

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande

Mottagandeutredningens betänkande (SOU 2018:22) behandlar omfattande och komplexa frågor där olika perspektiv och prioriteringar ofrånkomligen måste vägas mot varandra, och där det finns en betydande osäkerhet i bedömningen av olika faktorer. Det är positivt att betänkandet ser snabb hantering med fokus på etablering som ett centralt mål för mottagandet. IFAU:s kommentarer är avgränsade till några aspekter och frågeställningar där forsknings- och utvärderingsperspektiv är särskilt relevanta.

Motiven för och möjligheten att styra geografisk fördelning

Argumenten för ett jämnare fördelat mottagande är lättbegripliga. Det framhålls ofta att det finns ett värde i att alla kommuner tar sin andel av ansvaret, och historiskt har vissa orter haft ett stort inflöde av asylsökande och/eller nyanlända. Samtidigt är det som utredningen konstaterar sannolikt inte optimalt med ett helt jämnt fördelat mottagande, eftersom vissa kommuner/regioner har bättre förutsättningar för etablering. Det övergripande arbetsmarknadsläget är t.ex. en viktig faktor för möjligheterna till inträde på arbetsmarknaden (se t.ex. Åslund & Rooth 2007, Åslund m.fl. 2010).

Erfarenheterna av styrning (t.ex. från Hela Sverige-strategin som genomfördes under 1980-talet, se Edin m.fl. (2004)) är många gånger inte positiva när det gäller individens etablering. Placeringen har i praktiken inneburit en koncentration till orter med dåliga förutsättningar sett till arbetsmarknad och utbildning, men med tillgängliga bostäder. Det är inte heller uppenbart vilken effekt t.ex. boende nära landsmän (som ofta blir konsekvensen av individuella val) har på etablering och integration. Den empiriska forskningen ger en blandad bild av effekternas riktning och storlek. Tillgång till resursstarka nätverk och miljöer förefaller kunna påverka positivt, medan effekterna går åt motsatt håll om omgivningen har en svag ställning (se t.ex. Edin m.fl. 2003, Damm 2009, Chetty m.fl. 2016, Andersson & Malmberg 2018).

IFAU tycker att det hade varit motiverat med en närmare diskussion om vad som talar för att det föreslagna systemet även under en period med plötsligt ökat antal asylsökande eller förändringar i andra faktorer till stor del utom myndigheters och kommuners kontroll, kan lyckas bättre med ambitionen att

styra mot regioner med goda etableringsförutsättningar och bort från dem där det bedöms vara svårare, jämfört med tidigare initiativ.

Eftersom effekterna på den enskilde asylsökande inte är uppenbara, handlar skälen för styrning till stor del om hur en ojämn fördelning påverkar andra i t.ex. berörda bostadsområden och skolor, och det arbete som bedrivs där. Till viss del kan negativa konsekvenser motverkas av resursfördelning. Det skulle kunna ha varit motiverat att också analysera ett system som mer bygger på omfördelning av resurser dit personer vill söka sig.

Princip och praktik

Många gånger innebär förslagen att olika principer och prioriteringar behöver ställas mot varandra. Ett exempel är ambitionen att hålla väntetiderna korta parallellt med att erbjuda meningsfulla aktiviteter även innan beslut om asyl. I ljuset av att ny forskning finner betydande negativa effekter av långa väntetider i asylsystemet (se t.ex. Hainmueller m.fl. 2016, Havrylchuk & Ukrayinchuk 2016, Marbach m.fl. 2018), verkar det rimligt att på marginalen lägga större vikt vid en snabb hantering, även om det också är viktigt att undvika inaktivitet.

Betänkandet skisserar ett system där individens sannolikhet att få stanna påverkar såväl prioritering som boende och insatser. För sökande vars sannolikhet att få positivt beslut om asyl ligger nära noll eller ett framstår detta ur ett praktiskt perspektiv som ganska okomplicerat. Men för många asylsökande finns det rimligen en betydligt större osäkerhet. Till exempel indikerar Migrationsverkets statistik över asylbeslut per medborgarskapsland att det andelen bifall inte sällan ligger i intervallet 20–80 procent. Det skulle vara motiverat med en närmare analys av träffsäkerheten i en initial bedömning, och en beskrivning av hur denna ska gå till och vad den ska baseras på. Det kan också vara värt att nämna den avvägning som sannolikt behöver göras i en eventuell profileringsmodell för detta syfte. Kriterier som baseras på en eller ett fåtal variabler (t.ex. medborgarskap) har praktiska fördelar, men innebär också en större risk för statistisk diskriminering genom att personer med faktiskt olika förutsättningar oftare klassificeras på samma sätt.

När det gäller förslagen i betänkandet och den kompletterande promemorian om att motverka att asylsökande bosätter sig i vissa socialt utsatta områden, vill IFAU peka på den potentiella målkonflikten mellan å ena sidan viljan att minska koncentrationen av personer med svag ställning till samma områden, och å andra sidan ambitionen att asylsökande och nyanlända ska ta ett tidigt och eget ansvar för etablering. Många av de kommuner som enligt promemorian ska ges möjlighet att begränsa rätten till ersättning om den asylsökande väljer att bo i ett visst område har starka lokala och regionala arbetsmarknader. Det är inte osannolikt att prisläge, sociala nätverk och diskriminering kan göra att en asylsökande som med ambitionen att snabbt

etablera sig söker sig mot dessa arbetsmarknader, i första hand har möjlighet att hitta boende i stadsdelar där begränsningar gäller.

