

# 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](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://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 Jooa, 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 Jooa. 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 anföriginvandrare på arbetsmarknaden* (SOU 2012:69).

Stockholm i oktober 2012

Elin Landell

Kajsa Rosén  
Anna Envall

# Innehåll

<b>Begreppsförklaring .....</b>	<b>13</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>15</b>
<b>Summary .....</b>	<b>27</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>41</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>55</b>
1.1 Bakgrund .....	55
1.2 Utredningens uppdrag och arbete .....	58
1.3 Avgränsningar och definitioner .....	61
1.4 Betänkandets disposition.....	63
<b>2 Invandringens sammansättning.....</b>	<b>65</b>
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
<b>3 Arbetskraftsdeltagande och inkomster .....</b>	<b>77</b>
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
<b>4</b>	<b>Nuvarande insatser .....</b>	<b>109</b>
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
<b>5</b>	<b>Nyanländas deltagande i insatser.....</b>	<b>157</b>
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
<b>6</b>	<b>Förutsättningar för ett ökat deltagande i arbetskraften ..</b>	<b>189</b>
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



<b>7</b>	<b>Utredningens förslag och bedömningar .....</b>	<b>269</b>
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
<b>8</b>	<b>Konsekvenser av förslagen .....</b>	<b>313</b>
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
	<b>Käll- och litteraturlista.....</b>	<b>333</b>
	<b>Bilagor</b>	
	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 anhöriginvandrares 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 anhöriginvandrares 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 uppstår 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 när 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 inestegsjobb 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 modersmålsstödjare 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 hemmarvarande 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 preschools 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 överenskommit 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-<br>verksamhet,          | 4. arbetspraktik,                                      |
| 5. jobbgarantin för ungdomar,                          | 5. stöd till start av närings-<br>verksamhet,          |
| 6. förberedande insatser,                              | 6. jobbgarantin för ungdomar,                          |
| 7. arbetslivsintroduktion,                             | 7. förberedande insatser,                              |
| eller  |  |
| 8. projekt med arbetsmark-<br>nadspolitisk inriktning. | 8. arbetslivsintroduktion,<br>eller                    |
|  | 9. projekt med arbetsmark-<br>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*

*Föreslagen 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.

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 det 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 arbetsmarknadsetableringen 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 datainsamlingsmetoder 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 förvärsarbete 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. Svarefrekvensen för kommunenkäten är 82 procent.<sup>1</sup> Den andra enkäten gick ut till

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

### *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

---

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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 arbetsmarknadsetablering. 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.

<sup>3</sup> 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 ursprungsländerna 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. Bestämmelserna om på vilka grunder en person kan invandra återfinns i utlänningslagen (2005:716). De vanligaste grunderna för uppehållstillstånd 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 uppehållsrätt.

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 *anhöriginvandrare*.

**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).<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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

---

<sup>2</sup> 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 som 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.

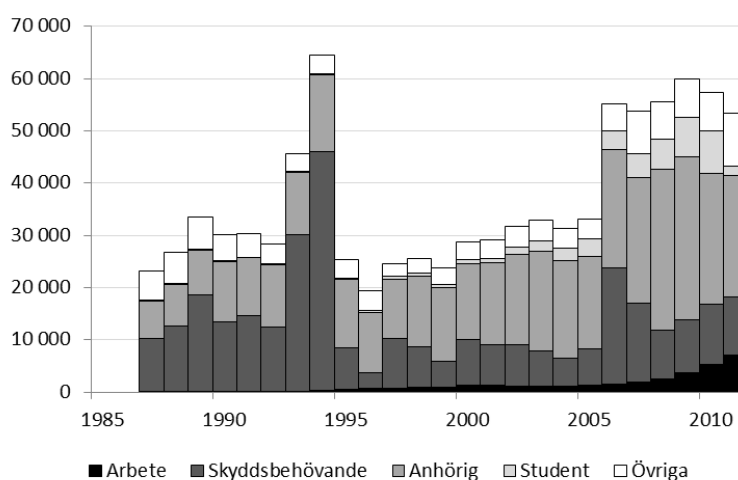
Många personer som invandrar till Sverige stannar bara en kortare period i landet. Det gäller exempelvis säsongsarbetare, som bor och arbetar i Sverige under några månader för att sedan återvända till sina hemländer. Men avgränsas invandringen till de personer som stannar tillräckligt länge för att folkbokföra sig i Sverige<sup>3</sup> 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).

---

<sup>3</sup> 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 återutvandrare 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 återvända avtar dock med vistelsetid i landet, vilket är särskilt tydligt för skyddsbehövande och anhöriginvandrare. Dessa grupper har avsevärt lägre benägenhet att återvända 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 återvända än män respektive personer utan barn. Det är också ovanligare att personer med kort utbildning återvandrare 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.<sup>4</sup> 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).

---

<sup>4</sup> 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
<b>Ålder</b>						
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
<b>Familjesituation</b>						
Andel gifta	37	47	74	82	77	71
Andel gifta med en utrikes född givet gift	99	99	100	100	66	70
<b>Högsta utbildningsnivå</b>						
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).

