

Vägen till arbete

Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration

Bilaga 1–4 till Långtidsutredningen 2011

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:88

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

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

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

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23484-6
ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 2011 utarbetas av en arbetsgrupp under Finansdepartementets strukturenhet. Utredningens fokus ligger denna gång på att analysera den svenska arbetsmarknadens funktionssätt med särskild tonvikt på åtgärder för att öka den varaktiga sysselsättningen och minska jämviktsarbetslösheten. I samband med utredningen genomförs ett antal specialstudier på uppdrag av utredningen. Dessa presenteras som självständiga bilagor till Långtidsutredningen. Syftet med bilagorna är dels att de ska bidra till att sprida ny forskning och bidra till debatt om angelägna ekonomisk-politiska frågor, dels utgöra underlag för Långtidsutredningens huvudbetänkande.

Denna volym består av fyra bilagor. Bilagorna behandlar huvudsakligen övergången till sysselsättning för arbetslösa, unga och nyanlända utrikes födda.

Bilaga 1 sammanfattar kunskapsläget vad gäller arbetsmarknadseffekterna av aktiv arbetsmarknadspolitik. Bilagan är utarbetad vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Författare är professor Anders Forslund och filosofie doktor Johan Vikström.

Bilaga 2 diskuterar den svenska ungdomsarbetslösheten och dess koppling till utformningen av den gymnasiala yrkesutbildningen. Bilagan är författad av filosofie doktor Lena Lindahl, ämnessakkunnig vid Finansdepartementet och forskare vid Institutet för social forskning (SOFI) vid Stockholms universitet.

Bilaga 3 analyserar genomströmningen i den svenska universitets- och högskoleutbildningen i ljuset av internationell utbildnings-ekonomisk forskning. Bilagan är författad av professor Roope Uusitalo vid Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) i Helsingfors.

Bilaga 4 diskuterar situationen för nyanlända utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden och sammanfattar lärdomar om de åtgärder som syftar till att underlätta arbetsmarknadsinträdet för denna grupp. Bilagan är författad av filosofie doktor Stefan Eriksson, ämnes-

sakkunnig vid Finansdepartementet och biträdande lektor vid National-ekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Arbetet med långtidsutredningen följs av en rådgivande grupp (Advisory Board) bestående av professorerna John Hassler (ordförande) vid Institutet för internationell ekonomi (IIES) på Stockholms universitet, Francis Kramarz vid Centre de Recherche en Économie et Statistique (CREST) i Paris, Per Krusell vid IIES, Fabrizio Zilibotti vid Zürich universitet och Gerard van den Berg vid Mannheims universitet.

Arbetet med Långtidsutredningen leds av docent Oskar Nordström Skans tillsammans med Stefan Eriksson, Lena Lindahl och professor Eva Mörk, samtliga verksamma vid Finansdepartementet. Särskilt tack riktas till Charlotte Nömmerna och Katja Rehnberg för hjälp med redigering av manus.

Ansvaret för innehåll och bedömningar i Långtidsutredningens bilagor vilar helt på bilagornas författare.

Stockholm i november 2010

Oskar Nordström Skans

Ämnessakkunnig, projektledare Långtidsutredningen 2011

Innehåll

Bilaga 1	Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt	Sid 7
Bilaga 2	Den gymnasiala yrkesutbildningen och inträdet på arbetsmarknaden	Sid 103
Bilaga 3	Vad förklarar svenska universitetsstudenters höga examensålder?	Sid 169
Bilaga 4	Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden	Sid 243

Bilaga 1 till LU2011

Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*

Anders Forslund

Johan Vikström

* Vi tackar John Hassler, Oskar Nordström Skans och Stefan Eriksson för användbara kommentarer.

Innehåll

1	Inledning.....	13
2	Den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken – en översikt	17
2.1	Arbetsmarknadsutbildning.....	17
2.2	Subventionerad sysselsättning.....	18
2.3	Förmedlingsverksamhet	20
2.4	Allmänna garantier.....	20
2.5	Den aktiva arbetsmarknadspolitiken omfattning.....	22
3	Arbetsmarknadspolitiken tänkbara effekter	27
4	Arbetsmarknadsutbildning.....	31
4.1	Diskussion.....	33
5	Subventionerad anställning	37
5.1	Ungdomsprogram.....	39
5.2	Diskussion.....	41
6	Förmedlingsverksamhet	43
6.1	Internationell evidens	45
6.2	Diskussion.....	49

7	Arbetsmarknadspolitikens allmänna jämviktseffekter	51
7.1	Arbetsmarknadspolitikens effekter på matchning	51
7.2	Arbetsmarknadspolitikens direkta undanträngningseffekter.....	52
7.3	Effekter på lönebildningen	54
7.4	Arbetsmarknadspolitikerna och arbetskraftsdeltagandet	55
7.5	Totaleffekter på arbetslösheten	55
7.6	Diskussion	56
8	Obligatoriska program	57
8.1	Internationell evidens.....	59
8.2	Diskussion	60
9	Statistisk profilering och targeting.....	63
9.1	Diskussion	64
10	Privata aktörer.....	67
10.1	Empirisk evidens	70
10.2	Diskussion	71
11	Ska arbetsmarknadspolitikerna göras konjunkturberoende?.....	73
11.1	Empirisk evidens	74
11.2	Diskussion	75
12	Slutsatser och avslutande reflektioner.....	77
12.1	Den nuvarande arbetsmarknadsutbildningen fungerar bra.....	77
12.2	Subventionerade anställningar och förmedlingsverksamhet är viktiga insatser.....	78

12.3	Arbetsmarknadspolitiska program bör ibland användas för att testa arbetsviljan	80
12.4	Vi vet fortfarande lite om vilka arbetslösa som gynnas av vilka program och hur omfattande åtgärderna ska vara.....	80
12.5	Det finns en motsättning mellan en individanpassad arbetsmarknadspolitik och omfattande garantier	81
12.6	Det finns inga enkla vinster med att ha omfattande inslag av kompletterande aktörer	82
12.7	Det behövs mer kunskap om hur arbetsmarknadspolitiken ska anpassas till konjunkturläget.....	83
12.8	Det finns fortfarande ett stort behov av nya studier	84
12.9	Vi kan inte förvänta oss att reformer av den aktiva arbetsmarknadspolitiken får avgörande effekter på sysselsättningen.....	85
Referenser		87
Effects of active labour market policies on employment and unemployment – Summary		95

1 Inledning

En aktiv arbetsmarknadspolitik är sedan länge en av grundbultarna i den svenska sysselsättningspolitiken och Arbetsförmedlingen (tidigare Ams) hanterar både en stor mängd arbetssökande och betydande belopp. Det finns alltså många goda skäl till att sammanställa vad vi vet om politikens effekter.

