

Bilaga 4 till LU2011

Utrikes födda på den svenska
arbetsmarknaden*

Stefan Eriksson

* Jag är tacksam för värdefulla kommentarer från Mats Hammarstedt, Eskil Wadensjö och övriga deltagare i Långtidsutredningen och Långtidsutredningens Advisory Board.

Innehåll

1	Introduktion.....	249
2	Arbetsmarknaden för utrikes födda.....	253
2.1	Invandringen och de utrikes födda	253
2.2	Utrikes föddas sysselsättning och arbetslöshet	259
2.3	Framtidens invandring.....	267
2.4	Utrikes föddas sysselsättning i ett internationellt perspektiv	268
3	Migration och sysselsättning: Teoretiska utgångspunkter	271
3.1	Från invandring till arbetsmarknadsetablering	271
3.2	Vad kan förklara utrikes föddas låga sysselsättning?	274
4	Förklaringar till dagens arbetsmarknadssituation för utrikes födda	277
4.1	Humankapital.....	277
4.1.1	Utbildning.....	277
4.1.2	Arbetslivserfarenhet	282
4.1.3	Språkkunskaper.....	287
4.2	Normer, sökaktivitet och nätverk.....	291
4.2.1	Normer, sökmetod och sökintensitet	292
4.2.2	Nätverk.....	293
4.3	Kraven för anställningsbarhet	295

4.4	Diskriminering	297
4.5	Sammanfattning.....	301
5	Åtgärder för att förbättra utrikes föddas arbetsmarknadssituation	303
5.1	Tiden från ansökan till beslut om uppehållstillstånd	304
5.1.1	Översikt över regelverket	304
5.1.2	Aktiviteter under väntan på ett beslut	306
5.1.3	Bosättningsbeslutet.....	310
5.1.4	I vilken riktning bör dagens verksamhet förändras?	314
5.2	Introduktionsverksamheten för nyanlända	315
5.2.1	Översikt över regelverket	316
5.2.2	Erfarenheter av dagens verksamhet	317
5.2.3	I vilken riktning bör dagens verksamhet förändras?	324
5.3	Svenska för invandrare	326
5.3.1	Översikt över regelverket	326
5.3.2	Erfarenheter av dagens verksamhet	327
5.3.3	I vilken riktning bör dagens verksamhet förändras?	335
5.4	Validering.....	336
5.4.1	Översikt över regelverket	336
5.4.2	Erfarenheter av dagens verksamhet	339
5.4.3	I vilken riktning bör dagens verksamhet förändras?	341
5.5	Arbetsmarknadspolitik	343
5.5.1	Översikt över regelverket	343
5.5.2	Erfarenheter av dagens verksamhet	345
5.5.3	I vilken riktning bör dagens verksamhet förändras?	350
6	Avslutning.....	353
	Referenser.....	359

Appendix: Integrationsinsatser i andra europeiska länder 377

**The Swedish labor market for foreign-born people –
Summary..... 383**

1 Introduktion

De senaste decenniernas invandring har medfört en kraftig ökning av andelen utrikes födda personer i Sverige. Vid årsskiftet 2009/2010 uppgick antalet utrikes födda till drygt 1,3 miljoner, vilket motsvarar 14,3 procent av Sveriges befolkning. Befolkningsprognoser visar att denna andel förväntas fortsätta att öka även i framtiden. Många av de personer som har kommit till Sverige på senare år är flyktingar eller anhöriga till flyktingar.

Det finns många skäl till varför det är viktigt att personer som invandrar till Sverige integreras väl i det svenska samhället. Svensk integrationspolitik har som mål ”lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund”.¹ En förutsättning för att det ska kunna uppnås är att de som invandrar ges möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. I dagsläget finns det dock tydliga tecken på att många utrikes födda har stora svårigheter med detta. År 2009 var andelen sysselsatta i åldersgruppen 16–64 år 75,7 procent för de inrikes födda och 62,5 procent för de utrikes födda. Sysselsättningen är speciellt låg bland nyanlända invandrare som kommit till Sverige från utomeuropeiska länder som flyktingar eller anhöriga till flyktingar. En låg sysselsättning för utrikes födda är ett stort samhällsproblem av flera skäl. För det första medför det en välfärdsförlust för de berörda personerna då de inte ges möjlighet att fullt ut bli delaktiga i det svenska samhället. För det andra går samhället miste om den produktion som dessa personer skulle kunna bidra med. Detta är speciellt allvarligt med tanke på de utmaningar som en åldrande befolkning medför. Utrikes födda är en av få grupper där det finns en potential för en ökad sysselsättning. Det är således viktigt både för de berörda individerna och för samhället att integrationen av de utrikes födda förbättras så att de som vill arbeta ges möjlighet att göra det.

¹ Regeringens proposition 2008/09:1.

För att effektiva åtgärder ska kunna vidtas är det dock nödvändigt att veta varför många utrikes födda lyckas sämre än inrikes födda på arbetsmarknaden. Syftet med denna rapport är att ge en översikt över vad vi, utifrån svensk och internationell forskning, vet om utrikes föddas arbetsmarknadssituation. Rapporten har fyra delsyften: För *det första* att beskriva hur utrikes föddas arbetsmarknadssituation ser ut i dagsläget. För *det andra* att diskutera betydelsen av olika faktorer som kan förklara dagens situation. För *det tredje* att diskutera effekterna av de åtgärder som har vidtagits för att understödja utrikes föddas arbetsmarknadsetablering. För *det fjärde* att dra slutsatser om i vilken riktning dagens åtgärder bör förändras för att uppnå en effektivare integration. Rapporten, som delvis bygger på Eriksson (2007), ger en översikt över kunskapsläget, men gör inte anspråk på att utgöra en fullständig genomgång av all litteratur. I rapporten diskuteras forskningsresultat som gäller alla utrikes födda, men speciellt fokuserar rapporten på de som kommit till Sverige som flyktingar eller som anhöriga till flyktingar. Detta innebär att personer som kommit till Sverige av andra skäl, som exempelvis arbetskraftsinvandrare, studenter och adopterade, behandlas mer kortfattat. Vidare fokuserar rapporten på utrikes föddas situation på arbetsmarknaden och bortser därmed från andra viktiga aspekter på integration.

I rapporten används följande begrepp. Med *utrikes födda* (utlandsfödda) avses personer som är födda i ett annat land än i Sverige, och med *inrikes födda* (svenskfödda) avses personer som är födda i Sverige. Med *utländsk bakgrund* avses personer som antingen är utrikes födda eller vars båda föräldrar är utrikes födda. Med *svensk bakgrund* avses personer som är inrikes födda och har minst en inrikes född förälder. Med *flyktinginvandrare* avses personer som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller av motsvarande skäl. Med *anhöriginvandrare* avses främst personer som fått uppehållstillstånd som anhöriga till flyktinginvandrare.

Rapporten är disponerad enligt följande: Avsnitt 2 ger en översiktlig bild över dagens arbetsmarknadssituation för utrikes födda genom att beskriva invandringen till Sverige, dagens sysselsättningssituation, den förväntade framtida utvecklingen, samt ger en internationell utblick. Avsnitt 3 presenterar en enkel modellram som sedan används som underlag för diskussionen i resten av rapporten. Här diskuteras hur man kan se på tiden från invandring till etablering på arbetsmarknaden och vilka faktorer som kan tänkas påverka arbetsmarknadsutfallet. I avsnitt 4 diskuteras, utifrån

svensk och internationell empirisk forskning, i vilken utsträckning olika faktorer som vi kan förvänta oss påverkar sysselsättningen förklarar dagens arbetsmarknadssituation. Avsnitt 5 diskuterar olika åtgärder som har vidtagits, framförallt i Sverige, för att understödja arbetsmarknadsetableringen. De åtgärder som behandlas är verksamheter under tiden från ansökan till beslut om uppehållstillstånd inklusive bosättningsbeslutet, introduktionsverksamheten för nyanlända, svenska för invandrare, validering av utländsk utbildning och arbetslivserfarenhet, samt arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För varje åtgärd ges en översikt över regelverket, diskuteras dagens verksamhet utifrån de utvärderingar som har gjorts samt dras slutsatser om i vilken riktning åtgärderna kan behöva förändras för att uppnå en effektivare arbetsmarknadsintegration. I avsnitt 6 sammanfattas rapportens slutsatser.

2 Arbetsmarknaden för utrikes födda

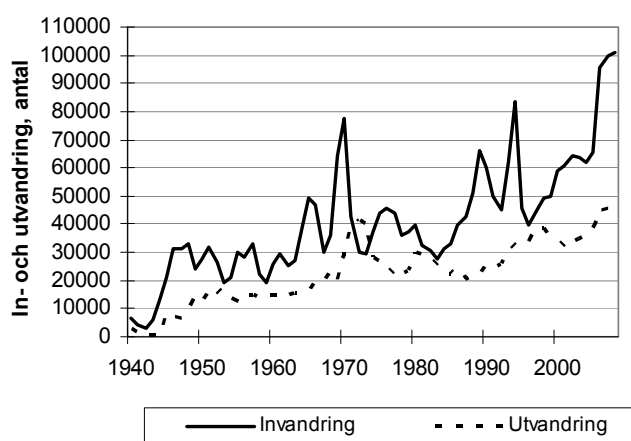
För att vi ska kunna diskutera orsakerna till dagens arbetsmarknadssituation för utrikes födda krävs att vi har en klar bild av hur situationen ser ut i dagsläget. Detta avsnitt beskriver därför översiktligt invandringen till Sverige, sysselsättningsutvecklingen, den förväntade framtida utvecklingen, samt jämför situationen i Sverige med situationen i andra länder.

2.1 Invandringen och de utrikes födda²

Sedan 1945 har Sverige upplevt en betydande nettoinvandring. Omkring 2,9 miljoner människor har invandrat samtidigt som 1,6 miljoner människor har utvandrat. Figur 2.1 visar den årliga in- och utvandringen mellan 1940 och 2009.

² För en utförligare beskrivning, se till exempel Lundh och Ohlsson (1999), Lundh (2005) och Bengtsson m.fl. (2005). Det bör noteras att registerbaserad statistik över in- och utvandring har en del kvalitetsproblem som bör beaktas, bland annat vet vi att det förekommer en betydande icke-registrerad utflyttning (se diskussionen i Ekberg (2009)).

Figur 2.1 Invandring och utvandring 1940–2009



Källa: SCB Befolkningsstatistik.

Grovt sett kan man dela in invandringen under denna period i två faser där såväl skälen till invandringen som de invandrades ursprung skiljer sig åt. Under perioden från andra världskriget till det tidiga 1970-talet bestod invandringen i huvudsak av arbetskraftsinvandring från de övriga nordiska länderna, Västeuropa och Medelhavsområdet. Under perioden från 1970-talet och framåt avstannade arbetskraftsinvandringen samtidigt som flykting- och anhöriginvandringen från utomeuropeiska länder ökade i omfattning.

Efter andra världskrigets slut var efterfrågan på arbetskraft stark, vilket medförde att det ansågs nödvändigt att aktivt rekrytera utländsk arbetskraft. Rekryteringsåtgärder vidtogs därför både av enskilda företag och i samarbete mellan Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), ursprungsländernas myndigheter och de rekryterande företagen. Lagstiftning och praxis ändrades samtidigt från att ha varit restriktivt inställd till invandring till att ge nordiska medborgare full frihet att arbeta i Sverige (den gemensamma nordiska arbetsmarknaden infördes år 1954), och lite senare även till att i praktiken medge närmast fri invandring för andra utländska medborgare. Många kom till Sverige som turister, och sökte sedan arbete. De som hittade ett jobb beviljades därefter, efter rutinmässigt medgivande från AMS och yttrande av facket, vanligen arbets- och uppehållstillstånd. De flesta av dem som invandrade till Sverige

under denna period kom från de övriga nordiska länderna, framförallt Finland. Under 1950-talet invandrade även många från Tyskland, Österrike och Italien, samt under 1960-talet från Jugoslavien, Grekland och Turkiet. Storleken på invandringen varierade kraftigt mellan olika år beroende på situationen i ursprungsländerna och det svenska arbetsmarknadsläget, men i genomsnitt invandrade årligen runt 30 000 personer. En inte obetydlig del av arbetskraftsinvandrarerna stannade dock bara en begränsad tid i Sverige innan de återvände till sina ursprungsländer.

Från slutet av 1960-talet förändrades dock successivt förutsättningarna för arbetskraftsinvandringen. Lågkonjunkturer och strukturomvandling ledde till att stödet för arbetskraftsinvandringen minskade. Lagstiftningen skärptes så att arbetsstillstånd krävdes före inresan till Sverige och de fackliga organisationerna valde att i allt mindre utsträckning yttra sig positivt om ansökningar om arbetskraftsinvandring. Den fria invandringsrätten för nordiska medborgare behölls dock. Samtidigt som arbetskraftsinvandringen avstannade tog dock flyktinginvandringen fart. Före 1970-talet hade flyktinginvandringen omfattat endast runt 1 000 personer per år, men på grund av en rad militärkupper, krig och etniska motsättningar på olika håll i världen ökade den till över 10 000 personer per år från 1970-talet och framåt. Många flyktinginvandrare har sitt ursprung i Balkanländerna, Latinamerika, Asien och Afrika. En speciellt stor grupp är de som kom från det forna Jugoslavien under 1990-talet.

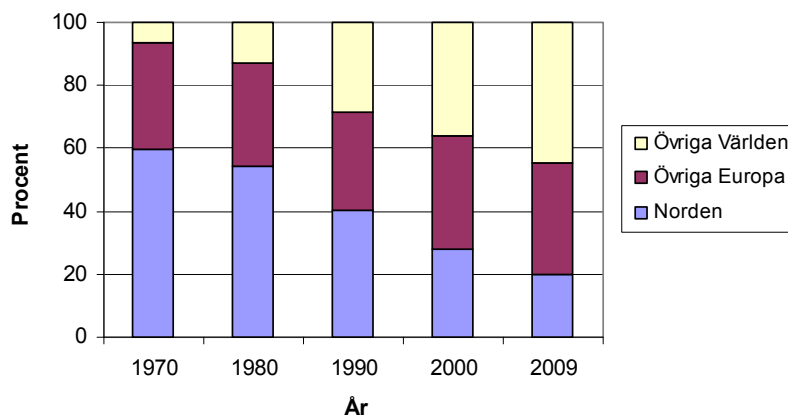
Parallellt med övergången från arbetskrafts- till flyktinginvandring har även anhöriginvandringen ändrat karaktär och ökat i omfattning. Under den inledande fasen av arbetskraftsinvandringen beviljades uppehållstillstånd till familjemedlemmar endast om deras försörjning och bostad var ordnad. Senare ändrades dock reglerna så att anhöriga kom att beviljas uppehållstillstånd utan särskild arbetsmarknadsprövning. Gruppen som har omfattats av rätten till anhöriginvandring har varierat något över tiden men den har alltid inkluderat make/maka och minderåriga barn. Även andra släktingar, som åldriga föräldrar, har dock tidvis getts rätt att invandra. Nyligen har reglerna för anhöriginvandring ändras genom att försörjningskrav i vissa fall åter tillämpas.

På senare år har möjligheterna till arbetskraftsinvandring successivt ökat. För medborgare i andra EU/EES-länder startade denna process i och med Sveriges medlemskap i EES 1994, och numera har medborgare i andra EU/EES-länder rätt att arbeta i Sverige.

Medborgare i övriga länder kan sedan 2008 beviljas uppehålls- och arbetstillstånd om de hittar ett arbete.

Figur 2.2 visar hur sammansättningen av den utrikes födda befolkningen har förändrats över tiden.

Figur 2.2 De utrikes födda fördelade efter födelseregion



Källa: SCB Befolkningsstatistik.

Av figur 2.2 framgår att andelen av den utrikes födda befolkningen som har utomeuropeiskt ursprung har ökat över tiden (från 7 till 45 procent), medan andelen med nordiskt ursprung minskat i motsvarande grad (från 60 till 20 procent). Tabell 2.1 visar den utlandsfödda befolkningen år 2009.

Tabell 2.1 De utrikes födda fördelade efter födelseregion, år 2009

Region	Antal	Andel
Alla	1 337 965	
Norden utom Sverige	266 519	20%
EU utom Norden	259 300	19%
Europa utom Norden och EU	217 072	16%
Asien	388 037	29%
Afrika	103 077	8%
Sydamerika	62 465	5%
Nordamerika	30 145	2%
Övriga världen	11 350	1%

Källa: SCB Befolkningsstatistik.

Not: Kategorin övriga världen inkluderar även personer med okänt födelseland.

Av tabell 2.1 framgår att runt en femtedel av de utrikes födda kommer från något av de övriga nordiska länderna, drygt hälften kommer från Europa, och resten kommer från utomeuropeiska länder, främst i Asien. Tabell 2.2 visar att de vanligaste födelseländerna är Finland, Irak, Jugoslavien, Polen och Iran.

Tabell 2.2 De tio vanligaste födelseländerna, år 2009

Land	Antal	Andel
Finland	172 218	13%
Irak	117 919	9%
Jugoslavien	71 578	5%
Polen	67 518	5%
Iran	59 922	4%
Bosnien-Hercegovina	56 127	4%
Tyskland	47 803	4%
Danmark	46 002	3%
Norge	43 819	3%
Turkiet	40 766	3%

Källa: SCB Befolkningsstatistik.

Ett sätt att få en mer detaljerad bild av vilka som har invandrat till Sverige är att studera av vilka skäl de har beviljats uppehållstillstånd. Det bör dock noteras att alla som invandrar till Sverige inte behöver uppehållstillstånd.³ Tabell 2.3 visar antalet personer som beviljats uppehållstillstånd fördelade efter skäl under perioden 1980–2009 (i siffrorna för EU/EES ingår uppehållsrätter). Vi ser att runt 40 procent av de utrikes födda som har beviljats uppehållstillstånd under denna period är flyktingar eller deras anhöriga. Även gruppen övriga anhöriga är stor.

³ Invandrare som är medborgare i något av de nordiska länderna behöver inte uppehållstillstånd. Invandrare som är medborgare i länder i EU/EES behöver inte heller uppehållstillstånd. De har alltid rätt att vistas i Sverige i tre månader. Därefter krävs att uppehållsrätten registreras, vilket kan ske om personen uppfyller vissa krav.

Tabell 2.3 Skäl till beviljade uppehållstillstånd år 1980–2009

Skäl	Antal
Alla	1 235 017
Flyktingar motsv.	365 523
Flyktinganhöriga	131 866
Övriga anhöriga	436 219
Adoptivbarn	22 732
EU/EES	173 549
Arbetsmarknad (permanent)	11 168
Studerande	93 960

Källa: Migrationsverket.

Not: Tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbete inkluderas inte.

Tabell 2.4 visar hur skälen till de beviljade uppehållstillstånden fördelades år 2009. Värt att notera är att arbetskraftsinvandringen ökat på grund av förändrad lagstiftning (de flesta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl är dock tidsbegränsade).

Tabell 2.4 Skäl till beviljade uppehållstillstånd år 2009

Skäl	Antal	Andel
Alla	98 644	
Flykting motsv.	11 265	11%
Flyktinganhöriga	9 273	9%
Övriga anhöriga	24 809	25%
Adoptivbarn	622	1%
EU/EES	17 606	18%
Arbetsmarknad	21 582	22%
Studerande	13 487	14%

Källa: Migrationsverket.

Not: Både tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd för arbete inkluderas.

En stor del av de som invandrar är relativt unga: Av de som invandrade år 2008 var runt 60 procent mellan 20 och 44 år. De är även värt att notera att av den inrikes födda befolkningen hade år 2008 omkring fyra procent två utrikes födda föräldrar och omkring sju procent en utrikes född förälder (SCB (2010a)).

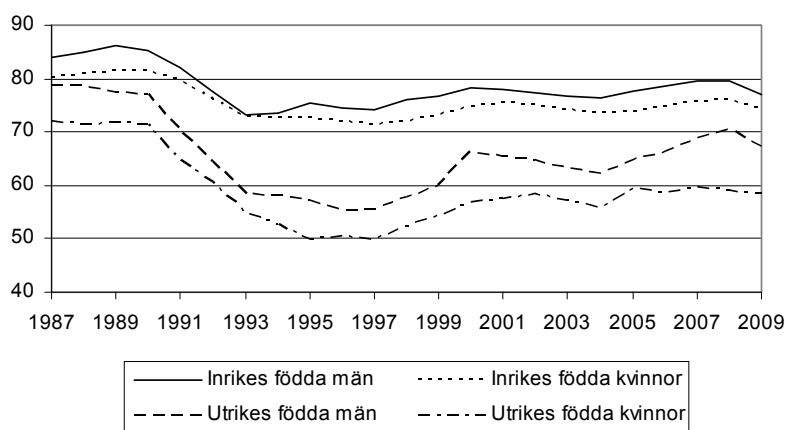
Sammantaget har invandringen till Sverige över tiden förändras dels från arbetskraftsinvandring till flykting- och anhöriginvand-

ring, dels från personer med nordiskt och europeiskt ursprung till personer med utomeuropeiskt ursprung.

2.2 Utrikes föddas sysselsättning och arbetslöshet⁴

Generellt gäller att de som invandrade till Sverige under perioden av arbetskraftsinvandring snabbt etablerade sig på arbetsmarknaden, medan de som kommit senare har haft det svårare. Fram till början av 1970-talet var sysselsättningsgraden högre för utrikes födda än för inrikes födda, vilket förklaras av att många hade jobb som väntade när de kom till Sverige. Från 1970-talet har dock de utrikes födda alltid haft en lägre sysselsättningsgrad än de inrikes födda. För utrikes födda män började sysselsättningsgraden falla redan under 1970-talet. För utrikes födda kvinnor ökade sysselsättningsgraden fram till slutet av 1980-talet, men då ökningstakten var klart lägre än för de inrikes födda, ökade gapet över tiden även för kvinnorna. Figur 2.3 visar sysselsättningsgraden för inrikes och utrikes födda män och kvinnor sedan 1987.

Figur 2.3 Sysselsättningsgrad (16–64 år), 1987–2009



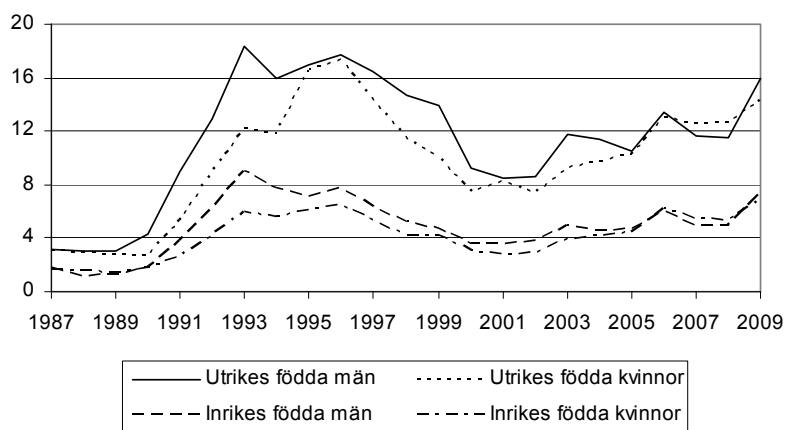
Källa: SCB Arbetskraftsundersökningarna.

⁴ Beskrivningar av utvecklingen av arbetsmarknadssituationen för de utrikes födda återfinns bland annat i Ekberg och Gustafsson (1995) samt Edin och Åslund (2001). Det bör noteras att även sysselsättningsstatistiken har vissa kvalitetsbrister vad gäller de utrikes födda (se diskussionen i Ekberg (2009)).

Av figur 2.3 framgår tydligt att de utrikes födda drabbades mycket hårt av 1990-talskrisen. I mitten av 1990-talet var skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda i storleksordningen 20 procentenheter. Under 2000-talet har skillnaden minskat, men sysselsättningsgapet är fortfarande betydande. Det är dock värt att notera att de utrikes födda under den nuvarande krisen inte har drabbats hårdare än andra grupper. Det bör även nämnas att det finns stora regionala skillnader i utrikes föddas sysselsättningsutveckling (se avsnitt 4.3).

Figur 2.4 visar arbetslöshetens utveckling under samma tidsperiod. Även här är samma utveckling tydlig; arbetslösheten steg snabbt under 1990-talet för alla grupper, men ökningen var betydligt större för de utrikes födda. Även om man bortser från effekterna av 1990-talskrisen, ser man tydligt att rangordningen mellan grupperna i termer av sysselsättning och arbetslöshet alltid är densamma. Oavsett konjunkturläget lyckas de utrikes födda betydligt sämre.

Figur 2.4 Andel arbetslösa i arbetskraften (16–64 år), 1987–2009



Källa: SCB Arbetskraftsundersökningarna.

Tabell 2.5 visar sysselsättningsgraden, den relativa arbetslösheten och andelen personer utanför arbetskraften för inrikes och utrikes födda (16–64 år) år 2009.

Tabell 2.5 Sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften (16–64 år), år 2009

	Sysselsättningsgrad		Relativ arbetslöshet		Utanför arbetskraften	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
Alla	75,7%	62,5%	7,1%	15,2%	18,5%	26,3%
Män	77,0%	67,1%	7,4%	16,0%	16,8%	20,1%
Kvinnor	74,3%	58,4%	6,8%	14,3%	20,3%	31,9%

Källa: SCB Arbetskraftsundersökningar.

Av tabell 2.5 framgår att sysselsättningsgraden är lägre medan arbetslösheten och andelen utanför arbetskraften är högre bland de utrikes födda.

Sysselsättningsgraden samvarierar i hög grad med individernas födelseregion och vistelsetid i Sverige. Man bör dock vara försiktig när man tolkar skillnader i sysselsättning baserade på födelseregion eftersom dessa skillnader ibland kan förklaras av att en stor grupp människor anlant till Sverige från en viss region vid en viss tidpunkt. Det bör även noteras att medelåldern hos dem som är födda i de övriga nordiska länderna är högre än i övriga grupper utrikes födda. Tabell 2.6 jämför sysselsättningsgrad, relativ arbetslöshet och andel personer utanför arbetskraften för utrikes födda (15–74 år) fördelade efter födelseregion.

Tabell 2.6 Sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften (15–74 år), fördelade efter födelseregion, år 2009

	Sysselsättningsgrad	Relativ arbetslöshet	Utanför arbetskraften
Europa	57,4%	10,4%	35,9%
Afrika	54,2%	24,7%	28,0%
Asien	51,7%	22,2%	33,6%
Sydamerika	66,7%	13,8%	22,7%
Nordamerika	61,9%	14,9%	27,3%
Övriga världen	63,2%	9,8%	29,9%

Källa: SCB Arbetskraftsundersökningarna.

Av tabell 2.6 framgår tydligt att sysselsättningen varierar med födelseregion. Den lägsta sysselsättningsgraden återfinns i de grupper som är födda i Asien och Afrika.

Sysselsättningsgraden bland de utrikes födda varierar också med vistelsetiden i Sverige. De individer som vistats länge i Sverige har en högre sysselsättningsgrad än de som vistats här en kort tid, men skillnaden mellan dem med lång vistelsetid och de inrikes födda är fortfarande betydande. Tabell 2.7 illustrerar vistelsetidens betydelse.

Tabell 2.7 Sysselsatta (16–64 år), fördelade efter födelseregion och vistelsetid, år 2009 (kvartal 1–3)

Födelseregion/vistelsetid	Andel				Totalt
	0–4 år	5–9 år	10–19 år	20– år	
Norden	71,0%	77,3%	80,8%	70,2%	71,7%
Övriga Europa	60,7%	66,7%	65,6%	67,5%	65,8%
Övriga världen	37,7%	49,7%	58,9%	70,9%	57,3%

Källa: SCB (2009a).

Det är även viktigt att poängtera att skillnaderna i sysselsättning kvarstår om man kontrollerar för skillnader, i till exempel, ålder och civilstånd.⁵

Skillnaderna i sysselsättningsgrad och relativ arbetslöshet mellan inrikes och utrikes födda är betydande i alla utbildnings- och åldersgrupper, vilket framgår av tabell 2.8.

Tabell 2.8 Sysselsatta och arbetslösa (15–74 år), fördelade efter utbildningsbakgrund och ålder, år 2009

	Sysselsättningsgrad		Relativ arbetslöshet	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
Förgymnasial utbildning	40,5%	36,4%	15,3%	24,5%
Gymnasial utbildning	72,2%	60,0%	7,1%	14,3%
Eftergymnasial utbildning	80,5%	71,0%	3,7%	11,3%
15–24 år	38,6%	32,3%	23,9%	35,2%
25–54 år	88,2%	69,0%	4,5%	14,3%
55–74 år	47,5%	36,3%	4,5%	8,2%

Källa: SCB Arbetskraftsundersökningarna.

⁵ Det är till och med så att skillnaderna ökar om man tar hänsyn till dessa faktorer (se Integrationsverket (2005a)).

Utrikes föddas situation på arbetsmarknaden skiljer sig således kraftigt åt beroende på tidpunkt och skäl för invandringen, vistelse-tid och födelseland. Ett bra sätt att studera sysselsättnings-utvecklingen är därför att studera de som kommit till Sverige ett visst år och sedan följa deras situation över tiden. Tabell 2.9 visar hur sysselsättningen utvecklas med vistelsetiden i Sverige för de utrikes födda som tagits emot inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet.

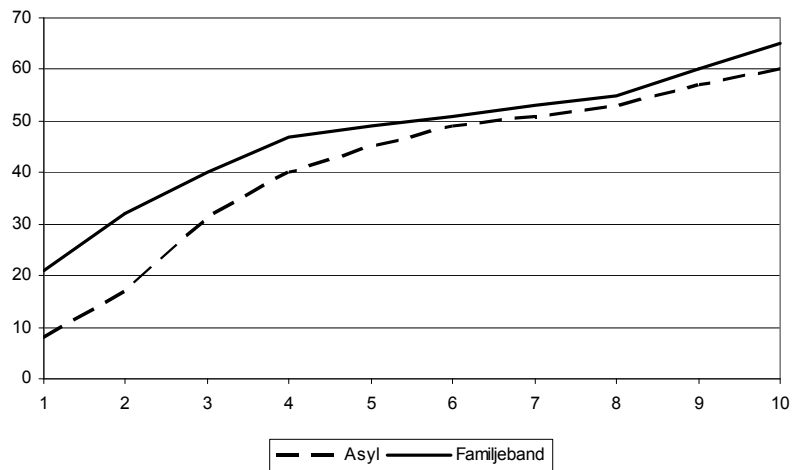
Tabell 2.9 Andel förvärvsarbetande kommunmottagna flyktingar (20–64 år), fördelade efter mottagningsår och antal år efter mottagandet, procent

	Antal år efter mottagningsåret											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1997	3,5	9,8	17,9	30,6	38,7	43,8	46,6	48,3	49,7	55,3	58,8	59,7
1998	4,1	11,6	24,1	33,6	38,5	42,7	45,6	47,4	52,1	57,1	57,9	-
1999	4,4	13,5	22,6	28,8	34,4	38,4	40,5	46,2	52,1	54,5	-	-
2000	4,2	11,0	18,6	25,3	31,1	35,0	42,3	47,8	50,2	-	-	-
2001	4,2	9,7	16,9	23,6	28,7	36,8	44,1	47,3	-	-	-	-
2002	4,3	9,3	16,6	23,2	32,8	41,1	44,6	-	-	-	-	-
2003	5,2	10,7	17,5	27,6	35,9	40,9	-	-	-	-	-	-
2004	5,7	10,4	18,9	28,7	35,8	-	-	-	-	-	-	-
2005	9,1	15,6	26,6	36,5	-	-	-	-	-	-	-	-
2006	7,3	17,5	27,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007	3,7	10,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2008	3,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Källa: SCB Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS).

Av tabell 2.9 framgår att sysselsättningen visserligen ökar med vistelsetiden, men att sysselsättningen är låg även för dem med lång vistelsetid. SCB (2009a) har gjort en mer detaljerad analys för de som kom till Sverige år 1997, 2000 och 2003. Figur 2.5 visar sysselsättningsutvecklingen för de personer i åldern 20–55 år som invandrade år 1997 under deras första tio åren i Sverige.

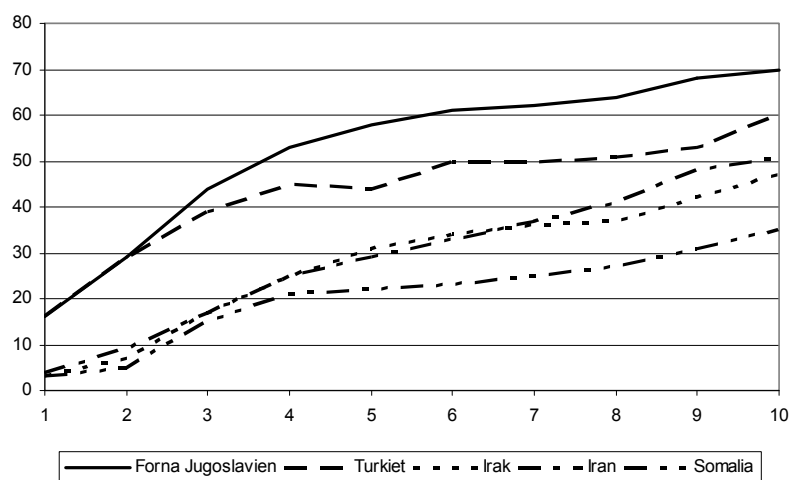
Figur 2.5 Andel sysselsatta åren efter invandringen, invandringsskäl



Källa: SCB (2009a).

Av figur 2.5 framgår att sysselsättningsgraden är mycket låg under de första åren i Sverige, men sedan stiger. Vi ser dock att sysselsättningsgraden även efter tio år i Sverige är i storleksordningen 60 till 65 procent, och därmed betydligt lägre än för inrikes födda. För dem som har kommit till Sverige som flyktingar var sysselsättningen närmast obetydlig de första åren efter invandringen och det tog drygt sex år innan hälften blivit sysselsatta. Sysselsättningsgraden varierar även beroende på födelseland. Figur 2.6 visar sysselsättningsutvecklingen för de personer som har invandrat från några av de vanligaste invandringsländerna.

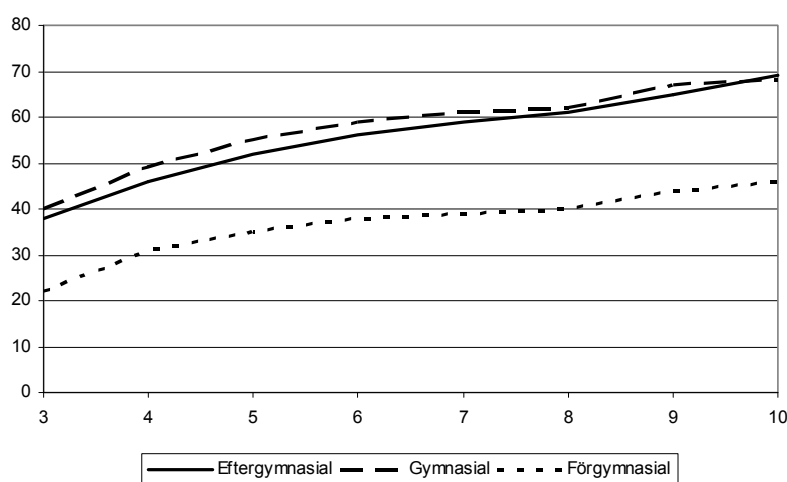
Figur 2.6 Andel sysselsatta åren efter invandringen, födelseland



Källa: SCB (2009a).

Av figur 2.6 framgår att de finns stora skillnader mellan olika grupper. Medan personer med sitt ursprung i det forna Jugoslavien har en relativt hög sysselsättningsgrad efter tio år i Sverige är motsvarande andel avsevärt lägre bland personer med sitt ursprung i exempelvis Somalia. För de länder där sysselsättningen är som lägst är så få som 35 procent sysselsatta efter tio år i Sverige. Slutligen varierar sysselsättningen även beroende på utbildningsnivå, vilket framgår av figur 2.7 som visar sysselsättningen för personer med olika utbildningsnivå som har kommit till Sverige som flyktingar. Personer med enbart förgymnasial utbildning har en betydligt lägre sysselsättning än övriga grupper.

Figur 2.7 Andel sysselsatta åren efter invandringen, högsta utbildningsnivå



Källa: SCB (2009a).

Det är även värt att kort beröra hur arbetsmarknadssituationen ser ut för de utrikes föddas barn. Tabell 2.10 visar sysselsättningsgraden år 2008 för personer mellan 20 och 64 år i olika grupper.

Tabell 2.10 Sysselsatta (20–64 år), fördelade efter bakgrund, år 2008

Bakgrund	Män	Kvinnor
Född i Sverige och båda föräldrarna födda i Sverige	86%	83%
Född i Sverige och en förälder född utomlands	83%	82%
Född i Sverige och båda föräldrarna utrikes födda	80%	79%
Utrikes födda	62%	57%

Källa: SCB (2010a).

