid. I analysen beaktas individer av naturliga skäl endast så länge de bor i Sverige.

Våra data gör det möjligt att identifiera grund för bosättning. Mer specifikt särskiljer vi i analysen mellan följande orsaker till migration: (i) Arbete, (ii) Studier, (iii) Skyddsbehov, (iv) Familjeband, (v) Anhöriga till skyddsbehövande inklusive västländer, (vi) Anhöriga till skyddsbehövande exklusive västländer. Med västländer avses här Europa, Nordamerika samt Oceanien. Eftersom personer som invandrat på grund av arbete och studier är relativt väletablerade på arbetsmarknaden samt tenderar att utvandra från Sverige tämligen snabbt fokuserar vi huvudsakligen på grupperna (iii)–(vi). Andra indelningar som görs i analysen är med avseende på födelseregion och kön.

De mått på individers inkomster som används i denna studie härrör från ett register med kontrolluppgifter från arbetsgivare som årligen rapporteras in till skattemyndigheterna samt från olika register med uppgifter om offentliga transfereringar. I analysen studeras främst två inkomstslag: förvärvsinkomst och disponibel

inkomst. Förvärvsinkomst definieras som summan av inkomst från arbete och aktiv näringsverksamhet. Det är värt att notera att förvärvsinkomster från t.ex. svartarbete saknas i data. I våra data observeras disponibel inkomst både för individen och för hela hushållet.

Eftersom arbetslöshet förutsätter att individen står till arbetsmarknadens förfogande är det inte möjligt att utifrån administrativa register att avgöra om en individ är arbetslös eller ej. Vi klassificerar istället en individ som sysslös om dennes förvärvsinkomster under ett visst år understiger ett prisbasbelopp (och omvänt som sysselsatt om förvärvsinkomsterna minst uppgår till ett prisbasbelopp). I vissa fall använder vi en alternativ definition där en individ betraktas som sysselsatt om denne fått kontrolluppgift från arbetsgivare någon gång under året. Det är värt att komma ihåg att båda dessa klassificeringar betraktar individer som endast haft mycket begränsad sysselsättning under året som sysselsatta. En person som endast arbetat några få månader under året kan alltså komma att räknas som sysselsatt trots att detta i vissa fall kan tyckas orimligt.

För att mäta individers utbildningsnivå använder vi information om högsta avklarade utbildning. Nyanlända rapporterar sin utbildningsnivå genom en enkät. Eftersom bortfallet är stort och inrapporteringen sker med viss eftersläpning saknas i data utbildningsinformation för många nyanlända de första åren efter folkbokföring. I de fall data saknas har vi i stället valt att använda information för det närmast efterföljande året. Om data även saknas för detta år har vi skapat en indikator för avsaknad av utbildningsinformation. Nackdelen med denna ansats är att det inte går att utesluta att några utrikes födda kan ha hunnit avklara studier i Sverige vilket i så fall överskattar utbildningsnivån. Det är dock rimligt att tro att detta problem är relativt begränsat.

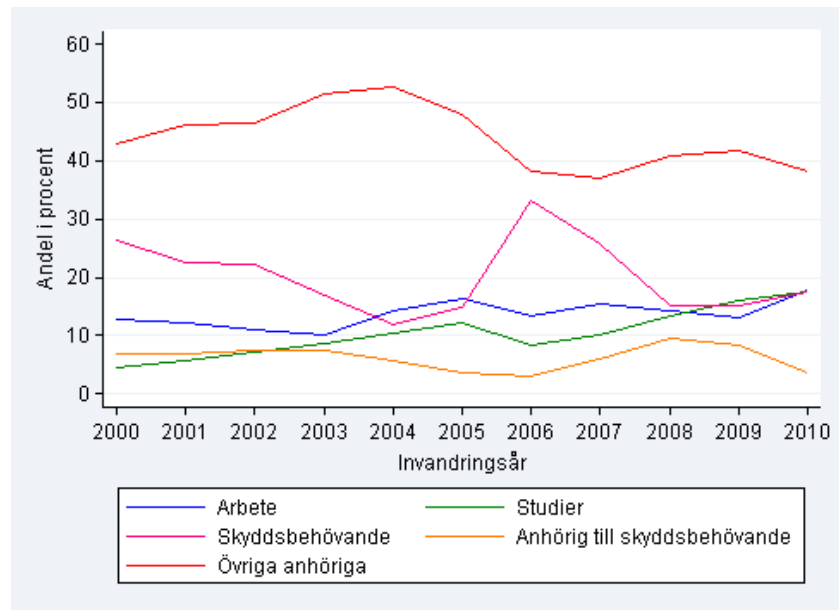
Det är viktigt att påpeka att vi i analysen endast beskriver hur olika samband ser ut och inte i första hand kan förklara vad som orsakar sambanden. För att kunna särskilja orsak och verkan krävs data som genererats från ett slumpmässigt experiment. Dessa data är dock sällsynta (även om de oftare förekommer utomlands) varpå detta är ett generellt problem för studier som använder en icke-experimentell ansats. Ett observerat samband mellan två variabler i våra data skulle därför antingen kunna förklaras med att den ena variabeln de facto påverkar den andra men det går inte att utesluta att variablerna påverkar varandra eller att en tredje variabel påverkar

båda variablerna. Detta metodproblem betonar vikten av att offentliga institutioner alltid bör använda ett experimentförfarande för att kunna utvärdera sin politik och därmed undvika att begränsade resurser felaktigt satsas på undermåliga projekt.

3. Vilka anlände under åren 2000-2010 och hur har deras arbetsmarknadssituation utvecklats?

Under åren 2000-2010 anlände totalt 371 861 individer till Sverige som inte tidigare invandrat till landet. Figur 3.1 visar hur orsak till migration förändrats under denna period. Det är tydligt att den största gruppen av nyanlända utgörs av personer som har invandrat pga. familjeband. I denna grupp ingår personer som ingått äktenskap med en person som är bosatt i Sverige. Vi ser dock att inflödet av denna grupp tenderar minska mot slutet av perioden. Skyddsbehövande utgör den näst största gruppen av nyanlända. Andelen skyddsbehövande ökar år 2006 vilket är en följd av den så kallade tillfälliga asyllagen som gav asylsökande och gömda flyktingar möjlighet till förnyad prövning under året. Detta resulterade ofta i uppehållstillstånd. Andelen anhöriga till skyddsbehövande har varit relativt oförändrad under perioden. Vi ser dock en liten ökning efter 2006 vilket beror på att fler anhöriga anlände åren efter den tillfälliga asyllagen. Vi ser även att andelen arbetskraftsinvandrare är relativt oförändrad och varierar mellan 13 och 18 procent. Andelen personer med studier som grund för bosättning har ökat under nästan hela perioden från omkring 6 procent till strax under 20 procent.

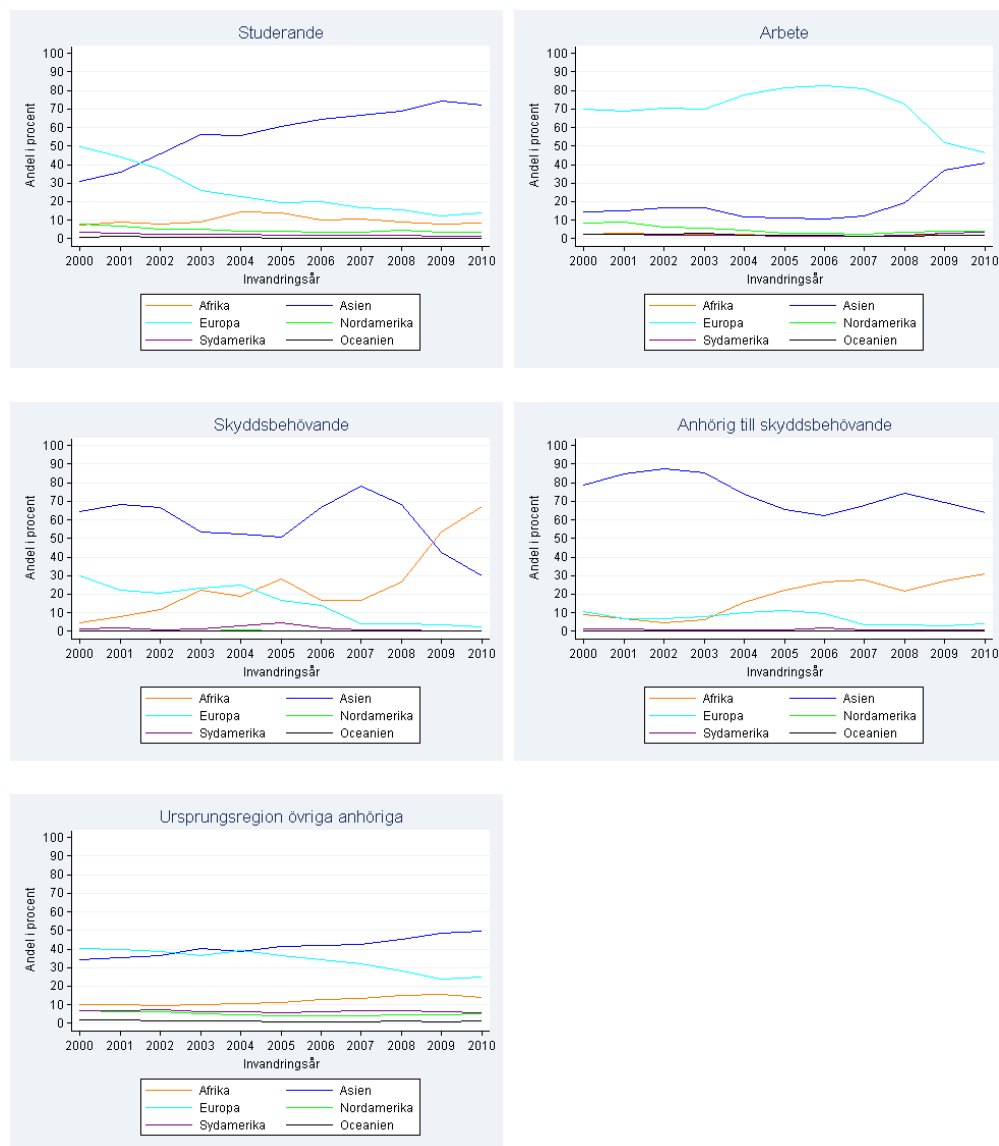
Figur 3.1 Orsak till migration, förändring över tid



Figur 3.2 visar ursprungsregion bland nyanlända under den aktuella tidsperioden uppdelat efter grund för bosättning. Det står klart att bland utrikes födda som anlänt för att studera har andelen med asiatiskt ursprung stadigt ökat samtidigt som andelen personer med europeiskt ursprung har minskat. Tittar vi på personer som beviljats uppehållstillstånd pga. arbete utgörs denna grupp till största del av personer födda i Europa. De senaste åren har dock denna andel minskat samtidigt som andelen personer med asiatiskt ursprung ökat från ungefär 15 till 35 procent. Vi ser också att personer med asiatiskt och afrikanskt ursprung utgör merparten av gruppen skyddsbehövande. År 2010 var nästan samtliga personer som beviljades uppehållstillstånd i Sverige bland skyddsbehövande födda antingen i Asien eller i Afrika. Trenden är dock att den senare gruppen kraftigt ökat från strax under 20 procent år 2007 till nästan 70 procent år 2010. Även om personer födda i Europa i början av 2000-talet utgjorde en stor andel av de nyanlända med skyddsbehov, omkring 30 procent, har denna andel år 2010 minskat till en nästan obefintlig nivå. Tittar vi på gruppen anhöriga till skyddsbehövande återfinns naturligtvis med viss eftersläpning ett liknande mönster som för skyddsbehövande där de största

grupperna också utgörs av personer födda i Asien eller Afrika. Slutligen kan vi se att utlandsfödda i gruppen övriga familjeband till stor del består av personer från Asien och Europa.

Figur 3.2 Ursprungsregion bland nyanlända, utveckling över tid uppdelat på grund för bosättning

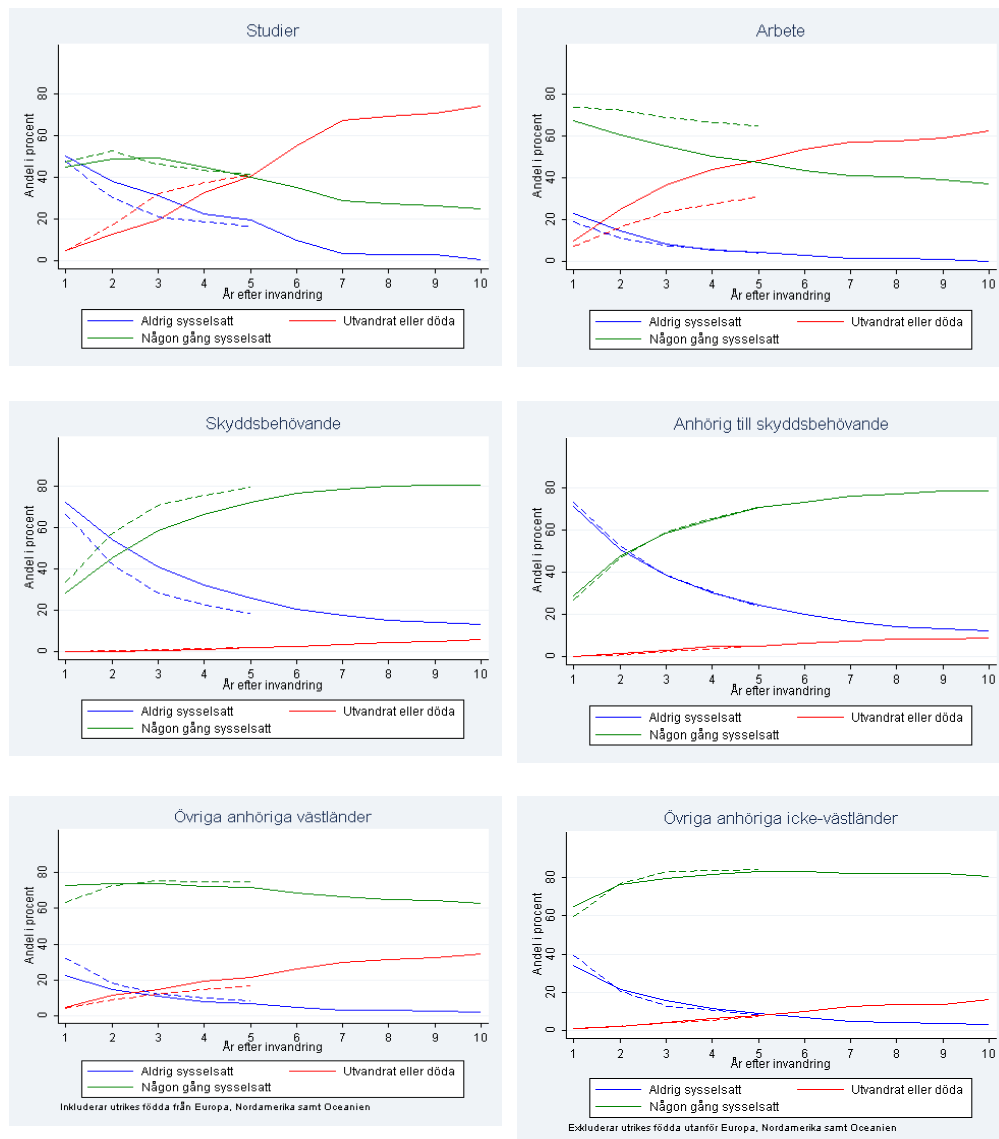


Efter att inledningsvis ha beskrivit hur sammansättningen av nyanlända med avseende på ursprungsregion har förändrats under studieperioden tar vi steget över till att analysera förändringar i arbetsmarknadssituationen bland de nyanlända. Figurerna 3.3 och 3.4 visar för varje år efter ankomst hur stor andel av de nyanlända som aldrig varit sysselsatta respektive någon gång varit sysselsatta. Figurerna visar även andelen som utvandrat eller avlidit. Varje delfigur presenterar utvecklingen både för den kohort som anlände år 2000 (fast linje) och för den kohort som anlände år 2005 (streckad linje). Eftersom våra data endast sträcker sig till år 2010 kan vi dock bara följa den sistnämnda kohorten i upp till fem år.