Kunskap om den aktuella arbetsmarknadspolitikens effekter kan hämtas från olika håll. Vissa program har länge varit en del av den svenska arbetsmarknadspolitik, och handlar det om omfattande insatser som använts under en längre period finns det ofta utvärderingar (om än ibland relativt gamla) av programmet i fråga. Handlar det om program som i stor utsträckning liknar tidigare program (eller kombinationer av tidigare program) kan utvärderingar av dessa program ge en vägledning om de förväntade effekterna av en insats. Handlar det om fundamentalt nya typer av program eller om program som inte tidigare utvärderats kan man ibland gå till utvärderingar av liknande insatser i andra länder. Man måste dock alltid göra en noggrann bedömning av hur generaliserbara resultat som avser andra program eller andra länder är till den aktuella situationen. Detta är ingen trivial uppgift. Vilka slutsatser ska vi dra om den förväntade effekten av ett svenskt program om vi får veta att ett liknande program fungerat bra för fattiga, lågutbildade ensamstående mödrar i USA? Problemen med att generalisera resultat från denna grupp är att många i den gruppen har en social situation som är betydligt besvärligare än vad som är vanligt i Sverige

Calmfors m.fl. (2001, 2002, 2004) inventerade och sammanfattade resultaten i de studier av den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter som var tillgängliga vid 2000-talets början. Det har nu gått ett antal år sedan dess, och det finns därför goda skäl att uppdatera detta arbete med de studier av svenska arbetsmarknadspolitik som tillkommit under de senaste åren. Dessutom var översikten i Calmfors m.fl. begränsad till studier av svensk arbetsmarknadspo-

litik. Detta är en begränsning, då det saknas svenska studier inom ett antal områden där det finns studier av andra länders arbetsmarknadspolitik som enligt resonemanget ovan ibland kan öka kunskapen om effekterna av den svenska politiken.

Syftet med den här översikten är att ge en uppdaterad bild av kunskapsläget när det gäller den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet. För att ge en bakgrund till denna diskussion beskriver kapitel 2 de program och insatser som använts under de senaste decennierna. Kapitlet ger också en översikt över omfattningen och utvecklingen av den svenska arbetsmarknadspolitik. Kapitlet visar att inriktningen på den svenska politiken förändrats på en rad avgörande sätt sedan mitten på 1990-talet. Kapitel 3 ger därefter en allmän beskrivning av syftet med och tänkbara effekter av olika arbetsmarknadspolitiska program. Det visar att det är viktigt att ta hänsyn till att arbetsmarknadspolitik kan tänkas ha många olika direkta och indirekta effekter på sysselsättning och arbetslöshet.

Kapitel 4–6 diskuterar i tur och ordning resultaten för arbetsmarknadsutbildning, subventionerad anställning och förstärkt förmedlingsverksamhet. Vår genomgång av dessa tre områden tar avstamp i huvudresultaten i de studier som behandlades i de tidigare översikterna av Calmfors m.fl. Dessa översikter kompletteras med resultaten i senare svenska studier. Syftet med denna komplettering är att redovisa vilka slutsatser från tidigare studier som verkar vara robusta och vilka som möjligen bör modifieras. En slutsats är att den svenska litteraturen på vissa områden är tämligen begränsad. Det gäller i synnerhet förstärkt förmedlingsverksamhet. På detta område redovisar vi därför också resultat från internationella studier.

Kapitel 7 redovisar evidensen när det gäller så kallade allmänna jämviktseffekter. Utgångspunkten är att många program inte bara påverkar dem som deltar i ett program. Genom effekter på lönebildning, anställningsmönster med mera har programmen också omfattande indirekta effekter på andra arbetslösa och individer i arbete. För att fånga hela effekten på sysselsättning och arbetslöshet är det centralt att ta hänsyn till sådana indirekta effekter.

Förutom dessa frågeställningar som också aktualiserades i Calmfors m.fl. har en rad nya frågeställningar tillkommit. Det handlar om nya insatser – och därmed potentiellt nya frågor – som aktualiserats i senare svenska utvärderingar. Det handlar också om frågeställningar av intresse för den svenska politiken som aktualise-

rats av arbetsmarknadspolitiska insatser i andra länder. I Kapitlen 8–11 identifiera vi fyra stycken ”nya” frågeställningar. En naturlig följd av att det är relativt nya frågeställningar är att den svenska litteraturen är begränsad. Vi redovisar därför resultat från både svenska och internationella studier.

Kapitel 8 diskuterar effekterna av obligatoriska program. Ett obligatorium kan medföra att vissa individer reagerar på en anvisning till ett program och förändrar sitt beteende redan innan programmet startar. Antingen på grund av att man upplever programmet som betungande eller på grund av att man väldigt gärna vill delta i programmet. Kapitel 9 diskuterar så kallad profiling och targeting. Profiling innebär att man systematiskt försöker identifiera vilka som riskerar att bli långtidsarbetslösa och vilka som antas hitta ett jobb fort. Lyckas man med det kan man tidigt sätta in insatser för dem som riskerar att bli långtidsarbetslösa. Targeting innebär att man försöker att individanpassa åtgärderna som sätts in så att varje arbetslös får de åtgärder som passar bäst. Motsatsen till en sådan individanpassad arbetsmarknadspolitik är olika typer av garantier där alla arbetslösa går in i samma program vid samma tillfälle. Kapitel 10 redovisar vi vad vi ett om effekten av att använda kompletterande/privata aktörer i arbetsmarknadspolitiken. Kapitel 11 diskuterar om arbetsmarknadspolitiken ska göras konjunkturoberoende, dvs. om arbetsmarknadspolitiken ska vara särskilt omfattande i ett speciellt konjunkturläge.

Slutligen sammanfattar vi och ger några avslutande reflektioner i Kapitel 12.

2 Den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken – en översikt

Det är inte självklart vad man ska mena med aktiv arbetsmarknadspolitik. Vi kommer att skilja mellan och diskutera i huvudsak tre typer av insatser: (1) arbetsmarknadsutbildning; (2) subventionerad sysselsättning; och (3) förmedlingsåtgärder. Vissa åtgärder kan ha flera inslag, men uppdelningen är ändå ändamålsenlig. Förutom dessa insatser ingår också så kallade ”garantier” som kombinerar olika typer av insatser, och rörlighetsstimulanser i den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

2.1 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildningen var länge främst *yrkesinriktad* men kom så småningom att innehålla också allt mer av kurser av mer *förberedande* slag. De tidigare är inriktade på specifika yrken, där de vanligaste är vård/omsorg, tillverkning/hantverk, maskinoperatör och transportutbildningar. De senare kurserna syftar inte till att förbereda deltagarna för jobb, utan ska i normalfallet vara en grund för vidare insatser, ofta (men absolut inte alltid) yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Utbildningen har även tagit andra former, t ex datortek och Swit (IT-utbildning i samarbete med näringslivet). Kurser inom arbetsmarknadsutbildningen har normalt varit knappt ett halvår, men avvikelser både uppåt och nedåt har förekommit. Ersättning till deltagarna har utgått med belopp motsvarande ersättning från a-kassa.

En viktig institutionell förändring var att arbetsmarknadsutbildning 1986 blev kvalifikationsgrundande för ny period med ersättning från a-kassan. Detta påverkade incitamenten för deltagande

och därmed sannolikt också de skattade effekterna av 1990-talets arbetsmarknadsutbildning. Vi återkommer till detta.

2.2 Subventionerad sysselsättning

Det har under åren funnits en mängd olika former av subventionerad anställning. Den traditionella formen var under många år *beredskapsarbete* (tillfälliga offentliga arbeten), där ersättningen var avtalsenlig lön. Under 1990-talet kom de traditionella beredskapsarbetena att till stor del ersättas av ALU (*arbetslivsutveckling*), som innefattade aktiviteter ”som inte annars skulle ha kommit till stånd”. Syftet med denna inriktning var att försöka undvika att arbetsgivarna ersatte ”riktiga” anställningar med ALU anställningar. Ersättningen i ALU utgjordes av a-kassa.

Rekryterings- och anställningsstöd har utgjort andra program av mer anställningsliknande karaktär. I båda fallen har det handlat om subventioner till arbetsgivare som anställt arbetslösa (ofta långtidsarbetslösa) till avtalsenlig lön. Till samma kategori av program hör *nystartsjobben* som introducerades 2007. En viktig skillnad jämfört med tidigare former av subventionerade sysselsättning är att målgruppen för nystartsjobben utgörs av personer med långa sammanhängande perioder av både arbetslöshet och sjukskrivning (så kallat ”utanförskap”).