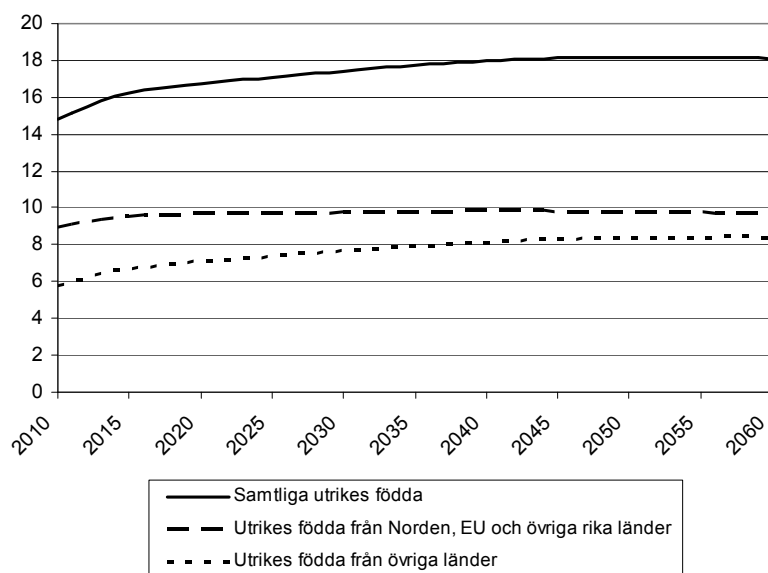
Av tabell 2.10 framgår att andelen sysselsatta är något lägre för andragenerationens invandrare än för de vars båda föräldrar är födda i Sverige, men att skillnaderna är relativt små. När man tolkar dessa siffror bör man dock komma ihåg att många av de andragenerationens invandrare som nu är i yrkesverksam ålder ännu är barn till arbetskraftsinvandrare. I framtiden kommer denna grupp att i allt större utsträckning bestå av barnen till de senaste decenniernas flyktinginvandrare.

Sammantaget är sysselsättningssituationen i dagsläget betydligt sämre för utrikes än för inrikes födda: Sysselsättningsgraden är lägre, arbetslösheten är högre och fler befinner sig utanför arbetskraften. För många utrikes födda som har kommit till Sverige som flyktingar eller anhöriga till flyktingar tar det mycket lång tid innan man lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. I vissa invandrargrupper har efter tio år i landet inte ens hälften etablerat sig.

2.3 Framtidens invandring

Under de närmaste 50 åren förväntas den svenska befolkningen växa från 9,3 till 10,9 miljoner (SCB (2010b)). Figur 2.8 visar hur andelen utrikes födda, totalt och fördelade efter födelseregion, förväntas utvecklas under denna period.

Figur 2.8 Förväntad utveckling av andelen utrikes födda, totalt och fördelade efter födelseregion



Källa: SCB (2010b).

Not: SCB har kategoriserat länderna enligt FN:s human development index (HDI). Det innebär att man delat in samtliga länder i någon av kategorierna högt, medel eller lågt HDI. Rika länder är länder med högt HDI. Övriga länder är länder med medel eller lågt HDI.

Av figur 2.8 framgår att andelen utrikes födda beräknas öka från 14 procent i dagsläget till drygt 18 procent år 2060. Av figuren framgår också att de flesta av framtidens invandrare förväntas komma från länder utanför Norden, EU och övriga rika länder. En successivt ökande andel av de utrikes födda förväntas alltså tillhöra grupper där sysselsättningsgraden i dagsläget är låg.

Sammantaget förväntas såväl andelen utrikes födda som andelen svenskfödda med utländsk bakgrund fortsätta öka under överskådlig tid.

2.4 Utrikes föddas sysselsättning i ett internationellt perspektiv

En intressant fråga är om Sverige lyckats bättre eller sämre med integrationen av de utrikes födda än andra jämförbara länder. Det finns dock ett antal problem som bör beaktas innan man gör en internationell jämförelse (se Integrationsverket (2004a)). För det första så skiljer sig reglerna om vem som kan få uppehållstillstånd och/eller medborgarskap kraftigt åt mellan olika länder. För det andra skiljer sig invandringens sammansättning åt beroende på olika länders skilda historiska erfarenheter och geografiska och/eller språkliga närhet. Ett exempel på en sådan skillnad är fördelningen mellan arbetskraftsinvandring och flyktinginvandring, där länder som Australien, Kanada och USA har övervägande arbetskraftsinvandring medan länderna i Nordeuropa framför allt har flykting- och anhöriginvandring. Ett annat exempel är att vissa länder, som Storbritannien och Frankrike, främst har tagit emot invandrare från sina forna kolonier vilka ofta har relevanta språkkunskaper redan när de anländer. Internationella jämförelser av sysselsättningen för utrikes födda bör således tolkas med viss försiktighet. Tabell 2.11 visar andelen av befolkningen som är utrikes födda samt sysselsättningsgraden bland inrikes och utrikes födda mellan 15 och 64 år för ett urval av länder (rangordnade efter storleken på sysselsättningsgapet).

Tabell 2.11 Andel av befolkningen som är utrikes födda, år 2008, samt sysselsättningen bland inrikes och utrikes födda (15–64 år), år 2009

	Andel av befolkningen	Sysselsättningsgrad		
		Inrikes födda	Utrikes födda	Skillnad
Sverige	13,9	74,2	62,1	12,1
Nederländerna	10,9	78,6	66,6	12,0
Belgien	-	63,2	52,2	11,0
Tyskland	-	72,5	63,5	9,0
Danmark	7,3	76,6	68,1	8,5
Österrike	15,3	73,1	64,7	8,4
Frankrike	8,4	65,1	58,0	7,1
Norge	10,3	77,1	70,2	6,9
Finland	4,1	68,9	63,8	5,1
Storbritannien	10,8	70,5	66,0	4,5
Kanada	20,2	72,3	68,5	3,8
Spanien	14,1	60,1	58,0	2,1
Irland	16,7	61,8	62,0	-0,2
USA	13,7	67,5	68,1	-0,6
Portugal	6,1	66,0	69,8	-3,8
Grekland	-	60,7	66,0	-5,3
Italien	-	56,9	62,8	-5,9
Luxemburg	37,3	61,9	69,3	-7,4

Källa: OECD (2010).

De länder som uppvisar de minsta skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda är dels länder som Kanada och USA, där invandringen främst består av arbetskraftsinvandrare som ofta väljs ut med hjälp av poäng- och kvotsystem, dels länder i Syd-europa, där invandringen främst består av arbetskraftsinvandrare till jordbrukssektorn. De länder som lyckas mindre väl återfinns alla i Nordeuropa och inkluderar Sverige, Nederländerna och Belgien. I dessa länder utgörs invandringen främst av flykting- och anhöriginvandring. Det är föga förvånande att länder med övervägande arbetskraftsinvandring uppnår en hög sysselsättning. De flesta länder som haft en likartad utveckling av invandringen som Sverige har dock inte lyckats bättre. Slutligen är det värt att notera att skillnader i utbildningsnivån hos de invandrade inte förklarar sysselsättningsskillnaderna mellan länder (se OECD (2007)).

Sammantaget har de flesta länder vars invandringsmönster liknar Sveriges också en likartad situation på arbetsmarknaden för dessa grupper: Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda är betydande.

3 Migration och sysselsättning: Teoretiska utgångspunkter

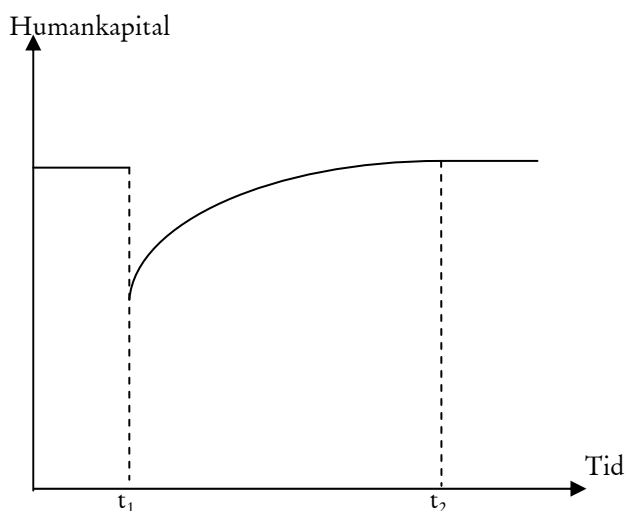
Innan vi diskuterar vad den empiriska forskningen har att säga om orsakerna till de utrikes föddas svaga ställning på den svenska arbetsmarknaden är det lämpligt att kort diskutera dels hur man kan se på migrationsbeslutet och dess effekt på migrantens human-kapital, dels vilka faktorer som man kan tänka sig påverkar utrikes föddas sysselsättningsutfall. Den modellram som presenteras i detta avsnitt används sedan som en utgångspunkt i resten av rapporten.

3.1 Från invandring till arbetsmarknadsetablering

När man analyserar en persons migrationsbeslut utgår man vanligen från att hon jämför det förväntade utfallet av att stanna i hemlandet med det förväntade utfallet av att flytta till något av de länder hon överväger att migrera till. En sådan jämförelse påverkas dels av vilka inkomstmöjligheter hon förväntar sig, dels av de kostnader som en flytt medför. Kostnaderna kan bestå av direkta kostnader för att migrera, kostnader för att lära sig det nya landets språk samt även mer svårsmätbara kostnader förenade med att, till exempel, tvingas lämna släkt och vänner. Ibland talar man om att migrationsbeslutet påverkas av så kallade "push" och "pull" faktorer. Med "push" faktorer menar man faktorer i hemlandet som gör det mer lockande att migrera, som krig, dåliga arbetsmarknadsutsikter eller andra problem. Med "pull" faktorer menar man faktorer i det land personen överväger att migrera till som gör det mer attraktivt att migrera, som goda möjligheter att hitta ett värlönat arbete och goda levnadsvillkor. Givetvis är det sannolikt att dessa överväganden skiljer sig åt mellan en person som väljer att lämna sitt hemland av arbetsmarknadsskäl och en person som tvingas

lämna sitt hemland av flyktingsskäl, men det är trots allt rimligt att tro att båda gruppernas beslut påverkas av såväl situationen i hemlandet som möjligheterna i de länder man överväger att migrera till.

Nästa fråga är hur man ska förvänta sig att en persons produktivitet påverkas av att migrera. En rimlig utgångspunkt är att en persons möjligheter på arbetsmarknaden i hög grad påverkas av hennes humankapital. I begreppet humankapital inkluderas både de faktorer som direkt påverkar personens produktivitet, som utbildning, arbetslivserfarenhet och andra färdigheter, men också faktorer som personens kännedom om hur samhället fungerar i olika avseenden. Det är rimligt att anta att en betydande del av en persons humankapital är landsspecifikt och att en flytt till ett annat land därmed medför att hon förlorar en del av sitt humankapital. Det kan gälla kunskaper i språk, kultur och historia, lokalkännedom, tillgång till nätverk och kontakter samt kunskap om hur olika yrken utövas. En person som migrerar måste därför använda en stor del av den första tiden i det nya landet till att åter bygga upp sitt humankapital. Hur mycket humankapital en person som migrerar förlorar beror på hur överförbara färdigheter från hemlandet är till det nya landet. Det är troligt att förlusten av humankapital är speciellt stor för dem som tvingas lämna sitt land som flyktingar eftersom dessa personer ofta måste lämna sina hemländer snabbt utan att ha möjlighet att välja det land som bäst matchar deras humankapital. Figur 3.1 illustrerar hur man kan förvänta sig att en persons humankapital utvecklas från tidpunkten för migrationen och framåt.

Figur 3.1 Utvecklingen av humankapitalet från migrationstidpunkten och framåt

I figur 3.1 antas att migranten har en stabil humankapitalnivå i hemlandet, men vid migrationstillfället förlorar en del av detta kapital (i figuren sker detta vid tidpunkten t_1). Under den första tiden i det nya landet antas hon sedan successivt återuppbygga sitt humankapital (i figuren sker detta mellan tidpunkterna t_1 och t_2). Slutligen antas hon uppnå en ny stabil humankapitalnivå, som kan vara både högre eller lägre än den ursprungliga nivån (i figuren sker detta vid tidpunkten t_2).

Nästa fråga är vad detta innebär för arbetsmarknadsutfallet. Om lönerna fullt ut kan anpassas till varje persons produktivitet blir resultatet att den nyanlände initialt bara kan få relativt okvalificerade jobb, vars lön avspeglar den lägre produktiviteten. Därefter kan hon, i takt med att humankapitalet växer genom att språkkunskaperna och/eller yrkeskunnandet förbättras, successivt få alltmer kvalificerade jobb och lönen stiger därmed över tiden. I verkligheten är dock lönerna sällan så flexibla att de avspeglar den faktiska produktiviteten. Ofta finns det dessutom en lägsta möjliga lön, vilken kan överstiga värdet av vissa personers produktivitet. Det kan medföra att dessa personer inte betraktas som anställningsbara av företagen och därmed fastnar i arbetslöshet.

Olika typer av insatser från samhällets sida kan användas för att hjälpa den nyanlände under anpassningsfasen. Det är rimligen

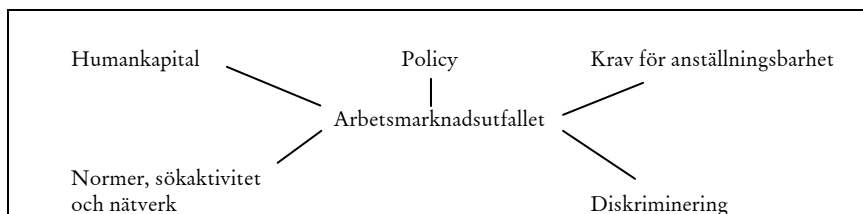
oundvikligt att humankapital förloras vid migrationstillfället, men åtgärder kan sättas in som påskyndar anpassningen och därmed kortar ned tiden mellan tidpunkterna t_1 och t_2 i figuren. Detta är speciellt viktigt om det finns få jobb för personer med låg produktivitet. Målet med sådana insatser bör vara dels att förkorta anpassningsperioden, dels att se till att de nyanlända snabbt uppnår en tillräckligt hög humankapitalnivå för att betraktas som anställningsbara. Det är dock viktigt att poängtera att det långsiktiga målet måste vara att även uppnå en hög matchningskvalitet. Ofta kan detta gynnas av ett snabbt arbetsmarknadsinträde, men ibland kan det vara bättre med en koncentrerad utbildningsperiod innan arbetsmarknadsinträdet.

Sammantaget är det rimligt att förvänta sig att den som flyttar till ett annat land i samband med flytten förlorar en del av sitt humankapital, och därför måste använda den första tiden i det nya landet till att åter bygga upp detta kapital. Speciellt flyktinginvandrare, som ofta tvingats lämna sina ursprungsländer snabbt, kan förväntas få problem med att etablera sig på arbetsmarknaden på grund av detta. För att förkorta dessa personers väg in på arbetsmarknaden är det därför viktigt att samhället erbjuder åtgärder som bidrar till att snabbt höja deltagarnas humankapitalnivå. Tidiga investeringar i utbildning kan därför förväntas vara samhällsekonomiskt lönsamma.

3.2 Vad kan förklara utrikes föddas låga sysselsättning?

Det faktum att sysselsättningen för utrikes födda är relativt låg kan förklaras av ett flertal faktorer. Grovt sett kan dessa faktorer delas in i tre grupper: Faktorer hos individerna själva (utbudsfaktorer), faktorer hos de rekryterande arbetsgivarna (efterfrågefaktorer) och politiskt beslutade faktorer (policyfaktorer). Figur 3.2 illustrerar detta.

Figur 3.2 Faktorer som kan förklara utrikes föddas arbetsmarknads-situation



Figur 3.2 visar att de tänkbara orsakerna till de utrikes föddas svaga ställning på dagens arbetsmarknad kan delas in i fem delvis överlappande kategorier.

För det första kan utrikes födda ha mindre *humankapital* än andra grupper, exempelvis i termer av utbildning, arbetslivserfarenhet och/eller språkkunskaper. Detta kan gälla såväl humankapital från hemlandet som från Sverige, men också i hur hög grad humankapital från hemlandet är relevant i Sverige (dvs. graden av överförbarhet; se avsnitt 3.1).

För det andra kan utrikes föddas *normer, sökaktivitet och nätverk* avvika från andra gruppers. Detta kan gälla skillnader i tillgången till, och sammansättningen av, de informella nätverk där många jobb tillsätts, skillnader i valet av sökmetoder och hur intensivt jobbsökandet bedrivs eller skillnader i inställningen till förvärvsarbete.

För det tredje kan utrikes födda ha svårare än andra grupper att uppfylla *arbetsgivarnas krav för anställningsbarhet*. Detta är en faktor som kan ha blivit mer besvärande över tiden om kraven för anställningsbarhet, i termer av exempelvis formell utbildning och språkkunskaper, har ökat på ett sätt som missgynnar utrikes födda.

För det fjärde kan utrikes födda vara utsatta för *etnisk diskriminering*. Diskriminering kan vara av flera typer, men de två viktigaste är preferensbaserad diskriminering och statistisk diskriminering. Preferensbaserad diskriminering innebär att arbetsgivare väljer bort utrikes födda för att de själva, deras anställda eller deras kunder har en negativ inställning till utrikes födda.⁶ Statistisk diskriminering innebär att arbetsgivare, som har svårt att avgöra arbetssökandes

⁶ Preferensbaserad diskriminering kan även innebära att arbetsgivare har preferenser för den egna gruppen (dvs. nepotism eller favoritism).

produktivitet, väljer bort sökande från grupper som de vet (eller tror sig veta) har sämre egenskaper i genomsnitt.⁷

För det femte kan olika *policyåtgärder*, även de som är tänkta att hjälpa de utrikes födda fördröja eller förhindra, arbetsmarknads-etableringen om de är felaktigt utformade. Detta kan till exempel inträffa om språk- eller introduktionskurser omöjliggör för deltagarna att arbeta och/eller söka efter arbete parallellt, men också om dessa åtgärder tar upp tid utan att ge deltagarna de färdigheter som de behöver för att lyckas på arbetsmarknaden (något som brukar benämnas inläsningseffekter).

Förklaringarna är inte ömsesidigt uteslutande, utan det är troligt att de samverkar och förstärker varandra. Ett exempel är att om etnisk diskriminering förekommer kan det leda till att en del personer väljer att inte utbilda sig, vilket resulterar i mindre human-kapital. Politiskt beslutade åtgärder kan dessutom ha effekter både direkt, exempelvis genom inläsningseffekter, och indirekt via de övriga effekterna.

Diskussionen i resten av rapporten utgår från den modellram som presenterats i detta avsnitt. I avsnitt 4 diskuteras vad vi, utifrån empirisk forskning, vet om betydelsen av de fyra första faktorerna i figur 3.2. I avsnitt 5 diskuteras hur olika politiskt beslutade åtgärder kan påverka situationen antingen direkt eller indirekt via ovanstående kanaler, med fokus på åtgärder riktade mot nyanlända flyktingar och deras anhöriga. Åtgärderna diskuteras utifrån utgångspunkten att målet är att uppnå både en hög sysselsättning och en god matchningskvalitet på ett sådant sätt att längden på anpassningsfasen (se figur 3.1) blir så kort som möjligt.

⁷ Statistisk diskriminering kan även innebära att arbetsgivare tror att utrikes födda har större spridning vad gäller någon viktig egenskap. Om det dessutom är så att en negativ avvikelse är mer kostsam än en positiv avvikelse kan det leda till att det blir rationellt att inte anställa utrikes födda.

4 Förklaringar till dagens arbetsmarknadssituation för utrikes födda

Utrikes föddas situation på arbetsmarknaden är i många avseenden betydligt sämre än inrikes föddas: Sysselsättningsgraden är lägre, arbetslösheten är högre och fler befinner sig utanför arbetskraften. För att lämpliga åtgärder ska kunna vidtas för att lösa dessa problem krävs kunskap om vilka faktorer som ligger bakom dessa skillnader.

I detta avsnitt diskuteras, utifrån empirisk forskning, betydelsen av skillnader mellan inrikes och utrikes födda vad gäller: (i) Humankapital, (ii) normer, sökaktivitet och nätverk, (iii) kraven för anställningsbarhet, och (iv) diskriminering.

4.1 Humankapital

En av de viktigaste faktorerna som avgör hur en person lyckas på arbetsmarknaden är vilka kvalifikationer han eller hon har. En naturlig fråga är därför om utrikes födda personer, i genomsnitt, har mindre humankapital i termer av utbildning, arbetslivserfarenhet, språkkunskaper eller annan landsspecifik kunskap än svenskfödda, samt om detta kan förklara gruppens svaga ställning på arbetsmarknaden.

4.1.1 Utbildning

En första fråga är om utrikes föddas utbildningsnivå skiljer sig från svenskföddas, och om dessa skillnader kan förklara skillnaderna i arbetsmarknadsutfallet.

Tabell 4.1 visar högsta uppnådda utbildningsnivå för inrikes och utrikes födda. Det bör noteras att det saknas uppgifter om utbildning för relativt många utrikes födda.

Tabell 4.1 Högsta utbildningsnivå för inrikes och utrikes födda (25–64 år), år 2009

Grupp	Kön	För-gymnasial utbildning	Gymnasial utbildning	Efter-gymnasial utbildning (<3 år)	Efter-gymnasial utbildning (≥ 3 år)	Bortfall
Inrikes födda	Totalt	13%	48%	15%	23%	(0%)
	Kvinnor	11%	46%	16%	27%	(0%)
	Män	16%	50%	14%	19%	(0%)
Utrikes födda	Totalt	22%	39%	14%	25%	(7%)
	Kvinnor	23%	37%	14%	26%	(6%)
	Män	22%	41%	14%	23%	(8%)

Källa: SCB Statistik över befolkningens utbildning

Not: Bortfall avser de individer för vilka uppgift om utbildning saknas. Dessa individer ingår inte i den procentuella fördelningen.

Av tabell 4.1 framgår att utrikes födda, i genomsnitt, har en något lägre utbildningsnivå än inrikes födda. Den största skillnaden är att andelen som endast har förgymnasial utbildning är högre (13 respektive 22 procent). Skillnaden är större för kvinnor (12 procent) än för män (6 procent). Det är dock troligt att utbildningsskillnaderna är större än tabellen antyder då längden på en förgymnasial utbildning i många länder är betydligt kortare än den svenska grundskolan. Andelen med gymnasial utbildning är lägre för utrikes födda, medan andelen med eftergymnasial utbildning är likartad.

Utrikes födda är dock inte någon homogen grupp där alla har en likartad utbildningsbakgrund utan det finns betydande skillnader mellan grupper som invandrat vid olika tidpunkter, från olika länder och av olika skäl. Tabell 4.1 visar högsta uppnådda utbildningsnivå för olika grupper av utrikes födda.

Tabell 4.2 Högsta utbildningsnivå för utrikes födda (25–64 år), fördelade efter födelseregion och tidpunkt för invandringen, år 2009

Födelseregion	Tidpunkt för invandring	För-gymnasial utbildning	Gymnasial utbildning	Efter-gymnasial utbildning (<3 år)	Efter-gymnasial utbildning (≥ 3 år)	Bortfall
Norden utom Sverige	Alla	23%	46%	12%	19%	(5%)
	<1990	26%	50%	11%	13%	(0%)
	1990–2000	16%	36%	14%	34%	(4%)
	2001–2009	13%	26%	17%	44%	(27%)
EU 27 utom Norden	Alla	11%	38%	16%	35%	(12%)
	<1990	16%	47%	14%	23%	(1%)
	1990–2000	11%	35%	15%	39%	(3%)
	2001–2009	7%	30%	17%	46%	(25%)
Europa utom EU27 och Norden	Alla	27%	45%	11%	17%	(4%)
	<1990	39%	46%	7%	8%	(1%)
	1990–2000	22%	48%	12%	18%	(2%)
	2001–2009	24%	36%	14%	26%	(12%)
Asien	Alla	26%	32%	16%	26%	(7%)
	<1990	20%	44%	14%	22%	(1%)
	1990–2000	29%	35%	14%	22%	(2%)
	2001–2009	29%	21%	18%	32%	(14%)
Afrika	Alla	28%	39%	15%	18%	(11%)
	<1990	22%	50%	12%	16%	(1%)
	1990–2000	27%	45%	13%	15%	(3%)
	2001–2009	32%	29%	17%	22%	(20%)
Sydamerika	Alla	17%	44%	16%	23%	(3%)
	<1990	18%	52%	14%	16%	(1%)
	1990–2000	17%	39%	17%	27%	(1%)
	2001–2009	14%	28%	21%	37%	(10%)
Nordamerika	Alla	8%	27%	19%	46%	(8%)
	<1990	10%	39%	17%	34%	(1%)
	1990–2000	10%	27%	18%	45%	(3%)
	2001–2009	6%	15%	22%	57%	(16%)
Samtliga utrikes födda	Alla	22%	39%	14%	25%	(7%)
	<1990	23%	48%	12%	17%	(1%)
	1990–2000	22%	40%	14%	24%	(2%)
	2001–2009	21%	27%	17%	35%	(18%)

Källa: SCB Statistik över befolkningens utbildning

Not: Bortfall avser de individer för vilka uppgift om utbildning saknas. Dessa individer ingår inte i den procentuella fördelningen.

Av tabell 4.2 framgår att utbildningsbakgrunden varierar mellan individer med olika födelseregion. Vi ser att jämfört med de svenskfödda så är de som är födda i de övriga nordiska länderna och Europa utanför Norden/EU tämligen lågutbildade, de som är födda i länderna i EU och Nordamerika mer utbildade, de som är födda i Sydamerika ganska lika utbildade och de som är födda i Afrika, och till viss del Asien, mindre utbildade. Något som inte framgår av tabellen är dock att det ibland även finns betydande skillnader mellan dem som har sitt ursprung i olika länder inom en viss region. Av tabellen framgår också att utbildningsnivån för nyanlända har ökat något över tiden i de flesta grupper.

En annan viktig faktor är inriktningen på utbildningen. Tabell 4.3 visar inriktningen på gymnasie- och högskoleutbildningen för inrikes respektive utrikes födda.

Tabell 4.3 Utbildningsinriktning för de gymnasie- och högskoleutbildade, år 2009

Utbildningsinriktning	Gymnasium		Högskola	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
Allmän utbildning	19,4%	29,3%	0,3%	0,2%
Pedagogik och lärarutbildning	0,1%	0,6%	11,0%	7,4%
Humaniora och konst	4,9%	3,6%	6,8%	8,2%
Samhällsvetenskap, juridik, handel etc.	14,2%	11,2%	24,0%	21,3%
Naturvetenskap, matematik och data	0,4%	1,5%	7,5%	11,3%
Teknik och tillverkning	35,8%	27,6%	31,9%	28,3%
Lant- och skogsbruk, djursjukvård	3,5%	1,2%	1,7%	1,7%
Hälso- och sjukvård, social omsorg	9,6%	7,6%	9,6%	10,8%
Tjänster	9,5%	8,2%	6,9%	3,3%
Okänd utbildningsinriktning	2,6%	9,2%	0,3%	7,5%

Källa: SCB Statistik över befolkningens utbildning.

Av tabell 4.3 framgår att skillnaderna i utbildningsinriktning är små. De skillnader som finns vad gäller gymnasiet är framförallt att andelen utrikes födda som har en utbildning med teknisk inriktning är lägre medan andelen som har en utbildning med allmän inriktning är högre. Vad gäller inriktningen på högskoleutbildningen är det istället vanligare bland de utrikes födda att ha en

utbildning i naturvetenskap, matematik och data, och mindre vanligt att ha en utbildning inriktad mot pedagogisk verksamhet.

Det finns alltså vissa skillnader i genomgången utbildning mellan inrikes och utrikes födda, även om skillnaderna inte är speciellt stora. En viktig fråga är dock i vilken utsträckning dessa skillnader kan förklara skillnaderna i sysselsättning och arbetslöshet. Det man vanligen finner i empiriska studier är att skillnader i utbildning inte kan förklara merparten av de observerade skillnaderna i sysselsättning (se exempelvis Integrationsverket (2003a, 2004a) för referenser). Man bör dock komma ihåg att det finns grupper bland de utrikes födda, speciellt bland kvinnorna, som har en mycket kort utbildning, och som därmed kan förväntas få problem med sin arbetsmarknadsetablering på grund av detta.

Även om skillnader i utbildning inte kan förklara sysselsättningskillnaderna är det fortfarande av intresse att veta om utbildning lönar sig även för utrikes födda. Rooth och Åslund (2006) visar att det finns ett tydligt samband mellan utbildning och sysselsättning för utrikes födda. Resultaten visar att effekten av utbildning på sysselsättningen ofta är störst i de grupper som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden. Studien visar också att utbildning ökar chansen att vara sysselsatt oavsett om utbildningen är genomförd i Sverige eller i ett annat land. Dock så indikerar resultaten att avkastningen är högre om utbildningen, till åtminstone någon del, skett i Sverige. Nordin (2009), visar att avkastningen i termer av inkomst är betydligt högre om utbildningen slutförts i Sverige (se även Nordin (2007)). Även studier av data från andra länder visar att utbildning lönar sig även för utrikes födda, men att avkastningen tenderar att vara lägre om den skett i ursprungslandet (se exempelvis OECD (2008), Schoeni (1997), Friedberg (2000), Bratsberg och Ragan (2002), samt Hartog och Zorlu (2009)).

Sammantaget är de utrikes födda i genomsnitt något mindre utbildade än de inrikes födda. Empiriska studier visar dock att dessa skillnader inte kan förklara merparten av skillnaderna i sysselsättningsutfallet. Vidare visar forskningen att utbildning lönar sig i termer av sysselsättning och inkomst även för utrikes födda, speciellt om utbildningen är genomförd i Sverige. Av detta följer att det är viktigt med utbildningsinsatser som hjälper de utrikes födda som behöver komplettera sina utbildningar (se avsnitt 5.2 och 5.5), att det är viktigt att informera utrikes födda, speciellt de som befinner sig i skolåldern, att utbildning lönar sig (se avsnitt 5.2), och att det

är viktigt med insatser som hjälper arbetsgivare att värdera utbildning som är genomförd i andra länder (se avsnitt 5.4).

4.1.2 Arbetslivserfarenhet

En andra fråga är om utrikes föddas arbetslivserfarenhet skiljer sig från inrikes föddas i termer av omfattning och/eller typ. I detta avsnitt diskuteras vad vi vet om de utrikes föddas yrkeserfarenhet både i hemlandet och i Sverige, hur väl deras yrkesfördelning överensstämmer med deras utbildningsbakgrund, samt vad detta betyder för deras arbetsmarknadssituation.

Det finns inte speciellt mycket statistik om de utrikes föddas arbetslivserfarenhet i hemlandet. Studier av deltagarna i de kommunala introduktionsprogrammen visar att runt 60 procent av de nyanlända har arbetslivserfarenhet från sina hemländer (Integrationsverket (2004b, 2005b)). Könsskillnaderna är dock stora. Medan runt 80 procent av männen har arbetat i födelselandet är motsvarande siffra för kvinnorna runt 40 procent. Speciellt lågutbildade kvinnor har ofta väldigt lite arbetslivserfarenhet innan invandringen.

När det gäller de utrikes föddas arbetslivserfarenhet i Sverige så kan man få en grov bild genom att studera hur dessa individer är fördelade mellan branscher. Integrationsverket (2003a) visar att de utrikes föddas branschfördelning är tämligen stabil över tiden. Utrikes födda män är överrepresenterade i hotell- och restaurangbranschen och till viss del inom vård och omsorg samt industrin. Utrikes födda kvinnor är överrepresenterade i industri, hotell och restaurang samt privat service. Personer med ursprung i övriga nordiska länder och Europa utanför EU är ofta anställda inom industrin, medan de med ursprung i Asien och Sydamerika ofta är anställda inom vård och omsorg.⁸

Tabell 4.4 och 4.5 visar yrkesfördelningen för olika grupper år 2008. Yrkesklassificeringen i tabellen är rangordnad efter kvalifikationsgrad där ett lågt nummer indikerar ett högkvalificerat yrke (se tabellnoter).

⁸ Svenskt Näringsliv (2010) visar ett liknande mönster med data från SCB för år 2007.

Tabell 4.4 Yrkesfördelning för män (16–64 år), år 2008 (procent)

Yrke/ Ursprung	1	2	3	4	5	6	7	8	9	X	okänd
Sverige	8,4	16,4	17,6	5,2	8,8	1,3	17,2	16,1	4,3	0,5	4,2
Övr. Norden	7,5	13,5	15,0	4,7	6,6	1,1	20,6	22,0	5,3	0,2	3,5
Övr. Europa	4,2	14,6	9,3	5,3	9,4	0,8	14,2	21,9	9,9	0,1	10,4
Asien	2,8	13,2	8,7	6,3	17,1	0,4	8,4	17,9	12,7	0,0	12,4
Afrika	1,7	9,1	6,8	7,5	21,9	0,2	5,7	17,0	20,1	0,0	9,9
Sydamerika	2,3	11,5	10,1	6,8	19,6	0,4	10,2	15,6	17,0	0,1	6,5
Nordamerika	5,7	26,4	13,0	4,9	12,5	0,6	8,7	10,2	9,4	0,1	8,5

Källa: SCB Yrkesstatistiken.

Not: Yrkeskoder: 1=ledningsarbete, 2=arbete som kräver teoretisk specialistkompetens, 3=arbete som kräver kortare högskoleutbildning eller motsvarande kunskaper, 4=kontors- och kundservicearbete, 5=service-, omsorgs- och försäljningsarbete, 6=arbete inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske, 7=hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning, 8=process- och maskinoperatörer, 9=arbete utan krav på särskild yrkesutbildning, och X=militärt arbete.

Tabell 4.5 Yrkesfördelning för kvinnor (16–64 år), år 2008 (procent)

Yrke/ Ursprung	1	2	3	4	5	6	7	8	9	X	okänd
Sverige	4,1	19,4	20,8	12,4	30,3	0,5	1,0	3,1	5,4	0,0	3,0
Övr. Norden	4,2	17,9	19,1	11,7	29,6	0,4	1,2	5,7	8,4	0,0	1,8
Övr. Europa	1,9	16,8	13,6	8,3	30,0	0,3	1,2	6,3	15,1	0,0	6,4
Asien	1,3	12,9	12,4	6,9	36,6	0,2	0,9	4,3	16,7	0,0	7,7
Afrika	0,8	6,3	7,8	4,4	56,5	0,1	0,3	1,4	15,4	0,0	6,9
Sydamerika	1,5	12,6	12,6	7,6	42,5	0,1	0,6	3,2	14,6	0,0	4,8
Nordamerika	3,0	27,7	16,8	8,0	26,1	0,2	0,7	1,9	9,1	0,0	6,6

Källa: SCB Yrkesstatistiken.

Not: Yrkeskoder: 1=ledningsarbete, 2=arbete som kräver teoretisk specialistkompetens, 3=arbete som kräver kortare högskoleutbildning eller motsvarande kunskaper, 4=kontors- och kundservicearbete, 5=service-, omsorgs- och försäljningsarbete, 6=arbete inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske, 7=hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning, 8=process- och maskinoperatörer, 9=arbete utan krav på särskild yrkesutbildning, och X=militärt arbete.

Av tabell 4.4 och 4.5 framgår tydligt att de utrikes födda i hög grad återfinns inom lågkvalificerade yrken. Skillnaden gentemot svenskfödda är störst för dem som har sitt ursprung i utomeuropeiska länder. Exempelvis är andelen svenskfödda män som har ett ledningsarbete (yrke 1) runt fem gånger större än för män från Afrika. Samtidigt har 20 procent av männen från Afrika, men under fem procent av de svenskfödda männen, okvalificerade arbeten (yrke 9). Totalt har runt 42 procent av alla män födda i Sverige ett kvalifice-

rat arbete (yrke 1–3), medan motsvarande siffra för dem som är födda i Afrika är mindre än 18 procent.

Ett alternativt sätt att studera yrkesfördelningen är att titta på andelen i chefsposition respektive andelen med eftergymnasial utbildning som har ett kvalificerat arbete, vilket visas i tabell 4.6.

Tabell 4.6 Andel i chefsposition och andel med eftergymnasial utbildning som har ett kvalificerat arbete (20–64 år), år 2008

	Andel i chefsposition	Andel med eftergym. utb. med kvalificerat arbete
<i>Födelseland:</i>		
Sverige	6,5%	71,0%
Norden utom Sverige	5,7%	70,2%
EU/EFTA utom Norden	4,4%	61,1%
Övriga världen	2,0%	47,3%
<i>Vistelsetid:</i>		
<2år	1,3%	34,5%
2–4 år	1,4%	33,1%
4–10 år	1,9%	44,5%
>10 år	3,8%	61,3%
<i>Skäl:</i>		
Skyddsbehövande / anhöriga	1,2%	44,2%
Övriga	4,0%	58,3%

Källa: SCB Yrkesstatistiken.

Not: Med chefsposition avses ledningsarbete enligt ssyk, och med ett kvalificerat arbete avses ett arbete på tredje eller fjärde kvalifikationsnivån enligt ssyk.