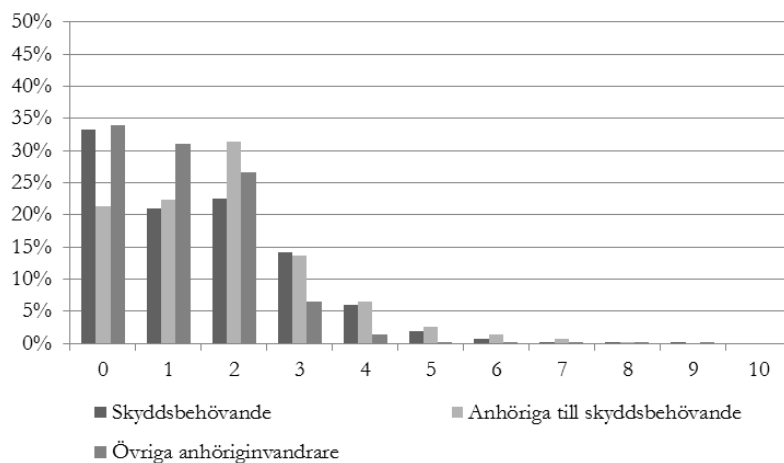
*Det är ovanligt att skyddsbehövande och anhöriginvandrare har många barn*

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, invandringår 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 som 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.<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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,<sup>2</sup> 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 oidentifierade 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

---

<sup>2</sup> 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 anställde. 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.

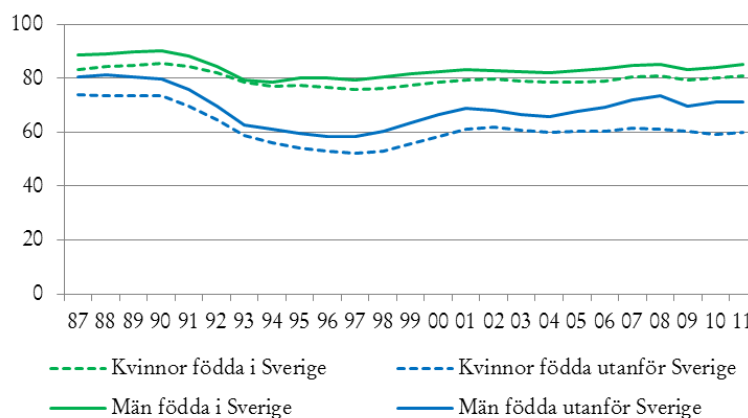
På lång sikt är det arbetskraftsutbudet, dvs. antalet personer som vill och kan arbeta, som är den viktigaste bestämningsfaktorn för sysselsättningen. Ju fler personer som söker arbete, desto högre kan också sysselsättningsgraden bli. Omvänt gäller att ju fler som inte deltar i arbetskraften (till följd 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.<sup>3</sup>

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).

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

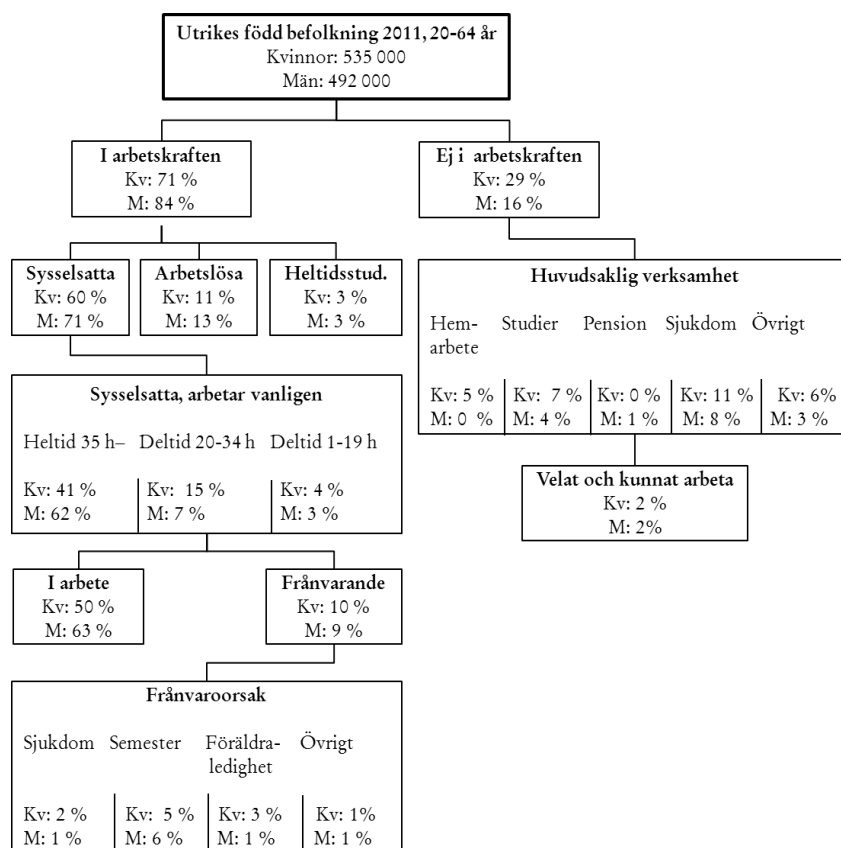
Även andelen *arbetslösa* varierar beroende på födelseland. Fjärde kvartalet 2011 var drygt en av fem utomeuropeiskt födda personer arbetslösa, vilket kan jämföras med drygt en av tjugo personer födda i Sverige eller Norden. Däremot är könsskillnaderna små. Kvinnor och män från samma födelseregion är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