Till den subventionerade sysselsättningen kan man även hänföra *starta eget-bidrag*, som har lämnats till arbetslösa för att starta som egenföretagare efter prövning av arbetsförmedlingen. Ersättningen har motsvarat a-kassa under sex månader (med möjlighet till förlängning). Förmedlingen har dessutom ofta anordnat ”företagarorienterade” utbildningar för deltagarna.

Resursarbeten infördes i juli 1997 och innebar bidrag (motsvarande det belopp deltagaren skulle ha fått i arbetslöshetsersättning) till arbetsgivare för tillfällig anställning av arbetslösa (högst sex månader med möjlighet att förlänga till nio). Deltagaren skulle huvudsakligen arbeta men även delta i kompetenshöjande verksamhet och söka jobb. Lönen fick uppgå till högst 90 procent av dagpenninggrundande inkomst i a-kassan.

Utbildningsvikariat innebar ekonomiskt stöd i högst sex månader till arbetsgivare som bekostade utbildning för en anställd och som med anställningsstöd anställde en ersättare (med lön enligt

kollektivavtal). Utbildningsvikariat var alltså både utbildning och en form av subventionerad sysselsättning.

Januari 2006 infördes ytterligare en typ av anställningsstöd, *plusjobb*. Plusjobb riktades till personer som varit arbetslösa under minst två år. Dessa personer kunde få anställning i form av plusjobb inom offentligt finansierad verksamhet. Arbetsuppgifterna kunde vara nya arbetsuppgifter som förbättrade den allmänna servicenivån, eller arbetsuppgifter som normalt inte skulle utföras eller som dragits in på grund av begränsade ekonomiska resurser. Plusjobbet skulle alltså medföra ett nettotillskott till arbetsgivare utan att tränga ut befintlig verksamhet. Plusjobben avskaffades i samband med det senaste regeringsskiftet.

En del program kan närmast karaktäriseras som praktik. Vi har valt att klassificera dessa program som subventionerad sysselsättning, men syftet har varit att de också ska ha ett utbildningsinnehåll. Till denna kategori hör ungdomsprogram av olika slag.

Det första ungdomsprogrammet var *ungdomslag*, som introducerades 1984. Det följdes av *inskolningsplatser*. Båda dessa program hade en begränsad omfattning. 1992 introducerades *ungdomspraktik*, som snabbt fick en stor omfattning. Programmet omfattade ungdomar under 25 år. Syftet var att ge ungdomarna yrkespraktik och arbetslivserfarenhet. Liksom med ALU fanns bestämda direktiv (ungdomspraktik fick inte ersätta normal rekrytering och var en sistahandsåtgärd) som syftade till att förhindra undanträngning. Ersättning lämnades i form av utbildningsbidrag under normalt sex månader. *Kommunala ungdomsprogram* (KUP), riktade till arbetslösa ungdomar mellan 18 och 20 år, infördes 1995 och innebar att kommunerna kunde välja att ta över ansvaret för ungdomar som inte genomgick gymnasieskola eller liknande. Förutsättningen var att kommunen och länsarbetsnämnden hade tecknat ett avtal där kommunens ansvar reglerades. Kommunen ersattes av staten för den verksamhet som bedrevs. För utom dessa ungdomsinsatser finns/fanns ungdomsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Vi återkommer till dessa i avsnitt 2.4.

Andra (tidigare) exempel på praktikprogram är *akademiker- och invandrarpraktik*, som haft samma principiella konstruktion som ungdomspraktik, fast andra målgrupper. Till praktik kategorin hör också *arbetsplatsintroduktion* (API), som i juli 1995 ersatte akademikerpraktik, invandrarpraktik och ungdomspraktik. 1999 ersattes ALU och API av ett praktikprogram som fick namnet *arbetspraktik*, ett program som fortfarande finns kvar under samma namn.

2.3 Förmedlingsverksamhet

Förutom arbetsmarknadsutbildning och subventionerad anställning finns en rad verksamheter på arbetsförmedlingen som sker löpande istället för inom välavgränsade program. I första hand handlar det om klassisk förmedlingsverksamhet där den arbetslöse får rådgivning och vägledning av en förmedlare. Under denna kategori hamnar också en rad andra insatser, såsom intensifierad förmedling, jobbcoacher, kurser i att skriva CV, yrkesvägledning och slutligen workshops, seminarier och kurser om hur man effektivast söker efter ett nytt jobb. Dessa aktiviteter är en viktig del av arbetsförmedlingens verksamhet, som i vissa andra länder endast ges till vissa arbetslösa.

Under de senaste åren har en del av förmedlingstjänsterna upphandlats av privata aktörer. Den traditionella förmedlingsverksamheten har också kompletterats med s.k. jobbcoacher. Jobbcoacher har både anställts inom förmedlingen och upphandlats av privata tillhandahållare.

2.4 Allmänna garantier

På senare tid har olika så kallade garantier blivit mer centrala i den svenska arbetsmarknadspolitiken. Garantier skiljer sig jämfört med övriga program på två viktiga punkter: (1) De kombinerar flera olika åtgärder, såsom utbildning, förstärkt förmedling och subventionerad anställning; (2) Alla arbetslösa (eller alla ungdomar) går in i garantin vid ett och samma tillfälle.

Garantiernas tidsålder började med att Ungdomsgarantin (f.d. utvecklingsgarantin) infördes år 1998. Syftet med åtgärden var att utveckla ungdomarnas kompetens så att deras möjligheter till arbete eller studier förbättras. Insatsen skulle bygga på en individuell handlingsplan och anpassas efter lokala förutsättningar och i samverkan med det lokala näringslivet. Ungdomsgarantin erbjöds ungdomar mellan 20 och 24 år. Förutsättningen var att kommun och länsarbetsnämnd hade tecknat avtal om att kommunen skulle erbjuda sådan åtgärd. Avtalet innebar att kommunen blev skyldig att erbjuda ungdomar som stod till arbetsmarknadens förfogande en aktiverande och utvecklande insats på heltid.¹ Skyldigheten inträdde om annan sysselsättning inte kunnat erbjudas inom 90

¹ Lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

dagar från att ungdomen anmält sig som arbetslös. Deltagarna anvisades plats i programmet av arbetsförmedlingen. Kommunen skulle erbjuda verksamhet inom tio dagar från att dess skyldighet inträdde. Insatsen fick vara i högst 12 månader. När det gäller de kommunala ungdomsprogrammen är relativt lite känt om vad de innehöll. Det lilla man vet tyder på att innehållet varierade högst påtagligt från kommun till kommun. De kommunala ungdomsprogrammen avskaffades december 2007 och ersattes då av jobbgarantin för ungdomar². Den nya jobbgarantin skiljer sig från de tidigare ungdomsprogrammen i vissa avseenden. För det första är Arbetsförmedlingen och inte kommunerna huvudman. För det andra är innehållet mer strukturerat och innebär inledningsvis en ökad inriktning på stöd och uppföljning av jobbsökande. Dessutom sker en snabbare avtrappning av ersättningen för dem som har ersättning från a-kassan.