Av tabell 4.6 framgår att relativt få utrikes födda har högkvalificerade arbeten. Detta gäller speciellt personer med kort vistelsetid som kommit till Sverige från utomeuropeiska länder av flyktings-skäl. Liknande resultat återfinns i Ekberg och Rooth (2004), som studerar de individer som har minst 80 högskolepoäng, och finner att runt 60 procent av de utrikes födda akademikerna har ett kvalificerat arbete. Andelen ökar dock med vistelsetiden i Sverige. Berggren och Omarsson (2001) finner att 40 procent av de akademiker som är födda utanför EU/EES har ett arbete som motsva-

rade deras kvalifikationsnivå, medan motsvarande siffra för de svenskfödda är 90 procent.⁹

Vi ser alltså att de utrikes födda, om de är sysselsatta, i stor utsträckning har lågkvalificerade yrken. En närliggande fråga är hur gruppens yrkesrörlighet ser ut. Med yrkesrörlighet avses i vilken utsträckning en person som initialt har ett jobb med låg status med tiden lyckas avancera till ett jobb med högre status. Yrkesrörligheten bland utrikes födda akademiker studeras av Rooth (2006). Studien utgår från hypotesen att den initiala yrkespositionen kommer att vara sämre, och den efterföljande yrkesrörligheten högre, om personens utbildning har en låg grad av överförbarhet mellan länder. Förklaringen till denna hypotes är att en person vars utländska utbildning är svår att direkt överföra till svenska förhållanden behöver tid för att komplettera sin utbildning eller på annat sätt förvärva kunskaper som är specifika för Sverige (se avsnitt 3.1). Med tiden är det dock rimligt att personen förvärvar sådan kunskap och detta bör medföra en rörlighet uppåt i yrkesstatus. De som kommit till Sverige som flykting- och anhöriginvandrare från länder utanför Europa har troligen kunskaper med låg grad av överförbarhet och bör således ha en låg initial yrkesposition, men en högre yrkesrörlighet än andra invandrare. Studien visar att yrkesrörligheten visserligen är lite högre för dessa grupper, men att denna rörlighet sker från en så låg initialposition att gruppen aldrig kommer ifatt. Studien visar således att de som initialt hamnar i en svag position (låg status eller icke-sysselsatt) har en låg sannolikhet att förbättra sin position över tiden. Slutsatsen av detta är att det inte är tillräckligt att en utrikes född person som sitt första jobb efter ankomsten till Sverige anställs i vilket yrke som helst, utan det krävs att detta yrke har en rimlig kvalitet för att individens yrkesposition ska bli god på lång sikt. Både kvantitet och kvalitet på yrkeserfarenheten i Sverige spelar således stor roll, och det är viktigt att högutbildade utrikes födda får jobb i nivå med sin kunskap för att inte riskera att fastna i jobb med låg status.

En annan aspekt av arbetslivserfarenhet är andelen av de sysselsatta som är tidsbegränsat anställda. Tidsbegränsat anställda har ofta en osäker position på arbetsmarknaden, en högre arbetslöshetsrisk och en lägre sannolikhet att få ta del av kompetensutveckling. Samtidigt kan dock tillfälliga jobb vara en väg in på arbetsmarknaden för svaga grupper (se de Graaf m.fl. (2010)). Tabell 4.7

⁹ Jusek (2009) visar liknande resultat för personer med samhällsvetenskaplig utbildning.

visar andelen tidsbegränsat anställda. Av tabellen framgår att utrikes födda är överrepresenterade bland tillfälligt anställda, vilket speciellt gäller dem med kort vistelsetid.¹⁰

Tabell 4.7 Andel tidsbegränsat anställda (16–64 år), år 2009 (kvartal 1–3)

Vistelsetid/födelseland	Andel sysselsatta			Alla
	Norden	Övriga Europa	Övriga världen	
0–4 år	18,6	25,2	38,5	31,0
5–9 år	13,4	25,9	29,1	26,1
10–19 år	11,9	17,1	21,6	18,9
20– år	7,1	7,7	13,6	9,8
Inrikes födda	-	-	-	12,9

Källa: SCB (2009a).

En viktig fråga är om skillnader i arbetslivserfarenhet mellan inrikes och utrikes födda personer kan förklara skillnaderna i sysselsättningsutfall. Den allmänna slutsatsen från empiriska studier är att skillnader i längden på arbetslivserfarenheten har en effekt, men att dessa skillnader endast förklarar en liten del av skillnaderna i sysselsättning (se Nekby (2006)). Precis som med utbildning gäller dock att arbetslivserfarenhet lönar sig även för utrikes födda. En relaterad fråga är om arbetslivserfarenhet värderas olika beroende på var den ägt rum. Det finns internationell evidens för att arbetslivserfarenhet från migrantens hemland värderas lägre än erfarenhet från det land migranten flyttar till (se OECD (2008) samt Ferrer och Riddell (2008)). Det finns även empiriska studier som visar att situationen på arbetsmarknaden vid invandringstillfället kan ha långsiktiga effekter på lön och sysselsättning, och att arbetslöshet i sig kan medföra negativa effekter på individens framtida sysselsättning och lön (se Åslund och Rooth (2007) och Nordström Skans (2004)).

Sammantaget är det svårt att ge ett entydigt svar på frågan om vilken betydelse arbetslivserfarenhet har för utrikes föddas arbetsmarknadssituation. Empiriska studier visar att längden på arbetslivserfarenheten spelar en viss roll, men att detta inte förklarar speciellt mycket av gruppens sämre arbetsmarknadsutfall. Man kan dock inte bortse från att gruppens låga sysselsättningsgrad, i kombination med lågkvalificerade jobb och tillfälliga anställningar, kan

¹⁰ Se även Håkansson (2001), Jonsson och Walette (2001) samt Hjerm (2002).

försämra gruppens framtida möjligheter på arbetsmarknaden. Det är således av yttersta vikt att utrikes födda snabbt kommer ut på arbetsmarknaden och får svensk arbetslivserfarenhet, men det är samtidigt viktigt att man beaktar matchningskvaliteten och rörligheten så att de inte fastnar i jobb som de är överkvalificerade för (se avsnitt 5.2).

4.1.3 Språkkunskaper

En tredje fråga är vilken betydelse kunskaper i svenska och annan landsspecifik kunskap har. Internationella studier visar att språkkunskaper har en mycket stor betydelse för utrikes föddas situation på arbetsmarknaden (se exempelvis Dustmann (1994), Dustmann och Fabbri (2003), Constant och Schultz-Nielsen (2004) samt Ferrer m.fl. (2006)). I detta avsnitt diskuteras vad vi vet om utrikes föddas kunskaper i svenska och annan landsspecifik kunskap, samt vilken betydelse detta har för sysselsättningsutfallet.

Det är rimligt att tro att svenskkunskaperna och annan landsspecifik kunskap ökar med vistelsetiden i Sverige. En enkel metod för att undersöka betydelsen av landsspecifik kunskap är därför att studera sambandet mellan vistelsetid och sysselsättningsstatus. I avsnitt 2.2 såg vi att sysselsättningsgraden ökar med vistelsetiden. Det behöver dock inte betyda att det är vistelsetiden i sig som påverkar sysselsättningsutfallet. De som kommit till Sverige vid olika tidpunkter kan skilja sig åt även i andra dimensioner och situationen på arbetsmarknaden vid ankomsten kan spela roll (se Åslund och Rooth (2007)). De flesta studier som tar hänsyn till skillnader i andra observerbara faktorer finner dock att vistelsetiden spelar en betydande roll (se Nekby (2002)).

En alternativ metod för att undersöka betydelsen av landsspecifik kunskap är att direkt mäta språkkunskaperna hos vuxna individer i ett land. Ett exempel på ett försök att göra detta är International Adult Literacy Survey (IALS), som var ett internationellt samarbetsprojekt syftande till att mäta vuxnas läsförmåga.¹¹ Undersökningen genomfördes i tre omgångar mellan 1994 och 1998, och för varje deltagande land studerades ett representativt urval av befolkningen mellan 16 och 65 år.¹² Avsikten med IALS var att

¹¹ Se OECD (2000), Skolverket (2000) och Myrberg m.fl. (2000) för en beskrivning av IALS.

¹² För Sveriges del ingick drygt 3 000 personer i undersökningen 1994 och drygt 750 personer i en uppföljning 1998. Av dessa var totalt 546 utrikes födda.

mäta individers förmåga att praktiskt använda språket snarare än enbart förmågan att läsa och skriva enkla texter.¹³ Varje deltagare graderades i fem nivåer, där nivå tre motsvarar de kunskaper som den obligatoriska grundskolan ska ge. Generellt uppvisar Sverige de bästa resultaten av de deltagande länderna.¹⁴ Tabell 4.8 visar utfallet i förmåga att läsa och förstå text för utrikes och inrikes födda.

Tabell 4.8 Förmåga att läsa och förstå text (andel av respektive grupp som uppnått en viss nivå)

	Män		Kvinnor	
	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda
Nivå 1 – Klarar inte testet	36%	5%	28%	4%
Nivå 2 – Klarar enkla texter	33%	19%	30%	20%
Nivå 3 – Klarar vardagliga texter	24%	40%	31%	42%
Nivå 4/5 – Klarar svåra/okända texter	7%	36%	11%	34%

Källa: Skolverket (2000).

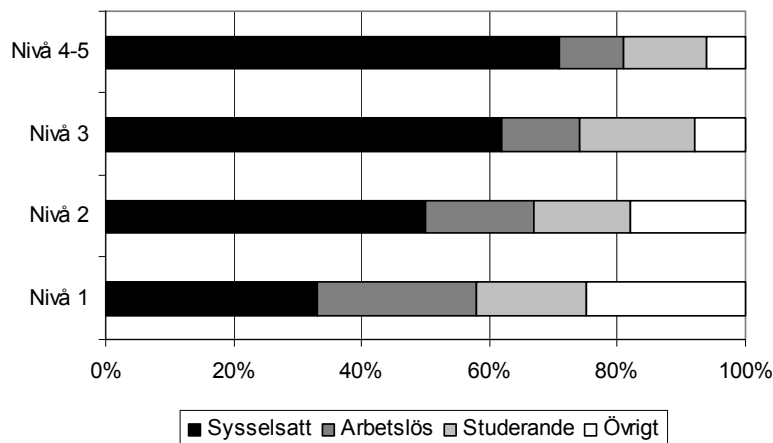
Av tabell 4.8 framgår tydligt att de utrikes födda klarar sig betydligt sämre än de svenskfödda, och att utrikes födda män uppvisar de lägsta resultaten. Det visar sig även att ett antal individfaktorer spelar stor roll. Bland dem som vistats mindre än tre år i Sverige återfinns en majoritet på nivå 1, medan motsvarande siffra bland dem som vistats här 15 till 30 år uppgår till ungefär 25 procent. Betydelsen av vistelsetiden avklingar dock tämligen snabbt och majoriteten av de utrikes födda uppnår aldrig nivå 3 oavsett vistelsetid. Åldern vid ankomsten till Sverige spelar även roll, och det visar sig att endast bland dem som invandrat före skolstarten uppnår över 50 procent minst nivå 3. Utrikes födda med nordisk bakgrund klarar sig bäst medan de med utomeuropeisk bakgrund klarar sig sämst. Slutligen spelar individens utbildningsnivå stor roll, men 40 procent av de utrikes födda med en universitetsutbildning har språkkunskaper under nivå 3. IALS studerar även hur syssel-

¹³ Deltagarna gavs uppgifter på tre områden: Förmåga att läsa löpande text, förmåga att tolka och använda diagram, kartor och blanketter, och förmåga att genomföra beräkningar utifrån underlag i texter och dokument. För alla tre delområdena gavs uppgifter som varierade i svårighetsgrad från mycket elementära till mycket komplicerade.

¹⁴ Av svenskarna uppnår runt 75 procent minst nivå 3, och runt en tredjedel någon av de högsta två nivåerna på alla de tre områdena. Det som speciellt utmärker Sverige är den mycket låga andelen på nivå 1, men det bör noteras att 25 procent inte uppnår nivå 3, och att denna grupp framförallt inkluderar personer över 55 år, utrikes födda och lågutbildade.

sättningsituationen ser ut för de individer som uppnått respektive nivå. Figur 4.1 visar de utrikes föddas fördelning på sysselsättningsstatus för olika uppnådda testnivåer.

Figur 4.1 Sysselsättningsstatus för utrikes födda, fördelad efter uppnådd nivå



Källa: Skolverket (2000).

Av figur 4.1 framgår att det finns ett tydligt samband mellan sysselsättning och kunskaper i svenska. Man ska dock komma ihåg att det kan finnas andra bakomliggande faktorer som förklarar både dåliga språkkunskaper och låg sysselsättning, och sysselsättning i sig leder troligen till bättre språkkunskaper. OECD (2000) visar dock att de finns ett samband mellan resultatet på läsförståelse-delen i IALS och sannolikheten att vara arbetslös även när man tar hänsyn till skillnader i kön, ålder och utbildning. Liknande samband har visats även i en senare undersökning, Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL), där dock inte Sverige ingår (se OECD (2005)). OECD (2008) visar att om man tar hänsyn till resultaten i IALS så förklarar det i stor utsträckning varför utländsk utbildning värderas lägre än inhemsk utbildning (se även Ferrer m.fl. (2006)).

Även Rooth och Åslund (2006) undersöker sambandet mellan sysselsättning och språkkunskaper.¹⁵ De använder sig av data dels från IALS, dels från två andra undersökningar av utrikes föddas

¹⁵ Även resultaten i Delander m.fl.(2010) kan tolkas som ett stöd för vikten av språkkunskaper för arbetsmarknadsutfallet.

språkkunskaper. Det ena av dessa datamaterial samlades in inom ramen för projektet invandrades arbetsmarknad, språkkunskaper och sociala nätverk (IASS).¹⁶ Datamaterialet innehåller uppgifter om uppnådd nivå på samma lästest som användes i IALS samt om intervjuarnas bedömning av respondenternas förmåga att tala svenska. Resultatet visar att 71 procent av respondenterna läste bra eller mycket bra på svenska, medan 64 procent uppnådde motsvarande nivå i talad svenska. Inkluderas bara de som är födda i länder utanför Europa var andelen som talade bra eller utmärkt svenska 57 procent. Det andra datamaterialet samlades in av Lange under 1990-talet (se Lange (2000)). Resultatet visar att 88 procent uppgav att de talade bra eller utmärkt svenska. Inkluderas bara de som kommer från länder utanför Europa är dock andelen 28 procent. Rooth och Åslund (2006) skattar sambandet mellan sysselsättning och förmågan att tala/läsa svenska, och visar att det finns ett positivt samband. De visar att effekten är betydande; ”sysselsättningspremien” för att behärska språket väl verkar ligga i storleksordningen 10 procentenheter. Storleksordningen på dessa effekter överensstämmer med vad man funnit i studier med data från andra länder. Dessa studier visar att effekten av goda språkkunskaper på sysselsättningen är i storleksordningen 10 till 15 procent, och effekten på inkomsten 5 till 15 procent.¹⁷ De flesta av dessa studier baseras dock på data där de utrikes födda själva värderat sina språkkunskaper.

En annan metod för att mäta förekomsten av landsspecifik kunskap är att studera utfallet av utbildningar i svenska. Ett viktigt utfall är studieresultaten i svenska för invandrare (sfi), vilket bör säga något om språkkunskaperna, åtminstone hos de nyanlända. I avsnitt 5.3 analyseras sfi och där visas att många som påbörjar sfi avslutar sina studier utan godkänt resultat. Eftersom vi i allmänhet inte vet vad som händer med dem som avslutar sfi utan godkänt betyg, är det dock svårt att veta om dessa personer, under eller efter utbildningen, skaffar sig språkkunskaper på något annat sätt. Det finns dock en del indikationer på att många som deltagit i sfi har bristfälliga språkkunskaper. Integrationsverket (2004b) visar att endast runt 30 procent av dem som genomfört introduktionsprogrammen i hög eller mycket hög grad uppnått tillräckliga språk-

¹⁶ Totalt intervjuades 559 män som fått permanent uppehållstillstånd av flyktingskäl under perioden 1987-89, och som invandrat från Etiopien/Eritrea, Chile, Iran eller Rumänien då de var i åldern 20 till 40 år. Intervjuerna genomfördes under våren 2003.

¹⁷ Se Rooth och Åslund (2006) för en översikt över resultat från utländska studier.

kunskaper för att fungera i yrkesliv och utbildning enligt de kommunala handläggarna. Det bör även nämnas att runt 25 procent av de arbetsgivare som besvarade en enkät om utrikes föddas språkkunskaper upplevde att utrikes födda saknar de nödvändiga/tillräckliga kunskaper i svenska som krävs för arbete i deras företag (se Rooth och Åslund (2006)). Ett annat viktigt utfall är skolbetygen i svenska för dem som genomfört hela eller delar av sin utbildning i Sverige. Generellt gäller att utrikes födda elever uppvisar sämre skolresultat, och det gäller även i ämnet svenska. Även den del av PISA som mäter läsförståelse visar på sämre resultat för utrikes födda elever (se Skolverket (2007)). Arai m.fl. (2000) analyserar om det finns ett samband mellan betyg i svenska och arbetsmarknadsutfall genom att studera situationen år 2002 för dem som slutade den svenska grundskolan 1988. Studien visar att elevernas betyg i svenska inte nämnvärt påverkar arbetslöshetsrisken.¹⁸

Sammantaget är det ännu inte helt klarlagt vilken betydelse brister i svenskkunskaper och annan landsspecifik kunskap har för utrikes föddas arbetsmarknadsutfall. Det främsta skälet till detta är avsaknad av data om gruppens språkkunskaper. De svenska och internationella studier som finns tyder dock på att goda språkkunskaper är en nyckelfaktor för en lyckad arbetsmarknadsetablering. Av detta följer att det är av yttersta vikt att utbildningen i svenska håller hög kvalitet (se avsnitt 5.3).

4.2 Normer, sökaktivitet och nätverk

En viktig faktor som påverkar en arbetssökandes chans att finna ett arbete är individens sökaktivitet. En person som har bestämt sig för att söka efter arbete måste bestämma dels vilka sökkkanaler som ska användas, dels hur intensivt arbetssökandet ska bedrivas. I detta avsnitt diskuteras om skillnader i inställningen till förvärvsarbete, val och tillgång till olika sökkkanaler, sökintensiteten och tillgången till nätverk skiljer sig åt mellan inrikes och utrikes födda personer för att se vilken betydelse detta har för sysselsättningsutfallet.

¹⁸ Liknande resultat återfinns i Vilhelmson (2002).

4.2.1 Normer, sökmetod och sökintensitet

En första fråga är om det finns skillnader mellan inrikes och utrikes födda personer i hur man värderar vikten av att ha ett förvärvsarbete. Detta är givetvis mycket svårt att mäta empiriskt och därför finns det mycket få studier som har studerat detta. Arai m.fl. (1999) använder sig av ett datamaterial, som tagits fram inom ramen för ett nordiskt projekt om arbetslöshetsersättning och sök-beteende, för att studera bland annat sökaktiviteten i gruppen utrikes födda.¹⁹ I en av frågorna fick respondenterna ta ställning till ett antal påståenden om förvärvsarbete och arbetslöshet. Resultaten visar att de utrikes födda som ingick i studien ansåg det mycket viktigt att ha ett arbete, att arbetet för många betyder mest i livet och att anhöriga och vänner utsätter dem för ett socialt tryck att skaffa sig ett arbete. De utrikes födda upplevde även i betydligt högre grad än de inrikes födda att tiden i arbetslöshet medfört dålig hälsa, minskad köpkraft samt värderade friheten att slippa arbeta lägre. I studien dras slutsatsen att skillnader i motivation för arbete, eller större acceptans för arbetslöshet, inte är en trovärdig förklaring för den högre arbetslösheten bland utrikes födda. En faktor som manar till försiktighet när man tolkar resultaten är dock att studien bygger på ett ganska begränsat urval, och att majoriteten av dem som tillfrågades hade lyckats finna ett arbete vid intervju tillfället.

En andra fråga är om sökaktiviteten skiljer sig åt mellan utrikes och inrikes födda antingen vad gäller hur intensivt man söker eller vilka sökkkanaler man använder sig av och/eller har tillgång till. Givet detta kan man dra slutsatser om vilka sökkkanaler som är effektivast för de utrikes födda, och som gruppen därför bör uppmuntras att använda sig av. Det är här viktigt att skilja mellan formella och informella sökkkanaler. Från utländska studier vet vi att informella kanaler kan missgynna personer från minoritetsgrupper (se exempelvis Battu m.fl. (2004) och Frijters m.fl. (2005)). Vi vet att många jobb även i Sverige tillsätts via informella sökkkanaler och det är därför viktigt att undersöka om detta missgynnar utrikes födda personer.²⁰ Empiriska studier visar vanligen att utrikes födda har en minst lika hög sökintensitet som inrikes födda, men att man

¹⁹ Data samlades in genom telefonintervjuer med arbetssökande under 1998. Sammanlagt intervjuades 723 personer som inte lyckats lämna arbetslösheten under perioden och 1 333 personer som lämnat arbetslösheten, antingen genom att de fått ett jobb eller genom att de lämnat arbetskraften. Studien fokuserar på den sistnämnda gruppen.

²⁰ Se exempelvis Ekström (2001) samt Harkman och Sahin (2003).

delvis använder sig av andra söikkanaler. Exempelvis visar Arai m.fl. (1999) att utrikes födda är mer benägna att svara på annonser, har mer kontakt med arbetsförmedlingen och tar mer direktkontakter med arbetsgivare, medan inrikes födda oftare kontaktas direkt av en arbetsgivare.²¹ Andra studier indikerar att utrikes födda från utomeuropeiska länder lyckas bättre om de använder formella än informella sökmetoder (se Olli Segendorf (2005b)).

Sammantaget visar forskningen att man inte kan hävda att utrikes födda generellt sett värderar betydelsen av förvärvsarbete lägre, eller söker arbete mindre intensivt, än inrikes födda. De empiriska studier som gjorts pekar i riktning mot att skillnader i sökintensitet inte kan förklara skillnaderna i sysselsättningsutfall. Det finns dock fortfarande ganska få studier av detta och det kan därför inte utslutas att det finns grupper bland de utrikes födda som gett upp i sitt arbetssökande, vilket bör beaktas när arbetsmarknadspolitiska åtgärder utformas (se avsnitt 5.5).

4.2.2 Nätverk

Eftersom många jobb tillsätts genom informella söikkanaler är det av intresse att undersöka om tillgången till, och sammansättningen av, nätverk skiljer sig åt mellan inrikes och utrikes födda personer. En person som har tillgång till bra informella nätverk kan dra nytta av detta i sitt jobbsökande på många olika sätt, exempelvis genom att få kännedom om fler lediga jobb eller få tillgång till värdefulla rekommendationer. Det är dock svårt att empiriskt studera betydelsen av nätverk eftersom detta i stor utsträckning beror av vilka personer en individ känner och umgås med. Den internationella litteraturen visar dock att sociala nätverk har en mycket stor betydelse på arbetsmarknaden (se exempelvis Ioannides och Loury (2004) för en översikt).

De svenska studier som finns indikerar att inrikes födda som fått sina jobb genom informella kontakter har en högre lön än de som fått sina jobb via formella kontakter, medan det omvända gäller för utrikes födda (se Behtoui (2008) och Olli Segendorf

²¹ Liknande resultat visas i Behtoui (2008) som också delar upp de utrikes födda i dem som kommer från ett västland respektive ett icke-västland, och finner att de skillnader som visades ovan främst gäller för dem som kommer från ett icke-västland. Olli-Segendorf (2005a) visar att de som är födda utanför Europa söker jobb mer intensivt än inrikes födda samt att utrikes födda som inte söker jobb mer intensivt än inrikes födda löper en stor risk att inte finna ett jobb. Sökbeteendets betydelse analyseras även i Larsson och Lindén (2006) samt Ackum Agell (1995).

(2005b)). Förklaringen till detta är troligen skillnader i sammansättningen av de nätverk där de informella rekryteringarna sker. Denna slutsats stöds av Behtoui (2007) som undersökt tillgången till och kvaliteten på olika personers nätverk.²² Studien visar att de nätverk som omger inrikes födda i betydlig högre utsträckning omfattar personer med kvalificerade yrken än vad som gäller för personer födda i icke-västliga länder. Slutsatsen i studien är att det är de utrikes föddas brist på kontakter med personer med god ställning på arbetsmarknaden som förklarar att de får lägre lön när de får arbete genom informella kontakter.

Flera andra studier visar också betydelsen av nätverk. Bevelander och Lundh (2006) visar att sannolikheten för flyktingar att ha ett jobb är högre i de kommuner som redan tidigare har en hög andel utrikes födda. Detta kan tolkas antingen som att nyanlända flyktingar i dessa orter ges bättre tillgång till de informella nätverken eller att företag som tidigare anställt utrikes födda personer är mer benägna än andra företag att anställa även nyanlända. Åslund m.fl. (2009) (se även Hensvik m.fl. (2009)) visar att chefer ofta anställer personer med en etnisk bakgrund som liknar den egna²³, och Nordström Skans och Åslund (2010) visar att många arbetsplatser är starkt segregerade (se även Nordström Skans och Åslund (2006)). En relaterad fråga är om det faktum att många utrikes födda bor i områden med en hög koncentration av arbetslösa och socialbidragstagare, och därmed sannolikt har dålig tillgång till bra nätverk, påverkar deras sysselsättningsutfall. Effekten av att bo i så kallade "etniska enklaver" är dock omtvistad (se avsnitt 5.1).²⁴

Sammantaget visar forskningen att nätverk är viktiga och att utrikes födda troligen har sämre tillgång till de informella nätverk genom vilka många jobb tillsätts. Detta minskar sannolikt deras möjligheter att hitta kvalificerade jobb. Av detta följer att det är viktigt att såväl introduktionsverksamheten för nyanlända som arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade till utrikes födda har stora inslag av direkta kontakter med arbetsmarknaden (se avsnitt 5.2 och 5.5).

²² Dataunderlaget till studien bygger på en enkätundersökning riktad till alla som fått jobb i Malmö kommun och stannat i detta jobb under åren 2001-2003.

²³ Se även Andersson Joona och Wadensjö (2009).

²⁴ Se Andersson (1998, 2001), Integrationsverket (2003a, 2004a) samt Edin m.fl. (2003).

4.3 Kraven för anställningsbarhet

För att arbetssökande ska kunna hitta ett arbete krävs att de uppfattas som anställningsbara, vilket innebär att arbetsgivarna måste anse att de är tillräckligt produktiva för att motivera en anställning vid rådande lönekostnader. Detta är en faktor där det kan finnas anledning att tro att förutsättningarna har förändrats över tiden. Under de senaste decennierna har de flesta industriländerna genomgått en omfattande strukturomvandling (se exempelvis Braunerhjelm m.fl. (2009) och OECD (2000) för översikter). Globaliseringen, teknologiska framsteg och förändringar i arbetsorganisationen har medfört stora förändringar. Generellt har industrisektorn minskat något i betydelse, medan servicesektorn har expanderat. Lågkvalificerade jobb har försvunnit och ersatts av högkvalificerade jobb inom kunskapsintensiva delar av ekonomin. En viktig fråga är om dessa förändringar har påverkat utrikes födda annorlunda än inrikes födda. Detta kan exempelvis vara fallet om utrikes födda tidigare varit överrepresenterade i de sektorer av ekonomin som har minskat i betydelse, eller om förändringarna lett till att kraven för anställningsbarhet ökat på ett sådant sätt att utrikes födda drabbats hårdare än andra grupper.

Industrisektorns andel av den totala sysselsättningen har minskat något under de senaste decennierna och många industrijobb kräver numera betydande yrkeskompetens. Detta har givetvis påverkat både inrikes och utrikes födda, men då andelen av de utrikes födda som är anställda i industrin länge varit betydligt högre än motsvarande andel för de inrikes födda kan nedgången ha drabbat denna grupp extra hårt. Integrationsverket (2006a) visar att andelen utrikes födda sysselsatta i industrin minskat kraftigt mellan 1987 och 2004. En tolkning av detta är att de lågkvalificerade industrijobb som tidigare i stor utsträckning utfördes av arbetskraftsinvandrare slogs ut under 1990-talet. En annan studie som visar industrisektorns betydelse är Ekberg och Ohlson (2000), vilka analyserar regionala skillnader i sysselsättningsgraden för de bosnier som kom till Sverige under 1990-talet. De visar sig att sysselsättningsgraden för denna grupp varierar kraftigt mellan olika kommuner. Sysselsättningen är speciellt hög i småföretagardistriktet i nordvästra Småland (Gnosjö, Gislaved, Vaggeryd och Värnamo), vilket kan tolkas som att industrisektorns storlek spelar roll för sysselsättningsutfallet.²⁵

²⁵ Se även Bevelander och Lundh (2004, 2006, 2007) samt Integrationsverket (2002d, 2003c).

Några studier försöker mer explicit undersöka strukturomvandlingens betydelse för utrikes föddas arbetsmarknadssituation. Ett exempel är Bevelander (2000) som argumenterar för att strukturomvandlingen spelat en stor roll för att förklara den över tiden försämrade sysselsättningssituationen för utrikes födda. Han argumenterar för att strukturomvandlingen har medfört en ökad efterfrågan på personer med både en hög formell utbildning, och en hög grad av informell kompetens i termer av exempelvis ”kulturspecifik kunskap”, språkkunskaper och förmågan att arbeta i arbetslag. Detta, hävdar han, missgynnar personer som kommer från länder som avviker mycket från Sverige kulturellt och språkligt. Broomé m.fl. (1996), vilka baserar sin studie på intervjuer, identifierar ett antal förändringstendenser som de menar bidragit till att förvärra utrikes föddas situation. Dessa förändringar medför, enligt författarna, att kraven på de anställda i termer av formell utbildning och kommunikativ förmåga ökat kraftigt, något som speciellt drabbar personer utan goda kunskaper i det svenska språket och med begränsade kunskaper om hur det svenska samhället fungerar (så kallad ”kulturspecifik kompetens”).²⁶ Det är dock mycket svårt att empiriskt testa vilken betydelse sådana förändringar har haft för sysselsättningssituationen, och teorierna med ”kulturellt avstånd” som förklaringsvariabel har starkt ifrågasatts (se Integrationsverket (2003a)).

Frågan om vilka krav på arbetssökande som är motiverade att ställa utifrån arbetsuppgifternas karaktär, och hur olika kvalifikationer ska värderas, är ofta inte lätt att svara på.²⁷ Man kan, till exempel, fråga sig om det är strukturomvandlingen som medfört ökade krav och/eller om kraven varierar med konjunkturläget. Det finns en del evidens för att företagets krav, på till exempel språkkunskaper, tenderar att öka när arbetslösheten är hög och det därmed är lätt att rekrytera. Det kan även vara så att omotiverade krav ibland används för att dölja diskriminering.

En relaterad fråga är vilken betydelse reglerna om minimilöner i kollektivavtalen och lagstiftningen om anställningsskydd spelar för de utrikes föddas möjligheter på arbetsmarknaden.²⁸ Personer som har en låg produktivitet kan missgynnas av höga minimilöner eftersom det leder till att utbudet av lågkvalificerade jobb minskar. Som

²⁶ Liknande slutsatser dras i Scott (1999), Rosholm, Røed och Schøene (2006), Rosholm, Scott och Husted (2006) samt Bevelander och Skyt Nielsen (2001).

²⁷ Se Edholm och Hägglund (1999), Höglund (2002), Åberg (1999) samt Knocke (2003).

²⁸ Se Skedinger (2007, 2008a, 2008b och 2008c) för översikter samt Ekberg (2006), Integrationsverket (2002a) och Calleman (2003) för analyser av effekterna av LAS.

framgår av diskussionen i avsnitt 3.1 kan man misstänka att en del nyanlända, åtminstone under sin första tid i landet, har en relativt låg produktivitet och därmed kan missgynnas av höga kollektivavtalsbaserade minimilöner. Empiriska studier visar att svaga grupper kan missgynnas av minimilöner, men det saknas ännu studier av effekterna på invandrares sysselsättning. Även regler om anställningsskydd kan missgynna utrikes födda då sådana regler kan göra företagen mindre benägna att anställa personer vars produktivitet man har svårt att värdera, vilket speciellt kan drabba nyanlända. Forskningen visar att ett strikt anställningsskydd inte nödvändigtvis höjer den genomsnittliga arbetslösheten, men kan missgynna svaga grupper (se Cahuc (2010)). Exempelvis kan reglerna i LAS missgynna utrikes födda, då dessa grupper, bland annat, ofta har kort anställningstid och tillfälliga anställningar, men samtidigt ger dessa regler ett skydd för dem som har jobb.

Sammantaget är det rimligt att tro att den pågående struktur-omvandlingen har medfört att kraven för anställningsbarhet, i termer av formell utbildning och svenskkunskaper, har ökat. Utbudet av lågkvalificerade jobb har minskat och företagen har troligen blivit mindre villiga att anställa personer vars kompetens man finner svår att värdera. Det är rimligt att anta att vissa nyanlända, och en del av de tidigare arbetskraftsinvandrarerna, kan ha problem med att uppfylla de ökande kraven. Samtidigt har många av de utrikes födda en minst lika hög utbildning som svenskfödda, även om också högutbildade utrikes födda kan påverkas om företagen har svårigheter att värdera kompetens förvärdad i utlandet eller om de saknar tillräckliga språkkunskaper. Det är därför osäkert hur viktiga de ökade kraven är för att förstå sysselsättningsutvecklingen. Det är dock viktigt att introduktionsverksamheten för nyanlända, sfi och arbetsmarknadspolitiken utformas så att deltagarna uppfyller de krav på kompetens som ställs på arbetsmarknaden (se avsnitt 5.2, 5.3 och 5.5). Det är även viktigt att beakta konsekvenserna av höga kollektivavtalsbestämda minimilöner för dessa grupper.

4.4 Diskriminering

En möjlig förklaring till utrikes föddas problem på arbetsmarknaden är etnisk diskriminering. Diskriminering kan vara av flera typer, varav de två viktigaste är preferensdiskriminering (arbetsgivare, anställda eller kunder har en negativ inställning till utrikes

födda personer) eller statistisk diskriminering (osäkerhet om de arbetssökandes egenskaper leder till att arbetsgivare väljer bort sökande från grupper man i genomsnitt tror har ofördelaktiga egenskaper).

Det finns ett ganska stort antal studier som försöker påvisa förekomsten av diskriminering genom att i en regressionsanalys undersöka hur stor del av skillnaderna i sysselsättning, eller inkomst, som kan förklaras av observerbara skillnader i produktivetspåverkande egenskaper.²⁹ Den kvarvarande skillnaden kan sedan tolkas som diskriminering, men kan också avspegla icke-observerbara skillnader mellan grupperna. Det som skiljer dessa studier åt är hur detaljerade data man har tillgång till avseende individernas egenskaper. De allra enklaste studierna tar enbart hänsyn till skillnader i kön, ålder, vistelsetid och utbildning, medan andra mer ambitiösa studier tar hänsyn även till skillnader i exempelvis skolbetyg, kunskaper i svenska med mera. Det man vanligen finner är att betydande skillnader kvarstår efter att man beaktat alla observerbara skillnader.

En annan metod för att studera förekomsten av diskriminering är att skicka ut enkäter och/eller intervjua individer med frågor runt detta. Man ska dock komma ihåg att vad man mäter här är vad de tillfrågade tror eller tycker snarare än vad som faktiskt har skett. Frågar man en individ om han eller hon utsatts för diskriminering är det upplevd diskriminering man mäter snarare än faktisk diskriminering. Man kan inte bortse från att människor kan uppleva sig utsatta för diskriminering trots att ingen diskriminering förekommer, och omvänt kan man inte heller utesluta att faktisk diskriminering inte upplevs som diskriminering eller inte rapporteras. Det kan heller inte uteslutas att svaren avspeglar hur och av vem frågorna ställs. Lange (2000) sammanfattar resultaten av en serie undersökningar om diskriminering som genomförts under 1990-talet på uppdrag av olika myndigheter. Enkätsvaren visar att förekomsten av upplevd diskriminering är omfattande, och att det mesta av denna diskriminering uppges ha skett i arbetslivet. Baserat på sina studier drar Lange slutsatsen att den omfattande upplevda diskrimineringen även måste avspegla en omfattande faktisk diskriminering. Även Integrationsverket (2006c) visar i en intervju-

²⁹ Se exempelvis Integrationsverket (2004a, 2006a), Vilhelmson (2002), le Grand och Szulkin (2002), Bevelander och Skyt Nielsen (2001), Behtoui (2006) Nekby och Özcan (2006) samt Hammarstedt och Shukur (2007). En liknande ansats har använts för att studera risken att bli arbetslös; se exempelvis Arai och Vilhelmsson (2004).

och enkätundersökning att självupplevd diskriminering på olika områden i samhället är omfattande.