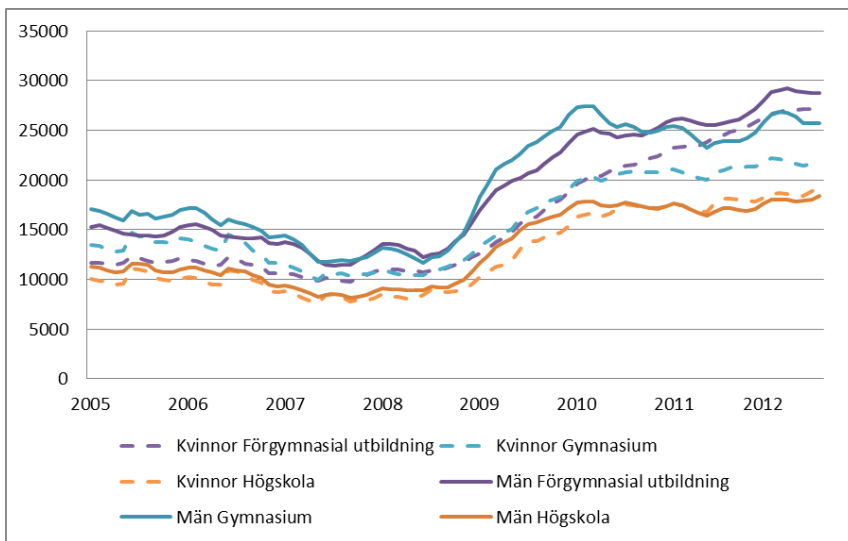


Källa: Statistiska centralbyrån, AKU för helåret 2011.

### *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

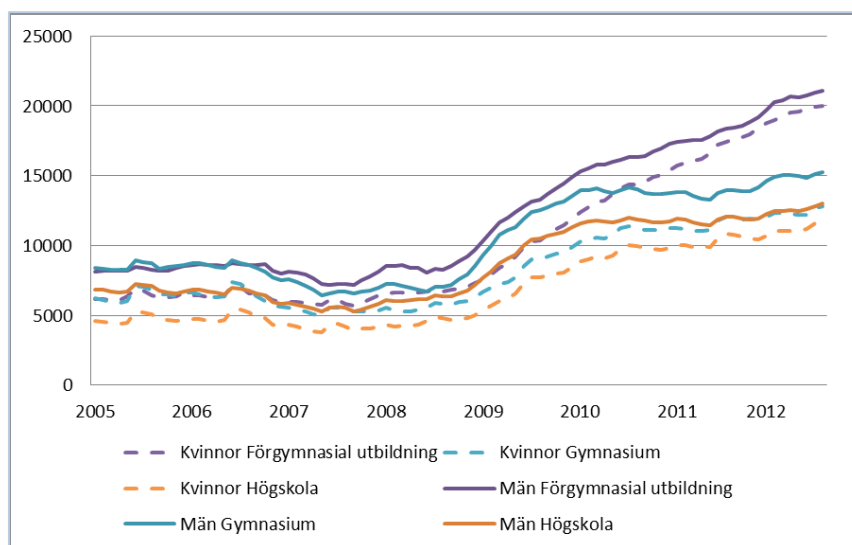


*Anm:* Säsongsrensad och trendad serie.

*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: Säsongrensad 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

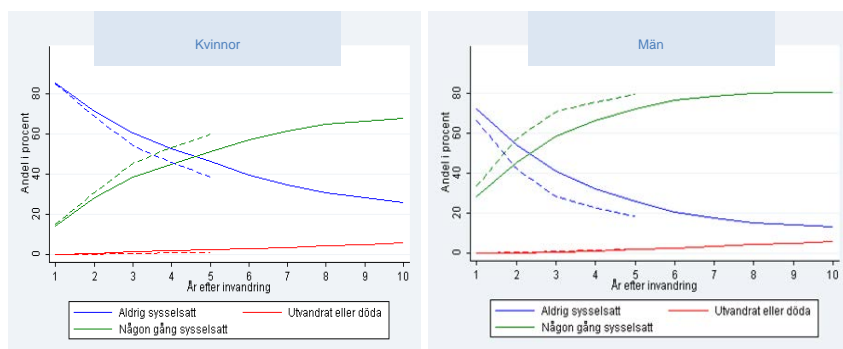
Utredningens analys av dem som invandrade till Sverige 2000 och 2005 visar att i synnerhet skyddsbehövande och anhöriginvandrare har betydande svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden (bilaga 2).<sup>4</sup> Efter fem år i Sverige har drygt 45 procent av de skyddsbehövande kvinnorna fortfarande 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

<sup>4</sup> 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)