Vi ser att en stor andel av de personer som anlant pga. studier eller arbete relativt snabbt utvandrar från Sverige. Ett annat tydligt mönster är att andelen som någon gång varit sysselsatta ökar kraftigt de första åren i Sverige bland skyddsbehövande samt anhöriga till skyddsbehövande. Efter sex år i Sverige stabiliseras utvecklingen på en nivå strax under 80 procent. Vi ser också att mönstren är relativt likartade för båda kohorterna. En skillnad är dock att utrikes födda som anlände år 2005 under hela observationsperioden har en högre sysselsättningsgrad. Detta skulle kunna förklaras av en rad faktorer såsom förändringar i konjunktur, arbetsmarknadspolitik eller sammansättningen av nyanlända. Vi ser också att endast en liten andel av de skyddsbehövande utvandrar från Sverige. Trenderna för kvinnor liknar trenderna för män. En viktig skillnad är dock att andelen kvinnor som någon gång varit sysselsatta genomgående är lägre.

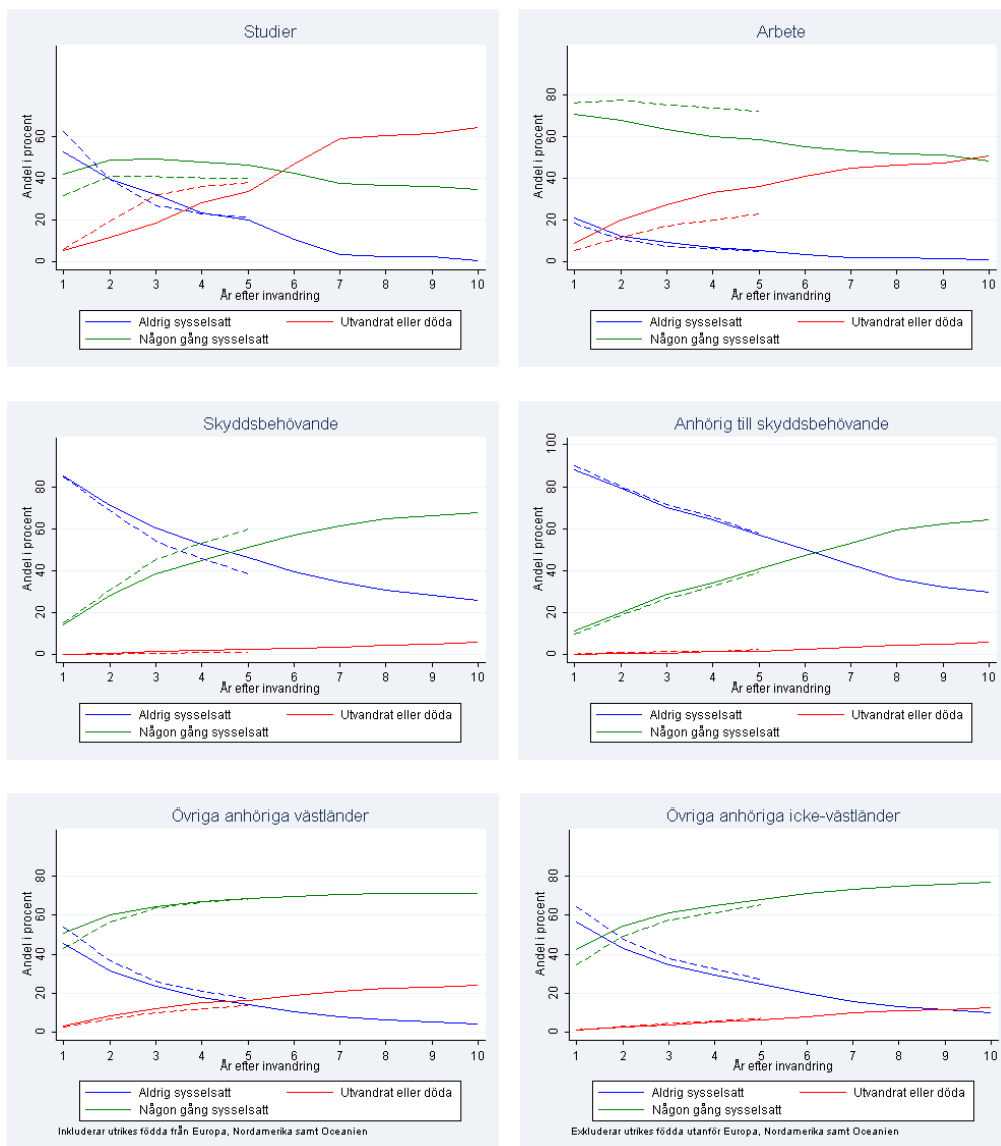
Sammanfattningsvis ser man tydligt att de grupper som klarar sig sämst på arbetsmarknaden är nyanlända skyddsbehövande, anhöriga till skyddsbehövande och övriga familjebandsinvandrare. Därför kommer vi fortsättningsvis i vår analys att fokusera på dessa grupper.

Figur 3.3 Andelen sysselsatta män de tio första åren efter invandring



Anmärkning: Fast linje avser nyanlända män som beviljades uppehållstillstånd år 2000. Streckad linje avser nyanlända män som beviljades uppehållstillstånd år 2005.

Figur 3.4 Andelen sysselsatta kvinnor de tio första åren efter invandring



Anmärkning: Fast linje avser nyanlända kvinnor som beviljades uppehållstillstånd år 2000. Streckad linje avser nyanlända kvinnor som beviljades uppehållstillstånd år 2005.

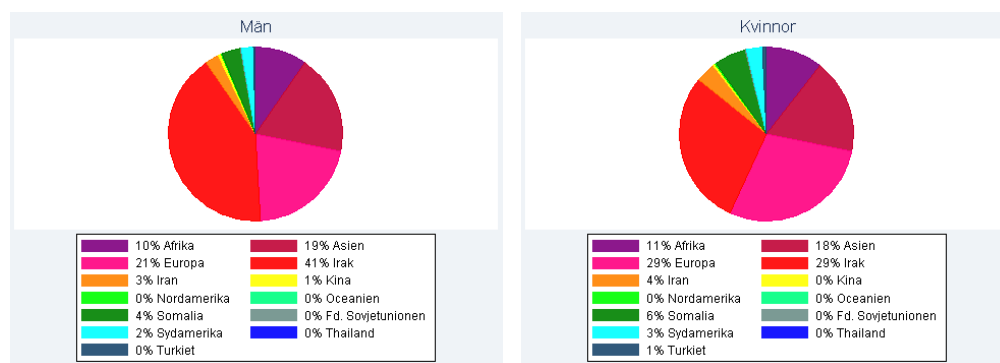
4. Beskrivning av nyanländas bakgrundsegenskaper

I detta avsnitt beskriver vi de nyanländas individuella bakgrundsegenskaper. Vi fortsätter att fokusera på de kohorter som anlände år 2000 samt år 2005. Även om resultaten presenteras sammanslaget för de båda kohorterna är det värt att nämna att resultaten inte skiljer sig nämnvärt när vi har analyserat kohorterna separat.

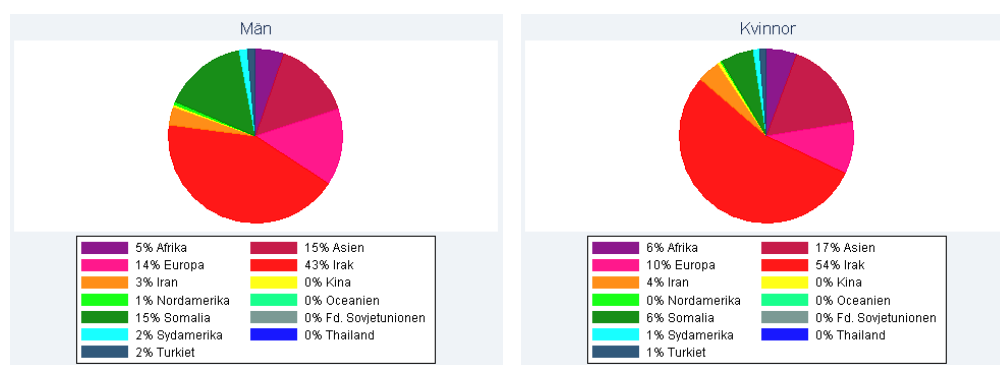
I föregående avsnitt presenterades figurer över inflödet av nyanlända baserat på en relativt grov indelning av ursprungsregion. Det är därför värt att titta närmare på hur nyanlända fördelar sig med avseende på ursprungsregion på en mer finfördelad nivå samt att undersöka om fördelningen skiljer sig åt mellan män och kvinnor.

Figur 4.1 visar andelen personer från en viss ursprungsregion bland skyddsbehövande män och kvinnor. Vi ser en något högre andel personer med irakiskt ursprung bland män jämfört med kvinnor, 41 och 29 procent respektive, samtidigt som andelen kvinnor med europeiskt ursprung är något högre. Annars är könsskillnaderna vad beträffar ursprungsregion relativt likartade. Detsamma gäller för anhöriga till skyddsbehövande vilket kan ses i Figur 4.2. En stor skillnad är att andelen män från Somalia är högre än för kvinnor. Vad gäller personer i gruppen övriga familjeband från ett icke-västland som visas i Figur 4.3 är mönstret igen likartat för män och kvinnor med undantaget att andelen kvinnor från Thailand är betydligt större än andelen män: 15 procent jämfört med 1 procent. Det är också tydligt att de flesta som anlände av skyddsskäl eller som anhörig till skyddsbehövande var födda i Irak medan merparten av övriga familjebandsinvandrare föddes i Europa.

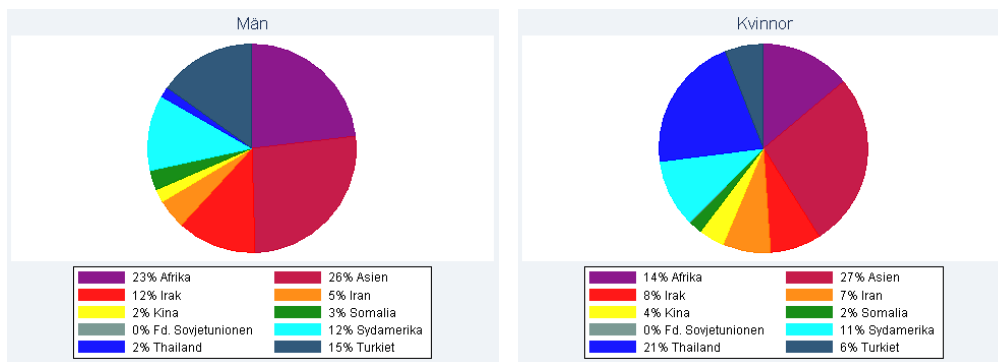
Figur 4.1 Ursprungsregion bland skyddsbehövande uppdelat på män och kvinnor



Figur 4.2 Ursprungsregion bland anhöriga till skyddsbehövande uppdelat på män och kvinnor



Figur 4.3 Ursprungsregion bland övr. familjebandsinvandrare (ej väst) uppdelat på män och kvinnor



Tabell 4.1 visar hur de nyanlända skiljer sig åt bland annat i termer av ålder, utbildning och antal barn. Genomsnittsåldern varierar mellan 30 och 34 år beroende på kön och grund för bosättning. Skyddsbehövande har en signifikant högre andel män universitetsutbildning jämfört med kvinnor: 33 respektive 23 procent. Nyanlända som invandrat pga. övriga familjeband är något yngre, har en något högre utbildningsnivå samt betydligt färre barn. Anhöriga till skyddsbehövande har i genomsnitt flest barn vilket troligtvis beror på att endast ena föräldern invandrar i avvaktan på uppehållstillstånd i stora familjer. Bland anhöriga till skyddsbehövande har drygt var tionde person fler än fyra barn. Andelen med bland de gifta som har en utlandsfödd make/make är naturligt nog nästan 100 procent bland skyddsbehövande och anhöriga till skyddsbehövande. För övriga familjebandsinvandrare är motsvarande siffra ungefär 70 procent.