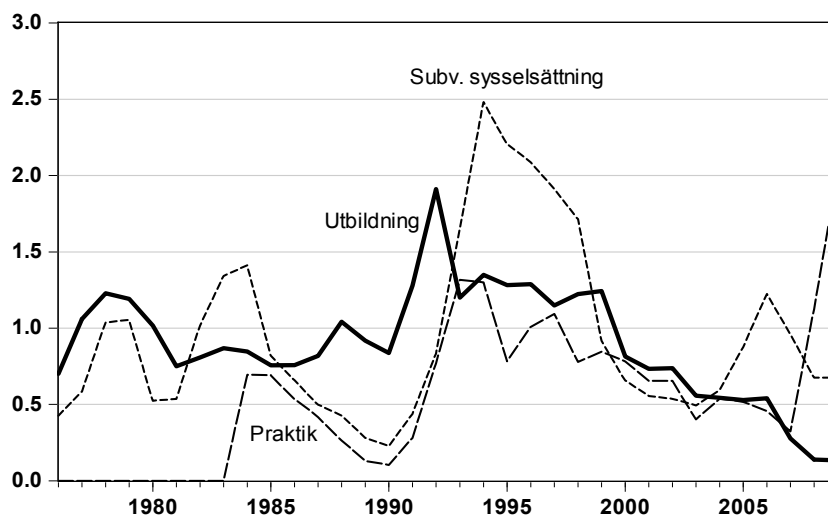
En annan viktig reform var införandet av *aktivitetsgarantin* år 2000. Denna åtgärd riktades till dem som var eller riskerade att bli långtidsinskrivna vid förmedlingen eller som hotades av utförsäkring från a-kassan. I praktiken gick deltagarna in i garantin efter en eller två perioder med ersättning från a-kassan (dvs. efter 14 eller 28 månader). De som omfattades av aktivitetsgarantin skulle delta i någon heltidsaktivitet tills dess att de fann ett arbete eller började studera. Ersättningen till deltagarna motsvarade ersättningen från a-kassan. Denna reform genomfördes i samband med att den tidigare möjligheten att återkvalificera sig för a-kassa genom deltagande i en Ams-åtgärd avskaffades. Aktivitetsgarantin ersattes i juli 2007 av *jobb- och utvecklingsgarantin* (JOG). En viktig skillnad mellan aktivitetsgarantin och JOG är att ersättningen till deltagarna i JOG är lägre än i a-kassan – högst 65 % av tidigare inkomst. Tidsgränsen för inträde är också preciserad till att infalla efter en period med ersättning från a-kassan. Eftersom eventuella dagar i arbetsmarknadspolitiskt program som infaller under en pågående period med ersättning från a-kassan räknas av från det totala antalet dagar med a-kassa innebär regeländringarna sammantaget att inträdet i JOG ligger tidigare under en pågående arbetslöshetsperiod än vad som var fallet i aktivitetsgarantin.

² Namnet är intressant med tanke på att en av de saker man inte kan garantera inom programmet är jobb.

2.5 Den aktiva arbetsmarknadspolitiken omfattning

Det finns en lång tradition av aktiv arbetsmarknadspolitik i Sverige. Figur 1 ger en tydlig bild av hur den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige har förändrats. Under 1960- (inte i figuren) och 1970-talen ökade deltagandet i utbildningsprogram och subventionerad anställning stadigt. Under 1980-talet och inledningen av 1990-talet hade antalet deltagare i subventionerad anställning och praktikprogram ett klart kontracykliskt mönster. I slutet av 1980-talet med ett överhettat konjunkturläge var antalet deltagare sålunda litet för att sedan explodera under krisen i början på 1990-talet. Utbildningsprogrammen har, förutom en kraftig ökning i början av den ekonomiska krisen på 1990-talet, inte haft ett lika uttalat kontracykliskt mönster. Under slutet av 1990-talet och 2000-talet minskade antalet deltagare i de flesta programmen successivt. Speciellt tydligt var detta för utbildningsprogrammen som domineras av arbetsmarknadsutbildning.

Figur 1: Deltagare i olika typer av arbetsmarknadspolitiska program 1976–2009. Andelar av arbetskraften i procent.

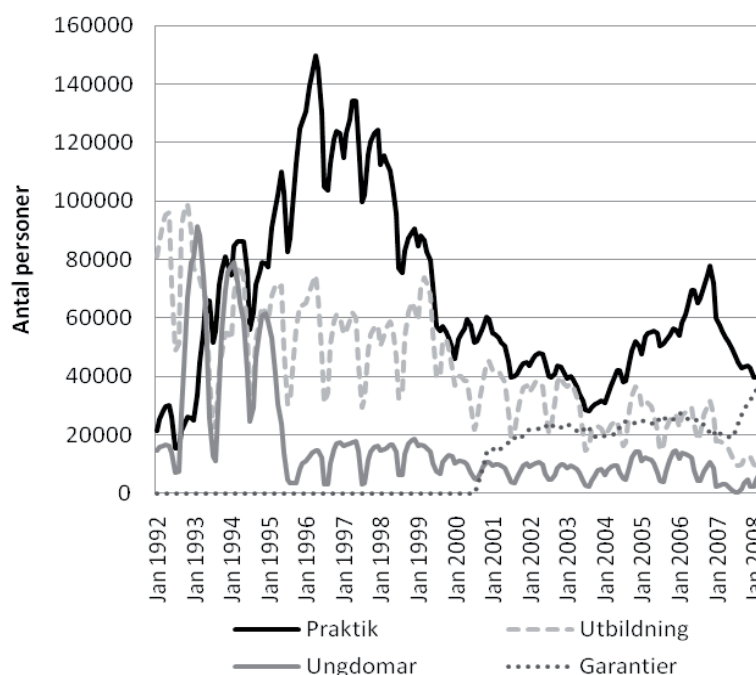


Källa: Arbetsförmedlingens Händel-databas och SCB, Arbetskraftsundersökningar.

Den tydliga minskningen av antalet deltagare under slutet av 1990-talet och 2000-talet framgår ännu tydligare i Figur 2. Figuren är baserad på arbetsförmedlingens databas Händel och visar antalet

deltagare som var inskrivna i olika program den 15:e varje månad. I detta fall har vi valt att slå samman praktik och olika typer av subventionerad anställning, eftersom det i praktiken ofta är svårt att särskilja dem. De tendenser vi såg i Figur 1 är här ännu mer uttalade. Arbetsmarknadsutbildningen har också på senare år fortsatt att minska i omfattning. Subventionerad anställning och praktik fick en tillfällig uppgång kring 2006 i samband med införandet av plusjobben men har därefter fortsatt att minska i omfattning, trots att nystartsjobben introducerats. I början av 1990-talet var ungdomspraktiken mycket omfattande, vilket förklarar den stora omfattningen för ungdomsprogrammen under denna period. Tar man hänsyn till att antalet deltagare är olika under olika delar av året så har ungdomsinsatserna därefter hållits på en relativt konstant nivå. En viss nedgång märks under 2007, vilket förklaras av att de kommunala ungdomsprogrammen och den tidigare ungdomsgarantin avvecklades, samtidigt som jobbgarantin för ungdomar ännu inte tagit fart. Den kraftiga ökning av kategorin ”praktik” under det sista året beror på att Jobbgarantin för ungdomar och Jobb- och utvecklingsgarantin faller i denna kategori.

Figur 2: Antalet deltagare i olika typer av arbetsmarknadspolitiska program 1992–2008



Källa: Arbetsförmedlingens Händel-databas.