För att komma runt problemet med icke-observerbara faktorer har ett antal studier under de senaste åren använt sig av speciella datamaterial och/eller metoder för att mer direkt försöka undersöka förekomsten av diskriminering. Resultaten i dessa experimentliknande studier stödjer vanligen slutsatsen att diskriminering förekommer.³⁰

Det finns även några svenska studier som studerar om personer med utländska namn väljs bort av svenska arbetsgivare.³¹ Arai och Skogman Thoursie (2009) (se även Arai m.fl. (2006)) studerar hur löneinkomsterna påverkas för de personer som bytt från utlandstillsvenskklingande namn. Man finner att inkomstutvecklingen var ungefär densamma för båda grupperna åren innan namnbytet, medan inkomsterna åren efter namnbytet steg något snabbare för dem som bytt namn. Speciellt verkar detta gälla för personer med låga inkomster. Resultaten kan tolkas antingen som att diskriminering baserat på namn förekommer eller som att de som har bytt namn förändrat sitt beteende efter namnbytet, exempelvis som en följd av stärkt självförtroende. Åslund och Nordström Skans (2007) analyserar ett försök med anonyma jobbansökningar och visar att utrikes födda har en högre sannolikhet att väljas ut för en intervju om ansökningarna är anonyma. Studien visar dock att detta inte påverkar sannolikheten att anställas.

Den mest övertygande evidensen för att diskriminering förekommer kommer dock från studier där man i forskningssyfte skickat ut fiktiva jobbansökningar till rekryterande arbetsgivare. I vissa fall har man även låtit utvalda personer få påhittade meriter och därefter låtit dem genomföra hela eller delar av faktiska rekryteringsprocesser. Utgångspunkten i dessa studier är att man konstruerar par av sökande som är identiska i alla avseenden utom vad gäller deras etniska bakgrund. Därefter skickas jobbansökningarna till arbetsgivarna och man observerar sedan vilka av de sökande som kontaktas, kallas till en intervju och/eller erbjuds anställning. Diskriminering mäts vanligen som nettodiskriminering, alltså skillnaden mellan antalet fall där enbart personen som tillhör majo-

³⁰ Några av dessa studier använder data från så kallade naturliga experiment; dvs. studerar effekterna av händelser som exempelvis terrorattackerna den 11 september 2001, se Rooth och Åslund (2005a, 2005b) Se även Rooth (2001, 2002) som använder data för adopterade.

³¹ Andra studier som indikerar att de med utländska namn diskrimineras är Knocke (2003), Ahmed (2003), Eriksson och Lagerström (2007), Knocke och Hertzberg (2000) samt de los Reyes och Wingborg (2002).

ritetsgruppen väljs minus antalet fall där enbart personen som tillhör minoritetsgruppen väljs dividerat med antalet fall där minst en av de sökande väljs.

Det finns numera ganska många utländska studier som med denna metod påvisar etnisk diskriminering.³² Zegers de Beijl (2000) diskuterar resultaten från denna typ av studier i några europeiska länder. Studierna visar att diskriminering förekommer i alla tre faserna av en rekrytering – ansökan, intervju och beslut – i samtliga undersökta länder. Det visar sig dock vara vanligast att sökande med utländsk bakgrund sorteras bort i det första steget av rekryteringsprocessen. Omfattningen av nettodiskrimineringen uppgår till mellan 20 och 35 procent, vilket får ses som en betydande omfattning. Det visar sig vara främst inom servicesektorn, och då framförallt för jobb med direktkontakt med kunder och klienter, som sökande med utländsk bakgrund väljs bort. Detta kan tolkas som att arbetsgivare väljer bort sökande från etniska minoriteter för att de tror att deras kunder kan ha en negativ inställning till personal som tillhör dessa grupper.

Det finns även ett antal svenska studier av denna typ. Ett bra exempel är Carlsson och Rooth (2007a, 2007b) som under 2005 och 2006 skickade ut fiktiva ansökningar till företag som annonserade på Arbetsförmedlingens hemsida.³³ Jobben gällde 13 yrkeskategorier i Stockholms och Göteborgs arbetsmarknadsregioner. För varje utannonserat jobb skickades två ansökningar som signalerade likartade kvalifikationer förutom att den ena sökanden gavs ett typiskt svenskt namn och den andre sökanden ett typiskt arabiskt namn. Resultaten visar att diskriminering förekom i 29 procent av fallen, och visade sig vara mer omfattande i lågkvalificerade yrken. Dessa studier ger ett starkt stöd för att diskriminering förekommer.

Sammantaget finns det stark evidens för att det förekommer etnisk diskriminering på arbetsmarknaden. Det finns numera så många studier som pekar i den riktningen att det vore orimligt att hävda något annat än att en del av skillnaden i sysselsättningsgrad avspeglar faktisk diskriminering. Detta innebär dock inte att hela skillnaden i sysselsättningsgrad ska tolkas som en effekt av diskriminering och tyvärr är det svårt att uppskatta hur stor del som kan förklaras av denna faktor. Klart är dock att insatser mot diskrimi-

³² Se Riach och Rich (2002) för en översikt samt Bertrand och Mullainathan (2004) för en studie med data från USA.

³³ Andra studier med liknande resultat är Carlsson (2010) och Bursell (2007).

nering har en stor potential om de kan utformas så att de får reella effekter. Typiska insatser mot diskriminering inkluderar såväl lagstiftning som insatser som synliggör utrikes föddas kompetens för att motverka diskriminering på grund av osäkerhet (se avsnitt 5.4).

4.5 Sammanfattning

Utifrån diskussionen i detta avsnitt kan man dra slutsatsen att de utrikes föddas svaga ställning på den svenska arbetsmarknaden förklaras av ett antal samverkande faktorer, varav de viktigaste troligen är:

- Brister i språkkunskaper
- Bristande tillgång till informella nätverk
- Höga krav för anställningsbarhet
- Etnisk diskriminering

Alla dessa faktorer har de gemensamt att de direkt eller indirekt kan påverkas av olika typer av politiskt beslutade åtgärder.

5 Åtgärder för att förbättra utrikes föddas arbetsmarknadssituation

I Sverige är utgångspunkten att policyåtgärder ska vara generella och således gälla alla. Det innebär att utrikes födda med uppehållstillstånd har tillgång till samma åtgärder som andra svenskar. Det finns dock ett antal säråtgärder som riktar sig mot nyanlända invandrare. Exempel på åtgärder som berör utrikes födda är aktiviteter medan ansökan om uppehållstillstånd prövas, introduktionsverksamheten för nyanlända, svenska för invandrare, validering, samt arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De utvärderingar som gjorts av dessa verksamheter visar dock att utfallet påfallande ofta varit otillfredsställande.

I detta avsnitt diskuteras erfarenheterna av de åtgärder som i dagsläget används för att förbättra de utrikes föddas ställning på arbetsmarknaden. Framst diskuteras åtgärder i Sverige, men även erfarenheterna från liknande åtgärder i andra länder tas i viss mån upp. Utgångspunkten är att insatsernas mål måste vara att öka de utrikes föddas sysselsättningsgrad till de inrikes föddas nivå. För att uppnå detta krävs dels åtgärder som bidrar till att nyanlända snabbt kan etablera sig på arbetsmarknaden och få jobb som passar deras önskemål och färdigheter, dels åtgärder som hjälper de personer som trots att de vistats lång tid i Sverige inte har lyckats med sin arbetsmarknadsetablering. Genomgående dras slutsatser om hur dagens åtgärder kan behöva förändras för att bättre bidra till dessa mål.

5.1 Tiden från ansökan till beslut om uppehållstillstånd

Tiden från att en person ansöker om uppehållstillstånd tills ansökan antingen beviljas eller slutgiltigt avslås tenderar i många fall att bli mycket lång. Ett flertal åtgärder har därför satts in dels för att korta ned handlägningsprocessen, dels för att se till att väntetiden blir meningsfull både för dem som slutligen beviljas respektive inte beviljas uppehållstillstånd. I detta avsnitt beskrivs kortfattat regelverket för dessa åtgärder, diskuteras erfarenheterna av dagens verksamhet, och dras slutsatser om i vilken riktning åtgärderna kan behöva förändras. I fokus står de personer som ansöker om asyl efter att de kommit till Sverige, och speciellt diskuteras väntetidens längd, aktiviteter medan ansökan prövas och bosättningsbeslutet.³⁴

5.1.1 Översikt över regelverket

Migrationsverket ansvarar för mottagningsverksamheten.³⁵ Medan de asylsökande väntar på ett beslut är de inskrivna vid någon av verkets mottagningsenheter, men får själva välja om de vill bo på en föreläggning (anläggningsboende, ABO) eller om de själva vill ordna sitt boende (eget boende, EBO). Migrationsverket ska dock alltid kunna erbjuda en plats på en förläggning, och detta boende utgörs normalt av en lägenhet i ett vanligt bostadsområde. Vidare ansvarar Migrationsverket för att, i lämplig omfattning, ge de asylsökande tillfälle att ”delta i svenskundervisning, skötsel av förläggningar eller annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull”. Detta kan innefatta samhällsinformation, deltagande i svenska för invandrare, komplettering av yrkesutbildning och praktik. Asylsökande har ingen generell rätt att arbeta, men de kan få ett undantag från kravet på arbetstillstånd om de bedöms ha bidragit till att klarlägga sin identitet. Tidigare krävdes även att Migrationsverket bedömde att det skulle ta längre tid än fyra månader att fatta ett beslut i asylärendet, men sedan augusti 2010 är detta krav avskaffat. Den som får ett sådant undantag har rätt att arbeta tills ansökan slutligen har avgjorts. De asylsökande som sak-

³⁴ Vilka som kan få uppehållstillstånd av dessa skäl regleras i utlänningslagen (2005:716). Övriga sökande ansöker i regel om uppehållstillstånd direkt från sina hemländer och diskuteras därför inte i detta avsnitt.

³⁵ Regleras i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt i förordning (2002:1118).

nar egen försörjning får dagersättning. Ersättning kan även utbetalas efter att ett uppehållstillstånd beviljats. För dem som bott i ett anläggningsboende kan detta ske tills en kommunplats anvisats, men för dem som bott i ett eget boende kan detta ske under högst en månad. Ersättningen kan dras in helt eller delvis om personen inte deltar i erbjuden verksamhet eller försvårar utredningen av asylärendet. De som har andra angelägna behov kan även få ett särskilt bidrag. Staten ersätter kommunerna för de kostnader som är förenade med asylmottagandet.

Den som beviljas uppehållstillstånd har rätt att flytta till valfri ort om man på egen hand kan ordna en bostad. Boende i anläggningsboende som efter att de fått uppehållstillstånd inte kan ordna sitt fortsatta boende anvisas ett boende i någon av de kommuner som Migrationsverket har avtal med. Boende i eget boende kan också anvisas ett boende i en kommun om de anmäler att de önskar detta till Migrationsverket inom en månad efter att de beviljats uppehållstillstånd. Från december 2010 kommer Arbetsförmedlingen att ta över ansvaret för kommunanvisningarna för de flesta nyanlända (se avsnitt 5.2). Valet av bostadsort ska då diskuteras under ett etableringssamtal där information samtidigt ges om hur arbetsmarknadsutsikterna ser ut på olika orter.

Det finns i dagsläget även ett förslag om ytterligare förändringar av dagens regler (se SOU 2009:19). Förslaget innebär att Migrationsverkets anläggningar delas upp i *ankomstboende och ordnat boende*. Ankomstboende ska erbjudas de asylsökande under de första veckorna efter att ansökan om uppehållstillstånd lämnats in. Där ska asylutredningen påbörjas och där ges även information om handläggningen och det svenska samhället. Dessutom kartläggs individens utbildning, erfarenhet och personliga förhållanden, och det fortsatta boendet planeras. Därefter erbjuds personen att bo i ordnat boende. Ordnat boende ska erbjudas på orter där det finns goda möjligheter till meningsfull sysselsättning och kontakter med samhället. Under väntetiden ska de kommuner där personen vistas erbjuda svenskundervisning samt, om det är möjligt, praktik eller annan sysselsättning. De asylsökande ska dock enligt detta förslag även fortsättningsvis ges möjlighet att bo i eget boende som ett alternativ till både ankomstboende och ordnat boende. Den som avböjer att bo i ett ankomstboende föreslås dock inte få någon ersättning under den inledande tiden och den som avböjer att bo i ett ordnat boende får endast halv ersättning. Andra förslag innebär att möjligheterna att arbeta under väntetiden ska utökas och att

den som deltar i erbjudna verksamheter ska få en aktivitetsbonus utöver en generell grundersättning. Slutligen föreslås att ersättningen till kommunerna ska förenklas. Inga beslut har dock ännu fattats om dessa förändringar.

5.1.2 Aktiviteter under väntan på ett beslut

En faktor som kan förväntas påverka de asylsökande på både kort och lång sikt är hur lång tid det tar innan asylansökan slutgiltigt avgörs. I Migrationsverkets mål fastläs att handläggningen ska ske ”enhetligt, skyndsamt och effektivt”, och att ett beslut ska fattas inom sex månader från det att ansökan inkommit. Dessa mål har dock visat sig vara svåra att uppnå i praktiken. Tabell 5.1 visar statistik över handläggningstiden.

Tabell 5.1 Handläggningstider för asylärenden 2006–2009

	2006	2007	2008	2009
Inkomna asylärenden	27 224	38 347	24 860	24 194
Avgjorda asylärenden	18 838	32 492	33 845	27 394
Andel inom 3 månader	31%	21%	15%	-
Andel inom 6 månader	59%	53%	31%	51%
Genomsnittlig handläggningstid (dagar)	201	218	267	203

Källa: Migrationsverket (2010).

Av tabell 5.1 framgår att den genomsnittliga handläggningstiden år 2009 var drygt 6,5 månader. Endast för 51 procent av ansökningarna uppnåddes sexmånadersmålet. Under 2010 har dock handläggningstiderna reducerats. Ett alternativt sätt att belysa handläggningstiderna är att vid en viss tidpunkt studera antalet inskrivna i mottagningssystemet, vilket framgår av Tabell 5.2. Av tabellen framgår dels att Migrationsverkets har relativt långa handläggningstider, dels att överklagandeprocesserna ofta drar ut på tiden. Noterbart är att det som är mest relevant för en analys av integrationsprocessen är handläggningstiden för positiva asylbeslut. Tyvärr redovisas dock inte tid till avslag respektive bifall separat.

Tabell 5.2 Inskrivna i mottagningssystemet, år 2009

	Antal	Genomsnittlig vistelsetid
Öppet asylärende hos Migrationsverket	10 554	178
Öppet överklagandeärende hos Migrationsverket	773	391
Öppet överklagandeärende hos migrationsdomstol	7 899	534
Avslagsbeslut i överklagandeärende hos migrationsdomstol	11 423	802
Med uppehållstillstånd	1 925	359
Övriga	2 507	339
Totalt	35 081	487

Källa: Migrationsverket (2010).

Vilka slutsatser kan man då dra om väntetidens effekter? På kort sikt är det uppenbart att man kan förvänta sig negativa effekter. Asylsökande som väntar på ett beslut står inför en stor osäkerhet, vilket innebär att man knappast kan förvänta sig att dessa personer fullt ut ska kunna dra nytta av de aktiviteter som erbjuds under väntetiden och/eller kunna fatta beslut om framtiden. Man kan därför inte bortse från risken att långa väntetider har långsiktiga effekter på sysselsättning, inkomst och övriga levnadsförhållanden för dem som slutligen beviljas uppehållstillstånd. Det finns dock ganska få studier av betydelsen av väntetiden. Bevelander och Pendakur (2009) visar att längden på vistelsetiden i landet innan asyl beviljats har en positiv effekt på sysselsättningen. Studien är dock av begränsat värde eftersom den relevanta frågan är om tiden kunnat användas bättre om asyltiden varit kortare, den spenderade tiden har en alternativkostnad. Om tiden i väntan på ett beslut inte används på ett lika meningsfullt sätt som om beslutet hade kommit tidigare medför detta en välfärdsförlust för både individen och samhället. En mer relevant studie är Rooth (1999) som studerar ett stort antal personer som invandrade 1987–91, och finner att en förlängd tid på förläggning minskar sannolikheten att ha ett arbete på fyra till åtta års sikt (dock inte för alla invandrargrupper).

Under väntetiden erbjuds de asylsökande att delta i ett antal aktiviteter. Syftet är att aktiviteterna ska vara värdefulla såväl vid ett eventuellt beviljande av uppehållstillstånd som vid ett eventuellt återvändande till hemlandet. Enligt Migrationsverket erbjuds de asylsökande ett inskrivningsamtal en kort tid efter att asylansökan lämnas in och därefter erbjuds en kortare introduktionsutbildning.

Enligt riktlinjerna är introduktion, kartläggning av utbildnings- och yrkesbakgrund och upprättandet av en handlingsplan obligatoriskt för alla vuxna asylsökande, men i praktiken varierar omfattningen av dessa insatser. Övriga aktiviteter som undervisning i svenska, praktik eller arbete betraktas som frivilliga av Migrationsverket. De uppföljningar som gjorts visar att mycket få personer deltar i dessa aktiviteter, vilket är speciellt tydligt vad gäller reguljärt arbete. Tabell 5.3 visar antalet asylsökande som arbetade i november 2005–09.

Tabell 5.3 Antal asylsökande (18–64 år) som arbetar, november 2005–2009

År	Män	Kvinnor	Totalt
2005	612	102	715
2006	264	37	301
2007	520	91	611
2008	383	91	434
2009	273	41	314

Källa: Migrationsverket (2010).

Av tabell 5.3 framgår att mycket få asylsökande förvärvsarbetar. Av 16 803 inskrivna personer mellan 18 och 64 år arbetade endast 314 personer i november 2009, vilket motsvarar under två procent av de asylsökande i åldern 18–64 år. Fler kan dock ha arbetat utan att ha rapporterat detta till Migrationsverket. Även deltagandet i andra aktiviteter är lågt, vilket framgår av Tabell 5.4.

Tabell 5.4 Antal asylsökande (18–64 år) i olika typer av organiserade aktiviteter, november 2009

	ABO	EBO	Män	Kvinnor	Totalt
Antal inskrivna 18–64 år	6 544	10 259	11 470	5 333	16 803
Antal deltagare i aktiviteter 18–64 år	1 719	2 053	2 644	1 128	3 722
<i>Andel av alla inskrivna 18–64 år:</i>					
Någon aktivitet	26%	20%	23%	21%	22%
Arbete	0,5%	2,7%	2,4%	0,8%	1,9%
Praktik	2,3%	4,5%	4,7%	1,4%	3,6%
Svenska	16,1%	7,5%	10,2%	12,4%	10,9%
Introduktion	3,9%	2,5%	3,1%	3,0%	3,1%
Övrigt	3,4%	2,7%	2,7%	3,6%	3,0%

Källa: Migrationsverket (2010).

Av tabell 5.4 framgår att mindre än en fjärdedel av de asylsökande deltog i någon form av organiserade aktiviteter i november 2009. Deltagandet var något högre bland boende i anläggningsboende (ABO) än bland boende i eget boende (EBO), och andelen var även något högre bland män än bland kvinnor. Den i särklass vanligaste aktiviteten var studier i svenska. Det finns ingen statistik om hur tidsmässigt omfattande aktiviteterna varit.

Migrationsverket uppger att i princip alla vuxna asylsökande erbjuds att delta i organiserade aktiviteter, men att många avböjer. Som förklaringar till det låga deltagandet anförs skäl som oklara mål och ambitioner, bristande resurser, dålig samverkan med andra myndigheter, bristfällig individanpassning, svaga incitament för de asylsökande att delta samt en rad praktiska svårigheter (se Riksrevisionsverket (2002), SOU 2003:75 och SOU 2009:19). Migrationsverket arbetar för närvarande med att utveckla de organiserade aktiviteterna. Den nya lagstiftningen om arbetskraftsinvandring ger också de asylsökande starkare incitament att arbeta då de nya reglerna ger den som hittar ett jobb en viss möjlighet att få stanna som arbetskraftsinvandrare om asylansökan avslås.³⁶

En potentiellt viktig aktivitet för att förbereda de asylsökande inför den fortsatta integrationen är att en ordentlig kartläggning av deras utbildning och arbetslivserfarenhet görs (se ovan). Migrationsverket ska se till att en sådan kartläggning sker, men uppföljningar visar att de kartläggningsinsatser som görs varierar i omfattning och kvalitet. Arbetsförmedlingen medverkar dessutom nästan inte alls i dessa kartläggningar, och överföringen av information mellan olika myndigheter fungerar dåligt (se SOU 2009:19 och Riksrevisionen (2006)).

Det är i dagsläget oklart vilka effekter det låga deltagandet i de organiserade aktiviteterna, och bristen på en tidig kartläggning av deltagarnas erfarenheter från hemlandet, har på arbetsmarknadsutfallet då det saknas statistik och uppföljningsstudier. De, ofta kvalitativa, studier som har gjorts indikerar dock att många asylsökande verkar ha fastnat i en vardag präglad av passivt väntande på ett beslut (se till exempel Lennartsson (2007)).

Sammantaget finns det mycket som talar för att man bör sträva efter att reducera väntetiden på beslut. Handläggningen av ett asyl-

³⁶ En asylsökande vars ansökan avslås kan ansöka om uppehållstillstånd för arbete om han eller hon haft en anställning sedan minst sex månader, anställningen är en tillsvidareanställning eller har en varaktighet om minst ett år från ansökningstillfället och de allmänna förutsättningarna för ett arbetstillstånd uppfylls. Ansökan ska ske inom två veckor efter att beslutet vunnit laga kraft.

ärende måste givetvis få ta den tid som krävs för att prövningen ska kunna ske på ett rättssäkert och humant sätt, men samtidigt skapar en lång väntetid en risk för negativa långsiktiga arbetsmarknadseffekter eftersom väntetiden troligen inte används på ett lika effektivt sätt som tiden efter ett positivt beslut. Det är i dagsläget påfallande få asylsökande som deltar i organiserade aktiviteter medan de väntar på beslut, och den verksamhet som bedrivs varierar kraftigt i kvalitet och omfattning. Kunskap saknas ännu om vilken effekt detta har på lång sikt, men den fortsatta integrationen gynnas knappast av att väntetiden ägnas åt ett passivt väntande.

5.1.3 Bosättningsbeslutet

Det finns två bosättningsbeslut som behöver diskuteras; dels valet av bostadsort medan asylprövningen sker, dels valet av bostadsort efter att ansökan beviljas för dem som får stanna. Dessa beslut tenderar dock att vara sammanlänkade och diskuteras därför parallellt i detta avsnitt.

Asylsökande får välja om de vill bo i anläggningsboende eller i eget boende. Tabell 5.5 visar fördelningen mellan dessa typer av boende år 2009.

Tabell 5.5 Asylsökandes boende, år 2009

	Antal	Andel
Anläggningsboende	15 760	46%
Eget boende	18 316	54%

Källa: Migrationsverket (2010).

Av tabell 5.5 framgår att 54 procent av de asylsökande valde att bo i eget boende. Denna andel har varit ganska konstant sedan slutet på 1990-talet, och varierat mellan 45 och 60 procent.

Asylsökande i eget boende bor i regel som inneboende hos släkt eller vänner, och återfinns i de flesta svenska städer. Många är dock koncentrerade till invandrartäta områden i stora och medelstora städer. Flest asylsökande i eget boende återfinns i Stockholm, Göteborg, Malmö, Södertälje och Botkyrka, medan andelen i förhållande till befolkningen är högst i Södertälje och Botkyrka. Asylsökande i anläggningsboende är spridda i runt 160 kommuner, ofta belägna utanför storstadsområdena. Boendet utgörs ofta av

utspridda lägenheter i vanliga bostadsområden. Beroende på familjestorlek består boendet av en hel eller en del av en lägenhet. Regeln är två personer per rum, vilket innebär att sex personer ska bo i en trerumslägenhet. Ensamstående förväntas således dela rum och familjer dela lägenhet. I realiteten erbjuds dock familjer ofta en egen lägenhet.

Det har förts en hel del diskussion om för- och nackdelar med valfriheten av boende under asylprövningen.³⁷ En del hävdar att det är en fördel att de asylsökande får välja bostadsort, medan andra betonar de problem som detta kan medföra. Bland de skäl som brukar anföras för att välja ett eget boende kan nämnas att det kan bidra till en känsla av normalitet, självbestämmande och kontroll, och att det ger möjlighet att bo med, eller nära, släkt och vänner. Många asylsökande verkar dessutom ha en negativ uppfattning om att bo i anläggningsboenden, då dessa upplevs vara lokaliserade till oattraktiva orter och hålla en låg standard. Bland de skäl som brukar anföras mot att låta asylsökande välja boende är olika problem sammanhängande med trångboddhet, som risken för att konflikter med dem man bor hos uppstår, frekventa byten av boende, bristande studiero för barnen, slitage på lägenheterna och störda grannar. Kommuner med många asylsökande brukar också påpeka att skolor, barnomsorg och annan social service i invandrartäta områden utsätts för en hård belastning om många asylsökande väljer att bosätta sig där. Slutligen kan asylprövningen fördröjas, och deltagande i organiserad verksamhet försvåras, om de asylsökande är utspridda på många platser och/eller är svåra att nå. I stor utsträckning saknas dock systematiska studier av effekterna av eget boende, vilket gör det svårt att ta ställning till hur betydelsefulla olika faktorer är för de asylsökande och/eller kommunerna.

En viktig fråga är om valet av boende under asylprövningen har långsiktiga effekter för sysselsättningsutfallet för dem som får stanna. Bevelander m.fl. (2008) analyserar effekterna av valet av boende under asylprövningen på ett antal indikatorer (bostads-situation, sysselsättning och inkomst) på några års sikt. Resultaten visar att om man tar hänsyn till ett antal demografiska, socioekonomiska och geografiska bakgrundsfaktorer så har de som valt eget boende en högre sannolikhet att äga en bostadsrätt eller ett eget hem och att vara sysselsatta än de som valt anläggningsboende.

³⁷ Se även SOU 2003:75 och SOU 2009:19. Bevelander m.fl. (2008) diskuterar dessa frågor utförligt. Brekke (2004) och Lennartsson (2007) är exempel på nyare studier av effekterna på de asylsökande av valet av boende.

Man bör dock vara försiktig när man tolkar dessa resultat då det är sannolikt att det finns icke-observerbara faktorer som påverkar både valet av boende och hur väl man lyckas (selektionseffekter). Det finns dock i dagsläget få belägg för att hävda att möjligheten att välja eget boende under asylprövningen medför betydande negativa effekter på arbetsmarknadsutfallet.

Nästa fråga gäller det bosättningsbeslut som måste fattas av dem som beviljas uppehållstillstånd. Detta är ett beslut som måste fattas av alla som får stanna, men är givetvis mest aktuellt för dem som bott i anläggningsboende. Dessa personer kan, som tidigare nämnts, antingen ordna ett eget boende eller låta Migrationsverket anvisa en boendekommun enligt de kommunöverenskommelser verket träffat. De som har bott i ett eget boende under asylprövningen kan också be Migrationsverket om en kommunanvisning, men de flesta väljer av naturliga skäl att stanna på den ort där de bott under asylprövningen.

Var bosätter sig då de nyanlända? SCB (2009b) analyserar utrikes föddas flyttmönster, och visar att de som ordnar sitt eget boende i hög utsträckning bosätter sig i storstäderna (runt 70 procent). De som anvisas en kommunplats sprids till en början ut mer över landet, men efter några år har många flyttat till storstäderna. Även fem år senare är dock de som anvisats ett boende mer spridda. Liknande tendenser återfinns i många andra europeiska länder.

Många nyanlända bosätter sig således i storstädernas invandratäta områden.³⁸ En viktig fråga är dock om man ska betrakta detta som ett problem. Att bo i ett invandratätt område kan medföra både för- och nackdelar.³⁹ Exempelvis kan det ge tillgång till etniska nätverk som bidrar med värdefulla kontakter, men samtidigt finns det en risk att kontaktytorna med resten av samhället begränsas. Forskningen ger i dagsläget inget entydigt svar om vilka effekter bostadssegregationen har på det långsiktigt arbetsmarknadsutfallet.⁴⁰

En viktig fråga är om bostadssegregationen i huvudsak ska betraktas som frivillig eller ofrivillig. Det finns en del evidens som tyder på att en betydande del av bostadssegregationen är frivillig.

³⁸ I Nordström Skans och Åslund (2009) beskrivs, bland annat, bostadssegregationen.

³⁹ Se Hagström (2009) och Robinson m.fl. (2003) för översikter och referenser till fler studier.

⁴⁰ Effekterna av att bo i så kallade etniska enklaver diskuteras i Andersson (1998, 2001), Integrationsverket (2004a) samt Edin m.fl. (2003). Se även Musterd (2003) samt Beckers och Borghans (2002) för liknande resultat för Nederländerna.

Exempelvis visar studier av nyanländas flyttmönster att många under de första åren flyttar till invandrartäta orter (se Nordström Skans och Åslund (2009) samt Åslund (2005)). Även en frivilligt vald segregation kan dock vara problematisk om bosättningsbeslutet baseras på felaktig information eller om inte alla samhällsekonomiskt relevanta effekter beaktas. Man kan inte heller bortse från att diskriminering och brist på resurser kan begränsa individernas valmöjligheter.⁴¹ Exempelvis kan bostadsbrist och höga bostadspri- ser göra det svårt, eller rentav omöjligt, för resurssvaga grupper att välja ett boende som underlättar arbetsmarknadsetableringen.

Under åren har det gjorts en hel del försök att sprida de utrikes födda över landet. Det mest omfattande försöket var "Hela Sverige strategin" där nyanlända anvisades bostadsorter spridda över landet. Det har gjorts ett ganska stort antal utvärderingar av denna strategi och genomgående visar dessa klara negativa effekter på arbetsmarknadsutfallen. En möjlig förklaring till detta är att många av orterna valdes mer på grundval av tillgången på bostäder än tillgången på jobb (se exempelvis Edin m.fl. (2003) samt Edin m.fl. (2004)). Betydelsen av arbetsmarknadssituationen på den ort där den nyanlände placeras är väl dokumenterad (se Åslund m.fl. (2010) samt Åslund och Rooth (2007)). På senare år har även ett antal informationsinsatser prövats där nyanlända har uppmuntrats att flytta (se SOU 2003:75 och SOU 2009:19). Effekterna av dessa insatser är dock oklara. Även om "Hela Sverige strategin" inte längre tillämpas, så placeras även idag ett stort antal personer enligt systemet med kommunöverenskommelser (runt 4 500 personer år 2009). Ett kvarvarande problem med denna typ av åtgärder är att tillgången på bostäder riskerar att bli mer styrande än arbetsmarknadssituationen, vilket tydligt är fallet när Migrationsverket anvisar boende. Trots att den enskildes arbetsmarknadsutsikter ska beaktas är detta ofta svårt att genomföra i praktiken då tillgången på kommunplatser ofta är knapp. Även i många andra europeiska länder har försök gjorts att sprida ut de nyanlända, men erfarenheterna av dessa åtgärder är sällan positiva.⁴²

Sammantaget vet vi att många utrikes födda väljer att bosätta sig i invandrartäta områden i storstadsområdena både under asylprövningen och därefter. Utifrån befintlig forskning är det svårt att dra

⁴¹ Evidens för att etnisk diskriminering förekommer på bostadsmarknaden återfinns i Ahmed och Hammarstedt (2008) samt Ahmed m.fl. (2010).

⁴² Se OECD (2007, 2008, 2009a) för översikter, Damm och Rosholm (2003, 2010) för erfarenheter från Danmark samt Djuve och Kavli (2000) för erfarenheter från Norge.

entydiga slutsatser om bostadssegregationens effekter på det långsiktiga arbetsmarknadsutfallet. De åtgärder som har vidtagits för att sprida de nyanlända över landet har dock inte visats sig vara speciellt framgångsrika. Det är dock viktigt att bosättningsbeslutet baseras på korrekt information om hur situationen ser ut på olika orter så att individerna kan fatta genomtänkta beslut.

5.1.4 I vilken riktning bör dagens verksamhet förändras?

Hur bör då verksamheten under asylprövningen och bosättningsbeslutet utformas för att arbetsmarknadsutfallet ska bli bra på kort och lång sikt? Det saknas ännu kunskap för att ge ett fullständigt svar på denna fråga, men några slutsatser kan ändå dras om i vilken riktning dagens verksamhet kan behöva förändras.

- *Väntetiden på beslut om uppehållstillstånd bör vara så kort som möjligt.* Det är viktigt att dessa beslut fattas på ett rättssäkert och humant sätt, men givet detta bör man eftersträva kortast möjliga beslutsprocess eftersom en lång väntetid medför en risk för negativa arbetsmarknadseffekter. Detta innebär att Migrationsverket måste förmås att effektivisera sina handläggningsrutiner, samt, om detta inte visar sig vara tillräckligt, tillföras ytterligare resurser. Även om ökade resurser krävs för att korta ned handläggningstiderna är det sannolikt att det är kostnadseffektivt då boende och försörjning för asylsökande är kostsamt. Det är även viktigt att det finns incitament för de sökande att aktivt medverka i asylutredningen genom att exempelvis uppge och styrka sin identitet.
- *Verksamheten under väntetiden bör utformas så att den bidrar till att de som slutligen får stanna snabbt kan komma gå vidare med sin integration.* Det finns visserligen en målkonflikt då en del personer inte får stanna, men det är viktigt att de som får uppehållstillstånd är väl förberedda inför den fortsatta integrationsprocessen. Insatserna bör omfatta en ordentlig kartläggning av individens utbildning, yrkeserfarenhet och önskemål om framtiden, vilken dokumenteras på ett sådant sätt att informationen enkelt kan föras vidare till andra aktörer senare i integrationsprocessen. Även utbildning i svenska, komplettering av yrkesutbildning, praktik och arbete kan vara lämpliga åtgärder. Det är även rimligt att de asylsökande som aktivt medverkar till asylprövningen ges möjlighet och incitament att söka arbete.

Det är därför bra att dagens regler ger asylsökande ökade möjligheter att arbeta under asylprövningen. Det kan även vara rimligt att överväga om man bör öka möjligheterna för asylsökande som får avslag på sin asylansökan att få stanna som arbetskraftsinvandrare om det hittar ett arbete.

- *De personer som beviljas uppehållstillstånd bör själva få bestämma var de ska bosätta sig.* Erfarenheterna av de försök som gjorts att sprida de nyanlända över landet är inte speciellt positiva, och det är orealistiskt att tro att en myndighet alltid är bättre än de berörda individerna på att bedöma vad som är en lämplig bostadsort. Det är dock viktigt att bosättningsbeslutet grundas på bästa möjliga information om hur arbetsmarknadsutsikterna ser ut på olika håll i landet, och att de nyanlända ges incitament att ta hänsyn till möjligheterna att hitta ett jobb vid valet av bostadsort. Detta kan ske dels genom att de nyanlända tidigt ges tydlig och korrekt information om arbetsmarknadsutsikterna på olika orter, dels genom att de som snabbt finner ett jobb på något sätt premieras (se avsnitt 5.2). För de personer som inte själva kan eller vill ordna sitt boende är det viktigt att utplaceringen beaktar hur möjligheterna att få arbete ser ut på olika håll i landet. Mycket talar även för att asylsökande också bör få välja sitt boende under asylprövningstiden, utom möjligen under den allra första tiden i landet då prövningen kan underlättas av ett mer samlat boende.

5.2 Introduktionsverksamheten för nyanlända

De som beviljas uppehållstillstånd har under sin första tid i Sverige rätt till vissa speciella insatser. Omfattningen av dessa insatser skiljer sig dock åt beroende på skälet till att personen får uppehållstillstånd. För nyanlända flyktingar, skyddsbehövande och vissa av deras anhöriga består hjälpen av rätten att delta i ett introduktionsprogram. I detta avsnitt beskrivs kortfattat regelverket för dessa verksamheter, diskuteras de utvärderingar som har gjorts och dras slutsatser om hur dessa verksamheter kan behöva förändras för att bättre bidra till en snabb arbetsmarknadsetablering.⁴³

⁴³ En mer detaljerad beskrivning och diskussion av introduktionsverksamheten återfinns i SOU 2003:75, SOU 2008:58 och SOU 2010:16.

5.2.1 Översikt över regelverket

Reglerna för introduktionsverksamheten kommer snart att ändras. I december 2010 ersätts dagens regler av en ny lagstiftning. Nedan beskrivs huvuddragen av både det nuvarande och det kommande systemet.

Enligt de nuvarande reglerna gäller att de som får uppehållstillstånd av flyktingskäl, som skyddsbehövande eller som anhörig till någon i dessa grupper (inom en tidsram av två år), ska erbjudas en plats i ett introduktionsprogram i bosättningskommunen. Kommunen får ersättning från Migrationsverket för denna verksamhet i form av en grund- och schablonersättning under maximalt 24 månader, samt i vissa fall ersättning för särskilda kostnader etc.⁴⁴ För att ha rätt till sådan ersättning ska kommunen erbjuda ett program för den nyanländes introduktion i samhället i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som utarbetas i samråd med individen. För den som är i arbetsför ålder ska även samråd med den lokala arbetsförmedlingen ske. Introduktionen ska för personer som fyllt 16 år innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi), praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden. Deltagarna får introduktionsersättning eller försörjningsstöd. Kommunerna väljer själva vilken typ av ersättning man vill betala ut och kan även välja att betala ut ett högre belopp än biståndsnormen, samt tillåta att hela eller delar av ersättningen får behållas även om individerna har vissa andra inkomster.⁴⁵ För de personer som får uppehållstillstånd av andra skäl, exempelvis övriga anhöriginvandrare, får kommunerna inget statligt stöd och man har inte heller någon skyldighet att erbjuda dessa grupper deltagande i programmen. Det finns dock inget som förhindrar att en kommun låter också dessa personer delta.