Tabell 4.1 Deskriptiv statistik för utrikes födda som anlände år 2000 och 2005

Variabel	Skydds- behövande		Anhörig till skydds- behövande		Övriga familjeband icke-väsländer	
	Man	Kvinna	Man	Kvinna	Man	Kvinna
<i>Ålder</i>						
genomsnittsålder	34	34	34	31	30	30
Ålder i procent						
18-29 år	38	38	39	54	57	57
30-39 år	36	35	29	27	33	31
40-49 år	19	17	19	13	8	10
50-64 år	7	10	13	6	2	2
<i>Utbildning</i>						
Högsta utbildningsnivå i procent ¹						
Universitet	33	23	25	26	33	34
Gymnasium	24	22	22	18	24	18
Grundskola	23	24	21	23	20	19
Okänd utbildningsnivå	20	31	32	34	24	29
<i>Barn</i>						
Genomsnittligt antal barn	.80	1.34	1.53	1.39	.57	.43
Andel i procent med barn i åldern						
0-7 år	18	32	27	30	23	19
8-17 år	20	34	37	30	14	11
Procent med fler än 4 barn						
	5	8	13	13	2	1
Andel gifta i procent	37	47	74	82	77	71
Andel i procent med utrikesfödd make/maka givet gift						
	99	99	100	100	66	70

Födelseland i antal

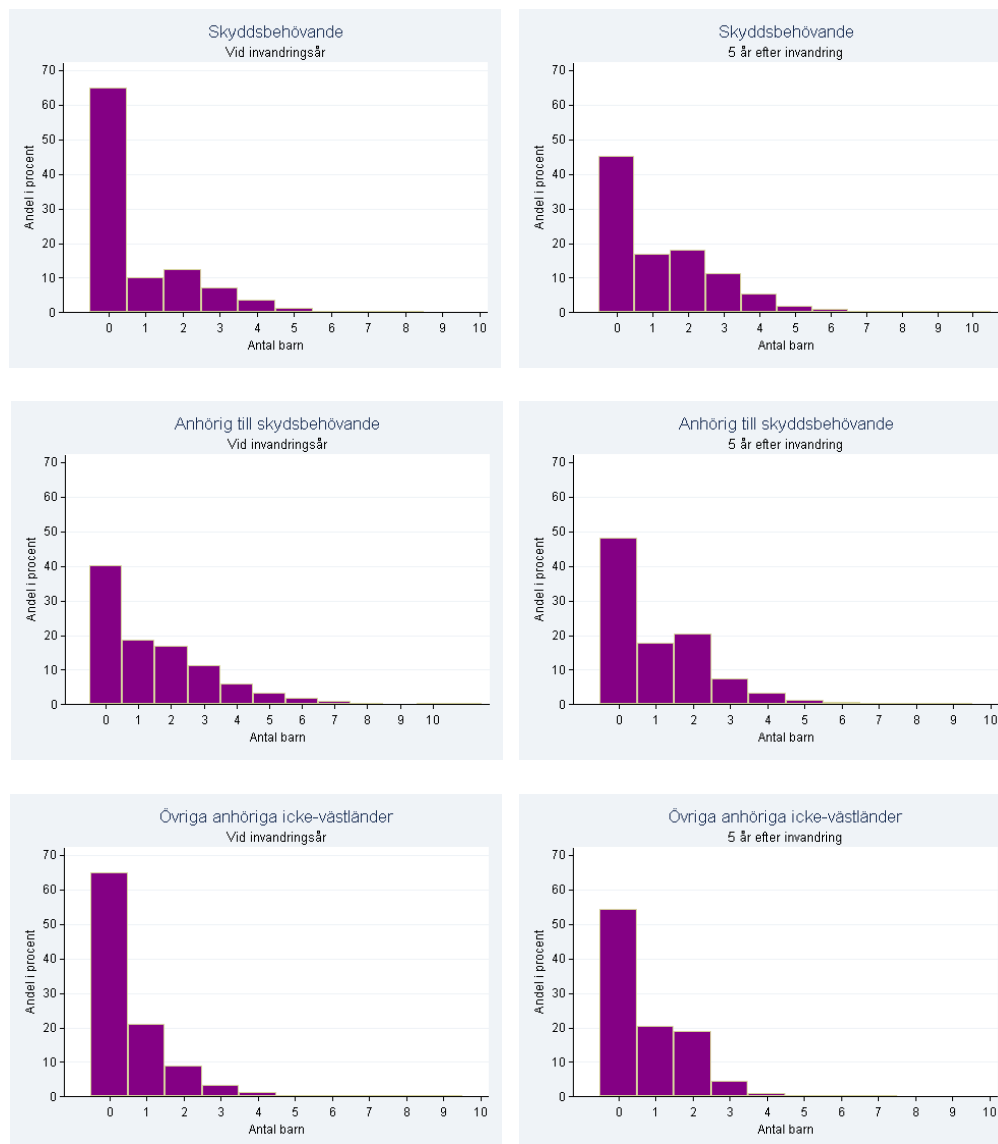
Afrika	558	474	38	107	1100	1169
Asien	1072	790	107	317	1258	2264
Europa	1206	1277	105	180	-	-
Irak	2387	1296	312	1024	582	661
Iran	142	165	25	84	222	608
Kina	34	19	3	9	97	334
Nordamerika	12	9	5	5	-	-
Oceanien	0	0	0	0	-	-
Somalia	207	264	113	115	145	176
Fd. Sovjetunionen	4	9	0	0	3	16
Sydamerika	129	135	11	21	554	877
Thailand	1	2	0	1	73	1750
Turkiet	23	33	11	25	722	501
Totalt antal individer	5775	4473	730	1888	4756	8356

Anmärkning: Urvalet består av utrikesfödda som invandrat till Sverige år 2000 och 2005 p.g.a. familjeband eller skyddsbehov. I urvalet ingår endast nyanlända som tidigare inte invandrat till Sverige.

1. Registrerad upp till ett år efter ankomst.

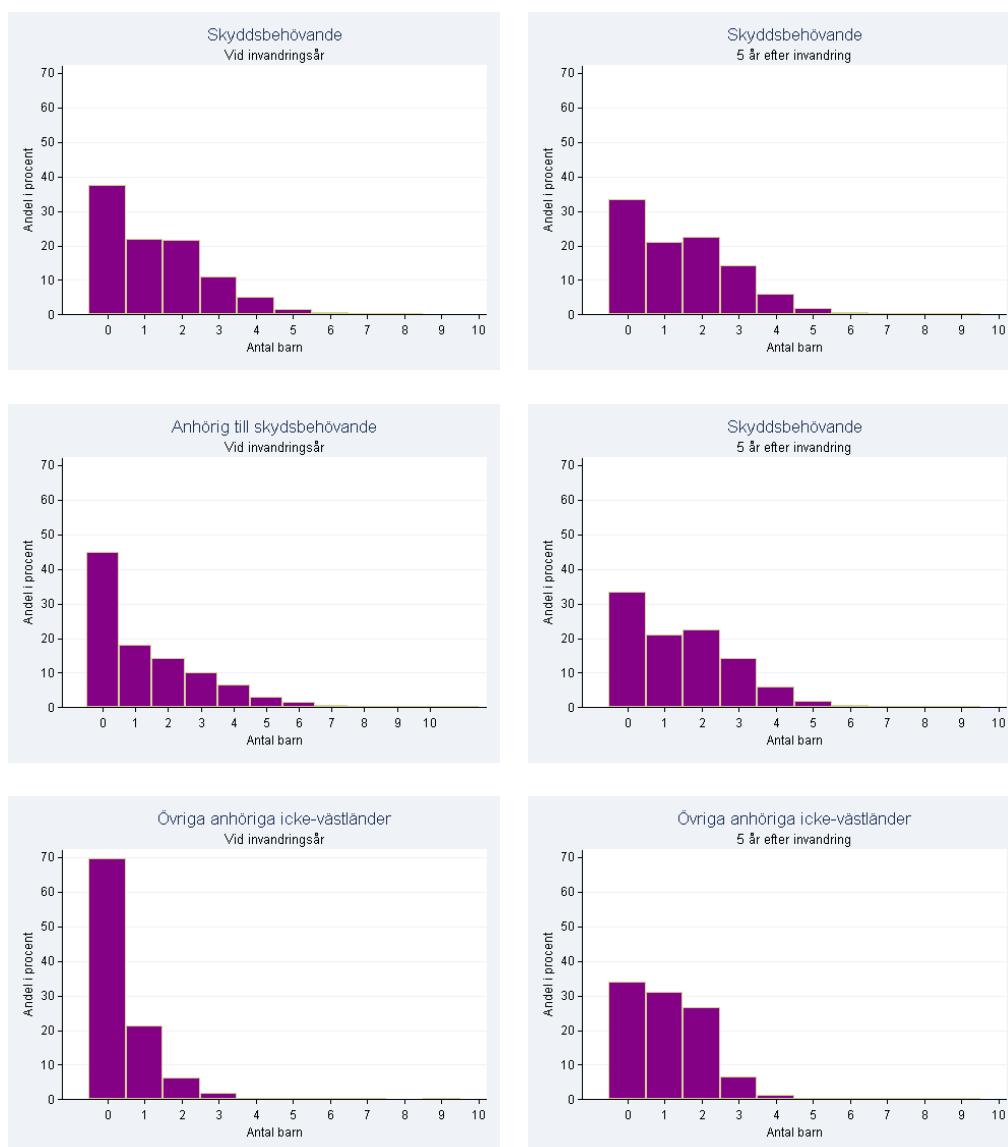
En lärdom från Tabell 4.1 är att antalet barn kraftigt varierar beroende på grund för bosättning. Det är därför värt att titta närmare på hur fördelningen av antalet barn ser ut dels vid tidpunkten för folkbokföring men också hur fördelningen ser ut fem år senare när fler personer har hunnit skaffa barn. För detta ändamål visas i figurerna 4.4 och 4.5 histogram över antalet barn i åldern 0–17 år för män och kvinnor, respektive. Det står klart att det bland skyddsbehövande män och kvinnor endast sker en mindre förskjutning av fördelningen mellan folkbokföringsåret och fem år senare. Förskjutningen är tydligare för övriga grupper. Mest anmärkningsvärt är den kraftiga förskjutning som sker för kvinnor som invandrar p.g.a. övriga familjeband. I denna grupp anländer den stora majoriteten, omkring 70 procent, utan barn. Fem år senare har dock endast 35 procent inte har något barn i åldrarna 0–17 år.

Figur 4.4 Fördelningen av antal barn vid invandringsåret samt efter 5 år män uppdelat efter grund för bosättning, endast män



Anmärkning: Med antal barn avses antalet barn i åldern 0–17 år.

Figur 4.5 Fördelningen av antal barn vid invandringsår samt efter 5 år uppdelat efter grund för bosättning, endast kvinnor



Anmärkning: Med antal barn avses barn i åldern 0–17 år.

5. Nyanländas etableringstakt

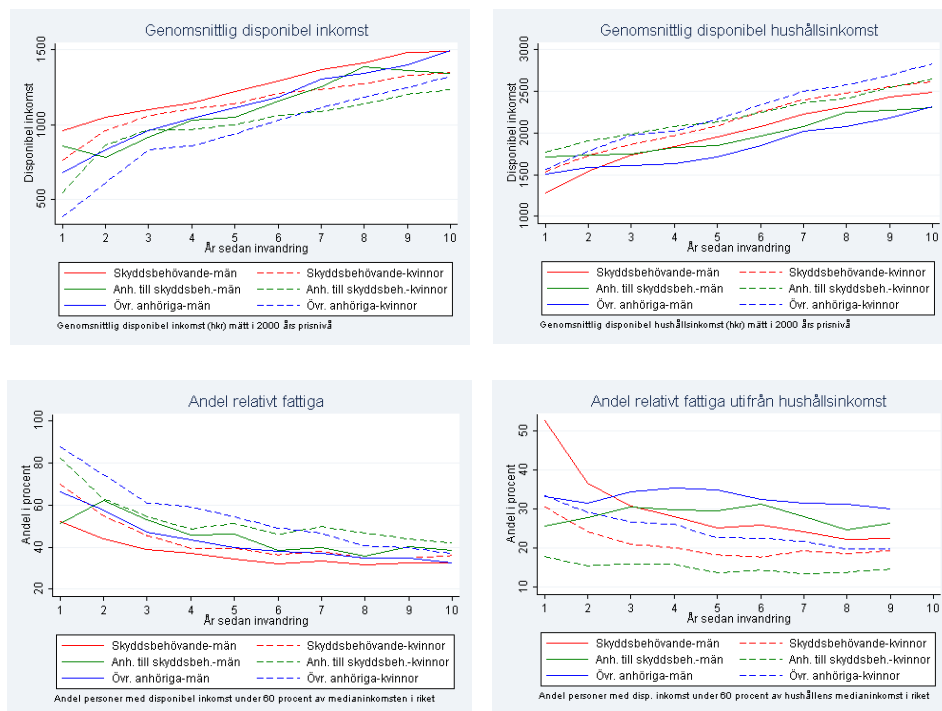
Härnäst försöker vi ge en mer detaljerad bild över nyanländas etableringstakt. Figur 5.1 visar utvecklingen över tid för sju inkomstrelaterade utfall. Figur 5.2 visar utvecklingen av åtta sysselsättningsrelaterade utfall. För att möjliggöra en så lång uppföljningsperiod som möjligt fokuserar vi endast på den kohort som anlände år 2000. Motsvarande figurer för kohorten som anlände år 2005 presenteras istället i appendix. Genomgående gäller i dessa figurer att fast linje betecknar män och streckad linje betecknar kvinnor.

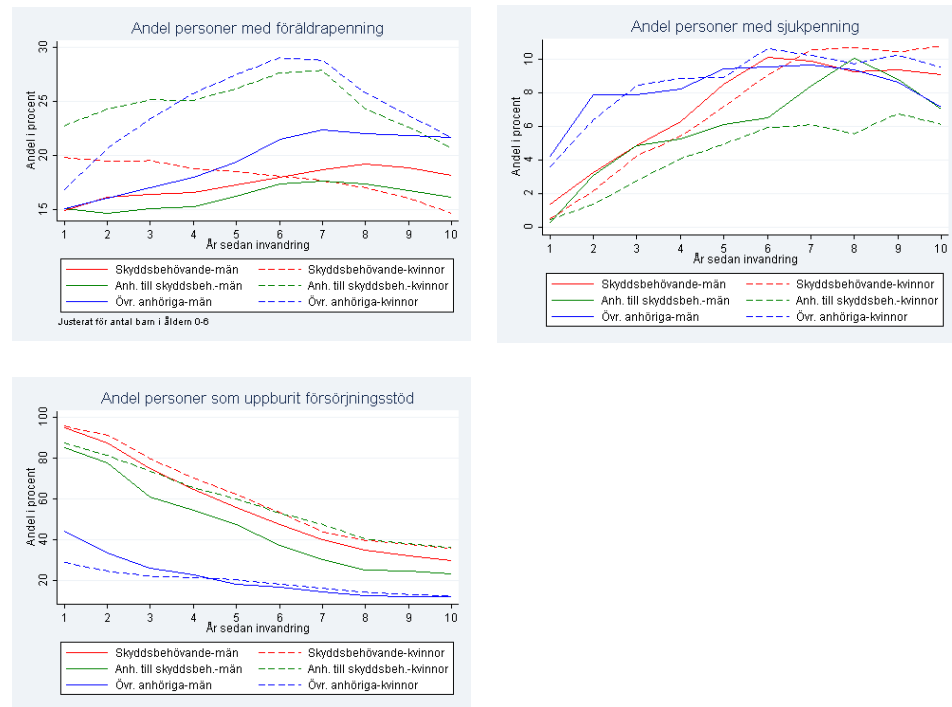
Om vi börjar med att titta på utvecklingen av disponibel inkomst ser vi att trenden är positiv både när det gäller individens inkomster och för hushållets inkomster. Över tid tenderar nyanländas disponibla inkomster att öka från en relativt låg nivå. För att ta ett exempel har skyddsbehövande män ett år efter folkbokföring i genomsnitt en årlig disponibel inkomst på omkring 100 000 kr. Tio år senare är motsvarande siffra strax under 150 000 kr (mätt i 2000 års prisnivå). Att de disponibla inkomsterna ökar över tid är knappast förvånande eftersom vi tidigare såg att fler individer blir sysselsatta. Vi konstaterar också att hushållets disponibla inkomster självklart ligger på en högre nivå jämfört med individens inkomster. Anmärkningsvärt är att kvinnors inkomster understiger mäns när det gäller till egna inkomster men överstiger män när det gäller hushållets sammanlagda inkomster. Detta gäller oavsett grund för bosättning. Vi ser även att andelen relativt fattiga mätt som andelen med en disponibel inkomst under 60 procent av medianinkomsten tenderar minska över tiden även om mönstret inte är lika tydligt när observationsenheten istället är hushållet.