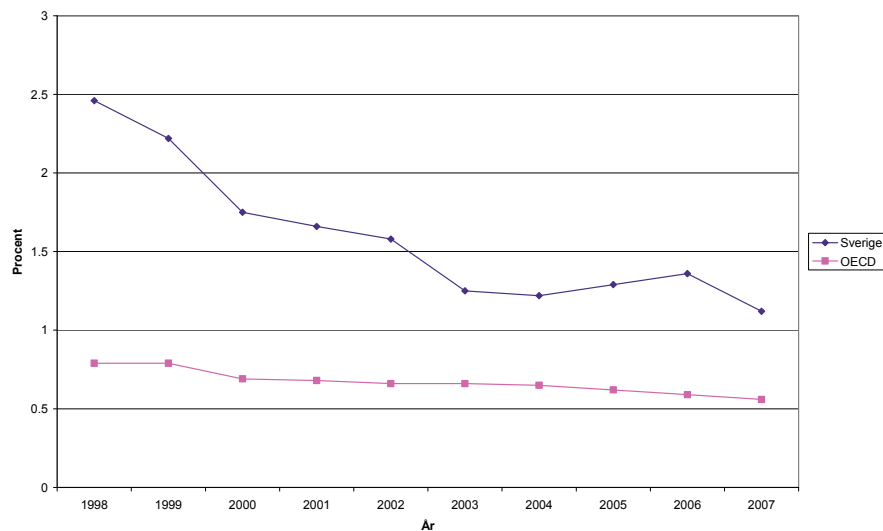
Not: Kategorin "Praktik" inkluderar subventionerad sysselsättning i denna figur.

I Figur 2 syns också de så kallade garantiernas tillkomst. Det handlar om aktivitetsgarantin som senare ersattes av jobb- och utvecklingsgarantin. Som synes har insatser av detta slag med tiden kommit att bli en alltmer dominerande del av den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken. I mitten av 2008 var sålunda Jobb- och utvecklingsgarantin den mest omfattande åtgärden räknat i antalet deltagare. Det är också den enda typen av insats som har ökat under senare år. Tendensen att en allt större del av deltagarna i arbetsmarknadspolitiska program deltar inom ramen för en garanti-åtgärd skulle bli ännu mer uttalad om vi inkluderade deltagarna i Ungdomsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar. Den senare är nu den helt dominerande typen av insats för ungdomar.

Det är också intressant att jämföra omfattningen av den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken med hur det ser ut i andra länder. I Figur 3 beskriver vi hur utgifterna för den aktiva arbetsmarknads-

politiken som andel av totala BNP har utvecklats i Sverige och i OECD i genomsnitt. I aktiv politik räknas här de olika programmen och arbetsförmedlingens verksamhet men inte ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Återigen ser vi att den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige har minskat i betydelse under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Ett liknande mönster finns också i genomsnitt för de övriga OECD länderna, men minskningen är inte lika stor som i Sverige.

Figur 3: Utgifter på aktiv arbetsmarknadspolitik (inkl arbetsförmedling) i Sverige och OECD 1998–2007. Andel av BNP, procent.



Källa: OECD.

3 Arbetsmarknadspolitikens tänkbara effekter

Som en bakgrund till genomgången av arbetsmarknadspolitikens effekter diskuterar vi nu vilka typer av problem som arbetsmarknadspolitiska insatser avses lösa samt de effekter olika typer av insatser kan förväntas ha. En första observation är att det knappast funnits en klar hierarki av mål som gällt för arbetsmarknadspolitiken sedan tillkomsten av Ams under det sena 1940-talet. På ett allmänt plan har naturligtvis arbetsmarknadspolitiken haft som viktigaste mål att bidra till varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Det är emellertid också klart att dessa mål kan uppfyllas på olika sätt, och mekanismerna är inte desamma för alla insatser. Dessutom skiljer sig de arbetssökandes utmaningar åt, exempelvis i vilken utsträckning de hindras av bristande utbildning och erfarenhet, låg produktivitet eller liten erfarenhet av att söka jobb. Eftersom insatserna varierar i hur väl de kan hantera dessa specifika problem återkommer vi till diskussioner om detta när vi diskuterar respektive program. I det här stycket ger vi istället några allmänna reflektioner om arbetsmarknadspolitikens tänkbara effekter.

En viktig observation är att programmen kommer att ha effekter för de berörda individerna (deltagarna), men i normalfallet även för andra än deltagarna. Ekonomer kallar sådana effekter för allmänna jämviktseffekter. Exempelvis skulle en subventionerad anställning kunna tränga undan en ordinarie icke subventionerad anställning. Sådan undanträngning innebär att arbetsgivare väljer att anställa den subventionerade programdeltagaren i stället för att anställa någon annan utan subvention. I detta fall har programmet ingen direkt effekt på sysselsättningen (eller arbetslösheten), utan kommer istället att omfördela sysselsättningen till förmån för programdeltagarna. Vi diskuterar direkt undanträngning mer utförligt i Avsnitt 7.2.

Förutom direkta undanträngningseffekter kan allmänna jämviktseffekter uppstå på många olika sätt, exempelvis genom att en viss insats påverkar lönebildningen. Exempelvis skulle en ambitiös arbetsmarknadspolitik kunna leda till att fackliga organisationer formulerar högre lönekrav, eftersom medlemmarna inte drabbas lika hårt av arbetslöshet om de blir hjälpta av ambitiösa och högkvalitativa arbetsmarknadspolitiska program. Samtidigt kan sådana program, om de bidrar till hårdare konkurrens om de befintliga jobben, också bidra till lönereduktion. Sannolikt måste man, för att få en fullständig bild av arbetsmarknadspolitikens effekter, studera såväl effekter för de berörda individerna som effekter för andra än deltagarna.

Ytterligare en observation är att samtliga typer av arbetsmarknadspolitiska program kan användas för att lösa problem med överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen genom att anvisningar till program kan vara ett sätt att testa den arbetslöses vilja att stå till arbetsmarknadens förfogande i arbetsmarknadslägen med mindre möjligheter att anvisa arbetslösa arbeten. Genom att programmen "konfiskerar" den arbetslöses tid, så kan såväl en anvisning till ett program som förväntan om att en anvisning komma att inträffa påverka den arbetslöses sökaktivitet. När (eller om) programmen används i detta syfte är det inte i första hand den eventuella "behandlingseffekten" av deltagandet man är ute efter. Därför är det inte givet att alla typer av program är lämpliga om man endast är ute efter att testa den arbetslöses arbetsvilja – det är exempelvis inte uppenbart att den dyra arbetsmarknadsutbildningen är ett lämpligt redskap för detta ändamål.

När det gäller effekterna för deltagarna i olika arbetsmarknadspolitiska program är dessa potentiellt av olika karaktär. Vi kan typiskt tänka oss att vi först kan ha en s.k. *annonseringseffekt*. Annonseringseffekter uppkommer som ett resultat av att förväntan om en anvisning till ett framtida programdeltagande kan påverka den arbetslöses beteende redan innan den förväntade anvisningen med konsekvenser exempelvis för flödet till jobb innan den förväntade programstarten. Annonseringseffekten kan gå åt vilket håll som helst, beroende på om den arbetslöse vill undvika eller om hon tror sig ha nytta av programdeltagandet. Under programdeltagandet förväntar vi oss en *inläsningseffekt* eftersom deltagarna i mindre utsträckning söker jobb än om de är öppet arbetslösa. Ett undantag från detta är naturligtvis program som innebär ökat jobbsökande. Slutligen kan programmen ha en *behandlingseffekt* om de påverkar

den framtida arbetsmarknadssituationen för deltagaren genom att påverka exempelvis chansen att få och behålla ett jobb eller produktivitet och lön i framtida anställningar.³

³Tidigare tillkom en ytterligare effekt genom att deltagande i åtgärder påverkade möjligheten att få arbetslöshetsersättning framöver.