Från december 2010 ersätts nuvarande regler av en ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Målgruppen förblir i huvudsak oförändrad (arbetsföra personer mellan 20 och 64 år), men samordningsansvaret för verksamheten flyttas från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Då en nyanländ beviljats uppehållstillstånd ska Arbetsförmedlingen genomföra ett etablerings-samtal där rådgivning och information ska ges om hur arbetsmark-

⁴⁴ Enligt förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande med mera.

⁴⁵ Enligt lagen om introduktionsersättning för flyktingar och andra utlänningar (1992:1068).

nadsmöjligheterna ser ut på olika håll i landet. För dem som inte kan ordna sitt eget boende sköter Arbetsförmedlingen även kommunplaceringen.⁴⁶ Tiden som den nyanlände kan begära hjälp med bosättningen förlängs till sex månader. Så snart som möjligt (senast inom ett år efter folkbokföringen) ska Arbetsförmedlingen upprätta en individuell etableringsplan. Planen ska utarbetas tillsammans med den nyanlända, och i samverkan med bosättningskommunen och andra berörda aktörer. Planen ska omfatta högst 24 månader och minst innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi), samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta den nyanländes etablering i arbetslivet. Av planen ska framgå vilken tid den gäller, vilka aktiviteter som ingår och aktiviteternas omfattning och längd. Aktiviteterna ska bedrivas på heltid. Vid behov kan planen revideras.

Kommunerna ska även fortsättningsvis ansvara för sfi och samhällsorienteringen. För att hjälpa de nyanlända med arbetsmarknadsetableringen ska Arbetsförmedlingen även ge dem möjlighet att fritt välja en etableringslots. Lotsarna ska vara fristående från Arbetsförmedlingen och bistå med coachning, råd och kontakter. De som deltar i aktiviteter enligt etableringsplanen ska få etableringsersättning, och under vissa förutsättningar etableringstillägg och bostadsersättning. Ersättningen ska vara individuell och vara lika över hela landet. Om den nyanlände arbetar samtidigt som han eller hon följer etableringsplanen ska ersättningen i normalfallet få behållas. Ersättningen betalas ut tills planen löpt ut eller tills den nyanlände förvärvat arbetat på heltid minst sex månader eller påbörjat en högskoleutbildning. Arbetsförmedlingen ges även ett ansvar för uppföljning och utvärdering av insatserna. Det bör noteras att de personer som inte omfattas av den föreslagna lagen, till exempel anhöriga till flyktingar som anlänt till Sverige mer än två år efter flyktingen, inte heller i det nya systemet ges någon rätt att delta i ett introduktionsprogram.

5.2.2 Erfarenheter av dagens verksamhet

Det finns relativt få systematiska studier av de kommunala introduktionsverksamheternas innehåll och utfall, vilket förklaras av att ingen systematisk inrapportering har skett från kommunerna till någon central myndighet. Integrationsverket genomförde dock ett

⁴⁶ För övriga grupper behåller Migrationsverket ansvaret för kommunplaceringarna.

antal undersökningar, baserade på enkäter riktade till de kommunala handläggarna och deltagarna. Ett exempel på en sådan studie är Integrationsverket (2005b), som baseras på enkätsvar från handläggarna för 4 561 personer i 52 kommuner år 2002.⁴⁷ Studien ger följande beskrivning av verksamheten.

- De flesta (87 procent) av dem som omfattas av ersättningsförordningen deltar i introduktionsinsatser. Det är dock vanligare bland kvinnor än bland män att inte delta och de vanligaste skälen till detta är sjukdom, funktionshinder, flytt från kommunen, graviditet och föräldraledighet. Bland dem som inte omfattas av ersättningsförordningen deltar mycket få (12 procent).
- De flesta (75 procent) börjar introduktionen inom en månad efter ankomsten till kommunen. Vanliga skäl till att introduktionen försenats är väntan på svenskundervisning, väntan på plats i barnomsorg/skola och sjukdom. Det finns stora variationer mellan kommuner i hur snabbt introduktionen startat.
- Mediantiden för introduktionens omfattning är 21–30 timmar i veckan. Kvinnor deltar i mindre omfattning än män, och det gäller speciellt lågutbildade kvinnor. Mycket få deltar på heltid, och variationen mellan olika kommuner är stor.
- Majoriteten av deltagarna (76 procent) får introduktionsersättning, vilken i en del fall (38 procent) är högre än biståndsnormen. Av dem som också haft andra inkomster får vissa (28 procent) behålla sin ersättning oreducerad. Övriga deltagare får försörjningsstöd (13 procent), eller lever på egen eller make/makas inkomst etc.
- De flesta fullföljer introduktionen, men runt en tiondel avbryter den helt. De vanligaste skälen till avbrott är graviditet, föräldraledighet och arbete. Mediantiden för (pågående eller avslutat) deltagande är 22 månader. Tiden varierar inte med utbildningsbakgrunden, men skiljer sig kraftigt åt mellan olika kommuner.

Integrationsverket (2007) redovisar ett antal indikatorer för innehållet i och utfallet av introduktionsprogrammen. Studien bygger på enkäter som skickades till de kommunala handläggarna för 3 381 nyanlända. Frågorna handlade om vilka insatser de nyanlända fått

⁴⁷ Över tiden har insatserna förändrats i riktning mot snabbare start av sfi, mer arbetsmarknadskontakter och praktik, mer samverkan med Arbetsförmedlingen och ökad användning av introduktionsersättning (se exempelvis Integrationsverket (2002c, 2002d, 2003c, 2004b, 2004c, 2007) samt Schröder och Sahin (2007)).

senast tolv månader efter att de folkbokförts i respektive kommun. Tabell 5.6 visar resultatet för ett urval av dessa indikatorer.

Tabell 5.6 Indikatorer för nyanländas etablering tolv månader efter folkbokföringen i en kommun, andel

	Män	Kvinnor	Alla
Sysselsatta totalt	20,8%	7,0%	13,9%
Sysselsatta på den reguljära arbetsmarknaden	16,4%	6,0%	11,2%
Validering för dem med eftergymnasial utbildning	22,5%	25,6%	24,0%
Validering för dem med förgymnasial/gymnasial utbildning	6,7%	2,9%	4,9%
Validering av reell kompetens	7,7%	4,3%	6,0%
Yrkesbedömning initierad av Arbetsförmedlingen	12,1%	4,3%	8,2%
Godkänd betygsnivå sfi	30,6%	23,3%	27,0%
Avslutat annan utbildning i svenska	14,5%	7,0%	10,7%
Arbetspraktik initierad av Arbetsförmedlingen	6,4%	2,0%	4,2%
Därav arbetspraktik parallellt med utb. i svenska	1,4%	1,0%	1,2%
Arbetsmarknadspraktik initierad av kommunen	29,1%	20,0%	24,5%
Därav arbetsmarknadspraktik parallellt med utb. i svenska	25,7%	19,7%	22,7%
Arbetsmarknadsutbildning initierad av Arbetsförmedlingen	4,7%	1,7%	3,2%

Källa: Integrationsverket (2007).

En viktig fråga är hur det går för deltagarna efter genomförd introduktion. Integrationsverket (2005b) undersöker detta inom ramen för den enkätundersökning man gjort bland deltagarna i introduktionsprogrammen. Tabell 5.7 visar vad individerna uppgav att ”de gör idag”, cirka 30 månader efter ankomsten till kommunen. Det bör noteras att andelen sysselsatta stämmer ganska väl med de sysselsättningsandelar som redovisades i tabell 2.9 för perioden 1997–2008.

Tabell 5.7 Vad gör personen idag? (cirka 30 månader efter ankomsten till kommunen)

	Omfattas av ersättningsförordningen		Män	Kvinnor	Totalt
	Nej	Ja			
Arbetar som anställd	34%	13%	30%	21%	25%
Arbetar där jag tidigare praktiserat	4%	4%	6%	2%	4%
Arbetar som egen företagare	5%	1%	5%	2%	4%
Är arbetslös	11%	12%	14%	9%	11%
Arbetsmarknadspolitiskt program	2%	3%	3%	2%	3%
Praktiserar på en arbetsplats	3%	5%	4%	3%	4%
Läser svenska	24%	37%	24%	33%	29%
Studerar på grundskolenivå	6%	8%	5%	8%	6%
Studerar på gymnasienivå	12%	9%	10%	12%	11%
Studerar på högskolenivå	7%	3%	5%	5%	5%
Är föräldraledig	8%	4%	1%	10%	6%
Är hemarbetande utan lön	3%	0%	0%	2%	2%
Är sjukskriven	1%	4%	2%	2%	2%
Är förtidspensionär	0%	1%	0%	0%	0%
Annat	6%	6%	5%	6%	6%

Källa: Integrationsverket (2005b).

Not: Flera alternativ är möjliga för varje individ. Med ersättningsförordningen avses Förordning (1990:27) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Tabell 5.7 visar att endast 32 procent har ett arbete som anställd eller egenföretagare 30 månader efter ankomsten till kommunen, medan övriga i stor utsträckning fortfarande läser svenska eller studerar på olika nivåer i det vanliga utbildningssystemet. Vi ser att män arbetar i högre grad än kvinnor. Runt 41 procent av dem som inte omfattas av ersättningsförordningen arbetar medan motsvarande siffra för dem som omfattas är 18 procent. Av detta bör man dock inte dra slutsatsen att deltagandet i introduktionen har en negativ effekt på deltagarnas arbetsmarknadsetablering, eftersom individerna även kan skilja sig åt i andra dimensioner som det är svårt att fullt ut ta hänsyn till. Studien indikerar dock att det kvarstår en oförklarad skillnad även när man beaktar ett antal av dessa faktorer. Det är värt att notera att en stor grupp av de nyanlända

efter introduktionsprogrammen övergår till studier i den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Integrationsverket (2004a) visar att de utrikes födda generellt är överrepresenterade inom komvux, speciellt inom den del som motsvarar den svenska grundskolan. Integrationsverket (2006a) visar att många av dessa är högutbildade. Carlson (2006) analyserar orsakerna till detta och finner att många av deltagarna varit dåligt informerade om vad studier på komvux innebär. Många, både deltagare och kommunala tjänstemän, verkar betrakta komvux som en naturlig fortsättning efter sfi, vilket medför en risk att många fastnar i långvariga komvuxstudier efter att de slutfört introduktionsprogrammet.

TVå studier som med enkätdata undersöker frågan om ett deltagande i introduktionsprogrammen ökar deltagarnas sannolikhet att få ett jobb är Svantesson (2006) samt Svantesson och Aranki (2006). Svantesson (2006) finner, bland annat, att ett deltagande i introduktionsprogrammen har en negativ effekt på sannolikheten att ha ett jobb, och att detta gäller även om man kontrollerar för ett antal andra observerbara skillnader mellan deltagare och icke-deltagare. Svantesson och Aranki (2006) undersöker om sannolikheten att ha ett jobb skiljer sig åt beroende på vilka insatser som ingått i introduktionen. De finner att deltagande i arbetspraktik och andra arbetsmarknadskontakter ökar sannolikheten att ha ett jobb. De finner också att språkpraktik och kontakter med arbetsförmedlingen inte har någon signifikant effekt på sannolikheten att ha ett jobb. Ett problem med dessa studier är dock att icke-observerbara skillnader mellan deltagare och icke-deltagare kan påverka resultaten.

Andersson Joonas och Nekby (2009a, 2009b) analyserar en försöksverksamhet för vissa nyanlända invandrare (FNI). FNI pågick 2006–2008 vid ett antal arbetsförmedlingar i Stockholm, Kronoberg och Skåne, och innebar att en slumpmässigt utvald grupp gavs tillgång till, bland annat, en personlig coach på Arbetsförmedlingen. De nyanlända erbjöds arbetsmarknadsinriktade insatser (praktik, aktivt arbetssökande etc.) i kombination med svenskundervisning. En fördel med denna studie är att deltagandet i försöket var slumpmässigt, vilket gör att man kommer runt många av selektionsproblemen. Resultaten visar att deltagarna hade fyra procentenheters högre sannolikhet att övergå till ett osubven-

tionerat arbete senast 15 månader efter inskrivningen jämfört med kontrollgruppen.⁴⁸

Clausen m.fl. (2009) analyserar effekterna av det danska introduktionsprogrammets arbetsmarknadsinsatser. De finner betydande inläsningseffekter av att delta i dessa åtgärder. Dock finner de en positiv effekt för dem som deltagit i subventionerat arbete samt att bättre språkkunskaper har en positiv effekt på sannolikheten att ha ett jobb (se även Djuve och Kavli (2007) för fler nordiska studier). Sarvimäki och Hämäläinen (2010) analyserar effekterna av en reform av det finska introduktionsprogrammet. Reformen innebar ett krav på att en individuell integrationsplan ska upprättas där aktiviteter, som språkträning, yrkesutbildning, praktik etc., specificeras. Resultaten visar att de invandrare som fått en integrationsplan uppvisade högre sysselsättning och lön samt mindre bidragsberoende.

Resultaten av dessa studier indikerar att det finns en uppenbar risk att inläsningseffekter uppstår, men att en tydlig arbetsmarknadsfokus gynnar utfallet. Frågan om deltagande i dagens svenska introduktionsverksamhet gagnar individernas arbetsmarknadsetablering förtjänar dock att studeras mer.

Introduktionsprogram riktade mot nyanlända invandrare förekommer i någon form i de flesta europeiska länder (se Djuve och Kavli (2007), Carrera (2006), Integrationsverket (2006b), OECD (2007, 2008, 2009a)). Under de senaste åren har många länder förändrat sina program i riktning mot ökad centralstyrning och en allmänt ökad ambitionsnivå. I ett appendix beskrivs huvuddragen i några andra europeiska länders introduktion. Utifrån dessa länders erfarenheter är följande aspekter värda att lyfta fram:

- *Deltagande*: I många länder, som Danmark, Norge, Frankrike, Tyskland och delar av Belgien, är deltagandet i introduktionsprogrammen obligatoriskt för de flesta invandrare från utomeuropeiska länder. Den som inte deltar riskerar nedsatta bidrag och/eller fördröjda uppehållstillstånd. Obligatoriskt deltagande motiveras ofta med att en framgångsrik integration kräver kunskaper i språk och samhällsförhållanden. Samtidigt finns en risk att inläsningseffekter uppstår, speciellt om ersättningen till deltagarna är så hög att det inte lönar sig att lämna programmen och börja arbeta.⁴⁹ Ett alternativ till obligatoriska program, som

⁴⁸ Effekten noterades dock bara för män.

⁴⁹ Se OECD (2009a), Djuve (2003) och Kavle m.fl. (2007).

används i Nederländerna, är att göra ett prov i språk- och samhällskunskap obligatoriskt.⁵⁰

- *Målgrupp:* I de länder som har ett utbyggt introduktionsprogram är vanligen målgruppen personer som kommer från icke-europeiska länder och saknar nödvändiga kunskaper. Det innebär att både flyktingar och deras anhöriga omfattas av rätten, och i många fall skyldigheten, att delta. Ibland erbjuds även personer som invandrat vid en tidigare tidpunkt men inte lyckats med sin etablering att delta.
- *Ansvar:* I de flesta länderna är det kommunerna och/eller regionerna som ansvarar för verksamheten. På senare år har dock statens samordnande roll förstärkts i många länder.
- *Omfattning:* Introduktionsprogrammen omfattar vanligen en period på ett till tre år, men variationen är stor. De norska och danska programmen tillhör de längre (2–3 år), medan de franska och tyska är kortare (upp till 2 år).
- *Innehåll:* Alla introduktionsprogram innehåller språkträning och viss samhällsinformation. I många program ingår även arbetsmarknadsanknutna aktiviteter och/eller validering. I Danmark används exempelvis en arbetsmarknadsintegration i form av en stegmodell där vägledning, arbetsträning och subventionerad anställning följer varandra.
- *Utvärdering:* Trots att många länder satsar stora resurser på integrationen så utvärderas dessa insatser i förvånansvärt liten utsträckning (se OECD (2008)). Ett undantag är Danmark som har ett system där skillnader i sysselsättningsutfall mellan olika kommuner följs upp regelbundet (se Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs (2009a)).

Jämfört med andra europeiska länder så är det svenska programmet tämligen långt och omfattande, men samtidigt frivilligt och har en något mer begränsad målgrupp. Risken för att inlåsningseffekter uppstår och bristen på utvärderingar av verksamheten är dock gemensamma drag.

Sammantaget är det väl belagt att introduktionsverksamheten sedan länge präglats av ett antal brister, vilka kortfattat kan sammanfattas i följande punkter:

⁵⁰ I Nederländerna måste den som invandrar klara ett prov i holländska och samhällskunskap inom 3,5 år. Invandraren får själv skaffa sig de kunskaper som behövs för att klara provet, och vid behov köpa kurser (med ekonomiskt stöd från staten i vissa fall). På senare tid har dock dessa regler ändrats i riktning mot obligatoriskt deltagande i introduktionsprogram.

- *Bristande arbetsmarknadsfokus.* Verksamheten präglas inte alltid av en tydlig arbetsmarknadsfokus, vilket, bland annat, illustreras av att arbetsmarknadskontakterna ofta är mycket begränsade.
- *Bristande samordning.* Många aktörer ansvarar för delar av integrationen, men det har visat sig svårt att samordna insatserna och utbyta information. I många fall har kommunerna varit tvungna att ta ansvar för insatser som andra aktörer egentligen borde ansvara för.
- *Bristande individanpassning.* Insatserna har i många fall inte anpassats efter deltagarnas förutsättningar och önskemål.
- *Bristande likvärdighet.* Insatsernas omfattning och kvalitet varierar kraftigt mellan olika kommuner, och det finns tydliga könsskillnader i vilka insatser som erbjuds.
- *Svaga incitament för kommuner och deltagare.* Kommunerna och deltagarna har länge mött tämligen svaga direkta incitament för att medverka till en snabb arbetsmarknadsetablering.
- *Bristande uppföljning och utvärdering.* Ingen central myndighet har i realiteten getts förutsättningar att systematiskt följa upp verksamheten.

5.2.3 I vilken riktning bör dagens verksamhet förändras?

Trots bristerna i dagens verksamhet är det rimligt att tro att nyanländas arbetsmarknadsetablering gynnas av deltagande i väl utformade introduktionsprogram. Visserligen finns det viss evidens för att de som inte deltar har en högre sannolikhet att ha ett arbete, men det förklaras troligen av selektionseffekter. Forskningen ger dock i dagsläget inte något entydigt svar på hur ett optimalt introduktionsprogram bör vara utformat. Att utforma en bra introduktionsverksamhet är svårt med tanke på att deltagarnas bakgrund skiljer sig kraftigt åt, möjligheterna att erbjuda flexibla lösningar kan vara begränsade i mindre kommuner, det är svårt att veta vilka krav som ställs i arbetslivet och det är svårt att undvika inläsnings-effekter. Några slutsatser kan ändå dras om i vilken riktning dagens verksamhet kan behöva förändras.

- *Introduktionsverksamheten bör ha en tydlig arbetsmarknadsfokus.* En förutsättning för en väl fungerande integration är att nyanlända lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. Det är därför centralt att de insatser som ingår i introduktionsprogrammen utformas utifrån detta mål samt att man beaktar risken för att

inläsningseffekter uppstår. Forskningen indikerar att ett bra arbetsmarknadsutfall bäst uppnås genom åtgärder som sker nära arbetsmarknaden och sådana åtgärder bör därför användas i första hand.

- *Introduktionsverksamheten bör vara individanpassad och flexibel.* En snabb arbetsmarknadsetablering kräver att tiden i programmet används till att rusta deltagarna med det humankapital – språkkunskaper, yrkesfärdigheter och kontakter – som de behöver för att lyckas på arbetsmarknaden. Detta kräver dels en ordentlig kartläggning av deltagarnas bakgrund och önskemål (jmf avsnitt 5.1), dels en verksamhet som är så flexibel att deltagarnas behov kan mötas. För att detta ska vara möjligt krävs samverkan mellan många olika aktörer, som Arbetsförmedlingen, kommuner, utbildningsanordnare och andra aktörer. Aktiviteterna i introduktionsprogrammet bör påbörjas direkt efter att den nyanlände anlänt till bosättningskommunen, och sedan bedrivs så flexibelt att aktiviteterna understödjer, och inte förhindrar, arbetssökande och förvärvsarbete. Mycket talar för att olika aktiviteter bör bedrivs parallellt. Speciellt viktigt är att praktik och andra arbetsmarknadskontakter ingår så tidigt som möjligt under introduktionen, eftersom detta rimligen både ger möjlighet att knyta kontakter med arbetsgivare och skapar motivation för språkstudierna. Det är troligen bäst att låta deltagandet vara frivilligt, men samtidigt är det av, bland annat, legitimitetsskäl rimligt att alla former av försörjningsstöd kräver ett aktivt deltagande. Utöver nyanlända flyktingar är det sannolikt att många anhöriginvandrare också är betjänta av att delta. Det är svårt att se varför inte även dessa erbjuds att delta och det är därför rimligt att förlänga den tidsgräns på två år som begränsar flyktinganhörigas deltaganderätt.
- *Introduktionsverksamhetens ersättningssystem bör vara utformade så att både deltagarna och de som anordnar åtgärderna ges incitament att bidra till en effektiv arbetsmarknadsetablering.* Risken för att inläsningseffekter uppstår är uppenbar och det är därför viktigt att beakta incitamenteffekter. En avvägning bör göras mellan att å ena sidan ge deltagarna en tillräckligt hög ersättning för att motivera ett aktivt deltagande men å andra sidan se till att det lönar sig att lämna programmet även för relativt lågavlönande jobb. Incitamenten för deltagarna kan stärkas genom att de får behålla en del av ersättningen en tid om de hittar ett jobb eller genom någon form av bonus. Ersättningen till de som

anordnar insatserna bör utformas så att en koppling skapas mellan utfall och ersättning, vilket kan ske genom att en del av ersättningen hålls inne tills deltagaren fått ett jobb. Samtidigt får inte ersättningen kopplas så starkt till utfallet att svaga grupper nedprioriteras i verksamheten.

- *Introduktionsverksamheten bör följas upp och utvärderas kontinuerligt.* För detta krävs dels att en nationell aktör ges ansvar för uppföljning och utvärdering, dels att det skapas databaser med den information som behövs för att meningsfulla uppföljningar och utvärderingar ska vara möjliga att genomföra.

5.3 Svenska för invandrare

Goda kunskaper i svenska är en avgörande faktor för att lyckas med arbetsmarknadsetableringen (jmf avsnitt 4.1.3). Utrikes födda erbjuds svenskundervisning i form av svenska för invandrare (sfi).⁵¹ Nedan beskrivs kort regelverket för sfi, diskuteras de utvärderingar som gjorts av hur verksamheten fungerar, och dras slutsatser om i vilken riktning den kan behöva förändras.

5.3.1 Översikt över regelverket

Svenska för invandrare (sfi) är en egen skolform inom ramen för det allmänna skolväsendet.⁵² Alla invandrare som fyllt 16 år har rätt att kostnadsfritt delta om de saknar grundläggande kunskaper i svenska (utom de med kunskaper i danska eller norska), och rätten att delta gäller så länge personen saknar dessa kunskaper oavsett vistelsetiden i landet. Kommunerna åläggs att aktivt verka för att nå dem som har rätt till sfi och motivera dem att delta. Kommunerna väljer själva om de vill bedriva verksamheten i egen regi eller om de vill ge andra, till exempel studieförbund eller privata utbildningsanordnare, uppdraget att bedriva utbildningen. Sfi ska starta så snart som det är möjligt, men allra senast inom tre månader, om det inte finns särskilda skäl. Riktvärdet för omfattningen är 525 timmar, men det får över- eller underskridas beroende på elevernas behov. Undervisningen ska i genomsnitt under en fyraveckors-

⁵¹ En mer detaljerad beskrivning och diskussion av sfi återfinns i SOU 2003:77 och DS 2008:19.

⁵² Se SFS 1985:1100 och 1994:895.

period omfatta minst 15 timmar i veckan. Kursplanen för sfi är nivågrupperad och innehåller fyra kurser (A, B, C och D) som kan läsas enligt tre studievägar (A+B, B+C och C+D). Det är möjligt att gå vidare till nästa studieväg när man genomfört den föregående. Betyg ska ges och som hjälp i betygsättningen finns nationella slutprov.

Kommunerna ska verka för att eleverna ges möjlighet att öva det svenska språket i arbetslivet och att sfi kan kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Sfi ska även kunna kombineras med förvärvsarbete. Sfi finansieras dels av de schablonersättningar kommunerna erhåller för flyktingmottagningen, dels över kommunernas allmänna budgetar. Under perioden 2007–10 ges även kommunerna en viss extra ersättning för varje flyktinginvandrare som uppnår godkänt betyg på kurs B, C eller D inom tolv månader. Deltagarnas försörjning beror på om deltagandet sker inom ramen för introduktionsprogrammet eller ej. Deltagare i introduktionsprogram erhåller ersättning enligt de regler som gäller för dessa program. Övriga deltagare i sfi kan uppbära försörjningsstöd, erhålla aktivitetsersättning om de anvisas till sfi av arbetsförmedlingen (som en åtgärd under normalt max sex månader) eller erhålla studiestöd om de kombinerar sfi med andra studier till minst 50 procent. Sedan september 2010 kan flyktinginvandrare m.fl. som inom tolv månader uppnår godkänt betyg på kurs B, C eller D få en bonus. Det bör noteras att kommunerna även efter reformeringen av introduktionsprogrammen (jmf 5.2.1) ska fortsätta ansvara för sfi.

5.3.2 Erfarenheter av dagens verksamhet

Sfi har under åren utvärderats ett antal gånger, ofta med nedslående resultat. Brister har identifierats i både organisation och måluppfyllelse. I detta avsnitt diskuteras deltagarna, verksamheten, resultaten och arbetsmarknadseffekterna. En första fråga är vilka som deltar i sfi, vilket redovisas i Tabell 5.8.

Tabell 5.8 Deltagarna i sfi läsåret 2008/09

	Antal/andel
Antal deltagare	84 333 st
<i>Kön:</i>	
Män	43,4%
Kvinnor	56,6%
<i>Ålder:</i>	
16–19 år	2,2%
20–24 år	15,0%
25–39 år	58,3%
40–54 år	21,5%
55–år	3,0%
<i>Utbildning i hemlandet:</i>	
0–3 år	13,1%
4–6 år	10,8%
7–9 år	15,0%
10–12 år	28,1%
13–år	33,0%
<i>Modersmål:</i>	
Arabiska	24,9%
Somaliska	6,1%
Thailändska	6,0%
Polska	5,5%
Spanska	4,6%
Engelska	3,9%
Kurdiska/nordkurdiska	3,7%
Persiska	3,0%
Bosniska/kroatiska/serbiska	3,0%
Turkiska	2,8%
Övriga	36,5%

Källa: Skolverket (2010).

Av tabell 5.8 framgår att deltagarna är en mångfacetterad grupp där majoriteten inte är flyktinginvandrare. En mer detaljerad analys av deltagarna i sfi görs i Kennerberg och Sibbmark (2005), som studerar de som invandrade under perioden 1993 till 2000 med registerdata (se även Kennerberg (2009) samt Kennerberg och Åslund (2010)). De finner att andelen som påbörjat sfi inom tre år från att de fått uppehållstillstånd varierat mellan 53 och 72 procent. Andelen var störst bland dem som kom 1993 och 1994, men har därefter

fallit till runt 60 procent. En förklaring till detta kan vara att andelen flyktingar var hög under det tidiga 1990-talet och att flyktingar är mer benägna att delta i sfi än övriga invandrare. En annan förklaring kan vara att det svåra arbetsmarknadsläget under dessa år medförde att fler deltog. Rapporten analyserar även, med hjälp av en regressionsanalys, vilka egenskaper hos individerna som påverkar sannolikheten att delta och finner att män, ensamstående och personer med ursprung i Västeuropa deltar i lägre grad än kvinnor, gifta, och personer med ursprung i det forna Jugoslavien, Irak och Iran. Kennerberg (2009) studerar icke-deltagarna och drar slutsatsen de som inte har deltagit ofta är personer som står närmare arbetsmarknaden än de som har deltagit. Hon finner även att icke-deltagarna arbetar i högre grad än deltagarna, men att det även finns en relativt stor grupp av icke-deltagare som inte arbetar alls.

En andra fråga är hur sfi-verksamheten ser ut vad gäller individanpassning, flexibilitet, samverkan och möjlighet att kombinera sfi med andra aktiviteter. Statskontoret (2009) undersöker detta i en omfattande enkätstudie riktad till kommunerna. Tabell 5.9 redovisar några indikatorer för verksamheten.

Tabell 5.9 Kommunernas sfi verksamhet

	Andel
<i>Nivågruppering:</i>	
Alla läser tillsammans	6%
Efter studieväg (1,2,3)	14%
Efter kurs (A,B,C,D)	34%
Efter studieväg och kurs	37%
Annan indelning	9%
<i>Yrkeskanknuten sfi:</i>	
Ja	36%
Nej	64%
<i>Flexibilitet:</i>	
Distansstudier	30%
Kvällsstudier	59%
Deltidsstudier	59%
It-baserade självstudier	39%
Annat	28%
<i>Samverkan:</i>	
Arbetsförmedlingen	85%
Lokala arbetsplatser	64%
Andra kommuner	50%
<i>Andra aktiviteter:</i>	
Annan utbildning	19%
Arbetslivsorientering	45%
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	23%
Validering/prövning	25%
Praktik	37%

Källa: Statskontoret (2009b).

Av tabell 5.9 framgår att de flesta kommuner kartlägger deltagarnas bakgrund och försöker nivågruppera. Uppdelningen är dock sällan fullständig så i realiteten sker ofta samläsning med både låg- och högutbildade deltagare. Lite drygt en tredjedel av kommunerna erbjuder yrkesanpassad sfi och många erbjuder flexibla undervisningsformer. Runt 37 procent av deltagarna erbjuds praktik. Denna siffra förefaller dock osannolikt hög; enligt Skolverket (2010) har bara 8,6 procent av sfi deltagarna läsåret 2008/09 fått praktik.

En tredje fråga är hur studieresultaten ser ut för de som deltagit i sfi. Ett mått på detta är hur stor andel som uppnått godkänt på sfi

tre år efter att studierna påbörjats. Tabell 5.10 visar studieresultaten till och med läsåret 2008/09 för dem som påbörjade sfi läsåret 2006/07.

Tabell 5.10 Studieresultat till och med läsåret 2008/09 för de elever som påbörjat sin utbildning läsåret 2006/07 fördelade efter ålder, utbildningsbakgrund och modersmål

	Totalt antal	Andel som slutfört någon kurs	Andel som slutfört kurs D	Andel som avbrutit kurs	Andel som fortsätter
Totalt	33 140	62,9%	29,3%	27,5%	9,6%
<i>därav</i>					
Män	15 618	58,4%	24,4%	31,4%	10,1%
Kvinnor	17 522	67,0%	33,7%	23,9%	9,1%
<i>därav i åldern</i>					
16–19 år	1 116	66,0%	34,1%	25,4%	8,5%
20–24 år	6 710	63,3%	31,5%	28,3%	8,5%
25–39 år	18 766	64,2%	30,5%	26,5%	9,3%
40–54 år	5 714	60,0%	23,7%	28,5%	11,5%
55 –år	834	48,3%	16,3%	38,7%	12,9%
<i>därav med utbildning</i>					
0–3 år	4 097	64,6%	27,1%	23,8%	11,6%
4–6 år	3 256	59,2%	11,1%	28,8%	12,1%
7–9 år	4 739	58,9%	16,7%	30,2%	11,0%
10–12 år	9 531	63,2%	29,4%	28,1%	8,8%
13–år	11 517	64,9%	40,4%	26,8%	8,3%
<i>därav med modersmål</i>					
Arabiska	6 959	64,9%	26,4%	24,6%	10,5%
Bosniska/ kroatiska/serbiska	1 493	69,7%	38,6%	23,0%	7,3%
Engelska	1 480	47,6%	26,9%	42,3%	10,1%
Kurdiska/ nordkurdiska	1 260	66,4%	18,7%	24,4%	9,2%
Persiska	1 092	67,4%	37,6%	22,1%	10,5%
Polska	2 246	53,4%	29,5%	36,7%	9,9%
Ryska	1 395	74,3%	48,6%	19,0%	6,7%
Somaliska	1 620	65,6%	16,2%	23,1%	11,4%
Spanska	1 502	58,1%	31,6%	32,2%	9,8%
Thailändska	1 571	64,0%	22,1%	26,4%	9,7%
Övriga	12 522	62,7%	30,6%	28,0%	9,3%

Källa: Skolverket (2010).

Av tabell 5.10 framgår att runt 63 procent slutfört minst en kurs tre år efter påbörjad utbildning, men bara drygt 29 procent har slutfört den sista kursen (kurs D). Nästan 28 procent har avbrutit utbildningen och över 9 procent deltar fortfarande. Det är också tydligt att ju mer utbildning individerna har från hemlandet desto bättre blir utfallet. Andelen godkända varierar även med nivån på kursen. Av dem som läste på den lägsta nivån uppnådde endast 14 procent av dem som påbörjade studierna läsåret 2002/03 godkänt inom tre år, medan motsvarande siffra var 48 procent av dem som läste på den högsta nivån (se DS 2008:19). Riksdagens revisorer (2000a) har använt regressionsanalys för att avgöra vilka faktorer som har betydelse för möjligheterna att uppnå godkänd sfi-nivå. Man finner att äldre elever har svårare än yngre att uppnå godkänt, utbildningsbakgrunden spelar en stor roll, språklig bakgrund spelar en mindre roll och lärartätheten har betydelse. I samma studie skickades även en enkät ut till utbildningsanordnarna, vilken visar att vanliga orsaker till att eleverna inte klarar sfi uppges vara låg utbildning från hemlandet, avsaknad av studievana, sjukdom och låg motivation.

Ett speciellt anmärkningsvärt faktum är den höga andelen som avbrutit sina studier. Tabell 5.11 visar de vanligaste orsakerna till avbrotten.

Tabell 5.11 Orsaker till att nybörjare 2005/06 avbrutit studierna under 2007/08 eller tidigare

	Andel
Totalt antal som avbrutit	8 492 st
<i>därav på grund av</i>	
Annan utbildning	3,2%
Studieuppehåll	3,0%
Flyttat	3,3%
Fått arbete	15,1%
Sjukdom	3,5%
Barnomsorg	5,9%
Okänd anledning	65,9%

Källa: Skolverket (2009b).

Av tabell 5.11 framgår att de allra flesta som avbrutit sfi gjort det av okänd anledning, vilket gör det svårt att veta både om avbrottet är tillfälligt eller permanent och vad som i övrigt har hänt med dessa

individer efter avbrottet. Statskontoret (2009) analyserar vilka som avbryter sfi och finner att deltagare som är äldre, lågutbildade eller invandrat av andra skäl än som flyktingar avbryter utbildningen i högre utsträckning. Man finner även att färre avbryter sfi om arbetslösheten är hög. Slutligen finner man att av dem som avbrutit sfi av okända skäl hade 41 procent varit sysselsatta minst en timme under november följande år (vilket faktiskt är lite högre än för dem som avslutat sfi med godkänt resultat).

En fjärde fråga är hur sfi påverkar deltagarnas arbetsmarknads-etablering. Statskontoret (2009) rapporterar att 36 procent av dem som uppnått godkänt på sfi var sysselsatta minst en timme i november följande år. Detta säger dock inget om effekten av sfi. Riksrevisionen (2008) konstaterar, efter konsultationer med forskare, att sfi:s effekter aldrig har utvärderats och att detta beror på att befintlig statistik och traditionella metoder inte medger sådana utvärderingar. Utvärderingar av sfi försvåras av att det finns icke-observerbara faktorer som påverkar såväl deltagande och studie-resultat som arbetsmarknadsutfall. För att komma runt detta problem krävs antingen mer detaljerade data eller kontrollerade experiment där deltagarna fördelas slumpmässigt mellan olika alternativ. Även internationellt saknas välgjorda effektstudier av språkundervisning för nyanlända.

En studie som trots dessa problem försöker analysera arbetsmarknadseffekterna av sfi är Kennerberg och Åslund (2010). I studien matchas deltagare och icke-deltagare baserat på observerbara egenskaper. Resultaten visar att de som deltar inledningsvis har lägre sysselsättning och förvärvsinkomster än jämförbara personer som inte deltar, men att efter tio år i Sverige är inkomsterna jämförbara och sysselsättningsgraden fem procentenheter högre för deltagarna. Speciellt kvinnor och lågutbildade verkar gynnas av sfi. Resultaten visar även att utfallet för dem som avbryter sfi liknar utfallet för dem som aldrig deltagit. Man kan dock inte bortse från att dessa resultat kan påverkas av icke-observerbara skillnader mellan grupperna.