Längre ner i Figur 5.1 presenteras utvecklingen av andelen personer med föräldrapenning. Siffrorna har justerats med avseende på antalet barn i åldrarna 0–6 år. Det står klart att en betydligt högre andel kvinnor än män uppbär föräldrapenning i grupperna anhörig till skyddsbehövande samt övriga familjeband jämfört med män. Detsamma gäller skyddsbehövande men endast upp till sex år efter ankomst. Därefter är andelen män som uppburit föräldrapenning högre än för kvinnor. Figur 5.1 visar också att andelen utrikes födda som uppburit sjukpenning ökar över tid. Detta förklaras troligtvis delvis av att det tar tid att bli berättigad till sjukpenning. Vi ser också att andelen personer som mottagit försörjningsstöd (inklusive introduktionsersättning) initialt är mycket

hög bland skyddsbehövande och familjeanknytningsinvandrare men att andelen minskar över tid. Fortfarande tio år efter uppehållstillstånd ligger dock användandet av försörjningsstöd på mellan 25 och 40 procent för dessa grupper. I detta fall är det värt att påpeka att vi räknar en individ som mottagare av försörjningsstöd om individen mottagit så lite som en krona.

Figur 5.1 Utveckling av inkomstrelaterade utfall över tid





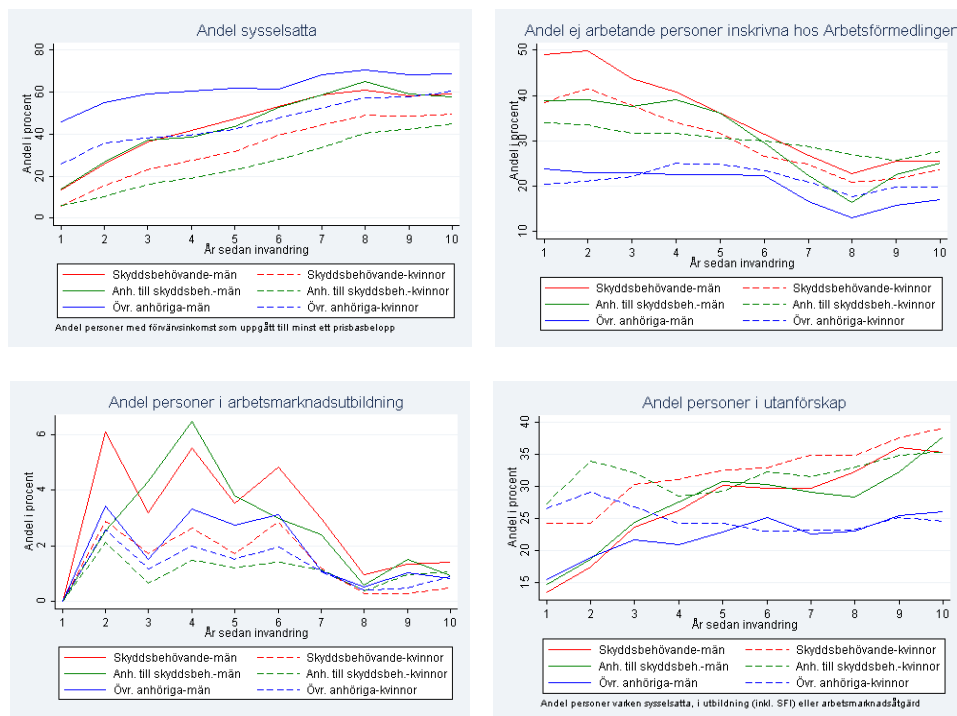
I Figur 5.2 återfinns samma mönster som tidigare visats: andelen sysselsatta ökar nästan monotoniskt med tid sedan invandring för samtliga grupper och kön. Mönstret är väntat och bekräftar de resultat som dokumenterats i tidigare studier. Bland individer som vi klassificerat som sysslolösa (dvs. de med mindre än ett prisbasbelopp i förvärvsinkomster) ser vi att andelen som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen tenderar minska något över tid. Vi ser även kraftiga variationer i andelen personer inskrivna i arbetsmarknadsutbildning. Noterbart är att andelen inskrivna män alltid är överstiger andelen inskrivna kvinnor.

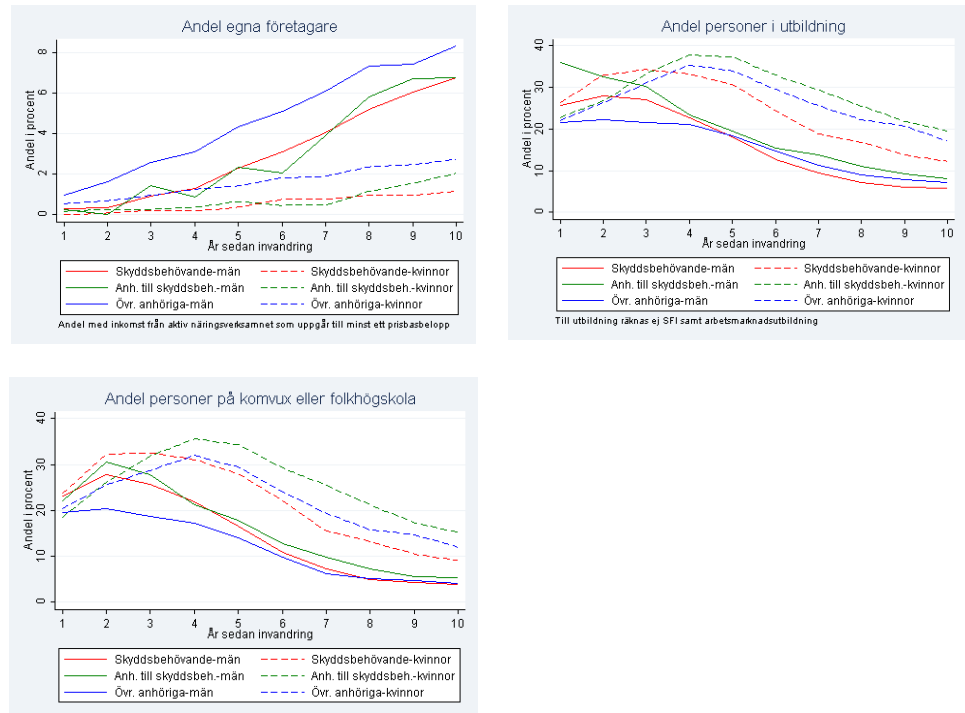
Ett sätt att mäta etableringstakt är i termer av andelen personer som varken har sysselsättning, är inskrivna på någon form av utbildning eller SFI. Dessa är personer i totalt utanförskap. Vi ser att andelen i utanförskap är relativt konstant med viss tendens till att öka. För män är den uppgående trenden mer markant. Speciellt tydligt är detta bland skyddsbehövande och anhöriga till skyddsbehövande. I båda dessa grupper ökar andelen män i utanförskap

mellan år 1 och år 10 från cirka 15 procent till omkring 35 procent. Vi presenterar också utvecklingen av andelen egna företagare bland nyanlända mätt som andelen med inkomst från aktiv näringsverksamhet som överstiger ett prisbasbelopp. Det står klart att andelen egna företagare kraftigt ökar över tid. Vi ser också att det till största del är män som blir egna företagare.

Om vi istället tittar på utbildningsrelaterade utfall ser vi att andelen personer som är inskrivna i utbildning (exklusive SFI och arbetsmarknadsutbildning) tenderar att minska över tid. Det kan förklaras av att fler får arbete. Bland de som är inskrivna i utbildning är den stora majoriteten inskrivna antingen på komvux eller på folkhögskola. Anmärkningsvärt nog visar Tabell A.1 i appendix att merparten av de utrikes födda som är inskrivna på komvux eller folkhögskola faktiskt är högutbildade: 41 procent av männen och 45 procent av kvinnorna har universitetsutbildning. Slutligen ser vi att andelen personer med minst en timmes SFI-undervisning snabbt avtar med tid i Sverige.

Figur 5.2 Utveckling av sysselsättningsrelaterade utfall över tid





Tabellerna 5.1–5.4 presenterar statistik över arbetsmarknadsåtgärder och inskrivningar på arbetsförmedlingen. Tabellerna 5.1 och 5.2 börjar med att visa typ av inskrivning vid första inskrivningen på arbetsförmedlingen bland personer som anlände år 2000 och 2005 (inom 5 år efter folkbokföring). Genomsnittlig tid till första inskrivning varierar kraftigt mellan kön och grund för bosättning. Vi ser exempelvis att kvinnor genomgående har längre tid till inskrivning än män. Skillnaderna är i vissa fall stora och tycks vara som störst bland anhängiga till skyddsbehövande samt övriga familjebandsinvandrare. Bland anhängiga till skyddsbehövande är exempelvis den genomsnittliga tiden till inskrivning 2,20 år för kvinnor och 1,65 år för män.

Arbetsförmedlingen delar in inskrivna i olika sökandekategorier. Bland skyddsbehövande och anhängiga till skyddsbehövande är den vanligaste sökandekategorin "Övriga inskrivna". Omkring 53 till 65 procent återfinns i denna sökandekategori. Kortfattat tillskriver

arbetsförmedlingen en individ denna kategori om denne anses vara arbetssökande med förhinder, yrkesfiskare eller personer som söker arbete i ett annat EU/EES land. Bland övriga familjeband är istället den vanligaste kategorin "Arbetslösa" vilket innebär att den arbetssökande ej tillskrivs deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Dessa siffror är vidare lika för de båda kohorterna.

Mindre än 10 procent av individerna är inskrivna på program oavsett ankomstår, kön och grund för bosättning. Det vanligaste programmet är "Förberedande insatser" som till stor del innebär jobbsökarkurser eller träning i grundläggande datorskunskap.

Tabell 5.1 Nyanlända år 2000 typ av inskrivning vid den första inskrivningen på arbetsförmedlingen

Variabel	Skyddsbehövande		Anhörig till skyddsbehövande		Övriga familjeband icke-västländer	
	Man	Kvinna	Man	Kvinna	Man	Kvinna
Antal inskrivna AF de första 5 åren efter ankomst	2984	1672	290	765	1195	2211
Genomsnittlig tid till inskrivning i år	1,62	1,87	1,84	2,05	1,84	2,15
<i>Andel i procent som vid första inskrivningen är:</i>						
Arbetslösa	27	23	28	25	43	38
Sökande i program med aktivitetsstöd	7	6	6	4	6	7
Sökande som har arbete med anställningsstöd	1	1	1	1	1	0
Sökande som har arbete utan anställningsstöd	7	6	9	6	20	17
Övriga inskrivna	58	65	56	65	31	38
Nystartjobb	0	0	0	0	0	0
<i>Givet sökande i program med aktivitetsstöd, andel procent som är:</i>						
Arbetsmarknadsutbildning	12	10	18	0	18	14
Arbetspraktik	23	21	24	37	20	23
Stöd till start av näringsverksamhet	4	0	0	0	11	3
Ungdomsinsatser	6	8	0	11	10	5
Förberedande insatser	51	54	53	48	38	53
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	3	5	6	4	1	3
Friårsledig	0	1	0	0	1	0
Jobb och utvecklingsgaranti	0	0	0	0	0	0

Anmärkning: Urvalet består av utrikes födda som invandrat till Sverige år 2000 pga familjeband eller pga de är skyddsbehövande. I urvalet ingår endast nyanlända som tidigare inte invandrat till Sverige.

Tabell 5.2 Nyanlända år 2005 typ av inskrivning vid den första inskrivningen på arbetsförmedlingen

Variabel	Skyddsbehövande		Anhörig till skyddsbehövande		Övriga familjeband icke-västländer	
	Man	Kvinna	Man	Kvinna	Man	Kvinna
Antal inskrivna AF de första 5 åren efter ankomst	2030	1705	268	513	2481	3374
Genomsnittlig tid till inskrivning i år	1,44	1,70	1,6	2,20	1,50	2,07
<i>Andel i procent som vid första inskrivningen är:</i>						
Arbetslösa	26	23	27	31	36	67
Sökande i program med aktivitetsstöd	6	4	6	4	6	5
Sökande som har arbete med anställningsstöd	1	0	1	0	1	1
Sökande som har arbete utan anställningsstöd	11	8	12	4	31	16
Övriga inskrivna	55	64	53	60	35	41
Nystartjobb	1	1	1	1	1	0
<i>Givet sökande i program med aktivitetsstöd, andel procent som är:</i>						
Arbetsmarknadsutbildning	31	17	24	10	32	12
Arbetspraktik	8	23	6	29	12	25
Stöd till start av näringsverksamhet	1	1	0	0	1	6
Ungdomsinsatser	6	11	41	10	7	11
Förberedande insatser	43	35	18	43	42	42
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	6	8	6	5	1	2
Friårsledig	0	0	0	0	0	0
Jobb och utvecklingsgaranti	4	4	6	5	5	2

Anmärkning: Urvalet består av utrikes födda som invandrat till Sverige år 2005 pga familjeband eller pga de är skyddsbehövande. I urvalet ingår endast nyanlända som tidigare inte invandrat till Sverige.

Tabellerna 5.3 och 5.4 visar istället andelen inskrivna på arbetsförmedlingen 5 år efter folkbokföring bland personer som anlände år 2000 och 2005. Andelen inskrivna är något högre bland män än bland kvinnor. Andelen inskrivna tenderar också att vara högre bland skyddsbehövande och anhöriga till skyddsbehövande jämfört med övriga familjeband.

Ungefär 40 till 50 procent av de inskrivna nyanlända återfinns i sökandekategori "Arbetslösa". Denna utgör tillsammans med "Sökande som har arbete utan anställningsstöd" och "Övriga inskrivna" mer än 80 procent av alla inskrivna personer som anlände år 2000. För de personer som anlände år 2005 är denna siffra något lägre då framförallt en ny sökandekategori, "Nystartsjobb" har tillkommit. Andelen sökande i program med aktivitetsstöd är även något högre bland personer som folkbokfördes år 2005 jämfört de som folkbokfördes år 2000.

Bland personer som anlände år 2000 var mellan 6 till 10 procent inskrivna som "Sökande i program med aktivitetsstöd" år 2005. Det vanligaste programmet var för dessa "Förberedande insatser". Bland personer som anlände år 2005 var istället mellan 8 till 17 procent inskrivna som "Sökande i program med aktivitetsstöd". Av dessa gick mellan 41 till 79 procent i programmet "Jobb och utvecklingsgaranti" som är indelad i tre faser och kortfattat innebär att individen får coaching, arbetsträning och slutligen samhällsnyttig sysselsättning.

Slutligen bör nämnas att åtgärderna vid första inskrivning och vid inskrivning 5 år efter folkbokföring är slående lika.