Forskning och utvärdering – möjligheter och behov

IFAU ser positivt på att utredningen lyfter erfarenheter från forskningen, och de möjligheter som ny teknik och nya metoder kan ge för utformningen och tillämpningen av system och policy. Ett tydligt exempel är den betydande potential som verkar finnas i matchningen mellan nyanlända och bostadsorter (se t.ex. Andersson.m.fl. 2018a, 2018b, Bansak m.fl. 2018). Det är viktigt att följa vad fortsatt forskning säger om de (mycket) stora effekter som indikeras i flera nya studier som utnyttjar olika datorbaserade tekniker. Det är också angeläget att förstå hur väl sådana system fungerar under olika förutsättningar. Det är t.ex. tänkbart att en situation med ett begränsat antal individer på ett stort antal orter ger andra möjligheter än då ett snabbt ökat inflöde ska fördelas i ett befolknings- och ortmässigt mindre sammanhang. Naturligtvis kan också egenskaperna hos de nyanlända påverka betydelsen av matchning, t.ex. om en stor andel av individerna saknar arbetslivserfarenhet som går att matcha mot lokala förutsättningar (Liljeberg & Sibbmark 2011).

Utredningens förslag om styrning bygger delvis på att individen via rätten till dagersättning och särskilt bidrag ges ekonomiska incitament att inte avvika från ankomstcenter eller bosätta sig i vissa områden. Rätten till ersättning är naturligtvis ett kraftfullt verktyg som många kan tänkas följa. Samtidigt visar erfarenheterna att tendensen att t.ex. söka sig till områden där andra har en liknande bakgrund är stark. En möjlighet är att personer som verkligen värderar denna faktor snabbt blir självförsörjande i avsaknaden av ersättningar. Men det finns också andra mindre positiva scenarier (t.ex. svartarbete och kriminalitet). Om syftet med att få personer att bo i ankomstcenter och undvika vissa områden inte uppnås, behöver andra instrument övervägas.

IFAU menar att det är angeläget att skapa förutsättningar för att följa upp och utvärdera olika aspekter av de föreslagna reformerna. System för dokumentation som gör det möjligt att följa individer och vilka insatser och regelverk dessa har tagit del av och exponerats emot är en viktig komponent. Effektvärdering förutsätter att det finns möjlighet att jämföra individer/grupper som mött olika förutsättningar (behandlingar) men som i övrigt är helt jämförbara. Möjliga sätt att uppnå detta är att genomföra kontrollerade försök eller implementera reformer stegvis så att alla inte tar del av allt samtidigt (på individuell och/eller regional nivå).

Det finns viktiga etiska överväganden avseende t.ex. likabehandling, och att möjliggöra trovärdig utvärdering kräver mod och uthållighet från olika aktörer. Samtidigt berör de föreslagna reformerna områden som är centrala i samhällsdebatten och har stor betydelse för de direkt berörda individerna. Frågorna kommer med all sannolikhet också att vara aktuella under lång tid. Det kan därför ses som särskilt angeläget att med hjälp av genomtänkt implementering bidra till att skapa ett gott kunskapsunderlag.

Referenser

Andersson, E. K., & Malmberg, B. (2018). Segregation and the effects of adolescent residential context on poverty risks and early income career: A study of the Swedish 1980 cohort. *Urban Studies*, 55(2), 365–383.

Andersson, T., Ehlers, L., & Martinello, A. (2018). Dynamic Refugee Matching. Working Paper 2018: 7, Lund University, Department of Economics.

Bansak, K., Ferwerda, J., Hainmueller, J., Dillon, A., Hangartner, D., Lawrence, D., & Weinstein, J. (2018). Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment. *Science*, 359(6373), 325–329.

Chetty, R., Hendren, N., & Katz, L. F. (2016). The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the Moving to Opportunity experiment. *American Economic Review*, 106(4), 855–902.

Damm, A. P. (2009). Ethnic enclaves and immigrant labor market outcomes: Quasi-experimental evidence. *Journal of Labor Economics*, 27(2), 281–314.

Edin, P. A., Fredriksson, P., & Åslund, O. (2004). Settlement policies and the economic success of immigrants. *Journal of Population Economics*, 17(1), 133–155.

Hainmueller, J., Hangartner, D., & Lawrence, D. (2016). When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. *Science advances*, 2(8), e1600432.

Havrylchyk, Olena and Ukrayinchuk, Nadiya, Living in Limbo: Economic and Social Costs for Refugees (2016). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2880065> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2880065>

Liljeberg, L., & Sibbmark, K. (2011). Uppföljning av etableringssamtal. Rapport 2011:28, IFAU.

Marbach, M., Hainmueller, J., & Hangartner, D. (2018). The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees. *Science advances*, 4(9), eaap9519.

Trapp, A. C., Teytelboym, A., Martinello, A., Andersson, T., & Ahani, N. (2018). Placement Optimization in Refugee Resettlement. Working Paper 2018:23, Lund University, Department of Economics.

Åslund, O., & Rooth, D. O. (2007). Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings. *The Economic Journal*, 117(518), 422–448.

Åslund, O., Östh, J., & Zenou, Y. (2009). How important is access to jobs? Old question—improved answer. *Journal of Economic Geography*, 10(3), 389–422.

Datum
2018-11-14

Dnr
93/2018

I detta ärende har generaldirektören Olof Åslund beslutat. I den slutliga handläggningen har också Anders Forslund och Sara Martinson deltagit.



Olof Åslund