En femte fråga är hur arbetsgivare och arbetsförmedlingen uppfattar värdet av genomgången sfi. Riksdagens revisorer (2000a) försöker undersöka detta genom att intervjua handläggare på arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlarna verkar generellt anse att de arbetssökande som genomgått sfi kan för lite svenska för att kunna ta ett arbete och att språkkunskaperna inte heller är tillräckliga för att delta i många arbetsmarknadspolitiska program (se även Stats-

kontoret (2009)). Vanliga synpunkter är att sfi måste bli bättre och ge mer kvalificerade språkkunskaper i yrkessvenska. För dem som inte genomgått sfi bedömdes chanserna att få ett arbete som närmast obefintliga och dessa anvisades av de flesta arbetsförmedlingar till sfi. Studien pekar ut en motsättning i bedrivandet av sfi. Å ena sidan tyder det faktum att under hälften av deltagarna uppnår godkänt resultat på att kraven är för höga. Å andra sidan menar arbetsförmedlarna att sfi ger för dåliga kunskaper i svenska för att individerna ska kunna ta ett arbete eller delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det finns i dagsläget inga mer systematiska studier av vad arbetsgivarna anser om sfi.

Även i de flesta andra europeiska länder förekommer språkkurser riktade mot invandrare. Omfattningen är vanligen mellan 200 och 2 000 timmar. Danmark och Norge utmärker sig med en omfattning på 2 000 respektive 3 000 timmar (för dem med extra stora behov). Samtidigt ökar risken för inlåsningseffekter med längden på utbildningen (se OECD (2008, 2009b) samt Clausen m.fl. (2009)).

Sammantaget är det väl belagt att sfi har ett antal brister, vilka kortfattat kan sammanfattas i följande punkter:

- *En låg andel av deltagarna uppnår godkänt resultat inom en rimlig tid.* Efter tre år har under två tredjedelar uppnått godkänt på minst en kurs, medan övriga antingen avbrutit eller fortfarande finns kvar i utbildning. Många av avbrotten sker dessutom av okända skäl.
- *Bristande individanpassning och flexibilitet.* Alltför ofta placeras deltagare med olika bakgrund i samma grupp, och möjligheterna till flexibilitet är begränsade i många kommuner. Yrkesanknuten sfi förekommer, men långtifrån överallt.
- *Oklarhet råder om godkänd sfi ger deltagarna de kunskaper i svenska som de behöver för att etablera sig på arbetsmarknaden.* Arbetsförmedlingens handläggare verkar inte anse att sfi ger tillräckliga kunskaper och det är okänt vad företagen anser. Det råder även osäkerhet om lärarnas kompetens är tillräcklig, och många lärare saknar utbildning i svenska som andra språk.

5.3.3 I vilken riktning bör dagens verksamhet förändras?

Goda språkkunskaper i svenska är med all säkerhet en nyckelfaktor för en lyckad arbetsmarknadsetablering. En väl utformad sfi bör ha goda förutsättningar att ge deltagarna detta. Att utforma sfi optimalt är dock svårt med tanke på att deltagarnas bakgrund skiljer sig kraftigt åt, möjligheterna att erbjuda flexibla lösningar kan vara begränsade i mindre kommuner, det är svårt att veta vilka krav på språkkunskaper som ställs i arbetslivet och det är svårt att undvika inläsningseffekter. Ett antal slutsatser kan dock dras om i vilken riktning dagens sfi kan behöva utvecklas för att bättre bidra till en snabb arbetsmarknadsetablering.

- *Sfi bör starta snabbt efter den nyanländes ankomst till kommunen och utgå från personens bakgrund och önskemål.* Chansen att få ett jobb för en person utan svenskkunskaper är mycket begränsad, vilket gör det mycket angeläget att språkstudierna startar snabbt. Det är även viktigt att de som har en stark utbildningsbakgrund ges möjlighet att bedriva intensiva studier i ett högt tempo, medan de med mer begränsad utbildning ges möjlighet att bedriva studier i en lugn takt.
- *Sfi bör bedrivas på ett flexibelt sätt och gå att kombinera med förvärvsarbete.* Visserligen kan det vara svårt för mindre kommuner att erbjuda yrkesbaserad sfi eller undervisning på kvällar och helger, men möjligheterna att erbjuda undervisning på distans, eller i samverkan med närliggande kommuner, företag och andra utbildningsanordnare, bör då prövas. Särskilt viktigt är att sfi går att kombinera med förvärvsarbete så att inte deltagarna måste avstå från att arbeta och/eller söka jobb för att kunna delta i studierna (dvs. inläsningseffekter undviks). Kontakter med arbetslivet under språkutbildningen är dessutom viktiga för att skapa kontakter och motivation, vilket exempelvis kan ske genom yrkesinriktad sfi i samverkan med arbetslivet.
- *Sfi bör utformas så att både deltagarna och utbildningsanordnarna ges incitament att se till att studierna bedrivs effektivt.* Detta kan exempelvis ske genom att deltagarna ges någon form av bonus om de uppnår godkända resultat och/eller om ersättningen till de som anordnar utbildningen knyts till måluppfyllelsen. Den senare lösningen bör även ge utbildningsanordnarna incitament att anställa kompetenta lärare. Samtidigt får inte ersättningen kopplas så starkt till utfallet att svaga grupper nedprioriteras i verksamheten.

- *Sfi:s innehåll och omfattning bör förankras hos arbetsmarknadens parter.* Det är viktigt att betyg om genomgången sfi uppfattas som ett bevis på goda kunskaper i svenska. Detta underlättas sannolikt om samverkan sker med arbetsmarknadens parter om kursplanernas utformning samt genom att en större del av språkutbildningen sker ute i arbetslivet.

5.4 Validering⁵³

Ofta kan det vara svårt för rekryterande företag att värdera den utbildning och arbetslivserfarenhet som en sökande har förvärvat i sitt hemland. Det finns klar evidens för att arbetsgivare betraktar utbildning och erfarenhet från utlandet som mindre värd än motsvarande kompetens från det egna landet (jmf avsnitt 4.1.2). Osäkerhet om de arbets sökandes kompetens kan leda till att arbetsgivare väljer bort utrikes födda sökande (dvs. statistisk diskriminering). För att underlätta bedömningen av utländsk kompetens kan validering därför erbjudas. Validering definieras som "en process som innebär en strukturerad bedömning, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats".⁵⁴ Definitionen av begreppet validering är således mycket bred, men i praktiken avses ofta en jämförelse mellan den utländska kompetensen och motsvarande svensk utbildning och/eller yrkeskrav. I detta avsnitt beskrivs dagens valideringsverksamhet, diskuteras de utvärderingar som gjorts av denna verksamhet, och dras slutsatser om vad som är viktigt för att denna verksamhet ska fungera tillfredsställande.

5.4.1 Översikt över regelverket

Ett antal myndigheter ansvarar för att bedöma eller pröva utländsk kompetens, och länge fanns det ingen nationell myndighet som hade ett samordnat ansvar. Nyligen har dock den nyinrättade Myndigheten för Yrkeshögskolan (Yh) getts ett sådant ansvar, vil-

⁵³ Begreppet validering lanserades i Sverige av Kunskapslyftskommittén 1996. Validering på gymnasienivå har behandlats i ett antal statliga utredningar, till exempel i SOU 1998:165, SOU 2001:78 och DS 2003:23. Internationellt finns "the European centre for the development of vocational training" (CEDEFOP) som arbetar med dessa frågor. För en litteraturöversikt se Colardyn och Björnåvold (2004) eller Andersson, Sjösten och Ahn (2003).

⁵⁴ DS 2003:23, sid. 19.

ket bland annat innebär att man upprättat en internetportal med information till den som behöver validering (www.validerings-info.se). Även i nya systemet för introduktionsprogrammen betonas Arbetsförmedlingens ansvar för att se till att validering ingår i introduktionen. Nedan beskrivs kortfattat dagens verksamhet.

Bedömning av utländsk högskoleutbildning för att söka arbete. Vad gäller avslutad utländsk högskoleutbildning är det Högskoleverket (HSV) som bedömer sådan utbildning. Bedömningen baseras på de handlingar som den sökande bifogar sin ansökan och HSV ger ett utlåtande som jämför den utländska utbildningen med närmast motsvarande svenska utbildning beträffande nivå, omfattning och innehåll. Utlåtandet uttrycks i termer av svenska examina, men utan angivande av poäng och kan närmast ses som en rekommendation till arbetsgivarna om den ungefärliga svenska motsvarigheten till individens utbildning. För yrken med krav på legitimation gäller speciella regler; exempelvis utfärdar Högskoleverket behörighet för lärare, Socialstyrelsen för hälso- och sjukvårdsyrkena och Jordbruksverket för veterinäryrket. Här tas även hänsyn till yrkeserfarenhet och vanligen krävs kompletteringar, i form av kurser, praktik etc. innan behörighet utfärdas. HSV bedömer inte oavslutad högskoleutbildning.

Bedömning av annan postgymnasial utbildning för att söka arbete. Vad gäller slutförd postgymnasial utbildning som inte bedrivits på ett universitet eller en högskola är det Myndigheten för Yrkeshögskolan (Yh) som bedömer sådan utbildning. Den sökande skickar in handlingar som styrker att utbildningen slutförts och Yh ger ett utlåtande som kortfattat beskriver den utländska utbildningen och vilken svensk examen den motsvarar. Utlåtandet kan sedan användas för att visa en arbetsgivare vilken utbildning individen har.

Bedömning av annan utbildning för att söka arbete: Vissa möjligheter finns att få en utbildning på gymnasial nivå bedömd av Skolverket. Den som genomgått en utbildning där auktorisation krävs ska vända sig till ansvarig myndighet.

Bedömning av utländsk gymnasieutbildning för att söka till eftergymnasial utbildning. Vad gäller utländska utbildningar på gymnasienivå för behörighet till svensk högskoleutbildning är det Verket för Högskoleservice (VHS) som bedömer sådan utbildning. För att VHS ska bedöma gymnasieutbildning krävs dock att den är avslutad. Även här baseras bedömningen på de handlingar som den sökande bifogar sin ansökan. VHS gör sedan en preliminär bedömning av hur individens betyg bedöms i dagsläget. Bedömningen

anger vilka olika behörigheter det utländska betyget motsvarar i Sverige. Det finns dock inte något krav på att VHS ska ha gjort en sådan bedömning för att individen ska kunna söka en svensk högskoleplats. Det är de enskilda lärosätena som själva bedömer och beslutar om behörighet, antagning eller tillgodoräknande av utländsk utbildning. Enskilda lärosäten kan dock ge VHS i uppdrag att besluta om en individ uppfyller kraven för behörighet. Enskilda universitet och högskolor kan även begära experthjälp av HSV för att bedöma värdet av utländsk utbildning. Det är även de enskilda lärosätena som bedömer om utländsk utbildning och/eller yrkeserfarenhet ska få tillgodoräknas inom ramen för en högskoleutbildning.

Validering av reell kompetens. Vad gäller validering av reell kompetens är bilden mer splittrad och det finns inget nationellt regelverk. Valideringsverksamhet i olika former pågår dock på många håll i landet i samarbete med branschorganisationer. För många yrken har det tagits fram kriterier för hur en validering ska gå till. Valideringsmodellerna ser olika ut för olika yrken, men består av fyra delprocesser: (1) Övergripande kompetenskartläggning (övergripande beskrivning av individens kompetens för att identifiera möjligheter inom utbildning och arbetsliv utförd av studie/yrkesvägledare eller Arbetsförmedlingen), (2) fördjupad kompetenskartläggning (mer detaljerad beskrivning av individens kompetens på ett eller flera avgränsade områden utförd av studie/yrkesvägledare, Arbetsförmedlingen eller branschorganisation), (3) kompetensbedömning för intyg (bedömning av individens kompetens i förhållande till fastställda krav inom ett visst område utförd av behöriga lärare eller yrkeskunniga experter), och (4) kompetensbedömning för bevis (prövning genom teoretiska och praktiska prov av om individens kompetens når upp till specifika krav för ett yrke eller en kurs utförd av behöriga lärare eller yrkeskunniga experter som följer standardiserade tillvägagångssätt). Om valideringen leder till ett yrkesbevis är det branschernas bevis som utgör slutdokumentet, exempelvis i form av ett certifikat, gesällbrev, licens eller behörighet. Det saknas ännu en ordentlig sammanställning av omfattningen av dagens valideringsverksamhet, men för närvarande används ungefär 25 olika branschmodeller i Sverige vilka tillsammans omfattar 140 olika yrkesroller. En betydande del av den valideringsverksamhet som hittills bedrivits har skett inom ramen för olika försöksverksamheter. Det bör även nämnas att det

mellan 2004 och 2007 fanns en Valideringsdelegation som arbetade med dessa frågor.⁵⁵

5.4.2 Erfarenheter av dagens verksamhet

En viktig fråga är hur dagens valideringsverksamhet fungerar och om en genomförd validering ökar den validerades möjligheter att få arbete eller fortsätta studera i nivå med sin kunskap. Integrationsverket (2006a) påpekade att det inte finns några egentliga utvärderingar av valideringsverksamhetens effekter på arbetsmarknadsutfallet, och sedan dess har heller inga sådana studier gjorts. Avsaknaden av utvärderingar kan troligen förklaras av att verksamheterna i många fall dels är relativt nystartade, dels bedrivs på ett väldigt decentraliserat sätt. I resten av detta avsnitt redovisas slutsatserna av några av de uppföljningar som trots allt gjorts av olika kommunala valideringsverksamheter samt beskrivs kortfattat några utländska erfarenheter av validering.

Andersson m.fl. (2006) beskriver och analyserar en försöksverksamhet med validering av utländsk yrkeskompetens i Malmö, Göteborg och Botkyrka. Intervjuer genomfördes med 16 individer som blivit validerade och med dem som utförde valideringen.⁵⁶ Studien omfattade frågor om hur urvalet gått till, vilka metoder som använts, vilken typ av kompetens som synliggjordes respektive inte synliggjordes och vad valideringen betytt för individerna. Valideringen i de berörda kommunerna tenderade att inriktas mot ett antal på förhand bestämda yrken. Av studien framkommer att då valideringen i de flesta fall finansierades av Arbetsförmedlingen, kom den främst att inriktas mot bristyrken. Kraven på den som skulle genomgå validering var att individen skulle ha valideringsbara yrkeskunskaper och tillräckliga språkkunskaper för att valideringen skulle kunna ske på svenska. Själva valideringen genomfördes genom att deltagarna fick utföra olika typer av praktiska och teoretiska yrkesprov och kriterierna för valideringen togs fram i samarbete med arbetsmarknadens parter. Bland de positiva effekterna av valideringen nämns att individerna fått bekräftelse och stärkt självkänsla, ökat sitt lärande, fått kompletterande utbildningar samt, i vissa fall, skaffat sig förstärkta nätverk. Bland de negativa

⁵⁵ Arbetet beskrivs i Valideringsdelegationen (2005, 2008).

⁵⁶ Liknande uppföljningar av pilot- och försöksverksamheten finns i Skolverket (2002), Andersson, Sjösten och Ahn (2003) och Andersson, Fejes och Hult (2003).

effekterna nämns att valideringen ibland inneburit en degradering av individernas reella kompetens och därmed riskerat att inskränka snarare än att utvidga individernas möjligheter. I studien dras slutsatsen att om valideringen inriktas mot bristyrken finns risken att enskilda individer, väljer eller tvingas, genomgå validering mot yrken som ligger på en lägre nivå än den kompetens som individen faktiskt har. Effekten av valideringen blir då en degradering och en sortering av deltagarna istället för en hjälp till att få de jobb som motsvarar individernas kompetens.

Gundhäll Wood (2002) återger resultaten av två studier av Högskoleverkets värderingar av utländska högskoleutbildningar. Studierna visar att värderingen haft en begränsad effekt på möjligheterna att få ett jobb, och att arbetsgivarna i mycket liten omfattning beaktade värderingsutlåtandena vid rekryteringar. Även Dingu-Kyrklund (2001) diskuterar betydelsen av värdering av utländska högskoleutbildningar, och finner att sådana värderingar har ett begränsat värde för arbetsgivarna. Berggren och Omarsson (2001) visar dock att dessa värderingar kan ha en viss effekt, och i en enkätstudie riktad mot arbetsgivare visas att många arbetsgivare efterfrågar validering (se Rooth och Åslund (2006)).

Validering av utländsk utbildning och arbetslivserfarenhet är något som är aktuellt även på många andra håll i världen. I många länder är dock validering av utrikes föddas kompetens ännu under uppbyggnad. I Europa är Danmark och Nederländerna de länder som förefaller ha de mest utvecklade verksamheterna. Det saknas dock ännu systematiska utvärderingar av valideringens effekter. OECD (2008) konstaterar att det saknas data om valideringens omfattning och effekter, men att det finns indikationer på att invandrare har sämre tillgång till validering än andra grupper. Trots avsaknaden av effektstudier är det av intresse att diskutera vilka lärdomar man kan dra av olika länders erfarenheter.⁵⁷ Ramböll (2006) gör en internationell jämförelsestudie av valideringsverksamheten i Kanada, Nederländerna och Frankrike. I alla länderna är verksamheten fortfarande relativt nystartad och därför fortfarande under utveckling. Länderna skiljer sig dock kraftigt åt vad gäller hur man organiserat verksamheten. Exempelvis är valideringen mycket centraliserad och detaljreglerad i lagar i Frankrike, medan decentralisering karaktäriserar verksamheten i Kanada och framförallt Nederländerna. Författarna anser att följande lärdomar kan dras

⁵⁷ Se även Valideringsdelegationen (2008).

från dessa länders erfarenheter: (i) Det finns ett behov av nationell samordning och styrning för att öka effektiviteten, rättssäkerheten, kvaliteten och legitimiteten i valideringsverksamheten. En alltför decentraliserad verksamhet riskerar att leda till ett sämre utfall. (ii) Det krävs att arbetsgivarna övertygas om valideringens betydelse för landets ekonomiska utveckling. För att uppnå detta krävs ofta stora informationsinsatser. Här utmärker sig speciellt Kanada, där initiativet till verksamhetens nuvarande utformning kommer från arbetsgivarna och där en klar resursfokus genomsyrar verksamheten. (iii) Det krävs att valideringsverksamheten är ordentlig förankrad hos alla berörda parter, arbetsgivare, branschorganisationer, fackförbund, utbildningsaktörer etc. Speciellt gäller det att få alla att acceptera valideringsprocessens och kvalifikationskravens utformning. (iv) Det är viktigt att målgruppen för valideringen är bred. För att uppnå god legitimitet bör valideringen av utländsk kompetens integreras i andra former av livslångt lärande. I Nederländerna och Frankrike strävar man efter att kompetensbevisen ska se likadana ut för dem som får dem genom utbildning respektive genom validering. (v) Individens egna kostnader för valideringen bör hållas nere för att inte stora grupper ska utestängas. I alla de beskrivna länderna är det i dagsläget i stor utsträckning individen själv som bekostar valideringen.

Sammantaget är den svenska valideringsverksamheten fortfarande under uppbyggnad, och andelen nyanlända som genomgår validering inom ramen för introduktionsprogrammen är låg. Följande problem kvarstår att lösa:

- *Möjligheterna att få utbildning eller annan kompetens validerad skiljer sig kraftigt åt mellan olika utbildningar, yrken och platser i landet.*
- *Det har, åtminstone fram till nyligen, varit svårt för den som vill få sin kompetens validerad att veta vem man ska vända sig till.*
- *Det saknas ordentliga utvärderingar av verksamhetens effekter, speciellt hur arbetsgivare uppfattar värdet av en validering.*

5.4.3 I vilken riktning bör dagens verksamhet förändras?

Det är rimligt att en väl utformad valideringsverksamhet bör kunna medföra positiva effekter för såväl deltagarna som samhället, även om studier om valideringens individeffekter fortfarande saknas.

Utifrån de erfarenheter som finns, kan dock några slutsatser dras om hur en framgångsrik valideringsverksamhet kan utformas.

- *Validering bör erbjudas de utrikes födda som är i behov av att tydliggöra sin kompetens.* Deltagarna i introduktionsprogrammen bör på ett tidigt stadium erbjudas validering. Fördelarna med detta är dels att den nyanlände bättre kan visa sin kompetens för potentiella arbetsgivare, dels att innehållet i introduktionen kan anpassas efter de eventuella behov av kompletterande utbildning som deltagaren har. För att en validering ska kunna ske krävs dock att den föregås av en ordentlig kartläggning av den nyanländes utbildning, erfarenhet och önskemål om framtiden. En sådan kartläggning kan med fördel ske redan under asylprövningstiden. Även de utrikes födda som inte deltar i introduktionsprogrammen, till exempel anhöriginvandrare, bör ges möjlighet till validering. Det är dessutom viktigt att det är tydligt vem som erbjuder validering, vilket underlättas om de som är behov av validering kan vända sig till en samordnande myndighet.
- *Valideringen bör utgå från individens förutsättningar/behov och omfatta kompetens från såväl utbildning som yrkeserfarenhet.* Det finns vissa tendenser att den nuvarande verksamheten dels i hög grad är inriktad mot bristyrken, dels bara tar hänsyn till den kompetens som har en direkt motsvarighet i kursplaner. Det kan medföra att vissa individer inte får tillgång till validering och/eller att valideringen inte tydliggör individernas hela kompetens. Samtidigt bör givetvis validering bara erbjudas när den är samhällsekonomiskt lönsam.
- *Valideringen bör utformas så att den åtnjuter en hög grad av legitimitet hos arbetsgivare och branschorganisationer.* För att valideringen ska uppnå sitt syfte måste ett rekryterande företag veta att ett valideringsintyg är ett trovärdigt bevis på en viss kompetens. Detta kräver dels att arbetsmarknadens parter är delaktiga i utformningen av verksamheten, dels att en tydlig kvalitets-säkring sker fortlöpande. Det är därför bra att branschorganisationer är tydligt involverade i många av de verksamheter som nu byggs upp. Legitimitet kräver också att det genomförs utvärderingsstudier av valideringens arbetsmarknadseffekter.

5.5 Arbetsmarknadspolitik

I Sverige har aktiv arbetsmarknadspolitik sedan länge använts i stor omfattning. Syftet har varit att hålla nere den öppna arbetslösheten och att hjälpa individer att uppfylla de krav som ställs i arbetslivet. Ett uttalat mål är att hjälpa de arbetssökande som har särskilda svårigheter på arbetsmarknaden och de utrikes födda är uppenbart en grupp där svårigheterna att ta sig in på arbetsmarknaden är betydande. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att alla åtgärder inte underlättar inträdet, arbetssökande som deltar i åtgärder söker i betydligt mindre utsträckning efter jobb vilket gör att åtgärderna kan fördröja inträdet, något som brukar benämnas inläsnings-effekter. Av denna anledning är det inte alltid fallet att mer åtgärder är bättre, istället är det viktigt att man använder sig av de mest lämpade åtgärderna. I detta avsnitt beskrivs de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktar sig mot utrikes födda. Dessutom diskuteras vad vi vet om effekterna av arbetsmarknadspolitik för denna grupp med betoning på hur möjligheterna att få ett jobb påverkas och vilka faktorer som är viktiga att beakta när arbetsmarknadspolitiken för utrikes födda utformas.⁵⁸

5.5.1 Översikt över regelverket

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har som utgångspunkt att den ska vara generell, men det finns även ett antal åtgärder som är speciellt riktade mot nyanlända invandrare.

Dagens arbetsmarknadspolitik består av ett stort antal åtgärder, vilka grovt kan delas in i (i) arbetsförmedling och vägledning, (ii) subventionerad sysselsättning och stöd vid start av näringsverksamhet, (iii) praktik och liknande åtgärder, och (iv) arbetsmarknadstbildning.

Det finns ett antal åtgärder som utformats specifikt för nyanlända invandrades behov. Bland annat finns det två typer av sysselsättningssubventioner med särskilda regler för nyanlända. *Nystartsjobb* är ett anställningsstöd som är riktat mot dem som stått utanför arbetsmarknaden en längre tid. De som fått uppehållstillstånd inom de senaste tre åren som flykting eller på grund av anknytning undantas dock från tidskravet. En arbetsgivare som anställer en

⁵⁸ För en detaljerad genomgång av kunskapsläget om arbetsmarknadspolitiska insatser för utrikes födda hänvisas till Sohlman (2006a, 2006b), Statskontoret (2002) och Nekby (2008).

person som uppfyller dessa krav får ett stöd som motsvarar den dubbla arbetsgivaravgiften och stödet kan utbetalas tills treårsgränsen har passerats. *Instegsjobb* är en sysselsättningssubvention som är direkt riktat mot nyanlända. Den arbetsgivare som anställer en person som har fått uppehållstillstånd inom de senaste tre åren och där den nye medarbetaren samtidigt läser, eller har fått löfte om att läsa, svenska för invandrare (sfi) kan få ett bidrag motsvarande 75 procent av lönekostnaden (högst 750 kr per dag). Den anställda ska ha fyllt 20 år och vara inskriven som arbetslös hos Arbetsförmedlingen. Stödet ges för sex månader i taget och kan som längst utbetalas under 24 månader. Är jobbet på heltid beviljas dock stödet under högst sex månader. Kravet för att få ytterligare en eller flera perioder med instegsjobb är att den anställda antingen fortsätter sina studier inom sfi eller redan uppnått godkänt på den sista kursen (kurs D).

Övriga åtgärder som är särskilt aktuella för utrikes födda är arbetsplatsintroduktion, prova-på-platser och arbetsplatsbedömning av yrkeskompetens.⁵⁹ *Arbetsplatsintroduktion* riktar sig till nyanlända som deltar eller har deltagit i introduktionsprogrammen, eller i övrigt riskerar att bli långtidsinskrivna. Åtgärden innebär att en specialutbildad arbetsförmedlare ger stöd både till den enskilde och till arbetsplatsen under högst sex månader. *Prova-på-platser* riktas mot nyinskrivna arbetslösa med ingen eller begränsad erfarenhet av svensk arbetsmarknad, kan ske inom ramen för introduktionsprogrammen och innebär praktik under max tre månader. *Arbetsplatsbedömning av yrkeskompetens* innebär en möjlighet för individer med ingen eller begränsad erfarenhet av svensk arbetsmarknad att tidigt få visa upp sina kunskaper och få en bedömning av dessa. Åtgärden ska äga rum på en arbetsplats under en dag upp till tre veckor och kan ske parallellt med introduktionsprogrammen. Utöver dessa insatser pågår det för närvarande några försöksverksamheter. Dels erbjuds sedan år 2009 cirka 5 000 nyanlända stöd med att finna ett arbete eller påbörja en utbildning genom kompletterande aktörer, dels erbjuds nyanlända i tre kommuner etableringssamtal (se avsnitt 5.2).

⁵⁹ Arbetsplatsintroduktion, prova-på-platser och arbetsplatsbedömning av yrkeskompetens riktar sig formellt sett inte enbart mot utrikes födda.

5.5.2 Erfarenheter av dagens verksamhet

I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår att man i sin verksamhet, bland annat, ska ”prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden” (SFS 2007:1030). Det är uppenbart att många utrikes födda tillhör denna grupp. Det är därför viktigt att studera om de utrikes födda prioriteras och om gruppen är överrepresenterad i någon specifik åtgärd.

Det finns ett flertal studier som analyserar dessa frågor för 1990-talet. Ett exempel är Riksdagens revisorer (2000b), som visar att Arbetsförmedlingen under 1990-talet prioriterade nyanlända utrikes födda i sin verksamhet, men samtidigt misslyckades med att prioritera övriga invandrare. Vidare verkar mixen av åtgärder vara sådan att utrikes födda oftare deltog i utbildningsinsatser. Runeson och Åslund (2002) räknar ut prioriteringsindex för olika grupper av utrikes födda under åren 1996–2000. De finner att individer från Östeuropa, Syd- och Centralamerika och Asien prioriterades medan individer från Afrika inte prioriterades. Vidare finner man tecken på att de utrikes födda över tiden prioriterats i allt mindre grad. Sibbmark och Åslund (2006) analyserar arbetsförmedlingarnas insatser för utrikes födda under år 2005. I studien visas att vissa grupper av utrikes födda, framförallt de med ursprung i Afrika, är underrepresenterade i arbetsmarknadspolitiska program. Bland dem som deltar i program finner man att, i jämförelse med de inrikes födda, så finns de utrikes födda oftare i utbildningsåtgärder och mer sällan i subventionerad anställning. Tar man hänsyn till skillnader i kön, ålder och utbildning minskar skillnaderna, men de utrikes födda är fortfarande överrepresenterade i utbildning och underrepresenterade i subventionerad anställning. Skillnaderna tenderar även att minska med vistelsetiden i Sverige. Utrikes födda deltar dessutom i genomsnitt längre tid i programmen, dock om man tar hänsyn till att programmen varar olika länge.

I tabell 5.12 visas andelen utrikes födda i olika åtgärder i januari 2010. Dessa siffror kan jämföras med gruppens andel av de arbetslösa, vilken uppgick till 31 procent.

Tabell 5.12 Andel utrikes födda i olika arbetsmarknadsåtgärder, januari 2010

Åtgärd	Antal utrikes födda	Andel utrikes födda
Sökande i program med aktivitetsstöd	41 938	24%
därav:		
Arbetsmarknadsutbildning	2 157	38%
Arbetspraktik	7 224	39%
Stöd till start av näringsverksamhet	792	19%
Ungdomsinsatser	6 157	12%
Förberedande insatser	5 847	24%
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	49	42%
Jobb- och utvecklingsgarantin	19 712	29%
Sökande som har arbete med stöd	13 701	20%
därav:		
Särskilt anställningsstöd	958	33%
Instegsjobb	2 379	99%
Särskilda insatser för funktionshindrade	10 364	16%
Nystartsjobb	8 420	37%

Källa: Arbetsförmedlingen.

Av tabell 5.12 framgår att de utrikes födda generellt sett var prioriterade i de flesta typer av arbetsmarknadspolitiska insatser, speciellt vad gäller vissa former av anställningsstöd. De är dock underrepresenterade vad gäller stöd till start av näringsverksamhet, ungdomsinsatser och stöd till funktionshindrade. Arbetsförmedling tar dock i sin redovisning inte hänsyn till skillnader i ålder, inskrivningstid och utbildning, och det är inte möjligt att dela upp de utrikes födda efter deras ursprung. Detta försvårar en jämförelse med ovan nämnda studier.

Nästa fråga är vad vi vet om effekterna av arbetsmarknadspolitik för utrikes födda. Det är inte självklart att effekterna av arbetsmarknadspolitik skiljer sig åt mellan inrikes och utrikes födda. Därför finns det skäl att beakta både den allmänna litteraturen om effekterna av arbetsmarknadspolitik och de studier som närmare studerar gruppen utrikes födda.

Calmfors m.fl. (2002) ger en omfattande genomgång av forskningen om arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Bland slutsatserna

kan följande nämnas: (i) Subventioner av lönen i ordinarie jobb på den ordinarie arbetsmarknaden är den åtgärd som ger de bästa resultaten. Subventionerad sysselsättning har nästan alltid positiva individeffekter (förbättrar deltagarnas arbetsmarknadssituation), men har också stora undanträngningseffekter (minskar antalet icke-subventionerade arbeten). Sådana åtgärder bör därför begränsas till att enbart omfatta grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden. (ii) Stöd vid start av näringsverksamhet har ungefär lika starka positiva effekter som lönesubventioner. (iii) Intensifierade arbetsförmedlingsinsatser verkar öka övergångsfrekvensen till sysselsättning. (iv) För arbetsmarknadsutbildning är det svårt att hitta entydigt positiva effekter. (v) Allmänt gäller att de positiva effekterna av en åtgärd tenderar att bli starkare ju mer åtgärden liknar reguljär sysselsättning. I en uppdatering av denna studie finner Forslund och Vikström (2010) att de flesta av dessa resultat fortfarande håller. Undantaget är att studier från de senaste åren visar att även arbetsmarknadsutbildning har positiva effekter för deltagarna. Slutsatserna om arbetsmarknadspolitikens effekter i dessa svenska översikter överensstämmer i huvudsak med vad man finner i internationell utvärderingslitteratur (se Kluge (2006, 2010) för översikter).

Det finns ett litet antal svenska studier som rangordnar olika typer av arbetsmarknadspolitik för utrikes respektive inrikes födda. Carling och Richardsson (2004) jämför olika åtgärder under perioden 1995–97 vad gäller deras effekt på tiden i arbetslöshet för individer med olika födelseland. Resultaten visar att rangordningen mellan åtgärderna är väldigt likartad för inrikes och utrikes födda, även om utfallet alltid är sämre för den sistnämnda gruppen. Carling och Gustafson (1999) jämför utfallet för åtgärderna stöd vid start av näringsverksamhet och rekryteringsstöd, och finner att för svenska medborgare är stöd till start av näringsverksamhet bättre än rekryteringsstöd medan ingen motsvarande skillnad kan påvisas för utländska medborgare. De Luna m.fl. (2008) visar att effekten av arbetsmarknadsutbildning är något starkare för personer med ett utomnordiskt födelseland. Okeke (2005) finner, i en studie av effekterna av arbetsmarknadspolitik, att sannolikheten att få ett jobb inom 180 dagar efter att ha genomgått ett program visserligen är lägre för utomnordiska medborgare än för nordiska medborgare, men att dessa skillnader inte är statistiskt signifikanta. Richardsson och van den Berg (2002) finner, i en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen, att åtgärdernas effek-

ter är desamma för inrikes och utrikes födda, men att de utrikes födda kommer långsammare ut på arbetsmarknaden. Även Sibbmark och Åslund (2006) visar att sannolikheten att vara i arbete 90 dagar efter programslut är lägre för de flesta grupper av utrikes födda även om man tar hänsyn till individegenskaper, bostadsort och programmets typ och längd.

Johansson och Åslund (2006a, 2006b) har utvärderat en variant av arbetsplatsintroduktion, API/SIN, som bedrevs som en försöksverksamhet i 20 kommuner. De arbetslösa erbjöds hjälp med kartläggning och arbetsanskaffning samt individuellt stöd på arbetsplatsen i upp till sex månader. Studien finner överlag positiva effekter. Åtgärden ökar deltagandet i arbetspraktik och förmedlarstödet tycks göra att arbetspraktiken på ett bättre sätt skapar möjligheter till arbete än annars. Som diskuterats i avsnitt 5.2.2 finner även Andersson Joona och Nekby (2009a, 2009b) positiva effekter av intensifierad förmedling. Effekterna av nystarts- och instegsjobben har ännu inte utvärderats. Slutligen är det värt att notera att utländska studier antyder att inläsnings- och undanträngnings-effekterna kan vara mindre för åtgärder som riktar sig mot utrikes födda än åtgärder som riktar sig mot andra grupper (se OECD (2009a)).

Det finns även några studier som analyserar effekterna på utrikes föddas arbetsmarknadsetablering av att involvera privata bemanningsföretag i platsförmedlingen. Motivet för att låta sådana företag arbeta med utrikes födda är att de kan utnyttja sina etablerade företagskontakter för att förmedla platser mer effektivt än de offentliga arbetsförmedlingarna. Andersson och Wadensjö (2004a, 2004b) analyserar vilka grupper som främst arbetar i bemanningsföretagen och hur flödena till och från dessa företag ser ut under tidsperioden 1998 till 2000.⁶⁰ I studien visas att de utrikes födda är överrepresenterade i bemanningsföretagen, och att skillnaderna kvarstår även om man även tar hänsyn till skillnader i kön, ålder och utbildning. I studien jämförs flödena till och från bemanningsbranschen, och man finner att det är något vanligare för utrikes födda att gå från arbetslöshet till anställning i en annan bransch via bemanningsföretagen. Studien visar dock samtidigt att arbetslösa i gruppen utrikes födda inte är mer benägna än inrikes födda att söka sig till bemanningsföretagen, men då de oftare är arbetslösa är det fler utrikes födda som kommer från arbetslöshet till bemannings-

⁶⁰ Liknande resultat gäller även för perioden efter år 2000 (se Andersson Joona och Wadensjö (2010)).

branschen. Resultaten indikerar att vägen via bemanningsföretagen kan vara en språngbräda för att hitta jobb i andra branscher. Behrenz m.fl. (2002) utvärderar effekterna av ett pilotprojekt med samverkan mellan arbetsförmedlingen och ett privat bemanningsföretag avseende platsförmedlingsinsatser för invandrare. Utfallet av denna verksamhet jämfördes dels mot ett arbetsförmedlingskontor som bedrev traditionell arbetsförmedling med ett resurstillskott, dels mot ett arbetsförmedlingskontor som bedrev traditionell arbetsförmedling utan resurstillskott. Resultaten av studien visar att det inte finns några indikationer på att privata bemanningsföretag är bättre än den offentliga arbetsförmedlingen på att bedriva traditionell arbetsförmedling, men att resursförstärkningar till den offentliga arbetsförmedlingen kan vara effektiva. Man ska dock komma ihåg att det är svårt att ta hänsyn till alla eventuella skillnader mellan de olika orternas arbetsmarknader, och det är rimligt att tro att de privata bemanningsföretagens styrka snarare ligger i att förmedla jobb till mer etablerade grupper som passar in i dessa företags reguljära förmedlingsverksamhet än att bedriva traditionell arbetsförmedling för grupper med svag arbetsmarknadsförankring. En sak som tyder på detta är att mycket få av deltagarna i pilotprojektet erbjöds anställning som konsulter i företagets egen uthyrningsverksamhet. Bennmarker m.fl. (2009a och 2009b) utvärderar en försöksverksamhet 2007–08 med privat arbetsförmedling i tre län. Generellt finner man inga skillnader mellan Arbetsförmedlingen och de privata förmedlarna på deltagarnas sannolikhet att få ett jobb, men de utrikes födda som fick hjälp av de privata förmedlarna fick jobb snabbare och tjänade mer. En faktor som kan förklara detta är att övergången till de privata aktörerna tycks ha inneburit mer förmedlingsaktivitet.