Tabell 5.3 Nyanlända år 2000 som är inskrivna på arbetsförmedlingen år 2005

Variabel	Skyddsbehövande		Anhörig till skyddsbehövande		Övriga familjeband icke-västländer	
	Man	Kvinna	Man	Kvinna	Man	Kvinna
Antal inskrivna AF	2002	1053	192	453	688	1354
Andel inskrivna AF i %	62	50	56	42	47	44
<i>Givet inskrivning AF 5 år efter ankomst, andel procent som är:</i>						
Arbetslösa	46	39	47	43	51	47
Sökande i program med aktivitetsstöd	8	8	10	6	8	7
Sökande som har arbete med anställningsstöd	7	3	7	1	5	1
Sökande som har arbete utan anställningsstöd	18	23	17	16	24	25
Övriga inskrivna	20	27	18	34	12	20
Nystartjobb	0	0	0	0	0	0
<i>Givet sökande i program med aktivitetsstöd, andel procent som är:</i>						
Arbetsmarknadsutbildning	18	22	16	32	37	28
Arbetspraktik	20	24	11	24	7	13
Stöd till start av näringsverksamhet	3	4	5	0	4	1
Ungdomsinsatser	5	4	5	4	0	8
Förberedande insatser	50	45	53	36	48	48
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	1	1	11	4	0	0
Friårsledig	3	1	0	0	4	2
Jobb och utvecklingsgaranti	0	0	0	0	0	0

Anmärkning: Samplet består av utrikes födda som invandrat till Sverige år 2000 pga familjeband eller pga de är skyddsbehövande. I samplet ingår endast nyanlända som tidigare inte invandrat till Sverige.

Tabell 5.4 Nyanlända år 2005 som är inskrivna på arbetsförmedlingen år 2010

Variabel	Skyddsbehövande		Anhörig till skyddsbehövande		Övriga familjeband icke-väsländer	
	Man	Kvinna	Man	Kvinna	Man	Kvinna
Antal inskrivna AF	1407	1178	185	352	1393	1991
Andel inskrivna AF i %	65	60	64	50	48	43
<i>Givet inskrivning AF 5 år efter ankomst, andel procent som är:</i>						
Arbetslösa	47	46	46	52	48	50
Sökande i program med aktivitetsstöd	17	12	15	10	12	8
Sökande som har arbete med anställningsstöd	2	2	2	0	1	1
Sökande som har arbete utan anställningsstöd	17	22	19	13	25	25
Övriga inskrivna	9	13	9	21	5	14
Nystartjobb	9	5	9	4	9	3
<i>Givet sökande i program med aktivitetsstöd, andel procent som är:</i>						
Arbetsmarknadsutbildning	9	9	0	3	7	8
Arbetspraktik	8	22	4	26	8	14
Stöd till start av näringsverksamhet	0	1	0	0	2	1
Ungdomsinsatser	6	9	7	15	1	8
Förberedande insatser	10	16	7	12	9	18
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	0	0	4	3	0	1
Friårsledig	0	0	0	0	0	0
Jobb och utvecklingsgaranti	66	43	79	41	73	51

Anmärkning: Samplet består av utrikes födda som invandrat till Sverige år 2005 pga familjeband eller pga de är skyddsbehövande. I samplet ingår endast nyanlända som tidigare inte invandrat till Sverige.

6. Sambandet mellan individuella bakgrundsfaktorer och utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden

Detta avsnitt analyserar vilka individuella bakgrundsfaktorer som bäst förklarar nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Det hävdas ofta att en kortare tid till insats hos Arbetsförmedlingen ökar möjligheten till sysselsättning. Vi börjar därför med att undersöka hur tid till insats påverkar sannolikheten att vara sysselsatt fem år efter folkbokföring. Sysselsättning definieras som att individen har fått kontrolluppgift från arbetsgivare under året. Vi har skattat linjära regressionsmodeller med OLS. Resultaten presenteras i Tabell 6.1.

Det finns ett starkt samband mellan tid till insats och sannolikheten att vara sysselsatt fem år efter invandring. Män som fick vänta tre år till första insats hos Arbetsförmedlingen har exempelvis nästan 42 procent lägre sannolikhet att vara sysselsatta jämfört med män som fick insats samma år som de skrevs in. Motsvarande siffra för kvinnor är 31 procent. Det dock värt att igen påpeka att dessa samband inte nödvändigtvis kan ges en kausal tolkning.

Tabell 6.1 Sambandet mellan tid till insats of sannolikheten att vara sysselsatt fem år efter folkbokföring

Beroende variabel: Sannolikheten att vara sysselsatt fem år efter folkbokföring		
Oberoende variabler	Man	Kvinna
År till inskrivning (Ref.=0 år)		
1 år	-3,3%	-6,9%
2 år	-17,2%*	-14,9%*
3 år	-41,8%*	-30,8%*
Antal individer	2072	1658

Anmärkning: Urvalet består av utrikes födda som invandrat till Sverige år 2000 samt 2005 pga familjeband eller pga de är skyddsbehövande. I urvalet ingår endast nyanlända som inte tidigare invandrat till Sverige. Modellen skattas med en linjär sannolikhetsmodell och estimaten ska tolkas i procent i relation till referensåret. Samtliga regressioner kontrollerar för samma oberoende variabler som i Tabell 6.2. Robusta standardfel inom parentes.

* betecknar signifikant på 5-procentsnivån.

Efter att ha dokumenterat att kortare tid till insats tycks leda till ökad sysselsättning fortsätter vi analysen med att fråga oss vilka individuella bakgrundsfaktorer som bäst förklarar tid till in-

skrivning och insats. Våra regressionsresultat som presenteras separat för män och kvinnor återfinns i Tabell 6.2.

Ett av de mest slående resultaten är att barn i åldern 0-6 år kraftigt ökar tiden till inskrivning och insats för kvinnor men inte för män. Att ha ett extra barn i åldern 0-6 år ökar exempelvis tid till inskrivning på Arbetsförmedlingen bland kvinnor med 0,15 år eller, annorlunda uttryckt, med strax under två månader. I genomsnitt har alltså kvinnor med två barn i detta åldersintervall nästan 4 månader längre tid till inskrivning. Vi ser också att universitetsutbildning kraftigt minskar tiden till inskrivning, med ungefär 0,26 år (eller 4 månader) jämfört med personer med endast grundskoleutbildning. Det finns dock inget starkt samband mellan utbildning och tid till insats.

Vidare finner vi att män med grund för bosättning övriga familjeband i genomsnitt blir inskrivna 0,26 år snabbare än skyddsbehövande män. Liknande gäller för kvinnor vad beträffar tid till insats. Kvinnor med grund för bosättning övriga familjeband blir dock i genomsnitt inskrivna 0,34 år senare än kvinnor med skyddsbehov om de kommer från ett icke-västland. Slutligen ser vi att utrikes födda som anlände år 2005 har signifikant kortare tid till inskrivning och insats jämfört med de som anlände år 2000.

Tabell 6.2 Sambandet mellan individers bakgrundsegenskaper och tid till inskrivning och insats

	(1) Beroende variabel: År till inskrivning hos Arbetsförmedlingen givet arbetslös		(2) Beroende variabel: År till insats hos Arbetsförmedlingen givet inskrivning	
Oberoende variabler	Man	Kvinna	Man	Kvinna
Ålder i år vid invandring	0,005*	-0,008*	0,006	0,007*
Antal barn 0-6 år	-0,002	0,157*	0,021	0,094*
Antal barn över 6 år	0,034*	0,005	-0,002	-0,003
<i>Utbildning</i>				
<i>(Ref.=grundskola):</i>				
Gymnasieexamen	-0,120*	-0,050	0,099	0,010
Universitetsexamen	-0,267*	-0,261*	0,0149*	-0,043
Boende i storstad	-0,092*	-0,012	0,106*	0,089
Gift	-0,126*	0,009	0,097	-0,062
Utländsk make/maka/sambo	0,126*	0,303*	-0,088	0,134*
<i>Födelseregion</i>				
<i>(Ref.=Västlän):</i>				
Icke-västlän	0,111*	-0,038	0,037	0,090
<i>Invandringsskäl</i>				
<i>(Ref.=Skyddsbehov):</i>				
Familjeanknytning	-0,094	0,096	0,142	0,000
Övriga familjeband	-0,264*	-0,096	0,072	-0,336*
Övriga familjeband×Icke-västlän	-0,003	0,344*	-0,016	0,022
<i>Invandringsår</i>				
<i>(Ref.=År 2000):</i>				
År 2005	-0,274*	-0,152*	-0,200*	-0,325*
Antal individer	6530	8669	2108	1677
R2	0,156	0,162	0,060	0,113

Anmärkning: Urvalet består av utrikes födda som invandrat till Sverige år 2000 samt 2005 pga familjeband eller pga de är skyddsbehövande. I urvalet ingår endast nyanlända som tidigare inte invandrat till Sverige. Urvalet är i panel (1) är betingat på att inskrivning ska ha skett inom fem år efter folkbokföring och urvalet i panel (2) är betingat på att insats skett inom tre år efter inskrivning. Oberoende variabler mäts för folkbokföringsåret. Modellen skattas med OLS. Samtliga regressioner kontrollerar för folkbokföringsår och regressionerna i panel (2) kontrollerar dessutom för inskrivningsår. I kategorin "Västlän" ingår invandrare från Europa, Nordamerika samt Oceanien. Robusta standardfel inom parentes.

* betecknar signifikant på 5-procentsnivån.

Som vi sett skrivs en stor andel av de nyanlända in i SFI. Tabell 6.3 analyserar sambandet mellan individers bakgrundsegenskaper och sannolikheten att återuppta SFI inom tre år efter avhopp. Eftersom urvalet är relativt litet är den statistiska osäkerheten i denna analys stor. Vi ser dock att män med universitetsutbildning har 44,8 procents lägre sannolikhet att återuppta SFI inom tre år jämfört med män med grundskoleutbildning. Vi ser också att motsvarande sannolikhet är 55,2 procent högre för utrikes födda från ett icke-västland jämfört med de från ett västland.

Tabell 6.3 Sambandet mellan individers bakgrundsegenskaper och sannolikheten att återuppta SFI inom tre år efter avhopp

Oberoende variabler	Beroende variabel: Sannolikheten att återuppta SFI inom tre år efter avhopp givet att individen inte får sysselsättning	
	Man	Kvinna
Ålder i år vid invandring	0,84%	-2,2%*
Antal barn 0-6 år	12,3%	8,0%
Antal barn över 6 år	0,84%	-0,6%
<i>Utbildning</i>		
<i>(Ref.=grundskola):</i>		
Gymnasieexamen	-13,2%	12,5%
Universitetsexamen	-44,8%*	6,3%
Boende i storstad	47,9%*	14,9%
Gift	-1,4%	7,0%
Utländsk make/maka/sambo	30,1%	-6,7%
<i>Födelseregion</i>		
<i>(Ref.=Västländer):</i>		
Icke-västländer	55,2%*	28,0%
<i>Invandringsskäl</i>		
<i>(Ref.=Skyddsbehov):</i>		
Familjeanknytning	-40,0%	18,8%
Övriga familjeband	-46,8%	22,9%
Övriga familjeband×Icke-västländer	-29,9%	-22,9%
Antal individer	287	660
R2	0,143	0,066

Anmärkning: Urvalet består av utrikes födda som invandrat till Sverige år 2000 pga familjeband eller pga de är skyddsbehövande. I urvalet ingår endast nyanlända som tidigare inte invandrat till Sverige. Oberoende variabler mäts för folkbokföringsåret. Modellen skattas med OLS. I kategorin "Västländer" ingår invandrare från Europa, Nordamerika samt Oceanien. Robusta standardfel inom parentes.

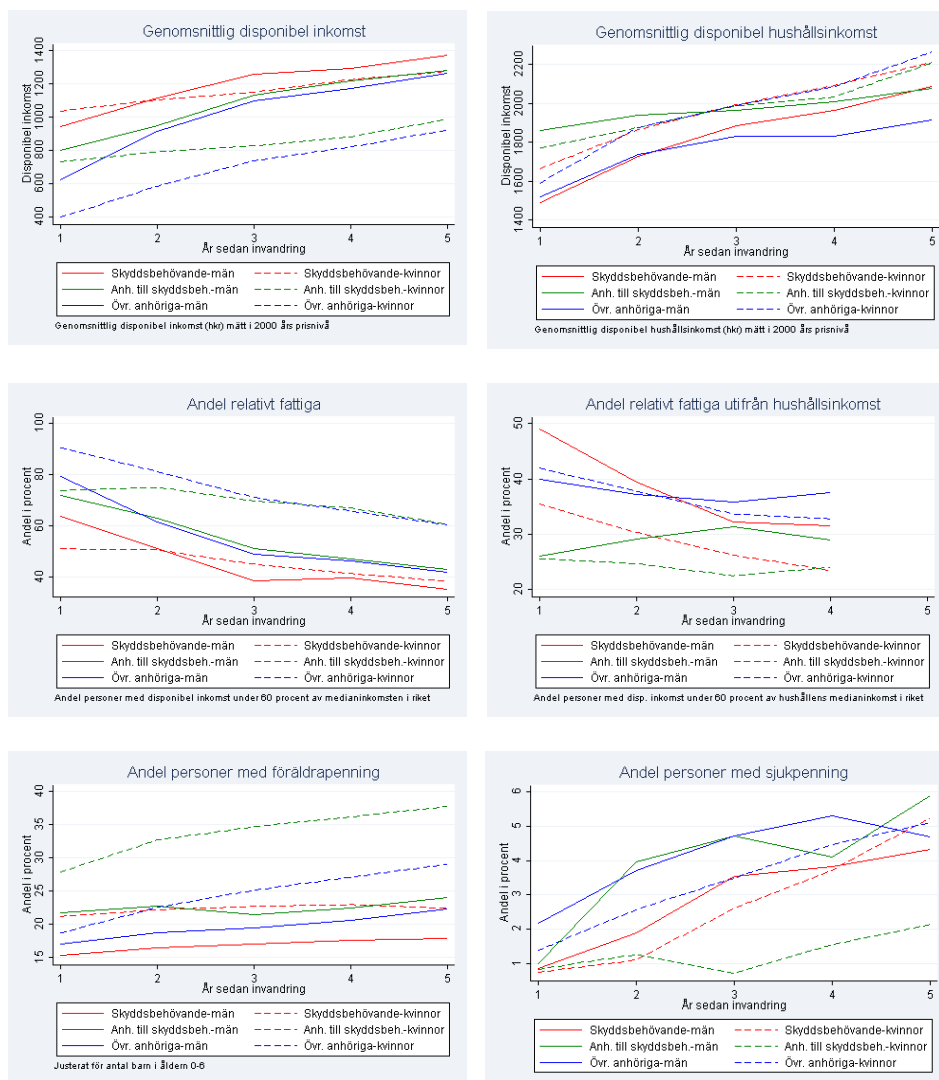
* betecknar signifikant på 5-procentsnivå.