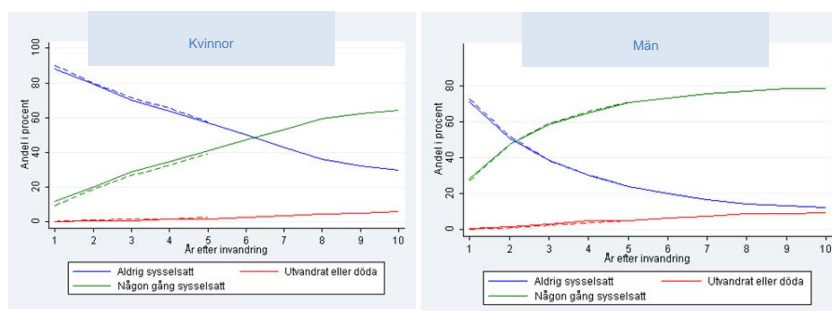


*Anm:* Heldragen linje avser skyddsbehövande som folkbokfördes i Sverige 2000, streckad linje dem som folkbokfördes 2005. Invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) har exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare.

*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)

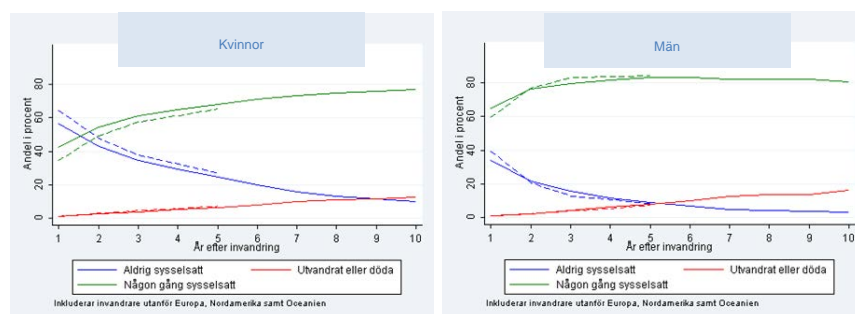


*Anm:* Heldragen linje avser anhöriga till skyddsbehövande som folkbokfördes i Sverige 2000, streckad linje dem som folkbokfördes 2005. Invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) har exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare.

*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)

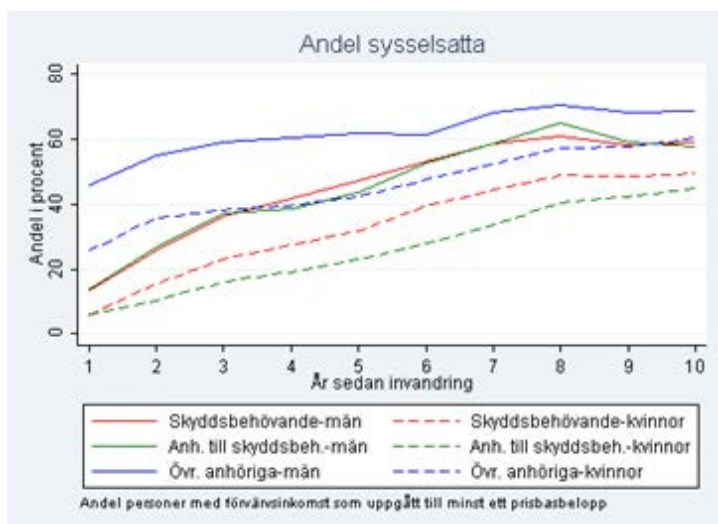


*Anm:* Helt dragen linje avser övriga anhöriginvandrare som folkbokfördes i Sverige 2000, streckad linje dem som folkbokfördes 2005. Invandrare från västländer (Europa, Oceanien och Nordamerika) har exkluderats från gruppen övriga anhöriginvandrare.

*Källa:* Grönqvist och Niknami (bilaga 2).

Den långa etableringstiden för skyddsbehövande och anhöriginvandrare 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).<sup>5</sup> 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

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

kärnarbetskraft<sup>6</sup>, instabil arbetskraft<sup>7</sup>, 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 inaktiva<sup>8</sup> 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).

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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).

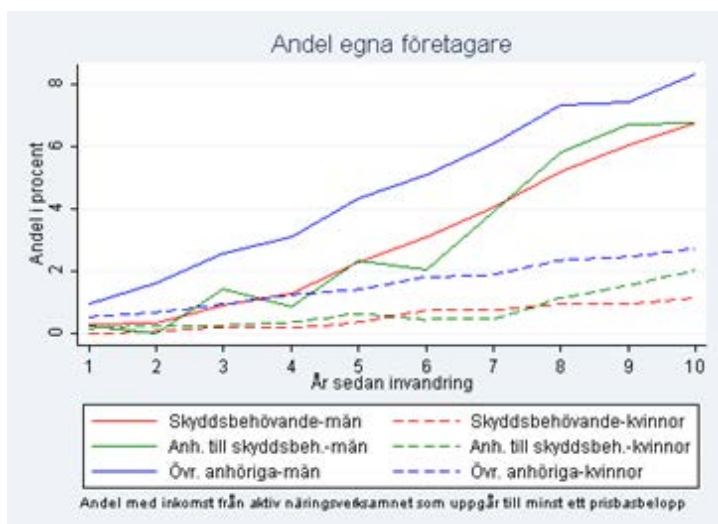
<sup>8</sup> Avser personer med arbetsinkomster (inkl. ersättningar från inkomstgrundade ersättningar såsom a-kassa och sjukpenning) under 0,5 basbelopp tre år i rad. Gruppen är mycket heterogen och omfattar bl.a. de som lever på ekonomiskt bistånd, vissa studerande samt hemarbetande.