4 Arbetsmarknadsutbildning

Den grundläggande tanken med arbetsmarknadsutbildning är att utbildningen ska ge den arbetslöse nya färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden. Utbildningarna är i normalfallet ganska korta (normalt högst sex månader), så den huvudsakliga effekten bör rimligen komma via en förbättrad matchning snarare än via en påtagligt större "humankapital". Om detta resonemang är riktigt borde vi se effekter på yrkesmässig rörlighet och på flödet till jobb och inte i någon större utsträckning på löner. Trots ett relativt stort antal studier av arbetsmarknadsutbildningen finns det tyvärr inga studier av arbetsmarknadspolitikens effekter på den yrkesmässiga rörligheten, utan studierna avser i allmänhet effekter på sysselsättning eller inkomster.

Resultaten i de studier som diskuterades av Calmfors m.fl. var varierande, men ett intressant mönster var att effekterna av arbetsmarknadsutbildningen skiljde sig åt beroende på om studierna avsåg 1980- eller 1990-talet. Studier av det tidiga 1980-talets arbetsmarknadsutbildning fann positiva effekter på deltagarnas sysselsättning eller inkomster. Studier av arbetsmarknadsutbildning från 1989 och framåt fann däremot i allmänhet insignifikanta eller negativa effekter. Ett antal utvärderingar av 1990-talets arbetsmarknadsutbildning har publicerats senare än de studier som redovisades i Calmfors m.fl.⁴ Huvudintrycket – att arbetsmarknadsutbildningen uppvisade nedslående resultat – står sig, även om resultaten delvis är blandade.

Det har gjorts tre utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningen under 2000-talet; de Luna m.fl. (2008) samt två tillkomna vid AF (Okeke, 2005; Arbetsförmedlingen, 2009).⁵ de Luna m.fl. (2007)

⁴ Se exempelvis Fredriksson & Johansson (2003), Stenberg (2003), Stenberg & Westerlund (2004), Andrén & Andrén (2004), Andrén & Gustafsson (2004), Stenberg (2005), Axelsson & Westerlund (2005) och Johansson (2006).

⁵ Forslund & Nordström Skans (2006) jämförde arbetsmarknadsutbildning för ungdomar i åldern 20–24 år under perioden 1999–2003 med praktikprogram för samma grupp och fann

fann att den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen hade betydande positiva effekter för deltagare som gick in i programmet 2002–04: den förväntade tiden till arbete förkortades med drygt 20 %. Denna slutsats gällde i stort sett oavsett grupp av deltagare och kursinriktning. Detta resultat kan naturligtvis återspegla att nya betingelser och ny implementering av politiken har medfört bättre resultat än under 1990-talet. Vi återkommer till detta i diskussionen nedan. En annan viktig förklaring är emellertid att tidigare studier i stor utsträckning sannolikt inte bara skattat effekten av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, utan de har avsett både förberedande och yrkesinriktad utbildning. När de Luna m.fl. (2008) skattade effekterna på den förväntade tiden till arbete av den samlade arbetsmarknadsutbildningen reducerades effekten från drygt 20 % till under 5 %.

Okeke studerade effekterna av att avsluta yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning under andra kvartalet 2003. Resultaten tyder på att programmet hade en positiv effekt på deltagarnas övergång till sysselsättning (inklusive anställningar med anställningsstöd). Okeke fann positiva effekter även med mått på sysselsättning som exkluderade anställningsstöd samt i skattningar som inte undersökte avslutad utan påbörjad arbetsmarknadsutbildning. Arbetsförmedlingen (2009) skattade effekterna för perioden 1993–2008 och fann positiva effekter under hela perioden. Effekterna var dock enligt denna studie avsevärt bättre under de senare åren (med undantag för perioden 2007–) än under början av den studerade perioden.

de Luna m.fl. (2008) skattade även separata effekter för olika grupper av såväl deltagare som kurs typer. De fann inga betydande könsskillnader, i viss utsträckning beroende på vilka utfall som studerades. De fann vidare en viss tendens till sämre resultat för deltagare yngre än 25 år. Lågutbildade med högst grundskola fick bättre resultat än personer med högre utbildning och utomnordiska invandrare drog större nytta av arbetsmarknadsutbildningen än deltagare från Sverige eller övriga Norden. de Luna m.fl. (2008) undersökte också effekter av kurser med olika inriktningar och fann bl.a. att utbildningar inom transport och maskinoperatörsyrken, men även vårdutbildningar hade särskilt goda effekter.

blandade resultat. Resultaten ger ett visst stöd för att arbetsmarknadsutbildningen har bättre effekter på längre än på kortare sikt. Resultaten säger dock ingenting om effekterna av arbetsmarknadsutbildning jämfört med att inte delta i något program.

Det är svårt att säga något meningsfullt om vilken roll utbildningens längd spelar för effekten. Detta beror på minst två förhållanden. För det första skulle man behöva kurser som i alla avseenden utom kurslängd var identiska. Detta villkor är med största sannolikhet mycket sällan uppfyllt. För det andra skulle man behöva information om hur långa kurserna avses vara. Den informationen är inte lätt tillgänglig; det man vet är i normalfallet istället hur länge olika deltagare varit inskrivna i de kurser de deltagit i.

4.1 Diskussion

De redovisade studierna pekar således på att effekterna av arbetsmarknadsutbildning var betydligt sämre under 1990-talet. Om detta verkligen återspeglar politikens effekter, vad kan det då bero på? Calmfors m.fl. redovisade ett antal möjliga förklaringar. En första förklaring är skillnaden i arbetsmarknadsläge: Sannolikt är det enklare att organisera arbetsmarknadsutbildningen när det finns gott om lediga jobb att utbilda för; det måste finnas identifierbara flaskhalsar och bristyrken att utbilda för, speciellt med tanke på att utbildningarna är relativt korta och därmed framförallt är lämpade för att tillgodose ganska precisa behov. Speciellt det tidiga 1990-talets arbetsmarknad var avsevärt svagare än det tidiga 1980-talets, och det bör därmed ha varit svårare att veta vad man skulle utbilda för. En andra möjlighet är att de stora volymerna och den snabba volymökningen under 90-talets första halva medförde att utbildningens kvalitet blev lägre. Slutligen berättigade deltagande i arbetsmarknadsutbildning under 1990-talet, till skillnad mot under (större delen av) 1980-talet, till en ny period med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Detta kan ha inneburit att deltagarna i större utsträckning än tidigare motiverades av annat än att skaffa sig färdigheter för att få ett jobb.

Sedan 1990-talet har arbetsmarknadsutbildningen och a-kassan reformerats i viktiga avseenden. För det första infördes det så kallade 70-procentsmålet år 1999. Målet innebar att 70 procent av dem som genomgick yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning skulle ha ett arbete inom 90 dagar efter avslutad utbildning. Detta kan ha påverkat såväl selektionen in i programmet som förmedlingsverksamheten efter avslutat program. När det gäller selektionen är det rimligt att tro att man försökt identifiera de personer som med stor sannolikhet skulle kunna vara i arbete inom den stipulerade tiden

(vilket inte behöver vara de personer för vilka behandlingen skulle ha störst effekt). Det är också sannolikt att man blivit mer selektiv i vilka utbildningar som ges. Detta skulle kunna förväntas bidra till en bättre behandlingseffekt. I den mån de som avslutat en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning också fått ta del av mer förmedlingsresurser som en konsekvens av 70-procentsmålet borde detta ha bidragit till ett snabbare utflöde till jobb. Denna effekt är dock knappast att betrakta som en behandlingseffekt av utbildningen.