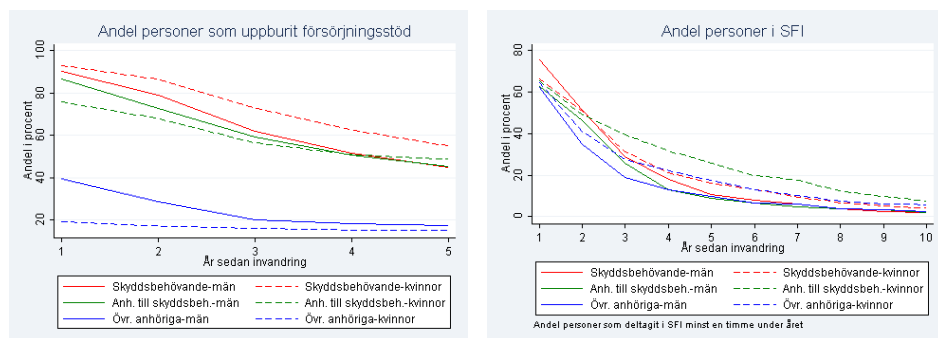
Referenser

- Edin och Åslund (2001), "Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad", i A. Bergmark (red.), *Ofärd i välfärden*, SOU 2001:54, s. 101–142, Fritzes
- Hammarstedt och Palme (2012), "Human capital transmission and the earnings of second-generation immigrants in Sweden", under publicering i *IZA Journal of Migration*
- Integrationspolitiska maktutredningen (2004), *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdstaten*, SOU 2004:22
- Integrationsverket (2006), Rapport integration 2005, Integrationsverket
- Niknami (2012), "Intergenerational Transmission of Education Among Immigrant Mothers and Their Daughters in Sweden", i *Essays on Inequality and Social Policy: Education, Crime and Health*, doktorsavhandling, Stockholms universitet
- SNS Valfärdsrådets rapport (2006), *Fritt inträde? Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet*, O. Åslund, R. Erikson, O. Nordström Skans, A. Sjögren, SNS Förlag

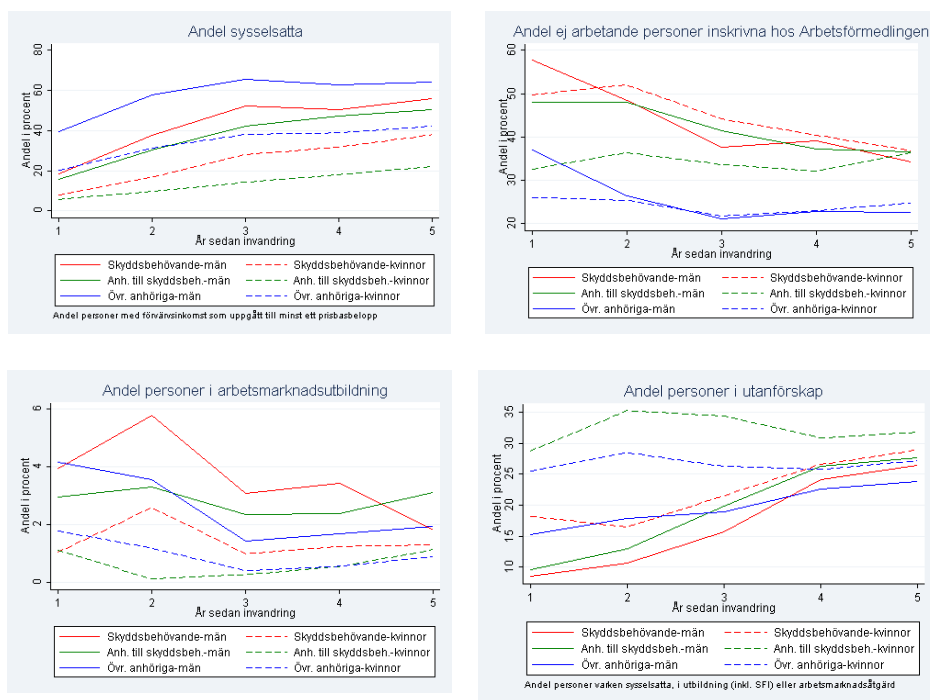
Appendix

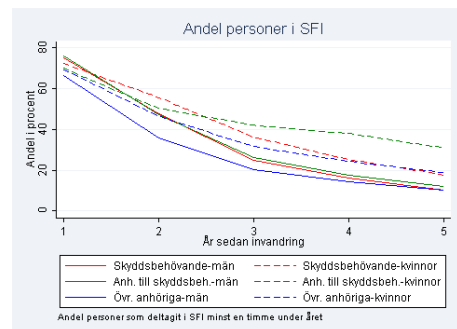
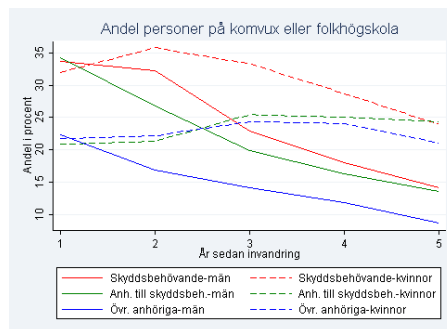
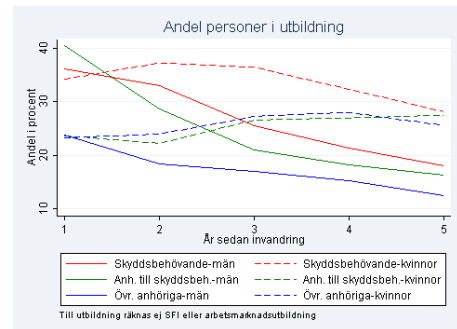
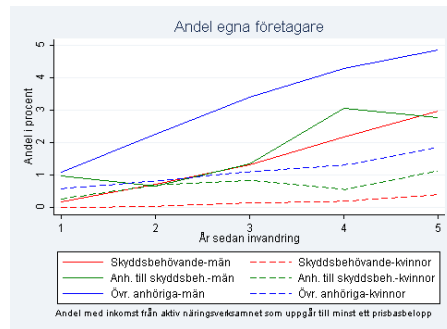
Figur A.1 Utveckling av inkomstrelaterade utfall över tid





Figur A.2 Utveckling av sysselsättningsrelaterade utfall över tid





Tabell A.1 **Utbildningsbakgrund hos de som skrivit in sig på komvux**

	Man	Kvinna
Grundskola	17,4%	14,6%
Gymnasieskola	25,2%	20,9%
Universitet	40,8%	44,9%
Saknar utbildnings-information	16,7%	19,9%
Antal individer	6251	9724

Anmärkning: Urvalet består av utrikes födda som invandrat till Sverige år 2000 samt 2005 pga familjeband eller pga de är skyddsbehövande. I urvalet ingår endast nyanlända som tidigare inte invandrat till Sverige.

Enkät till ansvariga för arbetsmarknadsverksamheten i Sveriges kommuner

Om enkäten

I april 2012 skickade utredningen ut en webbenkät till ansvariga för arbetsmarknadsverksamheten i Sveriges samtliga 290 kommuner. Enkäten syftade till att ge en bild av vilka arbetsfrämjande insatser Sveriges kommuner väljer att erbjuda nyanlända invandrare.

Den 15 juni 2012 hade 239 kommuner eller 82 procent svarat på enkäten (svarsfrekvensen på enskilda frågor är i enstaka fall lägre). För att få en bild av om bortfallet riskerar att inverka negativt på enkätresultatets representativitet har utredningen genomfört en bortfallsanalys.

I bortfallsanalysen jämförs de kommuner som besvarat enkäten med Sveriges kommuner i stort utifrån de två bakgrundsvariablerna kommungrupp respektive storlek på mottagande 2010. De två bakgrundsvariablerna är valda för att båda kan ha betydelse för vilka arbetsförberedande insatser som kommunerna erbjuder nyanlända. Det är exempelvis tänkbart att kommuner med stort flyktingmottagande och många nyanlända erbjuder fler insatser än kommuner med ett litet mottagande. Det är vidare möjligt att små kommuner i glesbygd erbjuder andra typer av insatser än en storstadskommun.

Tabell 1 **Analys av enkätbortfall utifrån variablerna kommungrupp och storlek på flyktingmottagande 2010**

Bakgrundsvariabel	Kategori	Samtliga kommuner		Kommuner som besvarat enkäten	
		Antal	Andel	Antal	Andel
Kommungrupp	Storstäder	3	1 %	3	1 %
	Förortskommuner till storstäderna	38	13 %	31	13 %
	Större städer	31	11 %	26	11 %
	Förortskommuner till större städer	22	8 %	18	8 %
	Pendlingskommuner	51	18 %	36	15 %
	Turism- och besöksnäringkommuner	20	7 %	17	7 %
	Varuproducerande kommuner	54	19 %	47	20 %
	Glesbygdskommuner	20	7 %	19	8 %
	Kommuner i tätbefolkad region	35	12 %	29	12 %
	Kommuner i glesbefolkad region	16	6 %	13	5 %
	Totalt	290	100 %	239	100 %
Storlek på flyktingmottagande 2010	0	8	3 %	6	3 %
	1–10	51	18 %	40	17 %
	11–50	159	55 %	132	55 %
	51–150	51	18 %	43	18 %
	151–300	16	6 %	13	5 %
	>300	5	2 %	5	2 %
	Totalt	290	100 %	239	100 %

Bortfallsanalysen visar att kommunerna som besvarat enkäten liknar Sveriges kommuner i stort med avseende på både kommungruppssammansättning och storlek på mottagande. I kombination med enkätens höga svarsfrekvens indikerar bortfallsanalysen att enkätsvaren ger en god representativitet för Sveriges kommuner.

Enkäten

Följebrev

Till ansvarig i arbetsmarknadsverksamhet som arbetar målgruppen nyanlända invandrare

Enkätundersökning om arbetsfrämjande insatser för nyanlända invandrare.

Denna enkät genomförs av utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare, AKKA-utredningen. För att få en bild av vilka arbetsfrämjande insatser Sveriges kommuner väljer att erbjuda nyanlända invandrare genomför vi denna enkät. Utredningen ska lägga fram för förslag till regeringen på insatser som kan påskynda etableringen för nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare och öka deras möjligheter till arbete och delaktighet. Information om utredningen finner du på www.sou.gov.se/akka.

Vi hoppas att du vill besvara enkäten, det tar 10- 15 minuter. Dina svar är viktiga för att utredningen ska kunna lämna välgrundade förslag till åtgärder. Notera att du inte kan kopiera enkäten, länken är unik och enkäten kan bara besvaras en gång. Det går dock bra att vidarebefordra mailet.

Vi behöver ditt svar senast den 25 april 2012. Du som besvarar enkäten är helt anonym och svaren kan varken kopplas till dej eller till din förvaltning. Vi som arbetar med undersökningen har tystnadsplikt. Dina uppgifter skyddas enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt personuppgiftslagen (1998:204).

Om du har frågor om enkäten kontakta gärna utredningssekreterarna Anna Envall, anna.envall@employment.ministry.se, 08-405 23 70 eller Kajsa Rosén, kajsa.rosen@employment.ministry.se, 08-405 36 91.

Stort tack på förhand!

Elin Landell
Särskild utredare

Enkätfrågor

Om du vill se alla enkätfrågorna innan du börjar besvara enkäten klickar du på skrivarikonen längst ned på denna sida.

När du vill börja trycker du på "nästa" nere i högre hörnet. Dina svar sparas löpande. Om du pausar svarandet finns dina svar kvar när du öppnar enkäten på nytt. Du kan även ändra svar som du tidigare lämnat.

"Flyktingmottagna" avser personer som omfattas av etableringslagen (2010:197)¹ eller av tidigare bestämmelser om introduktion för nyanlända flyktingar.

"Övriga nyanlända" avser utrikes födda personer som *inte* omfattas av flyktingmottagandet och som har varit i Sverige kortare tid än fyra år.

Erbjuder din kommun någon arbetsförberedande insats för arbetslösa? Med arbetsförberedande insats avses insats som din kommun helt eller delvis finansierar.

	Respondenter	Procent
Ja	205	88,7%
Nej	26	11,3%
Totalt	231	100,0%

Nedan listas ett antal arbetsförberedande insatser som kommuner kan erbjuda. Markera de som din kommun erbjuder, som projekt och/eller ordinarie verksamhet. - Arbetsträning

	Respondenter	Procent
Projekt	34	21,0%
Ordinarie verksamhet	152	93,8%
Totalt	162	100,0%

¹ Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare omfattar nyanlända i arbetsför ålder (20–4 år) samt nyanlända i åldern 18–19 år utan föräldrar i Sverige, som har beviljats uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande i övrigt eller som anhöriga till dessa om den anhöriga har ansökt om uppehållstillstånd inom två år från att personen som han eller hon har anknytning till togs emot i en kommun.

Nedan listas ett antal arbetsförberedande insatser som kommuner kan erbjuda. Markera de som din kommun erbjuder, som projekt och/eller ordinarie verksamhet. - Yrkeskompetensbedömning, för underlag för vidare planering

	Respondenter	Procent
Projekt	17	27,0%
Ordinarie verksamhet	50	79,4%
Totalt	63	100,0%

Nedan listas ett antal arbetsförberedande insatser som kommuner kan erbjuda. Markera de som din kommun erbjuder, som projekt och/eller ordinarie verksamhet. - Validering, formell bedömning av utbildning/arbetslivserfarenhet

	Respondenter	Procent
Projekt	12	24,0%
Ordinarie verksamhet	41	82,0%
Totalt	50	100,0%

Nedan listas ett antal arbetsförberedande insatser som kommuner kan erbjuda. Markera de som din kommun erbjuder, som projekt och/eller ordinarie verksamhet. - Vägledning/coachning

	Respondenter	Procent
Projekt	49	30,4%
Ordinarie verksamhet	142	88,2%
Totalt	161	100,0%

Nedan listas ett antal arbetsförberedande insatser som kommuner kan erbjuda. Markera de som din kommun erbjuder, som projekt och/eller ordinarie verksamhet. - Yrkesmentor

	Respondenter	Procent
Projekt	7	41,2%
Ordinarie verksamhet	12	70,6%
Totalt	17	100,0%

Nedan listas ett antal arbetsförberedande insatser som kommuner kan erbjuda. Markera de som din kommun erbjuder, som projekt och/eller ordinarie verksamhet. - Praktik

	Respondenter	Procent
Projekt	46	24,9%
Ordinarie verksamhet	176	95,1%
Totalt	185	100,0%

Nedan listas ett antal arbetsförberedande insatser som kommuner kan erbjuda. Markera de som din kommun erbjuder, som projekt och/eller ordinarie verksamhet. - Yrkesutbildning

	Respondenter	Procent
Projekt	18	23,1%
Ordinarie verksamhet	65	83,3%
Totalt	78	100,0%

Nedan listas ett antal arbetsförberedande insatser som kommuner kan erbjuda. Markera de som din kommun erbjuder, som projekt och/eller ordinarie verksamhet. - Information om eller stöd för nyföretagande

	Respondenter	Procent
Projekt	24	27,6%
Ordinarie verksamhet	70	80,5%
Totalt	87	100,0%

Vilken/vilka målgrupper kan delta i kommunens arbetsförberedande insatser? Nedan visas de insatser som du på föregående fråga angivit att din kommun erbjuder. - Arbetsträning

	Respondenter	Procent
Personer med försörjningsstöd	152	97,4%
Personer med etablerings/introduktionsersättning	110	70,5%
Personer som remitterats från AF	130	83,3%
Personer som remitterats från FK	93	59,6%
Annan målgrupp, nämligen	15	9,6%
Totalt	156	100,0%

Vilken/vilka målgrupper kan delta i kommunens arbetsförberedande insatser? Nedan visas de insatser som du på föregående fråga angivit att din kommun erbjuder. - Yrkeskompetensbedömning, för underlag för vidare planering