### 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 finansär 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.<sup>9</sup> 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 arbetsökande (Hedberg, 2009).

Att utrikes födda (kvinnliga) 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

<sup>9</sup> 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*

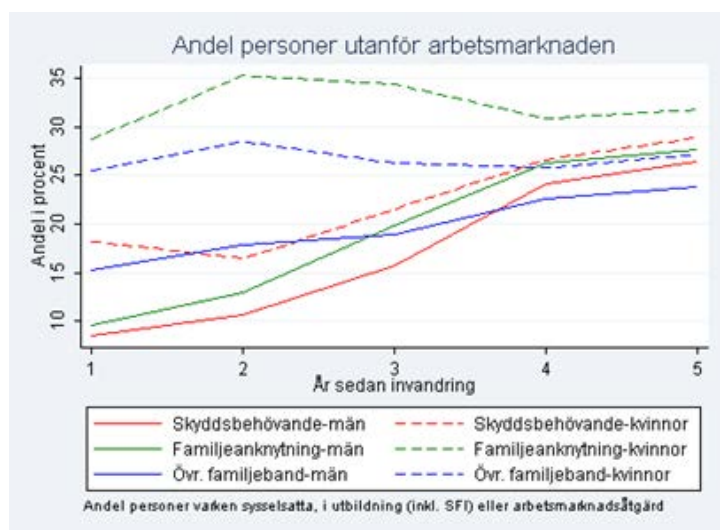
För att minska risken för att fastna i ett utanförskap är det viktigt att personer som saknar arbete och registrerad inkomst tar del av insatser som kan underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Utredningens analyser av registeruppgifter för dem som invandrat under 2000-talet visar dock att det är en förhållandevis stor andel som varken arbetar, studerar eller deltar i en arbetsförberedande insats<sup>10</sup> 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.

---

<sup>10</sup> 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).<sup>11</sup>

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.

---

<sup>11</sup> 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 inkomstjämligheten börjat öka också i Sverige, från den historiskt låga nivån, mätt som gini-koefficient,<sup>12</sup> 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 inkomstjämligheten 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

---

<sup>12</sup> 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 bistånd<sup>1</sup> bland utrikes födda 2011, fördelat efter vistelsetid i Sverige**

	Totalt antal <sup>2</sup>	Andel efter vistelsetid i Sverige (procent)			
		0-4 år	5-9 år	10-19 år	20 år-
<b>Samtliga utrikes födda hushåll</b>	49 984	40	21	23	14
utan barn	29 041	40	17	23	17
med barn	20 848	40	26	22	10
<b>Ensamstående kvinnor</b>	19 531	37	21	26	14
utan barn	10 955	39	17	26	16
med barn	8 576	34	26	26	12
<b>Ensamstående män</b>	15 127	43	16	19	20
utan barn	13 882	44	16	19	20
med barn	1 245	33	21	23	19
<b>Sammanboende par<sup>3</sup></b>	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 Sverige<sup>13</sup> 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
<b>Sammanboende med barn</b>	Inrikes födda	4	0
	Utrikes födda	42	+ 8
<b>Ensamstående med barn</b>	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 Rädde 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.

<sup>13</sup> 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	<b>38</b>
Arbetar med låg inkomst	4	5	3	6	4	7	<b>5</b>
Arbetshinder sociala skäl	11	7	12	8	7	4	<b>8</b>
Föräldraledig	0	10	0	2	0	10	<b>5</b>
Sjukskriven/förtidspens.	21	13	11	14	18	11	<b>14</b>
Språkhinder	9	14	6	8	17	17	<b>13</b>
Annat	12	6	9	4	14	6	<b>9</b>
Utan försörjningshinder	4	2	3	2	2	1	<b>2</b>
Kod saknas	5	4	6	4	10	9	<b>7</b>
<b>Summa</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*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).

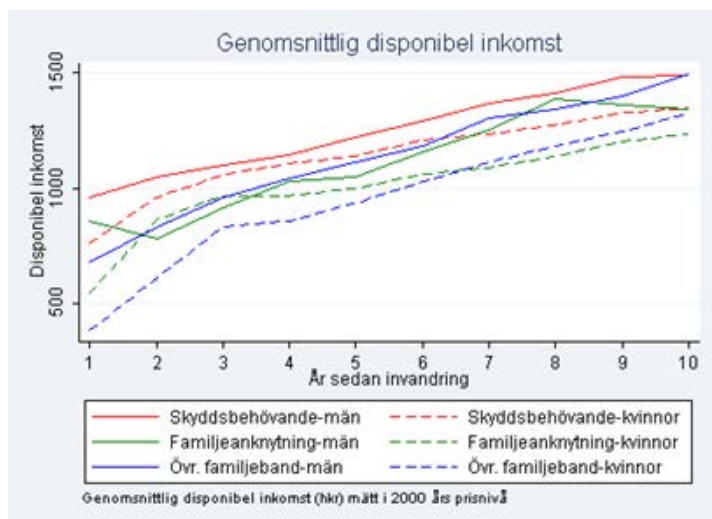
### 3.5.2 Nyanländas ekonomiska situation

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). Lägst 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 flyktingmottagna 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 fattigdomen<sup>14</sup> 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).