För det andra försvann möjligheten att via arbetsmarknadsutbildning (eller andra arbetsmarknadspolitiska program) återkvalificera sig för en ny period med a-kassa under år 2001 när regelverket i a-kassan förändrades och aktivitetsgarantin hade införts. Med ledning av resonemanget ovan bör de förbättrade incitamenten för deltagarna att förvärva färdigheter ha haft en positiv effekt på effekterna av arbetsmarknadsutbildningen.

För det tredje har arbetsmarknadsläget, även om vi har upplevt lågkonjunkturer, inte varit lika dåligt som under framför allt 1990-talets första hälft. Detta bör ha gjort det lättare att veta vad man ska utbilda för och därmed bidragit till bättre effekter.⁶

Den kunskap om arbetsmarknadsutbildningens effekter som tillkommit efter översikten i Calmfors m.fl. tyder således på att tidigare studier sannolikt givit en alltför mörk bild av arbetsmarknadsutbildningens effekter samt att en kombination av ett nytt regelverk, mindre volymer och ett bättre konjunkturläge tycks ha bidragit till bättre effekter. Resultaten i de Luna m.fl. (2008) tyder också på att "svaga grupper" (lågutbildade och utomnordiska invandrare) är de som drar störst nytta av arbetsmarknadsutbildningen. Det är dock inte en nödvändig slutsats att den nya kunska-

⁶ Det finns också ett antal andra tänkbara förklaringar till de nedslående skattade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen under 1990-talet. En del av dem diskuteras på andra ställen i detta avsnitt. 1) Skillnader i matchningsmetoder; tidigare studier hanterade inte problematiken med dynamisk selektion in i programmet (Fredriksson och Johansson, 2009). 2) Tidigare studier gjorde sannolikt endast i undantagsfall skillnad mellan förberedande och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. 3) Om matchningen inte fungerar kan selektionen på icke observerade egenskaper skilja sig. Exempelvis kan selektionen under 1990-talet på icke observerade egenskaper ha varit mer negativ.

pen kan tas som intäkt för en obetingad omallokering av resurser till arbetsmarknadsutbildningen – insatsen är den i särklass dyraste av alla arbetsmarknadspolitiska program och en möjlig delförklaring till de mer positiva resultaten under det tidiga 2000-talet kan mycket väl vara att volymerna skalats ner.

5 Subventionerad anställning

De subventionerade anställningarna består av olika typer av anställningsstöd och praktikinsatser. Tanken med anställningsstöden är att de ska underlätta övergången till ordinarie jobb för långtidsarbetslösa. Denna övergång tar normalt längre tid för en långtidsarbetslös än för en person med kortare arbetslöshet. Detta kan ha flera förklaringar. En möjlighet är att långtidsarbetslösa av arbetsgivare uppfattas som mer lågproduktiva än andra personer med samma observerade egenskaper. Anställningsstödet är då en subvention till arbetsgivaren för den risk han tar när han anställer en långtidsarbetslös. Om den långtidsarbetslöse faktiskt är lågproduktiv kan detta i sin tur antingen hänga samman med en permanent lägre produktivitet eller med att arbetslösheten i sig har en negativ inverkan på personens förmåga att sköta ett jobb. Om det senare är fallet är anställningsstödet, som innebär en temporär lönesubvention, en rimlig åtgärd – under subventionsperioden kan den anställde åter förvärva de färdigheter som gått förlorade under arbetslöshetsperioden. Om den lägre arbetsförmågan istället är mer permanent, så kan sannolikt en tillfällig subvention inte lösa problemet. Eftersom anställningsstöden i första hand är avsedda för grupper som står långt från arbetsmarknaden bör de rimligen i första hand ses som ett sätt att omfördela bördorna av arbetslöshet och inte som medel att i någon större utsträckning påverka netto-sysselsättningen. Därför är undanträngningseffekter (se Avsnitt 7.2) ett mindre problem om programmen faktiskt riktas till personer långt ifrån arbetsmarknaden.

När det gäller praktikprogram innehåller de element både av anställningar och av utbildning. Den viktigaste skillnaden mellan praktik och subventionerad anställning (om vi undantar utbildningsaspekten) är att deltagarna i praktikprogram förutsätts utföra uppgifter som (åtminstone i viss utsträckning) ligger vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter. Detta kan förväntas innebära mindre

möjligheter att visa för en arbetsgivare att man klarar av att sköta ett arbete och dessutom mindre möjligheter att förvärva relevanta färdigheter. Samtidigt innebär naturligtvis konstruktionen att riskerna för undanträngning bör vara mindre än för subventionerade jobb. Behovet av att rikta praktikprogram till arbetslösa med en extra svag ställning på arbetsmarknaden är därför betydligt mindre.

Det finns betydligt färre studier per program av de olika formerna av subventionerade arbeten än av arbetsmarknadsutbildningen. Resultaten är också mycket varierande och osäkerheten stor. De flesta av studierna har studerat effekter på flöden till jobb. Detta är ett relevant utfall att studera, eftersom vi förväntar oss att eventuella effekter framför allt bör avse chansen att lämna arbetslöshet för ett arbete.

Calmfors m.fl. fann dock ett mönster som återkom i flera av studierna (se exempelvis Sianesi, 2004), nämligen att effekterna var bäst för de program som mest liknar ordinarie anställningar (starta eget-bidrag, rekryteringsstöd, anställningsstöd) och en tendens att effekterna var sämre ju längre från ett normalt arbete programmet var. Det tycktes också som att effekten av att delta i ett program snarare än att fortsätta söka jobb som öppet arbetslös var positiv för några av de program som mest liknar ordinarie arbeten, dvs. anställningsstöd och starta eget-bidrag.⁷ Detta betyder att jobbsökande enligt genomgången i Calmfors m.fl. var effektivare än programdeltagande för den stora majoriteten av program.

När det gäller senare undersökningar studerade Forslund m.fl. (2004) deltagare i anställningsstöd. De fann att stöden påskyndade deltagarnas övergång till osubventionerade arbeten. Effekten innebär att den förväntade tiden till arbete minskade med ungefär 8 % eller 8 månader med en uppföljningshorisont på 3 år.

Vi vet inte med säkerhet om anställningsstödet i första hand fungerar som en subvention för den risk arbetsgivaren tar genom att anställa en långtidsarbetslös eller som en subvention för den långtidsarbetslöses kompetensuppbyggnad på arbetet. Forslund m.fl. (2004) visade emellertid att en betydande del av anställningsstödet positiva effekt härrör från ett stort flöde från program till arbete just när subventionen tar slut. Detta tyder på att en betydande del av effekten uppkom genom att den subventionerade anställningen övergick i en ordinarie anställning.⁸ Detta mönster

⁷ Forslund, Johansson & Lindqvist (2004) fann exempelvis förhållandevis stora positiva effekter av allmänt anställningsstöd på flödet från arbetslöshet till arbete.

⁸ Forslund m.fl. (2004).

skulle vi inte se om anställningsstöden i stor utsträckning subventionerade anställningar av personer med en permanent lägre arbetsförmåga. I den mån en betydande del av dem som står utanför arbetsmarknaden gör det av detta skäl krävs antingen löneanpassningar eller mer permanenta subventioner som förvärvsavgifter eller andra former av skattereduktioner.