	Respondenter	Procent
Personer med försörjningsstöd	48	87,3%
Personer med etablerings/introduktionsersättning	41	74,5%
Personer som remitterats från AF	42	76,4%
Personer som remitterats från FK	21	38,2%
Annan målgrupp, nämligen	3	5,5%
Totalt	55	100,0%

Vilken/vilka målgrupper kan delta i kommunens arbetsförberedande insatser? Nedan visas de insatser som du på föregående fråga angivit att din kommun erbjuder. - Validering, formell bedömning av utbildning/arbetslivserfarenhet

	Respondenter	Procent
Personer med försörjningsstöd	35	77,8%
Personer med etablerings/introduktionsersättning	39	86,7%
Personer som remitterats från AF	29	64,4%
Personer som remitterats från FK	18	40,0%
Annan målgrupp, nämligen	8	17,8%
Totalt	45	100,0%

Vilken/vilka målgrupper kan delta i kommunens arbetsförberedande insatser? Nedan visas de insatser som du på föregående fråga angivit att din kommun erbjuder. - Vägledning/coachning

	Respondenter	Procent
Personer med försörjningsstöd	148	95,5%
Personer med etablerings/introduktionsersättning	111	71,6%
Personer som remitterats från AF	112	72,3%
Personer som remitterats från FK	71	45,8%
Annan målgrupp, nämligen	14	9,0%
Totalt	155	100,0%

Vilken/vilka målgrupper kan delta i kommunens arbetsförberedande insatser? Nedan visas de insatser som du på föregående fråga angivit att din kommun erbjuder. - Yrkesmentor

	Respondenter	Procent
Personer med försörjningsstöd	10	90,9%
Personer med etablerings/introduktionsersättning	4	36,4%
Personer som remitterats från AF	7	63,6%
Personer som remitterats från FK	3	27,3%
Annan målgrupp, nämligen	3	27,3%
Totalt	11	100,0%

Vilken/vilka målgrupper kan delta i kommunens arbetsförberedande insatser? Nedan visas de insatser som du på föregående fråga angivit att din kommun erbjuder. - Praktik

	Respondenter	Procent
Personer med försörjningsstöd	169	94,9%
Personer med etablerings/introduktionsersättning	138	77,5%
Personer som remitterats från AF	135	75,8%
Personer som remitterats från FK	80	44,9%
Annan målgrupp, nämligen	14	7,9%
Totalt	178	100,0%

Vilken/vilka målgrupper kan delta i kommunens arbetsförberedande insatser? Nedan visas de insatser som du på föregående fråga angivit att din kommun erbjuder. - Yrkesutbildning

	Respondenter	Procent
Personer med försörjningsstöd	52	77,6%
Personer med etablerings/introduktionsersättning	52	77,6%
Personer som remitterats från AF	37	55,2%
Personer som remitterats från FK	24	35,8%
Annan målgrupp, nämligen	14	20,9%
Totalt	67	100,0%

Vilken/vilka målgrupper kan delta i kommunens arbetsförberedande insatser? Nedan visas de insatser som du på föregående fråga angivit att din kommun erbjuder. - Information om eller stöd för nyföretagande

	Respondenter	Procent
Personer med försörjningsstöd	65	85,5%
Personer med etablerings/introduktionsersättning	64	84,2%
Personer som remitterats från AF	53	69,7%
Personer som remitterats från FK	29	38,2%
Annan målgrupp, nämligen	7	9,2%
Totalt	76	100,0%

I vilken utsträckning erbjuder kommunen följande för att underlätta för nyanlända föräldrar att kombinera vård av barn med deltagande i kommunens arbetsförberedande insatser? - Barnpassning medan föräldern deltar i insats

	Respondenter	Procent
Inte alls	76	43,4%
I viss utsträckning	16	9,1%
I stor utsträckning	61	34,9%
Vet ej	22	12,6%
Totalt	175	100,0%

I vilken utsträckning erbjuder kommunen följande för att underlätta för nyanlända föräldrar att kombinera vård av barn med deltagande i kommunens arbetsförberedande insatser? – Anpassad verksamhet där barn kan vara med

	Respondenter	Procent
Inte alls	114	68,7%
I viss utsträckning	26	15,7%
I stor utsträckning	5	3,0%
Vet ej	21	12,7%
Totalt	166	100,0%

I vilken utsträckning erbjuder kommunen följande för att underlätta för nyanlända föräldrar att kombinera vård av barn med deltagande i kommunens arbetsförberedande insatser? - Möjlighet att delta i insats på kvällar eller helger

	Respondenter	Procent
Inte alls	106	62,0%
I viss utsträckning	33	19,3%
I stor utsträckning	12	7,0%
Vet ej	20	11,7%
Totalt	171	100,0%

I vilken utsträckning erbjuder kommunen följande för att underlätta för nyanlända föräldrar att kombinera vård av barn med deltagande i kommunens arbetsförberedande insatser? - Möjlighet att delta i insats på deltid

	Respondenter	Procent
Inte alls	32	18,0%
I viss utsträckning	56	31,5%
I stor utsträckning	77	43,3%
Vet ej	13	7,3%
Totalt	178	100,0%

Vänder sig någon av kommunens arbetsförberedande insatser uteslutande till "övriga nyanlända" vilka inte omfattas av flyktingmottagandet?

	Respondenter	Procent
Ja, nämligen	38	20,1%
Nej	134	70,9%
Vet ej	17	9,0%
Totalt	189	100,0%

Har de arbetsförberedande insatserna som "övriga nyanlända" kan ta del av i kommunen förändrats sedan etableringslagen infördes år 2010, då huvudansvaret för flyktingmottagandet flyttades till AF?

	Respondenter	Procent
Ja, insatserna har blivit färre	44	23,3%
Ja, insatserna har blivit fler	16	8,5%
Nej, insatserna är oförändrade/likvärdiga	92	48,7%
Ingen uppfattning	37	19,6%
Totalt	189	100,0%

Varför tror du att kommunens insatser för "övriga nyanlända" blivit färre sedan etableringslagen trädde i kraft? Flera svar är möjliga.

	Respondenter	Procent
Ansvar för "övriga nyanlända" faller mellan AF och kommunen	24	54,5%
Kommunens ekonomiska resurser har minskat sedan ansvaret och därmed ersättningen för flyktingmottagandet flyttats till AF	32	72,7%
Annan orsak, nämligen	6	13,6%
Ingen uppfattning	1	2,3%
Totalt	44	100,0%

Tror du att "övriga nyanlända" skulle få bättre stöd för sin etablering på arbetsmarknaden om etableringslagen utvidgades till att omfatta även nyanlända utanför flyktingmottagandet?

	Respondenter	Procent
Ja	144	66,4%
Nej	21	9,7%
Ingen uppfattning	52	24,0%
Totalt	217	100,0%

Nyanlända i Sverige möts av hjälp från många olika instanser. Ofta upprättas handlingsplaner av varje enskild instans. Känner du till hur många olika handlingsplaner som upprättas för en enskild nyanländ vuxen person i din kommun under det första året? Ange ett ungefärligt antal om du inte vet exakt

	Respondenter	Procent
Ja, för flyktingmottagna	127	61,7%
Ja, för övriga nyanlända	68	33,0%
Nej, inte för någon av ovanstående kategorier	72	35,0%
Totalt	206	100,0%

Arbetar kommunen målinriktat för att minska antalet handlingsplaner som upprättas inom kommunen för nyanlända vuxna personer? Frågan avser alla nyanlända oavsett om de omfattas av flyktingmottagandet eller inte.

	Respondenter	Procent
Ja. Beskriv på vilket sätt:	15	20,8%
Nej. Eventuell kommentar:	14	19,4%
Vet ej	43	59,7%
Totalt	72	100,0%

Arbetar kommunen uppsökande för att nå nyanlända vuxna personer i kommunen som står utanför arbetsmarknaden och som inte har annan kontakt med kommunen? Frågan avser alla nyanlända oavsett om de omfattas av flyktingmottagandet eller inte.

	Respondenter	Procent
Ja	29	13,6%
Nej	160	74,8%
Vet ej	25	11,7%
Totalt	214	100,0%

Upplever du någon skillnad mellan att stödja nyanlända kvinnor och nyanlända män med insatser inriktade mot arbete? Frågan avser alla nyanlända, oavsett om de omfattas av flyktingmottagandet eller inte.

	Respondenter	Procent
Ja	53	28,8%
Nej	110	59,8%
Ingen uppfattning	21	11,4%
Totalt	184	100,0%

När nyanlända kvinnor har svårt att få jobb, vad tror du det främst beror på? Kryssa för de tre faktorer som enligt din bild utgör de främsta orsakerna.

	Respondenter	Procent
Språksvårigheter	177	83,5%
Deras kunskaper och kompetenser är inte gångbara på svenska arbetsmarknaden	136	64,2%
Diskriminering och okunskap från svenska arbetsgivare	70	33,0%
De vill inte arbeta	11	5,2%
De har svårt att få barnomsorg	16	7,5%
Bristande tillgång till nätverk	124	58,5%
Annan orsak, nämligen	44	20,8%
Ingen uppfattning	6	2,8%
Totalt	212	100,0%

När nyanlända män har svårt att få jobb, vad tror du det främst beror på? Kryssa för de tre faktorer som enligt din bild utgör de främsta orsakerna.

	Respondenter	Procent
Språksvårigheter	186	87,7%
Deras kunskaper och kompetenser är inte gångbara på svenska arbetsmarknaden	143	67,5%
Diskriminering och okunskap från svenska arbetsgivare	87	41,0%
De vill inte arbeta	7	3,3%
De har svårt att få barn-omsorg	2	0,9%
Bristande tillgång till nätverk	133	62,7%
Annan orsak, nämligen	15	7,1%
Ingen uppfattning	7	3,3%
Totalt	212	100,0%

Ta ställning till hur väl följande påståenden gäller för din kommun:
 - Väntan på förskoleplats utgör ofta ett hinder för nyanländas deltagande i arbetsförberedande insatser i min kommun

	Respondenter	Procent
1	80	37,6%
2	40	18,8%
3	34	16,0%
4	23	10,8%
5	19	8,9%
Ingen uppfattning	17	8,0%
Totalt	213	100,0%

Ta ställning till hur väl följande påståenden gäller för din kommun:

- Kommunen arbetar aktivt för att nyanlända föräldrar inte ska förlora kontakten med arbetsmarknaden vid vård av barn

	Respondenter	Procent
1	49	23,0%
2	45	21,1%
3	41	19,2%
4	24	11,3%
5	14	6,6%
Ingen uppfattning	40	18,8%
Totalt	213	100,0%

Ta ställning till hur väl följande påståenden gäller för din kommun:

- Nyanlända kvinnor är mer intresserade än nyanlända män av att snabbt få ett arbete

	Respondenter	Procent
1	61	28,6%
2	48	22,5%
3	36	16,9%
4	11	5,2%
5	3	1,4%
Ingen uppfattning	54	25,4%
Totalt	213	100,0%

Ta ställning till hur väl följande påståenden gäller för din kommun:
- Nyanlända män är mer intresserade än nyanlända kvinnor av att snabbt få ett arbete

	Respondenter	Procent
1	34	16,0%
2	14	6,6%
3	38	17,8%
4	49	23,0%
5	27	12,7%
Ingen uppfattning	51	23,9%
Totalt	213	100,0%

Enkät till arbetsförmedlare som arbetar med nyanlända

Om enkäten

För att få en bild av hur Arbetsförmedlingen arbetar för att stödja nyanlända invandrares etablering har utredningen i samarbete med Arbetsförmedlingen skickat ut en webbenkät till ett stratifierat urval av 1 149 arbetsförmedlare under våren 2012. Urvalet bestod dels av arbetsförmedlare som arbetar med nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (300 personer), dels av övriga arbetsförmedlare (849 personer). Handläggare med utrikes födda på sin signatur är överrepresenterade i urvalet av de övriga arbetsförmedlarna. Svarsfrekvensen för handläggarenkäten är 66 procent. För att skilja ut handläggarna med erfarenhet av nyanlända invandrare, ombads respondenterna inledningsvis ange om de arbetat med nyanlända de senaste tolv månaderna. Drygt hälften av handläggarna svarade jakande på denna fråga. Det är endast denna grupp som besvarat enkätens resterande frågor.

Utredningen har genomfört en bortfallsanalys i syfte att undersöka om enkätbortfallet riskerar att inverka negativt på resultatens representativitet. I bortfallsanalysen jämförs de handläggare som mottagit enkäten med de handläggarna som besvarat enkäten utifrån de två bakgrundsvariablerna kommungrupp respektive storlek på flyktingmottagandet 2010 i den kommun som handläggaren arbetar i.

Tabell 1 **Analys av enkätbortfall utifrån variablerna kommungrupp och storlek på kommunens flyktingmottagande 2010**

Bakgrundsvariabel	Kategori	Samtliga kommuner		Kommuner som besvarat enkäten	
		Antal	Andel	Antal	Andel
Kommungrupp	Storstäder	350	30 %	207	27 %
	Förortskommuner till storstäderna	137	12 %	88	12 %
	Större städer	287	25 %	191	25 %
	Förortskommuner till större städer	8	1 %	5	1 %
	Pendlingskommuner	42	4 %	30	4 %
	Turism- och besöksnäringsskommuner	20	2 %	16	2 %
	Varuproducerande kommuner	80	7 %	64	9 %
	Glesbygdskommuner	22	2 %	18	2 %
	Kommuner i tätbefolkad region	68	6 %	53	7 %
	Kommuner i glesbefolkad region	33	3 %	29	4 %
	Ej klassificerad	102	9 %	51	7 %
	Totalt	1 149	100 %	752	100 %
Storlek på kommunens flyktingmottagande 2010	0–50	216	19 %	158	21 %
	51–150	570	50 %	355	47 %
	151–	261	23 %	188	25 %
	Ej klassificerad	102	9 %	51	7 %
	Totalt	1 149	100 %	753	100 %

Bortfallsanalysen visar att handläggarna som besvarat enkäten liknar handläggarna som mottagit enkäten med avseende på både kommungruppssammansättning och kommunens storlek på mottagande. I kombination med enkätens höga svarsfrekvens indikerar bortfallsanalysen att enkätsvaren ger en god representativitet för handläggarna som arbetar med nyanlända på Arbetsförmedlingen.

Enkäten

1. Ditt arbete med nyanlända

Har du de senaste tolv månaderna arbetat med nyanlända invandrare?

	Procent	Antal
Ja, med nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget	27,2 %	204
Ja, med "övriga nyanlända" (som inte omfattas av etableringsuppdraget)	34,5 %	259
Nej, vare sig med nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget eller med "övriga nyanlända"	48,7 %	366
	Svarande	751
	Inget svar	2

2. Ungefär hur stor del av din arbetstid har du under det senaste året lagt på arbete med nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget?

	Procent	Antal
Mer än 75 procent	62,7 %	128
50–75 procent	11,8 %	24
25–50 procent	15,2 %	31
Mindre än 25 procent	10,3 %	21
	Svarande	204
	Inget svar	0

3. Ungefär hur stor del av din arbetstid har du under det senaste året lagt på arbete med "övriga nyanlända"?

	Procent	Antal
Mer än 75 procent	29,5 %	75
50–75 procent	13,8 %	35
25–50 procent	21,7 %	55
Mindre än 25 procent	35 %	89
	Svarande	254
	Inget svar	1

4. Programinsatser för nyanlända

Hur upplever du svårighetsgraden i uppgiften att matcha nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget mot relevanta programinsatser?