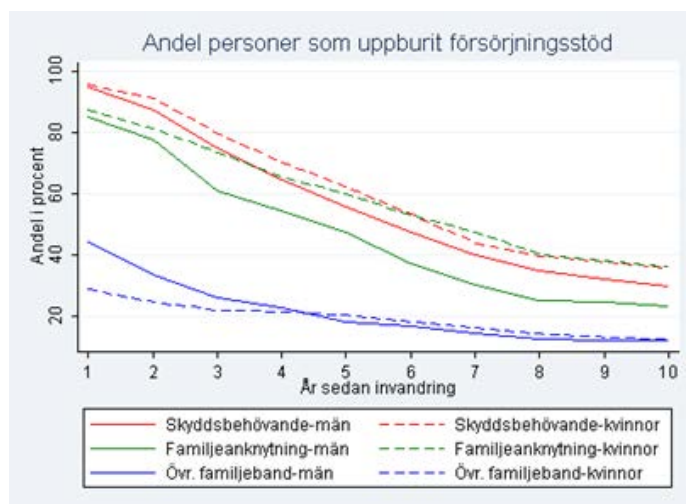
Många nyanlända som kom till Sverige 2000 fick försörjningsstöd under de första åren i Sverige (figur 3.12). Särskilt hög är andelen bland skyddsbehövande och deras anhöriga, vilket beror på att kommuner rapporterar in den kommunala introduktionsersättningen som försörjningsstöd till SCB. Även bland 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

<sup>14</sup> 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

fattigdom<sup>15</sup> 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 anhöriginvandrare 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

	Skyddsbehövande		Anhöriga till skyddsbehövande		Övriga anhöriginvandrare <sup>2</sup>	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Saknar inkomst från arbete, studier och aktivitetsstöd (NEET) <sup>1</sup>	1 145	75	303	55	1 946	49
Inkomster från arbete, studier eller aktivitetsstöd	372	25	246	45	2 062	51
<b>Totalt</b>	<b>1 517</b>	<b>100</b>	<b>549</b>	<b>100</b>	<b>4 008</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> I NEET ingår även personer som har en arbetsinkomst som understiger ett prisbasbelopp.

<sup>2</sup> 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

<sup>15</sup> 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 anhöriginvandrare 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

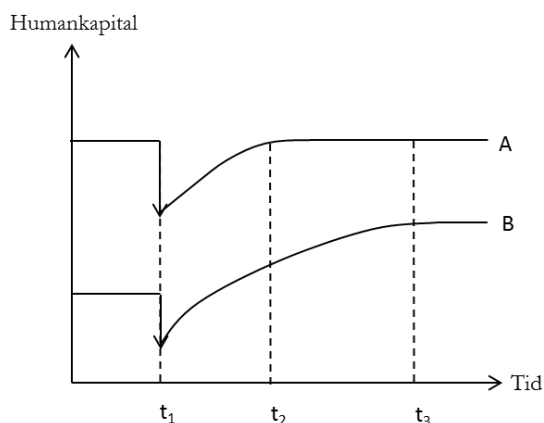
humankapital minskar i värde (deprecieras). Detta dels genom att migrationen ofta medför ett nytt språk, dels genom att tidigare arbetslivserfarenhet och utbildning inte alltid är direkt överförbar till svenska förhållanden. För många migranter innebär flytten till ett nytt land dessutom att deras tillgång 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.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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 <sup>1</sup>	Omfattning i tid
Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling	Alla	2 300	27 %	Individuellt
Arbetsmarknadsutbildning – inom garantierna <sup>2</sup>	> 24 år <sup>1</sup>	3 600 (5 400)	33 %	6 mån eller tills målet är nått
Arbetspraktik – inom garantierna <sup>2</sup>	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 <sup>2</sup>	> 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 <sup>1</sup>	38 800	15 %	15 månader
Start av näringsverksamhet	> 24 år <sup>2</sup> Inkl. vissa unga < 25	2 800	23 %	6 månader

<sup>1</sup> Avser beslut (både inom och utanför garantierna) för utrikes födda personer.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.

---

<sup>2</sup> Arbetssökande med barn under 18 år har tillgång till ytterligare 150 ersättningsdagar.

<sup>3</sup> 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 arbetsökande 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 yrkesvenska, 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 arbetsökande 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 långtidsinskriven. 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.<sup>4</sup> 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

---

<sup>4</sup> 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).