Det bör även nämnas att det utöver den statliga arbetsmarknadspolitiken existerar ett stort antal kommunala åtgärder, främst riktade mot personer som lever på försörjningsstöd. Mörk (2010) diskuterar till viss del dessa verksamheter. Avsaknaden av såväl översikter över verksamheternas omfattning som utvärderingsstudier är dock slående (se till exempel Salonen och Ulmestig (2004) samt Ulmestig (2006)). Därutöver bedrivs ett stort antal lokala projekt riktade mot utrikes födda, vilka finansieras av Europeiska Socialfonden (ESF). Systematiska utvärderingar av dessa insatser saknas dock.

Sammantaget visar forskningen att effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är tämligen likartade för inrikes och utrikes

födda arbetssökande. De åtgärder som mest liknar reguljärt arbete har störst individeffekter. Dock tenderar vissa studier att finna större effekter för sökande med invandrarbakgrund, och forskningsstödet för att intensifierad förmedlingsverksamhet fungerar är speciellt tydligt för utrikes födda. Det finns dock inte någon klar evidens för att privata förmedlare är effektivare än Arbetsförmedlingen på att förmedla jobb åt utrikes födda. Noterbart är att de åtgärder som är mest effektiva generellt sett ofta visar sig medföra betydande undantränings effekter, vilket innebär att antalet reguljära arbeten minskar. Detta brukar tolkas som att dessa åtgärder ska riktas mot svaga grupper där undantränings effekterna kan förväntas vara mindre betydelsefulla. De utrikes födda är en tydlig sådan grupp.

5.5.3 I vilken riktning bör dagens verksamhet förändras?

Generellt vet vi att aktiv arbetsmarknadspolitik ofta har positiva individeffekter, men samtidigt kan medföra stora undantränings effekter. Om insatserna riktas mot grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden kan dock åtgärderna förväntas bidra till att reducera jämviktsarbetslösheten genom att stärka dessa gruppers inflytande över lönebildningen (dvs. stärka så kallade outsiders position i löneförhandlingarna relativt så kallade insiders). Detta innebär att de undantränings effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade mot utrikes födda som kan uppstå inte behöver ses som något stort problem. Mycket talar således för att aktiv arbetsmarknadspolitik kan vara ett kraftfullt verktyg för att förbättra arbetsmarknadssituationen för de utrikes födda. Det kräver dock, bland annat, följande:

- *Arbetsmarknadspolitiken bör prioritera de utrikes födda som är i behov av arbetsmarknadsåtgärder. Utrikes födda är en grupp med svag ställning på arbetsmarknaden och bör därmed i likhet med andra svaga grupper prioriteras inom arbetsmarknadspolitiken. Det är viktigt att detta inkluderar de nyanlända som deltar i introduktionsprogrammen, övriga nyanlända och de som kommit till Sverige för länge sedan men som ännu som inte har lyckats med sin arbetsmarknadsetablering. Tidigare studier visar att de två sistnämnda grupperna ibland prioriterats i mindre utsträckning än de nyanlända som deltar i introduktionsprogrammen.*

- *Arbetsmarknadspolitiken bör använda de åtgärder som erfarenheten visar ger de största individeffekterna.* Forskningen visar att förstärkta förmedlingsinsatser och anställningsstöd vanligen har störst positiva individeffekter. Det är därför viktigt att dessa insatser används i första hand även för utrikes födda. Givetvis måste även hänsyn tas till undanträngningseffekter, men om insatserna stärker utrikes föddas ställning på arbetsmarknaden (och inflytande över lönebildningen) är eventuella undanträngningseffekter mindre viktiga.
- *Arbetsmarknadspolitiken bör utvärderas.* Det är viktigt att även de åtgärder som riktas mot utrikes födda, som förstärkta förmedlingsinsatser och instegsjobb, kontinuerligt utvärderas. Det är även viktigt att de omfattande lokala (kommunala och ESF) arbetsmarknadsinsatser som förekommer dokumenteras och utvärderas så att goda erfarenheter kan spridas mellan kommuner och mindre lyckade insatser fasas ut.

6 Avslutning

För de flesta nyanlända utrikes födda är möjligheten att få ett jobb, och därmed kunna försörja sig själv och sin familj, en förutsättning för att man ska känna sig som en del av det svenska samhället. För samhällsekonomin är det viktigt att alla som vill och kan arbeta får möjlighet att göra det. Ett av de viktigaste målen för integrationspolitiken måste därför vara att skapa förutsättningar för en snabb arbetsmarknadsetablering. I dagsläget är det dock uppenbart att detta mål inte uppfylls. Utrikes födda är visserligen en mycket heterogen grupp, men om man jämför arbetsmarknadssituationen för inrikes och utrikes födda är det tydligt att utrikes födda lyckas betydligt sämre: Sysselsättningsgraden är lägre, arbetslösheten är högre, fler befinner sig utanför arbetskraften, och många av dem som är sysselsatta har lågkvalificerade jobb.

För att verkningfulla åtgärder ska kunna vidtas är det dock nödvändigt att ha en klar bild av varför utrikes födda lyckas sämre än inrikes födda på arbetsmarknaden. Speciellt behöver vi veta varför dagens omfattande och resurskrävande åtgärder riktade mot utrikes födda har misslyckats med att uppnå sina mål. Syftet med denna rapport är att ge en översikt av vad svensk och internationell forskning har att säga om dessa frågor.

I rapporten diskuteras betydelsen av fem potentiella förklaringar till skillnaderna i arbetsmarknadsutfallet: (i) Humankapital (utbildning, arbetslivserfarenhet, språkkunskaper och annan landsspecifik kunskap), (ii) normer, sökaktivitet och nätverk, (iii) kraven för anställningsbarhet, (iv) diskriminering, och (v) policyåtgärder. Utifrån diskussionen dras slutsatsen att följande faktorer är speciellt betydelsefulla för att förstå skillnaderna i arbetsmarknadsutfall mellan inrikes och utrikes födda:

- *Brister i språkkunskaper.* Forskningen visar att kunskaper i landets språk är av avgörande betydelse för hur väl en person lyckas på arbetsmarknaden, vilket bland annat visas av att ”sysselsätt-

nings- och lönepremien” av att kunna landets språk bra är betydande. Det finns många indikationer på att utrikes födda saknar tillräckliga språkkunskaper för att lyckas på arbetsmarknaden, något som speciellt gäller nyanlända.

- *Bristande tillgång till informella nätverk.* Många lediga jobb tillsätts via informella sökanaler, vilket medför att de som saknar kontakter har en lägre sannolikhet att få ett jobb. Forskningen visar att utrikes föddas nätverk ser annorlunda ut än inrikes föddas nätverk och att detta sannolikhet påverkar arbetsmarknadsutfallet. Det gäller både för nyanlända och för de personer som trots lång vistelsetid i landet misslyckats med att etablera sig på arbetsmarknaden.
- *Höga krav för anställningsbarhet.* Globaliseringen, teknologisk utveckling och förändringar i arbetsorganisationen har medfört att lågkvalificerade jobb har rationaliserats bort och att många yrken har förändrats i riktning mot ökade krav på språkkunskaper och formell utbildning. Mycket tyder på att åtminstone en del utrikes födda har problem med att uppfylla de ökade kraven, något som speciellt gäller nyanlända och personer med kort utbildning. Det är dock mindre troligt att detta förklarar högutbildades problem, även om man inte kan bortse från att en del arbetsgivare har svårt att värdera utländsk utbildning och erfarenhet.
- *Etnisk diskriminering.* Forskningen visar att det förekommer etnisk diskriminering på arbetsmarknaden, men att det fortfarande är oklart hur omfattande den är och vilken typ av diskriminering som är vanligast. Det finns dock indikationer på att både preferensdiskriminering och statistisk diskriminering förekommer, vilket kan drabba alla utrikes födda.
- *Bristfälligt utformade policyåtgärder.* Studier visar att samhällets policyåtgärder kan ha bidragit till att försvåra utrikes föddas arbetsmarknadsintegration, exempelvis genom att skapa inläsnings-effekter (se diskussionen nedan).

Det är således tydligt att både faktorer hos de utrikes födda själva (utbudsfaktorer), som språkkunskaper och tillgång till nätverk, faktorer hos de rekryterande arbetsgivarna (efterfrågefaktorer), som val av rekryteringsmetoder, kraven för anställningsbarhet och diskriminering, samt samhällets policyåtgärder (policyfaktorer), spelar roll. Många av dessa faktorer har det gemensamt att de är svåra att mäta, och det är därför inte möjligt att utifrån dagens

forskning dra säkra slutsatser om deras relativa betydelse. Det är dessutom troligt att faktorerna sammanhänger och förstärker varandra.

Många av de faktorer som förklarar de utrikes föddas svaga ställning på arbetsmarknaden påverkas i hög grad av politiskt beslutade åtgärder såväl direkt som indirekt. Sett ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv är det givetvis viktigt att de åtgärder som används utformas så att de bidrar till integrationen och inte låser in deltagarna i ineffektiva verksamheter utan klara mål. Det är därför viktigt att undersöka i vilken utsträckning dagens åtgärder uppfyller målet att understödja utrikes föddas arbetsmarknadsetablering samt i vilken riktning åtgärderna kan behöva förändras för att fungera bättre.

I denna rapport diskuteras utförligt de åtgärder som erbjuds medan en asylansökan prövas, bosättningsbeslutet, introduktionsverksamheten för nyanlända, svenska för invandrare, validering samt arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För varje åtgärd beskrivs regelverket för dagens verksamhet, diskuteras de utvärderingar som har gjorts och dras slutsatser om i vilken riktning verksamheten kan behöva förändras för att bättre bidra till målet om en ökad sysselsättning för utrikes födda. Det bör noteras att de saknas bra utvärderingsstudier av merparten av dagens åtgärder och att det därför är svårt att dra entydiga slutsatser om hur verksamheten optimalt bör utformas. Diskussionen visar att, bland annat, följande faktorer är viktiga att beakta när åtgärderna utformas:

- *Det är viktigt att de åtgärder som används har en tydlig arbetsmarknadsfokus.* Forskningen indikerar att de åtgärder som sker nära arbetsmarknaden är effektivast. Positiva individeffekter kan därför förväntas av sådana åtgärder. Det är dessutom troligt att åtgärder som innehåller täta kontakter med arbetsmarknaden bidrar till att lösa många andra integrationsproblem, som brister i svenskkunskaper och avsaknad av tillgång till nätverk. Alla åtgärder riktade mot utrikes födda bör därför föregås av en noggrann analys av åtgärdernas effekter på deltagarnas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är viktigt att man eftersträvar att aktiviteterna i introduktionsprogrammen, svenska för invandrare, validering, arbetsmarknadsinsatser etc., i så stor utsträckning som möjligt, sker på eller nära arbetsmarknaden. Det bör även betonas att då utrikes födda ofta har en svag ställning på arbetsmarknaden är de undanträngningseffekter

som sysselsättningsliknande åtgärder kan ge upphov till mindre besvärande. Väl utformade åtgärder riktade mot utrikes födda kan av denna anledning bidra till att pressa ned jämviktsarbetslösheten.

- *Det är viktigt att de åtgärder som används är individanpassade.* En effektiv arbetsmarknadsintegration kräver att åtgärderna utformas så att de ger deltagarna just de kunskaper, andra färdigheter och kontakter som de saknar. Detta kräver att åtgärderna föregås av en ordentlig kartläggning av deltagarnas behov och önskemål, och sedan skraddarsys utifrån detta. En god individanpassning kräver också att åtgärderna sätts in vid rätt tidpunkt så att värdefull tid inte går till spillo. Därför bör kartläggningen ske tidigt, helst redan under asylprövningstiden, och sedan snabbt följas av lämpliga insatser inom ramen för introduktionsprogrammen. Det är troligen bäst att åtgärderna är frivilliga, men att olika former av bidrag kopplas till aktivt deltagande. Det är dock viktigt att de berörda individerna har tillgång till korrekt information innan de fattar sina beslut (exempelvis om hur arbetsmarknadssituationen ser ut på olika orter och i olika yrken). En invändning är att det kan vara svårt att uppnå full individanpassning för personer med speciella behov eller för dem som bor på mindre orter, men då bör samarbete sökas med andra aktörer såväl offentliga som privata. En annan invändning är att ökad individanpassning kan vara dyrt, men samtidigt är även de potentiella vinsterna ofta betydande.
- *Det är viktigt att de åtgärder som används är flexibla.* För att undvika inlåsnings effekter är det viktigt att åtgärderna går att kombinera med arbetssökande och förvärvsarbete. Introduktionsprogram, sfi och andra aktiviteter bör påbörjas direkt efter att den nyanlände anlant till bosättningskommunen, och sedan bedrivs så flexibelt att aktiviteterna understödjer, och inte förhindrar, arbetssökande och förvärvsarbete. Dyker lämpliga arbetsmarknadsmöjligheter upp bör det vara möjligt att fortsätta sfi och annan utbildning på kvällstid och/eller distans så att arbetsmarknadsinträdet inte hindras av dessa aktiviteter.
- *Det är viktigt att de åtgärder som används ger såväl deltagarna som anordnarna incitament till att bidra till en effektiv arbetsmarknadsetablering.* För att undvika inlåsnings effekter är det viktigt att åtgärderna utformas så att alla inblandade aktörer har incitament att bidra till att deltagarna snabbt kommer ut på arbetsmarknaden. Deltagarna bör ges incitament att såväl söka

jobb som att acceptera lämpliga jobberbjudanden. Även för anordnarna av aktiviteter bör ersättningen kopplas till utfall. Det bör således prövas om ökad användning av bonus och andra incitament kan användas för att stärka incitamenten för ett snabbt arbetsmarknadsinträde. Samtidigt måste incitamenten utformas noga så att inte svaga individer nedprioriteras i verksamheterna.

- *Det är viktigt att de åtgärder som används är väl förankrade hos arbetsmarknadens parter.* Om företag, branschorganisationer och fackförbund är delaktiga i utformningen och genomförandet av introduktionsprogrammen, sfi och valideringsinsatserna ökar sannolikheten för en effektiv arbetsmarknadsintegration. För att ett intyg om validering eller godkänd sfi ska uppfattas som ett trovärdigt bevis på att personen faktiskt har tillräckliga kunskaper krävs samverkan. Det är därför olyckligt att det saknas kunskap om hur arbetsgivarna betraktar sådana intyg.
- *Det är viktigt att de åtgärder som används har tydliga mål och en klar ansvarsfördelning.* En effektiv verksamhet kräver att det finns tydliga mål med de åtgärder som erbjuds. För att det ska vara meningsfullt att formulera mål krävs dock dels att måluppfyllelsen kan mätas, dels att en aktör har ett tydligt mandat och ansvar för att varje specifikt mål uppnås. Det är väl dokumenterat att många av de åtgärder som har använts saknat såväl klara mål som en tydlig ansvarsfördelning. Det är därför viktigt att Arbetsförmedlingen i sin nya roll som samordnande myndighet får möjlighet att samordna övriga aktörers arbete på ett bra sätt.
- *Det är viktigt att de åtgärder som används utvärderas kontinuerligt och systematiskt.* För att man ska kunna dra nytta av goda erfarenheter och undvika att misstag upprepas krävs en bra utvärderingsverksamhet. Detta kräver att en myndighet ges ett ansvar för detta och att de datasystem som krävs för att utvärderingar ska vara möjliga att genomföra upprättas. Avsaknaden av välgjorda utvärderingar är i dagsläget slående.

Dessa punkter sammanfattar i vilken riktning de verksamheter som i detalj diskuteras i rapporten kan behöva förändras för att bättre bidra till en snabb arbetsmarknadsetablering för utrikes födda. Utöver dessa åtgärder kan det även vara lämpligt att överväga insatser på andra områden. För det första kan det behövas åtgärder för att motverka diskriminering. Det finns i dagsläget stark evidens för

att diskriminering förekommer på arbetsmarknaden, men tyvärr saknas dock tydliga exempel på lyckade åtgärder för att minska diskrimineringen. För det andra kan det behövas åtgärder inom skolan. Elever med utländsk bakgrund uppnår sämre studieresultat än elever med svensk bakgrund. Studier visar visserligen att detta till stor del förklaras av föräldrarnas svaga ställning i samhället snarare än av elevernas etniska bakgrund, men oavsett orsak kan resultatet bli att dessa elever i framtiden får det svårt att etablera sig på arbetsmarknaden på grund av bristande kunskaper.⁶¹

Sammantaget har många utrikes födda i dagsläget stora svårigheter med att etablera sig på arbetsmarknaden. En del av dessa personer är nyanlända, medan andra vistats lång tid i landet. De flesta av dessa personer vill arbeta och samhället behöver deras arbetsinsatser, speciellt med tanke på de demografiska utmaningar som väntar i framtiden. Det är därför viktigt att dagens integrationsinsatser förbättras så dessa personers möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden ökar.

⁶¹ Se exempelvis Arai m.fl. (2000), Österberg (2000) Myndigheten för skolutveckling (2005) och SCB (2010d). Den kritiska åldern för att lyckas i skolan för utrikes födda elever verkar vara om de invandrat före ungefär 10 års ålder (se Arai m.fl. (2000) och Böhlmark (2008)).

Referenser

- Ackum Agell, S. (1995), "Arbetslösas sökaktivitet", i *Aktiv arbetsmarknadspolitik expertbilaga*, Expertbilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande, SOU 1996:34, Stockholm.
- Ahmed, A. M. (2003), *Vad säger ett efternamn? – En experimentell studie av etnisk diskriminering*, Bilaga till Rapport integration 2003, Integrationsverket, Norrköping.
- Ahmed, A., Andersson, L. och Hammarstedt, M. (2010), "Can ethnic discrimination in the housing market be reduced by increasing the information about the applicants?", *Land Economics*, 86, 79–90.
- Ahmed, A. och Hammarstedt, M. (2008), "Discrimination in the rental housing market – A field experiment on the internet", *Journal of Urban Economics*, 64, 362–374.
- Andersson, R. (1998), "Segregering, segmentering och socioekonomisk polarisering, Stockholmsregionen och sysselsättningskrisen 1990–95", Partnerskap för multietnisk integration (PFMI), Uppsala.
- Andersson, R. (2001), "Spaces of socialization and social networks: A study of neighbourhood effects in Stockholm, Sweden", i Andersen, H. T. och van Kempen, R. (red.), *Social Exclusion, social fragmentation and urban governance*, Aldershot, Ashgate.
- Andersson, P., Fejes, A. och Hult, Å. (2003), *Validering av invandrade akademikers yrkeskompetens – Erfarenheter från nätverk Sörmland*, Rapport 2003:04, Integrationsverket, Norrköping.
- Andersson, P., Hult, Å. och Osman, A. (2006), *Validering som sortering: Hur värderas utländsk yrkeskompetens?*, Expertbilaga till Rapport integration 2005, Valideringsdelegationen och Integrationsverket, Norrköping.

- Andersson, P., Sjösten, N.-Å. och Ahn, S.-E. (2003), *Att värdera kunskap, erfarenhet och kompetens – perspektiv på validering*, Myndigheten för skolutveckling, Stockholm.
- Andersson, P. och Wadensjö, E. (2004a), "Hur fungerar bemanningsbranschen?", Rapport 2004:15, IFAU, Uppsala.
- Andersson, P. och Wadensjö, E. (2004b), "Bemanningsföretag: Ett sätt för invandrare att nå den reguljära arbetsmarknaden?", i Ekberg, J. (red), *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? – Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*, SOU 2004:21, Stockholm.
- Andersson Jooana, P. och Nekby, L. (2009a), "Kan introduktionsprogrammen förbättras?", *Ekonomisk debatt*, 37(6), 6–17.
- Andersson Jooana, P. och Nekby, L. (2009b), "TIPping the scales towards greater employment chances? Evaluation of a trial introduction program (TIP) for newly-arrived immigrants based on random program assignment", IZA discussion paper no. 4072, IZA, Bonn.
- Andersson Jooana, P. och Wadensjö, E. (2009). "Being employed by a co-national: A cul-de-sac or a short cut to the main road of the labor market?", Working paper 2009:11, SULCIS, Stockholm.
- Andersson Jooana, P. och Wadensjö, E. (2010), "Bemanningsbranschen 1998–2005: En bransch i förändring?", Working paper 6/2010, SOFI, Stockholm.
- Arai, M., Regnér, H. och Schröder, L. (1999), *Är arbetsmarknaden öppen för alla?*, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 1999/2000, SOU 2000:7, Stockholm.
- Arai, M., Schröder, L., Skogman Thoursie, P. och Thoursie, A. (2006), *Måste alla beta som Svensson? – En empirisk studie av namnbyten och inkomster*, LO, Stockholm.
- Arai, M., Schröder, L. och Vilhelmsson, R. (2000), *En svartvit arbetsmarknad – En ESO-rapport om vägen från skola till arbete*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, DS 2000:47, Stockholm.
- Arai, M., och Skogman Thoursie, P. (2009), "Renouncing personal names: An empirical examination of surname changes and earnings", *Journal of Labor Economics*, 27, 127–147.
- Arai, M. och Vilhelmsson, R. (2004), "Unemployment-risk differentials between immigrant and native workers in Sweden", *Industrial Relations*, 43, 690–698.

- Battu, H., Seaman, P. och Zenou, Y. (2004), "Job contact networks and the ethnic minorities", Working paper no. 628, IUI, Stockholm.
- Beckers, P. och Borgans, L. (2008), "Segregation and labour market outcomes of immigrants: Evidence from random assignment in the Netherlands", Maastricht school of governance, Maastricht.
- Behrentz, L., Delander, L., Månsson, J., och Nyberg, E. (2002), "Platsförmedling för arbetslösa invandrare – utvärdering av ett försök med samverkan mellan bemanningsföretag och arbetsförmedling", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 8, 273–285 (även i SOU 2004:21).
- Behtoui, A. (2006), *Om de hade föräldrar födda på rätt plats*, Expertbilaga till Rapport integration 2005, Integrationsverket, Norrköping.
- Behtoui, A. (2007), "The Distribution and return of social capital: Evidence from Sweden", *European Societies*, 9, 383–407.
- Behtoui, A. (2008), "Informal recruitment methods and disadvantages of immigrants in the Swedish labour market". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34, 411–430.
- Bengtsson, T., Lundh, C. och Scott, K. (2005), "From boom to bust: The economic integration of immigrants in postwar Sweden", i Zimmermann, K. F. (red), *European migration: What do we know?*, Oxford university press, Oxford.
- Bennmarker, H., Grönqvist, E. och Öckert, B. (2009a), "Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata förmedlingar", Rapport 2009:23, IFAU, Uppsala.
- Bennmarker, H., Grönqvist, E. och Öckert, B. (2009b), "Effects of outsourcing employment services: Evidence from a randomized experiment", Working paper 2009:23, IFAU, Uppsala.
- Berggren, K. och Omarsson, A. (2001), *Rätt man på fel plats – en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet*, Ura 2001:5, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Bertrand, M. och Mullainathan, S. (2004), "Are Emily and Greg more employable than Lakisha and Jamal? A field experiment on labor market discrimination", *American Economic Review*, 94, 991–1013.
- Bevelander, P. (2000), *Immigrant employment, integration and structural change in Sweden 1970–1995*, Lund studies in economic history 15, Almqvist & Wicksell, Lund.

- Bevelander, P., Emilsson och H., Hagström, M. (2008), "Asylsökandes eget boende EBO – En kartläggning", Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare, Malmö.
- Bevelander, P. och Lundh, C. (2004), "Regionala variationer i sysselsättningen för invandrade män år 2000", i Ekberg, J. (red), *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? – Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*, SOU 2004:21, Stockholm.
- Bevelander, P. och Lundh, C. (2006), "Flyktingars jobbchanser – vad betyder lokala erfarenheter av tidigare arbetskraftsinvandring?", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 12, 83–97.
- Bevelander, P. och Lundh, C. (2007), "Employment integration of refugees: The influence of local factors on refugee job opportunities in Sweden", IZA discussion papers no. 2551, IZA, Bonn.
- Bevelander, P. och Pendakur, R. (2009), "The employment attachment of resettled refugees and family reunion migrants in Sweden", i Bevelander, P., Hagström, M. och Rönnqvist, S., *Resettled and included? – The employment integration of resettled refugees in Sweden*, MIM, Malmö.
- Bevelander, P. och Skyt Nielsen, H. (2001), "Declining employment success of immigrant males in Sweden: Observed or unobserved characteristics?", *Journal of Population Economics*, 14, 455–471.
- Bratsberg, B. och Ragan, J. (2002), "The impact of host-country schooling on earnings: A study of male immigrants in the United States", *Journal of Human Resources*, 37, 63–105.
- Braunerhjelm, P., von Greiff, C. och Svaleryd, H. (2009), *Utvecklingskraft och omställningsförmåga – En globaliserad svensk ekonomi*, Globaliseringsrådet, Stockholm.
- Brekke, J.-P. (2004), "While we are waiting – uncertainty and empowerment among asylumseekers in Sweden", Institutt for samfunnsforskning, Report 2004:10, Oslo.
- Broomé, P., Bäcklund, A.-K., Lundh, C. och Ohlsson, R. (1996), *Varför sitter brassen på bänken? – Eller varför har invandrarna så svårt att få jobb?*, SNS förlag, Stockholm.
- Bursell M. "What's in a name? – A field experiment test for the existence of ethnic discrimination in the hiring process", SULCIS Working Paper 2007:7, SULCIS, Stockholm.

- Böhlmark, A. (2008), "Age at immigration and school performance: A siblings analysis using Swedish register data", *Labour Economics*, 15, 1366–1387.
- Cahuc, P. (2010), *Employment Protection Legislation in Sweden*, Bilaga till Långtidsutredningen 2011, Stockholm.
- Calleman, C. (2003), "Invandrarna, skyddet för anställningen och diskrimineringslagstiftningen", Rapport 2003:4, IFAU, Uppsala.
- Calmfors, L., Forslund, A., och Hemström, M. (2002), "Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?", Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala.
- Carling, K. och Gustafson, L. (1999), "Self-employment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in the re-employment risk?", Working paper 1999:6, IFAU, Uppsala.
- Carling, K. och Richardsson, K. (2004), "The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s", *Labour Economics*, 11, 335–354.
- Carlson, M. (2006), *Högutbildade utlandsfödda i grundläggande vuxenutbildning – praktik och policy i två kommuner*, Expertbilaga till Rapport integration 2005, Integrationsverket, Norrköping.
- Carlsson, M. (2010), "Experimental evidence of discrimination in the hiring of 1st and 2nd generation immigrants", *Labour*, kommande.
- Carlsson, M. och Rooth, D.-O. (2007a), "Etnisk diskriminering på svensk arbetsmarknad – resultat från ett fältexperiment", *Ekonomisk Debatt*, 35(3), 55–68.
- Carlsson, M. och Rooth, D.-O. (2007b), "Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data", *Labour Economics*, 14, 716–729.
- Carrera, S. (2006), "A comparison of integration programmes in the EU – trends and weaknesses", Challenge papers no. 1, Centre for European policy studies, Bryssel.
- Clausen, J., Heineen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. och Rosholm, M. (2009), "The effects of the introduction policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark", *Labour Economics*, 16, 409–417.
- Colardyn, D. och Björnåvold, J. (2004), "Validation of formal, non-formal and informal learning: Policy and practices in EU member states", *European Journal of Education*, 39, 69–89.

- Constant, A. och Schultz-Nielsen, M.-L. (2004), *Migrants, work, and the welfare state*, University press of southern Denmark, Odense, Danmark.
- Damm, A.P. och Rosholm, M. (2003), "Employment effects of dispersal policies of refugees: Part II: Empirical evidence", IZA Working paper no 925, Bonn.
- Damm, A.P. och Rosholm, M. (2010), "Employment effects of spatial dispersal of refugees", *Review of Economics of the Household*, 8, 105–146.
- de Graaf-Zijl, M., van den Berg, G. J., och Heyma, A. (2010), "Stepping-stones for the unemployed: The effect of temporary jobs on the duration until (regular) work", *Journal of Population Economics*, kommande.
- Delander, L., Hammarstedt, M., Månsson, J. och Nyberg, E. (2010), "Integration of immigrants: The role of language proficiency and experience", *Evaluation Review*, 29, 24–41.
- de los Reyes, P. och Wingborg, M. (2002), *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige*, Integrationsverkets rapportserie 2002:13, Integrationsverket, Norrköping.
- de Luna, X., Forslund, A. och Liljeberg, L. (2008), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04", Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala.
- Det konglige kommunal- och regionaldepartement (2005), *Lov om introduksjonsordning og norskopplaering for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*, Det konglige kommunal- og regionaldepartement, Oslo.
- Dingu-Kyrklund, E. (2001), "Värdering av utländska högskoleutbildningar och dess effekter – verksamhet, utveckling, roll – en samlad syn", CEIFO, Stockholms universitet, Stockholm.
- Djuve, A.B. (2003), "Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere – integrering eller overgrep?", *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 20, 3–11.
- Djuve, A.B. och Kavli, H.C. (2000), "Styring over eget liv! Levekår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid", Fafo-report 344, Oslo.
- Djuve, A.B. och Kavli, H.C. (2007), "Styringintegrering i Danmark, Sverige og Norge, Felles utfordringer – like løsninger?", TemaNord 2007:575, Nordiskt ministerråd, Köpenhamn.
- DS 2003:23, *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande*, Fritzes, Stockholm.

- DS 2008:19, *Sfi-bonus – stimulans för nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska*, Fritzes, Stockholm.
- Dustmann, C. (1994), "Speaking fluency, writing fluency, and the earnings of immigrants", *Journal of Population Economics*, 7, 133–156.
- Dustmann, C. och Fabbri, F. (2003), "Language proficiency and labour market performance of immigrants in the UK", *Economic Journal*, 113, 695–717.
- Edholm, C. och Häglund, P. (1999), *Flaskhals eller överdrivet formulerade krav – en analys av arbetsgivarnas krav vid rekrytering*, Ura 1999:17, Ams, Stockholm.
- Edin P.-A., Fredriksson, P. och Åslund, O. (2003), "Ethnic enclaves and the economic success of immigrants: Evidence from a natural experiment", *Quarterly Journal of Economics*, 118, 329–357.
- Edin P.-A., Fredriksson, P. och Åslund, O. (2004), "Settlement policies and the economic success of immigrants", *Journal of Population Economics*, 17, 133–155.
- Edin, P.-A. och Åslund, O. (2001), *Invandrarna på 1990-talets arbetsmarknad, i Ofärd i välfärden*, Kommittén Välfärdsbokslut, SOU 2001:54, Stockholm.
- Ekberg, J. (2006), "Försvårar arbetsrätten för invandrarna på arbetsmarknaden?", i Rauhut, D. och Falkenhall, B. (red), *Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt*, A2005:16, ITPS, Östersund.
- Ekberg, J. (2009), *Invandringen och de offentliga finanserna*, Rapport till expergruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:3, Stockholm.
- Ekberg, J. och Gustafsson, B. (1995), *Invandrare på arbetsmarknaden*, SNS förlag, Stockholm.
- Ekberg, J. och Ohlsson, R. (2000), "Flyktingars arbetsmarknad är inte alltid nattsvart", *Ekonomisk Debatt*, 28, 431–439.
- Ekberg, J. och Rooth, D.-O. (2004), *Yrke och utbildning på 2000-talets arbetsmarknad – skillnad mellan inrikes och utrikes födda personer*, Bilaga till Rapport integration 2003, Integrationsverket, Norrköping.
- Ekström, E. (2001), "Arbetsgivarnas rekryteringsbeteende", Rapport 2001:3, IFAU, Uppsala.
- Eriksson, S. (2007), *Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund: En kunskapsöversikt*, DS 2007:4, Fritzes, Stockholm.

- Eriksson, S. och Lagerström, J. (2007), "Detecting discrimination in the hiring process: Evidence from an internet-based search channel", Working paper 2007:29, Uppsala universitet, Uppsala.
- Federal Office for Migration and Refugees (2005), *Concept for a nation-wide integration course*, Federal Office for Migration and Refugees, Nuremberg.
- Federal Office for Migration and Refugees (2007), *Integration in Germany – supporting networking dialogue*, Federal Office for Migration and Refugees Nuremberg.
- Ferrer, A., Green, D.A. och Riddell, W.C. (2006), "The effect of literacy on immigrant earnings", *Journal of Human Resources*, 41, 380–410.
- Ferrer, A. och Riddell, W.C. (2008), "Education, credentials, and immigrant earnings", *Canadian Journal of Economics*, 41, 186–216.
- Friedberg, R. (2000), "You can't take it with you? Immigrant assimilation and the portability of human capital", *Journal of Labor Economics*, 18, 221–251.
- Frijters, P., Shields, M. och Wheatly-Price, S. (2005) "Job search methods and their success: A comparison of immigrants and natives in the UK", *Economic Journal*, 115, F359–F376.
- Forslund, A. och Vikström, J. (2010), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, Bilaga till Långtidsutredningen 2011, Stockholm.
- Gundhäll Wood, A. (2004), *Värdering av utländska högskoleutbildningar 1991–1998*, Rapportserie 2002:11, Integrationsverket, Norrköping.
- Hagström, M. (2009), "Winners and Losers? The outcome of the dispersal policy in Sweden, i Bevelander", P., Hagström, M. och Rönnqvist, S., *Resettled and included? – The employment integration of resettled refugees in Sweden*, MIM, Malmö.
- Hammarstedt, M. och Shukur, G. (2007), "Immigrants' relative earnings in Sweden – a quantile regression approach", *International Journal of Manpower*, 28, 456–473.
- Harkman, A. och Sahin, G. (2003), Arbetsgivarnas användning av Arbetsförmedlingens internetkanaler, i *Att söka jobb och arbetskraft på www.ams.se – om betydelsen av arbetsförmedlingens internetjänster på arbetsmarknaden*, Ura 2003:7, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

- Hartog, J. och Zorlu, A. (2009), "How important is homeland education for refugees' economic position in the Netherlands", *Journal of Population Economics*, 22, 219–246.
- Hensvik, L., Nordström Skans, O. och Åslund, O. (2009a), "Sådan chef, sådan anställd – rekryteringsmönster hos invandrade och infödda chefer", Rapport 2009:24, IFAU, Uppsala.
- Hjerm, M. (2002), *Ett förlorat 1990-tal, Invandrarnas situation på den svenska arbetsmarknaden under perioden 1990–1996*, Integrationsverkets rapportserie 2002:06, Integrationsverket, Norrköping.
- Håkansson, K. (2001), "Språngbräda eller segmentering? En longitudinell studie av tidsbegränsat anställda", Rapport 2001:1, IFAU, Uppsala.
- Höglund, S. (1998), "Svensk forskning om diskriminering i arbetslivet 1990–1996 – en kunskapsöversikt", RALF, Stockholm.
- Höglund, S. (2002), "Mångfaldens praktik II: Kunskapsöversikt över svensk forskning om rekrytering, kvalifikationsvärdering och kompetenshantering 1990–2001, särskilt forskning som kan belysa eventuell diskriminering", Occasional papers and reprints on ethnic studies 16, CEUS, Norrköping.
- Inrikesministeriet (2008), *Statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen*, Finska inrikesministeriet, Helsingfors.
- Integrationsverket (2002a), *Arbetsrättslagarna i praktiken – hur drabbade nedskärningarna de invandrade?*, Integrationsverkets rapportserie 2002:12, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2002b), *Ett steg bakåt*, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2002c), *Hur togs de emot? Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999*, Rapport 2002:04, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2002d), *Utveckling av introduktionen år 2001*, Stencilserie 2002:03, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2003a), *Rapport integration 2002*, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2003b), *Systemfel! – Ett ersättningsystem i obalans*, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2003c), *Utveckling av introduktionen av nyanlända invandrare år 2002*, Rapport 2003:02, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2004a), *Rapport integration 2003*, Integrationsverket, Norrköping.