	Procent	Antal
Mycket lätt	0,5 %	1
Ganska lätt	20,6 %	42
Ganska svårt	53,4 %	109
Mycket svårt	25,5 %	52
Svarande		204
Inget svar		0

5. Varför upplever du det svårt att matcha nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget mot programinsatser?

	Procent	Antal
Brist på tid i kartläggningen av den sökandes bakgrund och behov	30 %	48
Otillräckliga metoder för att kartlägga den sökandes bakgrund och behov	23,1 %	37
Kommunikationssvårigheter med den sökande	25,6 %	41
Den sökande har fel förväntningar på vad AF kan erbjuda	25 %	40
Det är svårt att ha en överblick över vilka insatser som finns	31,9 %	51
Insatsernas syfte är otydligt	20,6 %	33
Insatser saknas som adresserar sökandes behov och förutsättningar	63,1 %	101
Annan orsak, nämligen:	31,2 %	50
Svarande		160
Inget svar		1

6. Hur upplever du svårighetsgraden i uppgiften att matcha "övriga nyanlända" mot relevanta programinsatser?

	Procent	Antal
Mycket lätt	1,6 %	4
Ganska lätt	23,1 %	59
Ganska svårt	58,8 %	150
Mycket svårt	16,5 %	42
Svarande		255
Inget svar		0

7. Varför upplever du det svårt att matcha "övrige nyanlända" mot programinsatser?

	Procent	Antal
Brist på tid i kartläggningen av den sökandes bakgrund och behov	35,1 %	67
Otillräckliga metoder för att kartlägga den sökandes bakgrund och behov	24,6 %	47
Kommunikationssvårigheter med den sökande	51,8 %	99
Den sökande har fel förväntningar på vad AF kan erbjuda	49,2 %	94
Det är svårt att ha en överblick över vilka insatser som finns	25,7 %	49
Insatsernas syfte är otydligt	16,8 %	32
Insatser saknas som adresserar sökandes behov och förutsättningar	41,4 %	79
Annan orsak, nämligen:	22 %	42
	Svarande	191
	Inget svar	1

8. Ta ställning till om du tycker att Arbetsförmedlingen har tillgång till relevanta insatser för arbetsmarknadsanpassning för följande kategorier:

	Mycket dålig tillgång	Ganska dålig tillgång	Ganska god tillgång	Mycket god tillgång	Ingen uppfattning	Svarande	Inget svar
Inskrivna vid AF generellt	2,2 %	14,6 %	53,6 %	22,9 %	6,6 %	362	25
Nyanlända inom etableringsuppdraget	12,4 %	30,4 %	19,7 %	7,6 %	29,9 %	355	32
Övriga nyanlända	7,1 %	43,2 %	34,5 %	6 %	9,2 %	368	19
Analfabeter/utbildning < sex år	53,1 %	28,8 %	9,7 %	1,9 %	6,5 %	371	16
Personer med låg motivation eller bristande tilltro till egen förmåga	30,6 %	43,9 %	14,9 %	4,8 %	5,9 %	376	11
Utrikes födda med akademisk utbildning	10,1 %	34,7 %	40 %	11,5 %	3,7 %	375	12
Nyanlända kvinnor	27,7 %	41,8 %	18,6 %	3,2 %	8,8 %	376	11
Nyanlända män	9,4 %	46,8 %	29,9 %	5,1 %	8,8 %	374	13
	Totalt					378	9

10. Har du någon gång under den senaste månaden anvisat en nyanländ sökande till en programinsats som du inte tror har varit direkt relevant för dennes behov, för att fylla personens handlingsplan/etableringsplan?

	Procent	Antal
Ja	38,8 %	147
Nej	53 %	201
Vet inte	8,2 %	31
	Svarande	379
	Inget svar	8

11. Nyanländas etablering.
Utrikes födda kvinnor har en betydligt lägre sysselsättning än utrikes födda män. Vad tror du att det främst beror på?

	Procent	Antal
Språksvårigheter	50,8 %	192
Brist på jobb som motsvarar kvinnornas kompetens och kunskaper	56,6 %	214
Diskriminering och okunskap från svenska arbetsgivare	31,5 %	119
Låg motivation att arbeta	25,9 %	98
Svårigheter att få barnomsorg	21,2 %	80
Stort omsorgsansvar	50,5 %	191
Annat hinder, nämligen:	31,2 %	118
Ingen uppfattning	2,9 %	11
	Svarande	378
	Inget svar	9

12. När en arbetssökande inskriven hos AF samtidigt har ekonomiskt bistånd, hur får du vanligen kännedom om detta?

	Procent	Antal
Kommunens handläggare informerar mig	23,3 %	88
Den arbetssökande berättar det för mig	45,6 %	172
Annat sätt, nämligen:	13,8 %	52
Jag brukar inte få kännedom om det	17,2 %	65
	Svarande	377
	Inget svar	10

13. Vilken kontakt brukar du och kommunen ha kring handlingsplanerna för en sökande som både är inskriven hos Af och hos kommunen för att få försörjningsstöd?

	Sällan	Ibland	Oftast	Ingen uppfattning	Svarande	Inget svar
Gemensamt treparts-samtal när den sökandes handlingsplan(er) ska upprättas	40,9 %	28,5 %	15,7 %	15 %	274	38
Löpande avstämningar vid förändringar av den sökandes handlingsplan(er)	30,2 %	31,6 %	23,3 %	14,9 %	275	37
Totalt					298	14

14. Brukar du och kommunen ha samma syn på vad handlingsplanerna för en person som både är inskriven hos AF och hos kommunen ska innehålla med avseende på ...

	Sällan	Ibland	Oftast	Ingen uppfattning	Svarande	Inget svar
...vilken typ av insatser som personen ska delta i?	6,7 %	25,2 %	41,9 %	26,2 %	298	14
...hur många timmar per vecka som personen ska delta för att det ska räknas som heltid?	11,6 %	13 %	38,7 %	36,6 %	292	20
Totalt					306	6

15. Nedan följer att antal påståenden som gäller alla nyanlända (oavsett om de omfattas av etableringsuppdraget eller inte) och som vi ber dig ta ställning till.

	instämmer inte alls		instämmer helt		Ingen uppfattning	Svarande	Inget svar
	1	2	3	4			
Jag tror att de insatser som jag anvisar nyanlända gör skillnad för deras möjligheter att få ett arbete	0,8 %	19,8 %	49,2 %	27 %	3,2 %	374	13
Jag uppfattar att många nyanlända står så långt ifrån arbetsmarknaden att insatserna som AF kan erbjuda inte för dem närmare ett arbete	16,1 %	39,1 %	26,5 %	15 %	3,2 %	373	14
Jag uppfattar att nyanlända män har en starkare motivation än nyanlända kvinnor att snabbt få ett arbete	25,9 %	25,9 %	27,5 %	12,7 %	8,1 %	371	16
Totalt						376	11

16. Nedan följer att antal påståenden om nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget som vi ber dig ta ställning till.

	instämmer inte alls		instämmer helt		Ingen uppfattning	Svarande	Inget svar
	1	2	3	4			
Jag upplever att väntan på förskoleplats ofta utgör ett hinder för nyanlända föräldrar att påbörja och/eller delta i etableringsinsatser.	10,5 %	18,5 %	25,5 %	37 %	8,5 %	200	4
När en nyanländ sökande ska göra uppehåll i sin etablering pga. föräldraledighet, brukar jag och den nyanlande göra en plan för hur återgången till etableringsinsatserna ska se ut efter avbrottet	9,5 %	16,5 %	24 %	26 %	24 %	200	4
När en nyanländ sökande ska göra uppehåll i sin etablering pga. föräldraledighet, brukar jag inför det informera om frivilliga aktiviteter som han eller hon kan ta del av under sin ledighet, t.ex. öppen förskola eller språkcaféer	13 %	14,5 %	24,5 %	27,5 %	20,5 %	200	4
När en nyanländ sökande gör uppehåll i sin etablering pga. föräldraledighet, brukar jag fortsätta ha regelbunden kontakt med henne eller honom under ledigheten	39 %	26 %	7,5 %	5,5 %	22 %	200	4
Totalt						200	4

17. Avslutningsvis följer två tänkta situationer där du ska upprätta en etableringsplan för en nyanländ arbetssökande som omfattas av etableringsuppdraget. Vi ber dig välja det svarsalternativ som bäst beskriver hur du tror att du skulle agera i respektive situation.

Situation 1.

Du ska upprätta en etableringsplan för en nyanländ kvinna. Hon har tre barn mellan 1–5 år som hon inte har tagit ut någon föräldrapenning för. Hur gör du?

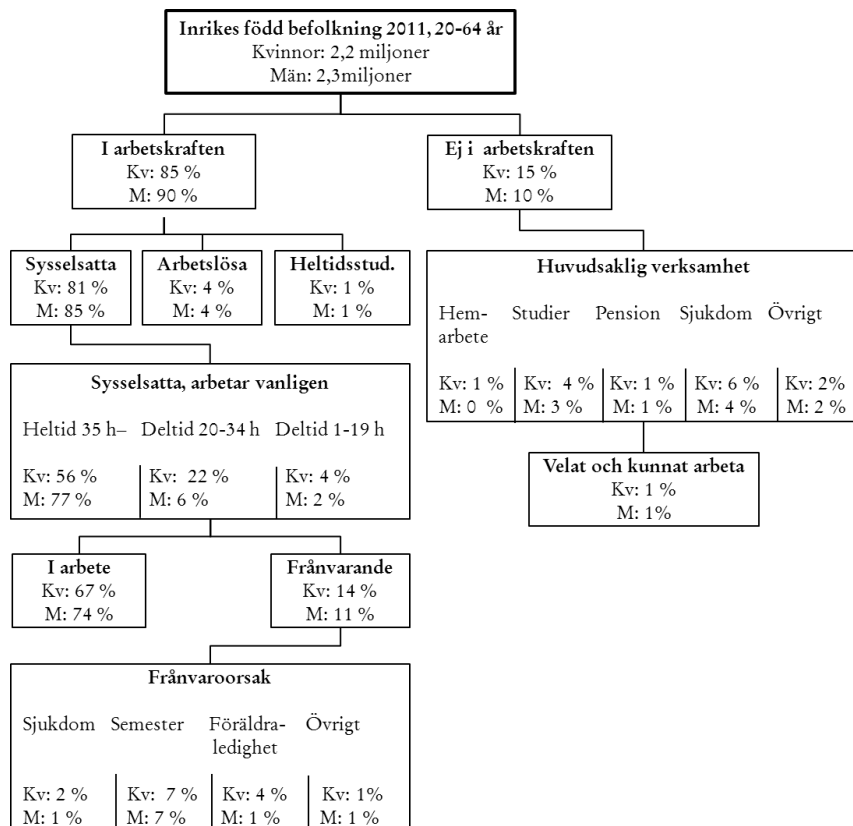
	Procent	Antal
Jag berättar för kvinnan att hon har möjlighet att vara hemma med föräldrapenning. Om kvinnan väljer att påbörja sin etableringsplan, upprättar jag en plan på deltid för att kvinnan ska kunna få tid med sitt barn.	14,6 %	29
Jag berättar för kvinnan att hon har möjlighet att vara hemma med föräldrapenning. Om kvinnan väljer att påbörja sin etableringsplan, upprättar jag en plan på heltid.	56,6 %	112
Jag nämner inte möjligheten att vara hemma med föräldrapenning, utan upprättar en etableringsplan på heltid.	7,1 %	14
Inget av ovanstående. I stället gör jag så här:	21,7 %	43
	Svarande	198
	Inget svar	6

18. Situation 2.

Du ska upprätta en etableringsplan för en nyanländ kvinna. Hon har en svårt sjuk mamma som också är nyanländ. Hur gör du?

	Procent	Antal
Jag upprättar en etableringsplan med insatser på deltid, för att ge kvinnan möjlighet att ta hand om sin sjuka mamma den andra tiden	4,6 %	9
Jag upprättar en etableringsplan med insatser på heltid, och tar med vård av den sjuka mamman som en insats i etableringsplanen.	18,9 %	37
Jag upprättar en etableringsplan med insatser på heltid, som inte omfattar vård av den sjuka mamman.	55,1 %	108
Inget av ovanstående. I stället gör jag så här:	21,4 %	42
	Svarande	196
	Inget svar	8

Arbetskraftsdeltagande bland inrikes födda kvinnor och män 2011



Källa: Statistiska centralbyrån, AKU för helåret 2011.

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om person-uppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagar skydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt
vid sjötransporter – Atenförordningen och
försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
Snabbare betalningar. [11]
Penningtvätt – kriminalisering, förverkande
och dispositionsförbud. [12]
En sammanhållen svensk polis. [13]
En ny brottskadslag. [26]
Nya påföljder + kort presentation. [34]
Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och
barnäktenskap. [35]
Konsumenten i centrum
– ett framtida konsumentstöd. [43]
Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
Tolkning och översättning vid straffrättsliga
förfaranden. Genomförande av EU:s
tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
En översyn av tryck- och yttrandefriheten.
Del 1 och 2. [55]
Tydligare regler om fri rörlighet för EES-
medborgare och deras familjemedlemmar.
[57]
Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt
stöd vid kriser och allvarliga händelser i
fredstid. [29]
Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
Åtgärder mot fusk och felaktigheter med
assistansersättning. [6]
Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar
och samhällsskydd. [17]
Enklare för privatpersoner att hyra ut sin
bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och
hinder för äldre att arbeta längre. [28]

- Upphandlingsstödet framtid. [32]
Gör det enklare! [33]
Bättre behörighetskontroll. Ändringar i
förordningen (2006:196) om register
över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter
att använda månadsuppgifter i social- och
arbetslöshetsförsäkringarna. [47]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
Ekonomiskt värde och samhällsnytta
– förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
Vital kommunal demokrati. [30]
Registerdata för forskning. [36]
Nystartszoner. [50]
Bostadstaxering – avveckling eller förenkling.
[52]
AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare
förvaltning av pensionsreserven. [53]
Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem.
[60]
Förstärkt försäkringstagarskydd. [64]
Skatteincitament för forskning och utveckling.
[66]
Förvaltare av alternativa investeringsfonder.
[67]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom
utbildningsområdet. [1]
Högskolornas föreskrifter. [5]
Kvalitetssäkring av forskning och utveckling
vid statliga myndigheter. [20]
Likvärdig utbildning
– riksrekryterande gymnasial utbildning
för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
Innovationsstödjande verksamheter vid
universitet och högskolor: Kartläggning,
analys och förslag till förbättringar – en
preliminär delrapport. [40]

Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]

Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]

Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]

Mål för rovdjuren. [22]

Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]

Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]

Näringsdepartementet

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]

Nationella patent på engelska? [19]

Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]

Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]

Dammsäkerhet
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]

Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]

Små företag – stora möjligheter med it. [63]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. [68]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]

Nya villkor för public service. [59]

Läsandets kultur. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak
Arbete, utveckling, trygghet. [31]

Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. [62]

Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. [69]