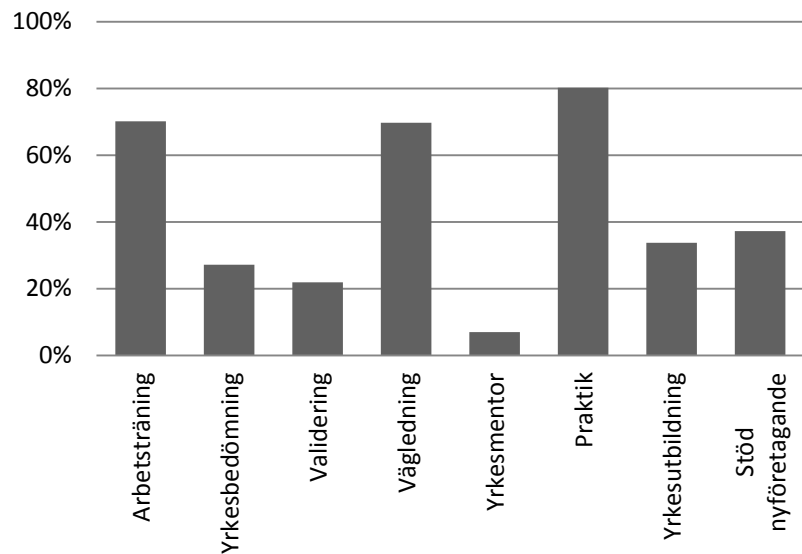
Kommunala arbetsförberedande insatser kan finansieras på flera sätt. Vid sidan av den kommunala budgeten, kan vissa insatser finansieras genom Arbetsförmedlingen. Lagen (2007:1360) om kommunernas medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ger kommunerna möjlighet ingå överenskommelse med Arbetsförmedlingen om att anordna arbetsförberedande aktiviteter för arbets sökande. Om de arbets sökande 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.<sup>5</sup> 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).

---

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.

<sup>6</sup> 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 snedvrída 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 coaching 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 verksamma 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.<sup>7</sup> 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-

---

<sup>7</sup> En försöksverksamhet med sfi-bonus startade i 13 kommuner 2009. IFAU har regeringens uppdrag av 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).<sup>8</sup> 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.

---

<sup>8</sup> 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. Mora folkhögskola 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 språkunder-

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 strukturomvandlingen 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. Förkunskapskraven 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 likvärdig 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.<sup>9</sup>

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).<sup>10</sup> 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

<sup>9</sup> För fritidsledarlinjen och teckenspråkstolkutbildningen krävs grundläggande behörighet till högskolestudier.

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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

---

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> *Högskoleverket* bedömer avslutad utländsk högskoleutbildning,<sup>13</sup> 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 tillgodoräknas 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.

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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-

---

<sup>14</sup> Svarefrekvensen 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.<sup>15</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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-

<sup>16</sup> 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 invandrares 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.<sup>17</sup> 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

---

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> Utvecklingsersättningen uppgår till 140 kronor per dag, vilket motsvarar 2 940 kronor per månad.<sup>19</sup> Utvecklingsersättningen är inte skattepliktig.

---

<sup>18</sup> För att uppfylla arbetsvillkoret måste den sökande under en ramtid på tolv månader före arbetslösheten ha haft förvärsarbete i minst sex månader och utfört arbetet under minst 80 timmar per kalendermånad, eller haft förvärsarbete 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.

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.

---

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

<sup>21</sup> 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 studie-stöd 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 <sup>1</sup>
Etableringsersättning <sup>2</sup>	6 405	10 448
Aktivitetsstöd (grundnivå) före skatt <sup>2</sup>	4 683	7 046
Studiebidrag (högre bidraget)	6 512	9 622
Jämförelse med riksnormen för försörjningsstöd <sup>3</sup>	3 840	8 300

<sup>1</sup> Beloppet inkluderar barnbidrag och eventuella barntillägg.

<sup>2</sup> Beräkningen baseras på 21 dagar/månad.

<sup>3</sup> 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.<sup>22</sup> 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

<sup>22</sup> 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.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 inlåsningseffekter 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).

---

<sup>2</sup> 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 (Forsslund 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 (Forsslund 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.<sup>3</sup> 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-

---

<sup>3</sup> 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 försörjningsstödsomtagare 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 sysselsatt<sup>4</sup> 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.

---

<sup>4</sup> 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*
<b>Antal individer</b>	<b>2 072</b>	<b>1 658</b>

*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, invandringskål 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 nyanländas<sup>5</sup> 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

<sup>5</sup> 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 familjescäl 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.<sup>6</sup> 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).

---

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

**Tabell 5.2** Resultat och avbrott i sfi, nybörjare<sup>1</sup> läsåret 2004/05 t.o.m. 2006/07 (procent)

	Män	Kvinnor	Totalt
<b>Studieavbrott</b>	<b>56</b>	<b>43</b>	<b>48</b>
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 <sup>2</sup>	37	25	30
<b>Godkända resultat</b>	<b>42</b>	<b>46</b>	<b>42</b>
<b>Kvarstår i sfi efter 2006/07</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>9</b>

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

<sup>2</sup> 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 anhörginvandrare. För beskrivning av data, population, metod och fullständiga resultat hänvisas till bilaga 2.