- Integrationsverket (2004b), *Integration – var god dröj*, Rapport 2004:01, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2004c), *Introduktion – men inte för alla*, Rapport 2004:02, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2005a), *Statistikrapport 2004*, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2005b), *Introduktion för nyanlända invandrare*, Rapport 2005:01, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2006a), *Rapport integration 2005*, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2006b), *Organisering av integrationspolitiken – översikt av politiken i några olika länder*, Dnr: INT-11-06-917, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2006c), *Upplevelser av etnisk diskriminering hos utrikes födda personer i Sverige 2005*, Integrationsverket, Norrköping.
- Integrationsverket (2007), *Ett förlorat år*, Integrationsverkets stencilserie 2007:05, Integrationsverket, Norrköping.
- Ioannides, I.M. och Loury, L.D. (2004), "Job information networks, neighborhood effects, and inequality", *Journal of Economic Literature*, 42, 1056–1093.
- Johansson, P. och Åslund, O. (2006a), "Virtues of SIN – effects of an immigrant workplace introduction program", Working paper 2006:7, IFAU, Uppsala.
- Johansson, P. och Åslund, O. (2006b), "Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – teori, praktik och effekter", Rapport 2006:6, IFAU, Uppsala.
- Jonsson, A. och Walette, M. (2001), "Är utländska medborgare segmenterade mot atypiska arbeten?", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 7, 153–168.
- Jusek (2009), *Ge mer plats för invandrade akademiker*, Jusek, Stockholm.
- Justitie Immigratie- en Naturalisatiedienst (2009), *Annual policy report 2008 – developments in dutch migration and asylum policy*, Rijswijk.
- Kavle, H., Hagelund, A. och Bråthen, M. (2007), "Med rett till å laere og plikt till å delta", Fafo-rapport 2007/34, Fafo, Oslo.
- Kennerberg, L. (2009), "Hur försörjer sig nyanlända invandrare som inte deltar i sfi?", Rapport 2009:19, IFAU, Uppsala.
- Kennerberg, L. och Sibbmark, K. (2005), "Vilka deltar i svenska för invandrare?", Rapport 2005:13, IFAU, Uppsala.

- Kennerberg, L. och Åslund, O. (2010), "Sfi och arbetsmarknaden", Rapport 2010:10, IFAU, Uppsala.
- Kluwe, J. (2006), "The effectiveness of European active labor market policy", RWI discussion papers no. 37, RWI, Essen.
- Kluwe, J. (2010), "The effectiveness of European active labor market programs", *Labour Economics*, kommande.
- Knocke, W. (2003), *Rekrytering för mångfald*, Bilaga till Rapport integration 2003, Integrationsverket, Norrköping.
- Knocke, W. och Hertzberg, F. (2000), *Mångfaldens barn söker sin plats: En studie om arbetsmarknadschanser för ungdomar med invandrarbakgrund*, Svartvitts förlag, Stockholm.
- Lange, A. (2000), *Diskriminering, integration och etniska relationer*, Integrationsverket, Norrköping.
- Larsson, L. och Lindén, J. (2006), "Arbetslösas sökbetaende enligt AKU", IFAU, Uppsala.
- le Grand, C. och Szulkin, R. (2002), "Permanent disadvantage or gradual integration: Explaining the immigrant-native earnings gap in Sweden", *Labour*, 16, 37–64.
- Lennartsson, R. (2007), "Mellan hopp och förtvivlan – Erfarenheter och strategier i väntan på asyl", NTG-asyl & integrations skriftserie, nr 4/2007, *NTG-asyl & integration*, Stockholm.
- Lundh, C. (2005), *Invandringen till Sverige*, SNS förlag, Stockholm.
- Lundh, C. och Ohlsson, R. (1999), *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*, SNS förlag, Stockholm.
- Migrationsverket (2010), *Årsredovisning 2009*, Migrationsverket, Norrköping.
- Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs (2005), *Consolidation of the act of integration of aliens in Denmark*, Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, Köpenhamn.
- Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs (2006), *International migration and Denmark*, SOPEMI report to OECD 2006, Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, Köpenhamn.
- Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs (2009a), *Effectiveness measurement of Danish municipalities integration policies from 1999 to 2007*, Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, Köpenhamn.

- Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs (2009b), *Integration 2009 – Nine focus areas*, Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, Köpenhamn.
- Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs (2009c), *Veiledning om introduktionsprogrammet m.v. efter integrationsloven*, Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, Köpenhamn.
- Musterd, S. (2003), "Segregation and integration: A contested relationship", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29, 623–641.
- Myndigheten för skolutveckling (2005), *Vid sedan av eller mitt i – om undervisning av för sent anlända elever i grund- och gymnasieskolan*, Myndigheten för skolutveckling, Stockholm.
- Myrberg, M., Gustavsson, A.-L. E. och Ericsson, Å. (2000), *International adult literacy survey – invandrades läs-, skriv- och räkneförmåga på svenska*, Rapport till Skolverket och Kunskapslyftskommittén, Läspedagogiska institutet EMIR, Linköpings universitet, Linköping.
- Mörk, E. (2010), *Från socialbidrag till arbete – Hur kan vägen underlättas?*, bilaga till Långtidsutredningen 2011, Stockholm.
- Nekby, L. (2002), "Employment convergence of immigrants and natives in Sweden", Working Paper 2002:9, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm.
- Nekby, L. (2006), "Att mäta diskriminering", i Neergaard, A. (red) *På tröskeln till lönearbete – diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*, SOU 2006:60, Stockholm.
- Nekby, L. (2008), *Active labor market policies for the integration of youths and immigrants into the labor market – the Nordic experience*, Report for the UN economic commission for Latin America and the Caribbean, UN, Santiago.
- Nekby, L. och Özcan, G. (2006), *Utbildning och arbetsmarknad – är den svenska utbildningen lika för alla?*, Expertbilaga till Rapport integration 2005, Integrationsverket, Norrköping.
- Nordin, M. (2007), "Invandrades avkastning på utbildning i Sverige", Rapport 2007:10, IFAU, Uppsala.
- Nordin, M. (2009), "Immigrants' returns to schooling in Sweden", *International Migration*, kommande.
- Nordström Skans, O. (2004), "Scaring effects of the first labour market experience: A sibling based analysis", Working Paper 2004:14, IFAU, Uppsala.

- Nordström Skans, O och Åslund, O. (2006), "Ses vi på jobbet? Etnisk segregation mellan arbetsplatser 1985–2002", *Ekonomisk Debatt*, 34(6), 43–55.
- Nordström Skans, O. och Åslund, O. (2009), *Segregationen i storstäderna*, SNS välfärdsrapport 2009, SNS förlag, Stockholm.
- Nordström Skans, O. och Åslund, O. (2010), "Will I see you at work? Ethnic workplace segregation in Sweden 1985–2002", *Industrial & Labor Relations Review*, 63, 471–493.
- OECD (2000), *Literacy in the information age – final report of the international adult literacy survey*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *Learning a living – first results of the adult literacy and life skills survey*, OECD, Paris.
- OECD (2007), *Jobs for immigrants – Labour market integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *Labour market integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, OECD, Paris.
- OECD (2009a), *Jobs for immigrants – Labour market integration in Norway*, OECD, Paris.
- OECD (2010), *Trends in international migration*, SOPEMI, OECD, Paris.
- Okeke, S. (2005), *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen*, Ura 2005:6, Ams, Stockholm.
- Olli Segendorf, Å. (2005a), "Job search by immigrants in Sweden", i Olli Segendorf, *Job search strategies and wage effects for immigrants*, Avhandlingsserien 65, SOFI, Stockholms universitet, Stockholm.
- Olli Segendorf, Å. (2005b), "Wage effects of search methods for immigrants and natives in Sweden", i Olli Segendorf, *Job search strategies and wage effects for immigrants*, Avhandlingsserien 65, SOFI, Stockholms universitet, Stockholm.
- Ramböll Management AB (2006), *Internationell jämförelsestudie av validering – Validering av utländsk yrkeskompetens i Kanada, Nederländerna och Frankrike*, Expertbilaga till Rapport integration 2005, Valideringsdelegationen och Integrationsverket, Norrköping.
- Regeringens proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen 2009*.
- Regeringen skrivelse 2008/09:24, *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*.
- Riach, P.-A. och Rich, J. (2002), "Field experiments of discrimination in the market place", *Economic Journal*, 112, F480–F518.

- Richardson, K. och van den Berg, G. J. (2002), "The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work", Working paper 2002:8, IFAU, Uppsala.
- Riksdagens revisorer (2000a), *Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad*, Rapport 2000/01:3, Riksdagens revisorer, Stockholm.
- Riksdagens revisorer (2000b), *Arbetsmarknadspolitik för invandrare, Bilaga till Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad*, Rapport 2000/01:3, Riksdagens revisorer, Stockholm.
- Riksrevisionen (2006), *Statliga insatser för nyanlända invandrare*, RiR 2006:19, Riksrevisionen, Stockholm.
- Riksrevisionen (2008), *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en verksamhet med okända effekter*, RiR 2008:13, Riksrevisionen, Stockholm.
- Riksrevisionsverket (2002), *Att etablera sig i Sverige*, Rapport 2002:15, Riksrevisionsverket, Stockholm.
- Robinson, V., Andersson, R. och Musterd, S. (eds.) (2003), *Spreading the 'burden'? A review of policies to disperse asylum seekers and refugees*, The policy press, Bristol.
- Rooth, D.-O. (1999), *Regugee immigrants in Sweden – educational investment and labour market integration*, Doktorsavhandling, Lund Economic Studies 84, Lunds universitet, Lund.
- Rooth, D.-O. (2001), "Etnisk diskriminering och "Sverige-specifik" kunskap – vad kan vi lära oss från studier av adopterade och andra generationens invandrare?", *Ekonomisk Debatt*, 29, 535–546.
- Rooth, D.-O. (2002), "Adopted children in the labour market – discrimination or unobserved characteristics?", *International Migration Quarterly Review*, 40, 71–98.
- Rooth, D.-O. (2006), *Yrkesörklighet för utrikes födda akademiker 1990–2001*, expertbilaga till Rapport integration 2005, Integrationsverket, Norrköping.
- Rooth, D.-O. och Åslund, O. (2005a), "11 september och etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden", *Ekonomisk Debatt*, 33(1), 5–15.
- Rooth, D.-O. och Åslund, O. (2005b), "Shifting attitudes and the labor market outcomes of minorities: Swedish experience after 9–11", *Journal of Population Economics*, 18, 603–629.

- Rooth, D.-O. och Åslund, O. (2006), *Utbildning och kunskaper i svenska: Framgångsfaktorer för invandrade?*, SNS förlag, Stockholm.
- Rosholm, M., Røed, K. och Schøne, P. (2006), "Are new work practices and new technologies biased against immigrant workers?", IZA discussion papers no. 2135, IZA, Bonn.
- Rosholm, M., Scott, K. och Husted, L. (2006), "The times they are a-changing', organizational change and immigrant employment opportunities in Scandinavia", *International Migration Review*, 40, 318–347.
- Runeson, C. och Åslund, O. (2002), "Follow-up of the EU's recommendations for integrating immigrants into the labour market", Working paper 2002:4, IFAU, Uppsala.
- Salonen, T. och Ulmestig, R. (2004), "Nedersta trappsteget – en studie av kommunal aktivering", Rapportserie i social arbete 001 2004, Växjö universitet, Växjö.
- Sarvimäki, M. och Hämmäläinen, K. (2010), "Assimilating immigrants: The impact of an integration program", CReAM discussion paper series CDP no. 19/10, London.
- SCB (2009a), *Integration – utrikes födda på arbetsmarknaden*, Integration: rapport 2, SCB, Stockholm.
- SCB (2009b), *Invandrares flyttmönster*, SCB, Stockholm.
- SCB (2010a), *Födda i Sverige – ändå olika? – Betydelsen av födelse-land*, Demografiska rapporter 2010:2, SCB, Stockholm.
- SCB (2010b), *Sveriges framtida befolkning 2009–2060*, SCB, Stockholm.
- Schoeni, R. (1997), "New evidence on the economic progress of foreign-born men in the 1970s and 1980s", *Journal of Human Resources*, 32, 683–740.
- Schröder, L. och Sahin, G. (2007), "Närmar sig och fjärrar sig", Integrationsverkets stencilserie 2007:12, Integrationsverket, Norrköping.
- Scott, K. (1999), *The immigrant experience: Changing employment and income patterns in Sweden 1970–1993*, Doktorsavhandling, Lunds universitet, Lund.
- Sibbmark, K. och Åslund, O. (2006), "Vad för vem och hur gick det sen? En kartläggning av arbetsförmedlingens insatser för utrikes födda under 2005", IFAU, Uppsala.
- Skedinger, P. (2007), "Minimilöners effekter på sysselsättning och löner – en översikt", *Arbetsmarknad&Arbetsliv*, 13(2), 41–56.

- Skedinger, P. (2008a), "Effekter av anställningsskydd – en översikt", *Ekonomisk Debatt*, 36(7), 5–18.
- Skedinger, P. (2008b), *Effekter av anställningsskydd – vad säger forskningen?*, SNS förlag, Stockholm.
- Skedinger, P. (2008c), *En exkluderande arbetsmarknadsmodell? – Den svenska arbetsmarknadens trösklar i ett globalt perspektiv*, Underlagsrapport nr 24 till Globaliseringsrådet, Globaliseringsrådet, Stockholm.
- Skolverket (2000), *The foundation for lifelong learning – a comparative international study of adult skills in understanding and using printed and written information*, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2002), *Redovisning av regeringsuppdrag: Validering av utländsk yrkeskompetens*, Rapport 01-2001:03631, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2007), *PISA 2006, 15-åringars förmåga att förstå, tolka och reflektera – naturvetenskap, matematik och läsförståelse*, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2009a), *Tabeller för officiell statistik över deltagare i svenskundervisning för invandrare*, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2009b), *Utbildningsresultat – Riksnivå*, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2010), *Utbildningsresultat – Riksnivå*, Skolverket, Stockholm.
- Sohlman, Å. (2006a), *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration*, Expertbilaga till Rapport integration 2005, Integrationsverket, Norrköping.
- Sohlman, Å. (2006b), *Styrsystemet och utvärderingar som en del av styrsystemet*, Expertbilaga till Rapport integration 2005, Integrationsverket, Norrköping.
- SOU 1998:165, *Validering av utländsk yrkeskompetens*, Fritzes, Stockholm
- SOU 2001:78, *Validering av vuxnas kunskap och kompetens*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:75, *Etablering i Sverige*, Fritzes, Stockholm
- SOU 2003:77, *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*, Fritzes, Stockholm .
- SOU 2008:58, *Egenansvar med professionellt stöd*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2009:19, *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige*, Fritzes, Stockholm.

- SOU 2010:16, *Sverige för nyanlända – världen, välfärdsstat, vardagsliv*, Fritzes, Stockholm.
- Statskontoret (2002), *Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002*, Rapport 2002:29, Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2009), *Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens, En utvärdering av svenska för invandrare*, Rapport 2009:2, Statskontoret, Stockholm.
- Svantesson, E. (2006), “Determinants of immigrants’ early labor market integration”, Working paper series no 2 2006, Örebro universitet, Örebro.
- Svantesson, E. och Aranki, T. (2006), “Do introduction programs affect the probability of immigrants getting work?”, Working paper series no 3 2006, Örebro universitet, Örebro.
- Svenskt Näringsliv (2010), *Arbetsmarknad och integration*, Svenskt Näringsliv och SACO, Stockholm.
- Thorud, E. (2009), *International Migration 2008–2009*, SOPEMI Report for Norway, Department of Migration, Ministry of Justice, Oslo.
- Ulmestig, R. (2006), *Kommunal arbetsmarknadspolitik i ett integrationsperspektiv*, Expertbilaga till Rapport integration 2005, Integrationsverket, Norrköping.
- Valideringsdelegationen (2005), *Lägesbeskrivning och redovisning av utvecklingen inom validering*, Valideringsdelegationen, Norrköping.
- Valideringsdelegationen (2008), *Valideringsdelegationens slutrapport*, Valideringsdelegationen, Norrköping.
- Vilhelmsson, R. (2002), “Ethnic differences in the Swedish youth labor market” i Vilhelmsson, R. *Wages and unemployment of immigrants and natives in Sweden*, avhandlingsserien 56, SOFI, Stockholms universitet, Stockholm.
- Zegers de Beijl, R. (red) (2000), *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market – comparative study of four European countries*, ILO, Genève.
- Åberg, R. (1999), Balansen mellan arbetskraftens utbildningsnivå och jobbets kvalifikationskrav – ett struktur- eller konjunkturproblem?, i *Kontrakt för arbete – rättvisa och tydliga regler för arbetslöshetsförsäkringen*, Bilaga 2, DS 1999:58, Stockholm.
- Åslund, O. (2005), “Now and forever? Initial and subsequent location choices of immigrants”, *Regional Science & Urban Economics*, 35, 141–165.

- Åslund, O., Hensvik, L., och Nordström Skans, O. (2009), "Seeking similarity: how immigrants and natives manage at the labor market", Working paper 2009:24, IFAU, Uppsala.
- Åslund, O. och Nordström Skans, O. (2007), "Do anonymous job application procedures level the playing field?", Working paper 2007:31, IFAU, Uppsala.
- Åslund, O. och Rooth, D.-O. (2007), "Do when and where matter? Initial labor market conditions and immigrant earnings", *Economic Journal*, 117, 422– 448.
- Åslund, O., Östh, J. och Zenou, Y (2010), "How important is access to jobs? Old question – Improved answer", *Journal of Economic Geography*, kommande.
- Österberg, T. (2000), *Economic perspectives on immigrants and intergenerational transmissions*, Doktorsavhandling, Ekonomiska studier 102, Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs universitet, Göteborg.

Appendix: Integrationsinsatser i andra europeiska länder⁶²

Danmark⁶³

Bosättning:

Immigrationsmyndigheten bestämmer i vilken kommun en flyktinginvandrare ska bo. Placeringarna sker för att uppnå en god geografisk spridning, och hänsyn tas till individens önskemål, personliga omständigheter samt arbetsmarknadsmöjligheterna. Den som flyttar från den tilldelade kommunen under de tre första åren riskerar att förlora rätten att delta i introduktionsprogrammet (och därmed rätten till bidrag). Anhöriginvandrare får bosätta sig där de anhöriga bor.

Integrationsprogram:

I princip alla invandrare från länder utanför EEA som är minst 18 år ska erbjudas att delta i ett kommunalt introduktionsprogram. Aktivt deltagande på heltid är obligatoriskt och programmet ska omfatta högst tre år. Den som inte deltar riskerar nedsättning i integrationsersättningen och/eller att inte få ett permanent uppehållstillstånd. Omfattningen och innehållet fastslås i ett integrationskontrakt och ska baseras på en bedömning av individens förutsättningar och behov med fokus på en snabb arbetsmarknadsanpassning. Innehållet består av undervisning i danska och arbetsmarknadsaktiviteter. Arbetsmarknadsaktiviteterna består av tre delar: Vägledning och uppgradering, arbetsträning och subventionerad

⁶² Se även SOU 2008:58.

⁶³ Se Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs (2005, 2006, 2009a, 2009b, 2009c) och OECD (2007).

sysselsättning. Deltagarna får en introduktionsersättning, vilken är lägre än socialbidragsnivån. En del av ersättning får behållas om deltagaren arbetar. Ersättningen till kommunerna är delvis kopplad till om deltagarna får ett jobb, börjar en utbildning eller klarar ett prov i danska inom treårsperioden. Kommunerna har en stor frihet att utforma integrationsprogrammen, men man har ett väl utbyggt system för kommunjämförelser av sysselsättningsutfallet (så kallad benchmarking).

Språkträning:

Kommunerna är skyldiga att erbjuda alla invandrare undervisning i danska under tre år. Det finns tre studievägar bestående av sex moduler och varje studieväg avslutas med ett nationellt slutprov. Undervisningen ska kunna kombineras med arbete och annan utbildning. Omfattningen är runt 2 000 timmar (dvs. 1,2 år på heltid).

Validering:

Invandrare med formell utbildning från utlandet är rätt att få sin utbildning kostnadsfritt värderad av CIRIUS. Utvärderingen dokumenteras i en kort redogörelse som jämför ett utländskt certifikat, diplom eller examen med närmaste danska motsvarighet vad gäller nivå och ämne. Ett antal regionala kunskapscenter utvärderar dessutom reell kompetens. Dessa verksamheter bedrivs i samarbete med arbetsgivarorganisationer och fackförbund, sker ute på företag, och kan dokumenteras i kompetenskort. Det finns även en informationsportal på internet om detta (www.kompetenceafklaring.dk).

Norge ⁶⁴*Bosättning:*

Invandrare som beviljats uppehållstillstånd får i princip själv välja var de vill bosätta sig, men de som inte kan ordna sin egen försörjning och boende placeras i en kommun.

Integrationsprogram:

Flyktingar mellan 18 och 55 år som saknar grundläggande kvalifikationer har en rätt och en skyldighet att delta i ett individanpassat introduktionsprogram under upp till två år (tre år i vissa fall). Den som inte deltar riskerar att inte få introduktionsersättning. Även anhöriga till flyktingar som anländer inom fem år har rätt att delta. Programmet ska bestå av språkundervisning i norska, samhällsinformation och förberedelser för arbete och/eller utbildning. Innehållet fastslås i en introduktionsplan. Deltagarna erhåller en introduktionsersättning som är högre än socialbidraget. Bidraget reduceras inte av andra inkomster.

Språkträning:

Kommunerna är skyldiga att erbjuda kostnadsfri utbildning i norska till alla invandrare från länder utanför Norden/EU/EEA (övriga har ingen rättighet att delta). Deltagande är obligatoriskt för flyktingar och deras anhöriga mellan 16 och 55 år, och omfattar 250 timmar undervisning i norska och 50 timmar samhällsinformation. De som är mellan 55 och 67 år har rätt men inte skyldighet att delta. Deltagandet ska ske under de tre första åren. Den som har behov ska därutöver erbjudas ytterligare 2 700 timmar undervisning i norska. En mindre del av den kommunala ersättningen är kopplad till utfallet.

⁶⁴ Se Det konglige kommunal- och regionaldepartement (2005), Thorud (2009), och OECD (2009b).

Validering:

Genom NOKUT erbjuds validering av utländsk utbildning. Resultatet av utvärderingen ges som ECTS poäng och ett beslut om utbildningen är ekvivalent med en norsk examen. Det finns även ett system för validering av reell kompetens, men det är främst inriktat mot de som vill börja en högre utbildning och saknar nödvändiga formella meriter.

Finland⁶⁵

Kommunerna har en skyldighet att upprätta en integrationsplan för nyanlända som är arbetslösa eller som får socialbidrag och planen ska omfatta de tre första åren (kan förlängas med två år vid behov). Kommunerna har full frihet att själv utforma integrationsprogrammen, och det finns därför stora skillnader mellan kommuner. Programmen kan innehålla undervisning i finska eller svenska, samhällsinformation, utbildning och andra insatser som stödjer en arbetsmarknadsetablering. Den som har en integrationsplan ska erhålla ett integrationsstöd.

Nederländerna⁶⁶

Nederländerna erbjuder inte något egentligt introduktionsprogram. Invandrare har dock en skyldighet att klara ett integrationsprov som testar den invandrades kunskaper i det holländska språket och om det holländska samhället. Även invandrare som kommit till Nederländerna tidigare och saknar kunskaper i holländska omfattas. Invandrarna får i princip själva välja integrationskurser på den privata marknaden. I princip ska deltagaren bekosta de kurser som krävs själv, men en del av kostnaden betalas tillbaka när deltagarna klarat provet. De som får socialbidrag m.fl. undantas dock vanligen från kravet på att betala. Under den senaste tiden har dessa regler ändrats något och kommunerna har numera återigen rätt att erbjuda (och kräva) deltagande i kommunala integrationsprogram (enligt den så kallade deltaplanen). Den som inte klarar provet inom vissa fastlagda tidsgränser (3,5–5 år) riskerar böter och kan få

⁶⁵ Se Inrikesministeriet (2008).

⁶⁶ Se Justitie immigratie- en naturalisatiedienst (2009) och OECD (2008).

svårigheter att få permanent uppehållstillstånd. Generellt erbjuds inga speciella insatser för att underlätta arbetsmarknadsetableringen. Socialbidragstagare kan dock erbjudas språkträning på arbetsplatser eller i kombination med praktik. Det finns dock inga incitament för de som erbjuder kurser att uppnå en snabb arbetsmarknadsetablering då alla incitament är kopplade till andelen som klarar integrationsprovet. Anhöriginvandrare måste i många fall klara ett integrationsprov före inresan i landet.

Nederländerna har ett relativt väl utvecklat system för validering. Det finns ett informationscentrum för validering som den som vill få sin utländska utbildning validerad kan vända sig till. Validering sker sedan hos två olika myndigheter: Yrkesutbildning på gymnasienivå och vuxenutbildning respektive allmän gymnasieutbildning och högre utbildning. Valideringen är kostnadsfri för arbetslösa personer. Validering kan resultera i en holländsk akademisk examen om ekvivalens kan fastslås. Validering av annan reell kompetens förekommer, men i mindre grad. Verksamheten, som är riktad till alla holländare, koordineras genom ett nationellt centrum för ackreditering av förvärvad kompetens.

Belgien ⁶⁷

I Belgien sker integrationsinsatserna på regional nivå. I Flamländerna har nyanlända en rätt och en skyldighet att delta i ett ettårigt introduktionsprogram. Målgruppen för programmet inkluderar även utrikes födda som bott i landet en tid, men som erhåller socialbidrag. Den som inte deltar riskerar symboliska böter. Ett individuellt integrationsprogram utformas och dokumenteras i ett kontrakt. Programmet innehåller samhällsorientering, språkkurser och arbetsmarknadsorientering. Språkkurserna omfattar runt 90–180 timmar. Efter introduktionen kan deltagarna gå vidare till olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vilka kan inkludera språkkurser i ytterligare 120–400 timmar. I övriga två regioner är insatserna mindre omfattande.

⁶⁷ Se OECD (2008).

Frankrike⁶⁸

Invandrare har rätt och skyldighet att delta i ett introduktionsprogram. Programmet inleds med att ett kontrakt skrivs (mottagnings- och integrationskontraktet) och omfattar sedan ett år (som kan förlängas en gång) och innehåller ett antal sessioner om det franska samhället samt 200 till 400 timmars språkundervisning i franska. Programmet kan även omfatta utvärdering av deltagarens kompetens, men validering av utländsk utbildning och erfarenhet är inte speciellt väl utvecklad. Försörjningen för flyktingar sker via socialbidrag.

Tyskland⁶⁹

Invandrare från länder utanför EU har rätt, och i många fall skyldighet, att delta i ett integrationsprogram om det inte är uppenbart att ett sådant behov inte finns. I mån av plats har även de som invandrat tidigare rätt att delta. Invandrare med bristande kunskaper i tyska som lever på socialbidrag kan åläggas att delta, annars riskerar de att få socialbidraget reducerat. Programmet består av 600 timmars språkundervisning (kan förlängas med 300 timmar för dem som inte klarar slutprovet) och en orienteringskurs på 45 timmar om tysk historia, kultur och politiska system. Kursen avslutas med ett slutprov. Kurserna tillhandahålls vanligen av halvstatliga eller privata organisationer. Under de tre första åren erbjuds också rådgivning. I övrigt sker integrationsinsatserna i hög grad på regional/lokal nivå och kan bestå av språkträning, utbildning, yrkeskvalificering, rådgivning och stöd till integration i samhället i övrigt. Utrikes födda har tillgång till samma arbetsmarknadsåtgärder som övriga medborgare. Försörjning sker genom det vanliga systemet för socialbidrag.

⁶⁸ Se OECD (2008).

⁶⁹ Se Federal office for migration and refugees (2005, 2007) och OECD (2007).

The Swedish labor market for foreign-born people – Summary

In recent decades, the number of foreign-born people in Sweden has increased rapidly, and today the group constitutes more than 14 percent of the total population. Many of the newly arrived immigrants are refugees or relatives to refugees. The integration of immigrants into the Swedish society and labor market is currently one of the most important issues facing policymakers. A successful integration policy requires that newly arrived immigrants quickly find suitable jobs. However, looking at today's labor market situation, it is clear that many immigrants succeed significantly worse than natives: The employment rate is lower, the unemployment rate is higher, more people are out-of-the labor force, and many of those employed have low-skilled jobs.

To improve the current situation, it is important to have a clear picture of why immigrants succeed worse than natives in the labor market. The purpose of this report is to give an overview of what we, based on Swedish and international research, know about the situation for immigrants in the Swedish labor market. The report focuses on refugees and their relatives, and has four main objectives: (i) To describe the current labor market situation for immigrants, (ii) to identify and discuss the reasons why employment is lower for immigrants than for natives, (iii) to describe and discuss the policies which are currently used to support the labor market integration of immigrants, and (iv) to draw conclusions about how these policies may be improved.

Over time, immigration to Sweden has shifted from mainly labor migration from European countries to mainly refugee and family migration from non-OECD countries. At the same time, the labor market situation for immigrants has worsened significantly. In 2009, the employment rate for natives and immigrants were 75.7 and 62.5 percent, respectively. The employment rate is

especially low for refugees from non-OECD countries. Even ten years after the time of migration, the employment rate is less than 50 percent in some immigrant groups. Compared with other countries, the difference in employment between natives and immigrants in Sweden is big.

There are many factors which may explain the current labor market situation for immigrants in Sweden. The report discusses the importance of five types of factors: (i) Human capital (education, labor market experience and language skills), (ii) norms, choice of search method /intensity and access to informal networks, (iii) employers' requirements to consider an applicant employable, (iv) ethnic discrimination, and (v) policy interventions. From the discussion, it is concluded that the following factors are especially important for understanding the differences in labor market outcomes between immigrants and natives:

- *Lack of language skills.* Many studies show that a thorough knowledge of the language spoken in the country is crucial for success in the labor market. The studies show that the 'employment and wage premiums' of good language skills are substantial. There are many indications that a substantial fraction of the immigrants lack sufficient skills in Swedish, and that this affects their labor market outcome. This explanation is most important for newly arrived immigrants, but there are indications that other immigrants also have poor language skills.
- *Lack of access to informal networks.* It is well-known that many vacancies are filled through informal search channels, which means that job seekers who do not have access to such contacts will have a lower chance of finding jobs. Several studies show that the networks of immigrants are different, and that this affects their labor market outcome. This explanation is important both for newly arrived immigrants and for immigrants who have lived in Sweden for a long time but have been unsuccessful in the labor market.
- *High requirements to be considered as employable.* Globalization, technological advances and other changes have resulted in both the elimination of many low-skilled jobs and increased requirements in terms of language skills and formal education in many occupations. There are many indications that at least some immigrants have a difficult time meeting these requirements. This explanation is most important for newly arrived

immigrants with low skills, but even immigrants with high skills may be affected if employers find it difficult to evaluate foreign education and other skills.

- *Ethnic discrimination.* Many studies show that there exist ethnic discrimination in the labor market, but it is still unclear how extensive it is and what kind of discrimination is most common. However, the existing evidence suggests that both preference-based and statistical discrimination occur. This explanation is important for all immigrants, but especially for immigrants from non-OECD countries.
- *Poorly designed policy measures.* Studies indicate that poorly designed policy interventions may have made the situation worse, for example, by creating lock-in effects (see the discussion below). This explanation is most important for newly arrived immigrants who spend most of their time enrolled in introduction programs, but may also affect other immigrants who need support to succeed in the labor market.

It is thus clear that the current labor market situation for immigrants is explained by factors associated with the immigrants themselves (i.e. supply factors), such as language skills, access to networks, factors associated with the recruiting employers (i.e. demand factors), such as the choice of recruitment methods, requirements for employability and discrimination, and policy interventions (i.e. policy factors). Many of these factors are difficult to measure, and thus it is difficult to draw clear conclusions about their relative importance. Moreover, it is likely that many of these factors are related and mutually reinforcing.

Many of the factors identified as important for understanding the current situation for immigrants in the Swedish labor market are affected by policy interventions both directly and indirectly. In Sweden, the starting point for policy measures is that they should be general. This means that immigrants with residence permits have access to the same activities offered to all Swedes, including the extensive labor market programs. However, newly arrived immigrants are also offered a number of specific measures both before and after they have received their residence permits. During the often long period when the asylum applications are evaluated, some activities are offered by the Migration Board. Those who get residence permits as refugees and their relatives then typically spend several years participating in introduction programs. Cur-

rently, the municipalities are responsible for these programs, but from December 2010 the Public Employment Service will take over this responsibility. The contents of the introduction programs are adapted to the participants, and include language training, civic studies and labor market activities. In most cases, these programs last for at least two years. Obviously, it is important that these activities are designed to help the participants quickly find suitable jobs, but there is a clear risk that poorly designed activities instead create lock-in effects. Thus an important issue is what we know about the effects of today's extensive, and costly, policy interventions, and how they may be improved.

The report discusses in detail activities offered while the asylum applications are evaluated, the decision of where in Sweden the refugees settle, introduction programs for newly arrived refugees and their relatives, language education, validation of foreign education and other skills, and active labor market policies. For each activity, the regulatory framework is briefly described, the evaluations which have been performed are discussed, and conclusions are drawn about how the activities may be improved. A surprising fact is that most of the measures used today have never been evaluated. Thus it is difficult to draw clear conclusions about how the activities optimally should be designed. The discussion shows that, among others, the following factors are important to take into account when policy interventions are designed:

- *It is important that the measures used have a clear labor market focus.* The existing studies indicate that activities which take place close to the labor market (e.g. subsidized employment) are most effective. For such activities, a positive treatment effect for the participants can be expected. Moreover, it is likely that activities which include extensive contacts with the labor market help solve other integration problems, such as poor language skills and lack of access to informal networks. Thus all policies targeted at immigrants should be preceded by a thorough analysis of their expected effects on labor market integration. It is important that all activities in the introduction programs, language education, validation, labor market programs etc. are conducted in, or close to, the labor market. Also, it should be stressed that, since immigrants typically are outsiders in the labor market, crowding out effects should not be a major con-

cern. Instead, carefully designed labor market activities offered to immigrants may even reduce equilibrium unemployment.

- *It is important that the measures used are adapted to the individuals.* Effective labor market integration requires that the activities are designed to give the participants exactly the knowledge, skills and access to networks they need. This requires that the activities are preceded by a thorough mapping of the needs and wishes of the participants and that the activities then, to the largest extent possible, are adapted to the participants. Individualization also requires that the activities are offered promptly so that unnecessary delays are avoided. Thus the mapping should be done early in the integration process, preferably during the time the asylum applications are evaluated, and then quickly be followed by suitable activities within the introduction programs. It is probably best that participation in the activities is voluntary, but that benefits are made contingent on active participation. However, it is important that the individuals have access to correct information before they make their decisions (for example about the labor market situation in different municipalities and in different occupations). It may be argued that increased individualization is difficult to achieve, for example, if the participants have special needs or live in small municipalities, but in such cases cooperation with other actors, both public and private, should be sought. It may also be argued that increased individualization is costly, but the potential gains are probably also substantial in most cases.
- *It is important that the measures used are flexible.* To avoid lock-in effects, it is important that it is possible to combine participation in integration activities with job search and work. Introduction programs, language training and other activities should start immediately after the immigrants arrive in the municipalities, and then be arranged in such a way that they support, and not obstruct, job search and work. If a suitable labor market opportunity arrives, it should be possible to continue language training and other education in evening classes and/or in distance learning so that the labor market entry is not delayed by these activities.
- *It is important that the measures used give both the participants and the organizers incentives to contribute to effective labor market integration. To avoid lock-in effects, it is crucial that the activities offered give all actors involved – participants and organizers –*

strong incentives for labor market entry. Thus it is important that the participants are encouraged to both search for jobs and exit the programs if they find suitable jobs. Also, payment to the organizers of the activities should be linked to the results. Thus there may be scope for more use of bonuses and other incentives to stimulate labor market entry. At the same time, it is important that the incentives are designed carefully so that the organizers do not focus only on the easy cases.

- *It is important that the measures used are designed in collaboration with the major parties in the labor market.* If employers, industry associations and trade unions participate in the design and implementation of the introduction programs, the language education and the validation activities, the likelihood of effective labor market integration increases. It is crucial that certificates of validation or completed language studies are perceived as credible proof that the individuals really have sufficient skills. Such legitimacy requires cooperation when the criteria for approval are designed. It is unfortunate that it is still unclear how firms and others perceive such certificates.
- *It is important that the measures used have clear objectives and a clear order of responsibility.* Effective labor market integration requires that clear goals are associated with the activities offered. However, it is only meaningful to formulate goals if it is possible to measure if they are reached and if one actor is given a clear mandate and responsibility for the fulfillment of each goal. It is widely documented that many of the activities which have been used have lacked both clear objectives and a clear order of responsibility. Thus it is important that the Public Employment Service is given the opportunity to coordinate the activities of other actors in an effective way.
- *It is important that the measures used are continuously and systematically evaluated.* To be able to learn from good examples and avoid repeating mistakes thorough evaluations are needed. This requires that one agency is given the responsibility for this task and that the computer systems needed for such evaluations are put in place. It is striking that so few of the activities used today have been thoroughly evaluated.

These considerations summarize in which directions the activities discussed in detail in the report need to be changed in order to improve the labor market integration of immigrants. In addition to

these activities, interventions in some other areas may also be needed. First, measures to prevent discrimination may be needed since there is clear evidence that there exist ethnic discrimination in the labor market. Thus it is unfortunate that it has proven difficult to find effective ways to prevent discrimination. Second, measures may be needed in the school system. Currently, there are troubling signs that children with a foreign background succeed considerably less well in the schools than other children. Studies show that this is mainly explained by the weak labor market position of the children's parents rather than by their ethnic background, but the result is nevertheless that these children in the future may encounter difficulties in the labor market due to a lack of skills.

To summarize, currently many immigrants have a difficult time finding their place in the Swedish labor market. Some of these people are newly arrived, while others have been in Sweden for a long time. Most of these people want to work and the Swedish society needs them to work, especially given the challenges created by an aging population. Thus a crucial issue for policymakers is to improve the current integration policies so that the immigrants' opportunities to enter the labor market increase.