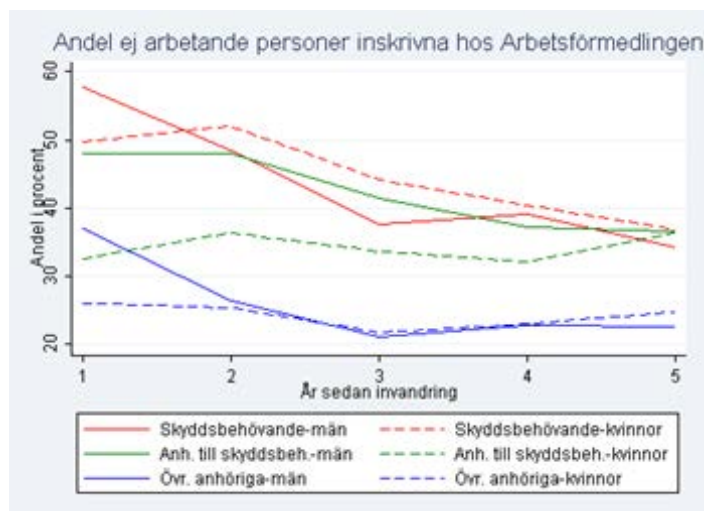
*Män registrerar sig snabbare än kvinnor som arbetssökande hos  
Arbetsförmedlingen*

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 <sup>1</sup> hos AF för arbetslös person		Beroende variabel: Månader till insats <sup>2</sup> 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 <sup>3</sup> )	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
<b>Antal individer</b>	<b>6 530</b>	<b>8 669</b>	<b>2 108</b>	<b>1 677</b>

*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.

<sup>1</sup> Inskrivning ska ha skett inom fem år efter folkbokföring.

<sup>2</sup> Insats ska ha påbörjats inom tre år efter inskrivning.

<sup>3</sup> 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.

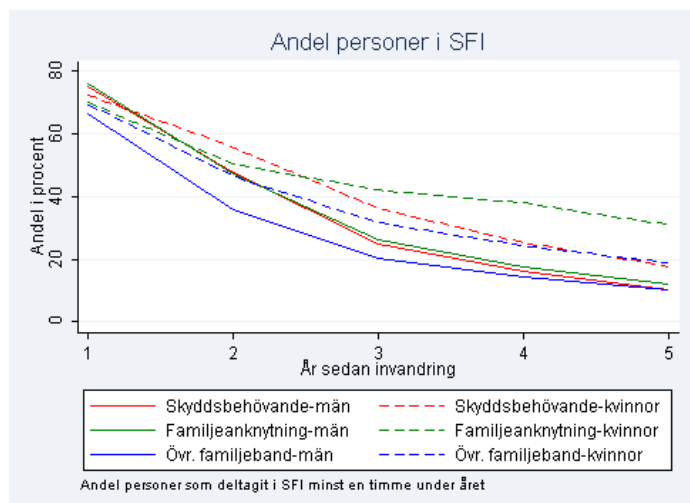
*Män påbörjar sfi snabbare, kvinnor studerar i högre utsträckning några år efter invandringen*

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

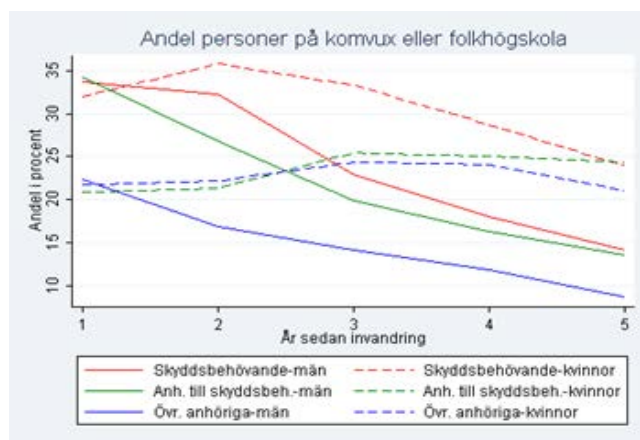
Mellan 25 och 40 procent av de nyanlända som invandrade 2005 deltar året efter invandringen i någon form av reguljär utbildning. De som i störst utsträckning påbörjar studier är män som invandrade som anhöriga till skyddsbehövande, bland vilka cirka 40 procent studerar första året. Det är nästan dubbelt 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.<sup>7</sup> 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).

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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.

---

<sup>8</sup> 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
<b>Insats från Arbetsförmedlingen<sup>1</sup></b>			
0–6 månader	84	94	3 055
7–12 månader	94	97	2 993
> 12 månader	97	98	1 732
<b>Samhällsorientering</b>			
0–6 månader	31	32	1 088
7–12 månader	49	48	1 527
> 12 månader	63	65	1 134
<b>Svenska för invandrare, sfi</b>			
0–6 månader	67	73	2 401
7–12 månader	89	91	2 828
> 12 månader	96	98	1 720

<sup>1</sup> 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 <sup>1</sup>		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	-

<sup>1</sup> 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).<sup>9</sup> 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	Samhällsorienterad praktik	Yrkespraktik	Totalt
Studieväg 1	59	30	33	69
Studieväg 2	69	40	57	83
Studieväg 3	66	42	68	85

*Källa:* Statskontoret (2009).

<sup>9</sup> 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).<sup>10</sup>

### 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).

---

<sup>10</sup> 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
<b>Andel i % som vid första inskrivningen är:</b>						
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
<b>Totalt</b>	<b>7</b>

*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.