Lindqvist m.fl. (2005) studerade arbetsmarknadseffekterna av det s.k. friårsprogrammet. Friåret innebar att en anställd fick ledigt från sitt arbete i 3–12 månader samtidigt som en arbetslös anställdes som vikarie för den friårsledige. Författarna fann med matchningsmetoder att vikariatet medförde signifikant färre dagar i arbetslöshet. Detta resultat är konsistent med resultaten för anställningsstöd i Forslund m.fl. (2004). Det faktum att ledigheten för den friårsledige varierade mellan 3 och 12 månader gjorde det också möjligt att studera betydelsen av hur långvarigt ”anställningsstöd” den arbetslöse vikarien fick. Författarna fann inga signifikanta effekter av vikariatets längd på arbetslöshet, sysselsättning eller löner. De fann emellertid att längre vikariat ökade sannolikheten att få en fast anställning hos samma arbetsgivare. Dessa resultat är, så vitt vi vet, de enda som direkt säger något substantiellt om hur programeffekterna beror på programmets längd. Förhoppningsvis kan kommande utvärderingar av nystartsjobben fylla ut denna kunskapslucka något.

Det finns inte många studier som behandlat frågan om subventionerad sysselsättning har olika effekter för olika grupper av deltagare. Carling & Gustafsson (1999) jämförde starta eget-bidrag med rekryteringsstöd och fann en positiv effekt av det förra programmet. Denna effekt drevs av deltagare med svenskt medborgarskap; effekterna för utomeuropeiska medborgare var inte signifikanta. Carling & Richardson (2004) jämförde effekterna av 8 olika svenska arbetsmarknadspolitiska program. Ett resultat i denna studie var att programmets relativa effektivitet inte varierade över olika demografiska grupper eller över utbildningsnivån hos deltagarna.

5.1 Ungdomsprogram

Resultaten för ungdomar varierar enligt de studier som Calmfors m.fl. gick igenom. Flera tidiga studier av 1980-talets erfarenheter fann positiva individeffekter. Men dessa resultat baserades på små

datamaterial som inte självklart kan generaliseras till alla unga arbetslösa. För 1990-talet finns det två studier. Larsson (2003) fann att de ungdomar som deltog i arbetsmarknadsutbildning eller ungdomspraktik under 1990-talets första år fick både lägre inkomst, lägre sannolikhet att befinna sig i arbete och lägre sannolikhet att övergå till studier i det reguljära utbildningsväsendet än öppet arbetslösa ungdomar. Det är inte klarlagt vad dessa resultat beror på, men det faktum att en annan studie av effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning under samma period, för en äldre population, inte fann motsvarande negativa effekter tyder på att resultatet för ungdomarna kan bero på deltagarna snarare än programmen. Carling & Larsson (2005) studerade utvecklingsgarantin (senare kallad ungdomsgarantin) och fann ingen effekt på flödet från arbetslöshet till arbete. Denna nolleffekt var summan av två motverkande effekter: ett snabbare flöde till arbete före programstart och en inläsningseffekt av att faktiskt delta i programmet.

Den senaste studien av ungdomsprogram, Forslund & Nordström Skans (2006), fann i vissa avseenden likartade effekter som Carling & Larsson; det faktum att sannolikheten att gå in i program efter omkring 100 dagar var mycket stor för 24-åringar men inte för 25-åringar tycktes vara förknippad med fler övergångar till jobb bland 24-åringarna innan programmen började.⁹ Detta tyder på att 24-åringar sökte arbete mer intensivt än 25-åringar under de första hundra dagarna av en arbetslöshetsperiod, antingen på grund av mer assistans/kontroll från förmedlingen eller på grund av att de vill undvika att gå in i program efter 100 dagar. Vidare resultat i Forslund & Nordström Skans (2006) visade att 19-åringar hittade jobb i mindre utsträckning än 20-åringar, vilket kan ha återspeglats att 19-åringar gick in i program för tidigt (redan innan 100 dagar). Samma studie visade också att arbetsförmedlingens program (AMU och arbetspraktik) ledde till jobb i större utsträckning än det kommunala programmet Ungdomsgarantin om man jämför ungdomar med likartade förutsättningar. Arbetspraktik tycktes leda till jobb i större utsträckning än AMU åtminstone på kort sikt. På längre sikt (två år) medförde dock utbildning högre sysselsättning och inkomster.

Forslund & Nordström Skans (2006) redovisade också separata effekter uppdelade på kön, huruvida man var svenskfödd eller inte, om man var berättigad till a-kassa eller inte samt efter utbildnings-

⁹ Jämförelserna är gjorda för personer födda samma år, men olika delar av året, för att minska risken att ålderseffekter påverkar resultaten.

nivå. Författarna fann en del skillnader i punktskattningar, men dessa var små; skattningarna hade oftast samma tecken och skillnaderna var sällan statistiskt signifikanta.

5.2 Diskussion

Sammantaget kvarstår slutsatsen från Calmfors m.fl. att effekterna är mest positiva för de program som mest liknar ordinarie anställningar (starta eget-bidrag, rekryteringsstöd, anställningsstöd) och en tendens att effekterna var sämre ju längre från ett normalt arbete programmet var. Resultaten i Forslund m.fl. (2004) tyder dessutom på att just anställningsstöd faktiskt hjälpt deltagarna att få osubventionerade arbeten i framtiden.

När det gäller ungdomsprogram bör den nästan entydigt negativa bilden från genomgången i Calmfors m.fl. möjligen modifieras och kompletteras. Olika "garantiprogram" för ungdomar kan tänkas ha haft positiva annonseringseffekter som påskyndat flödet till jobb tidigt i pågående arbetslöshetsperioder. Dessa effekter har emellertid inte varit stora. Vidare tyder resultaten i Forslund & Nordström Skans (2006) på att den statliga arbetsmarknadspolitiken fungerade bättre än kommunala insatser för unga.

Det lilla (nästan obefintliga) vi vet om heterogena effekter av olika arbetsmarknadspolitiska insatser ger inget stöd för att reservera vissa typer av åtgärder för speciella grupper av arbetslösa. Den enda studie som gjort ett seriöst försök att studera frågan kom fram till att rangordningen mellan olika insatser var robust över många typer av potentiella deltagare.

6 Förmedlingsverksamhet

En viktig del av arbetsmarknadspolitiken är förmedlingsinsatser. På engelska talar man om "job search assistance", dvs. olika former av stöd till ett mer effektivt jobbsökande. Exempel på insatser är att förmedlare ger rådgivning och vägledning, jobbcoacher, kurser i att skriva CV och yrkesvägledning. Det är viktigt att notera att förmedlingsinsatser oftast innebär en blandning av morot/stöd och piska/kontroll. Intensifierad vägledning är givetvis i första hand tänkt att ge den arbetslöse morot och stöd. Samtidigt innebär en god vägledning att förmedlaren och den arbetslöse kartlägger den arbetslöses tidigare ansökningar, eventuella intervjuer och lediga jobb. En sådan kartläggning medför en indirekt kontroll av den arbetslöses jobbsökande. Den tätare kontakten med förmedlare innebär också att de arbetslösa som inte följer reglerna har fler tillfällen då detta kan upptäckas och sanktioner kan utfärdas. Den normala kontrollen skärps därför ofta. Många av de förmedlingsinsatser som utvärderats har dessutom haft ett uttalat mål att skärpa kontrollen ytterligare. Vi väljer därför att analysera de intensifierade förmedlingsinsatserna utifrån att de medför både ökad vägledning och ökad kontroll.

Från ett utvärderingsperspektiv är det problematiskt att många av insatserna är svåra att utvärdera. De flesta åtgärderna ingår i arbetsförmedlingarnas basutbud, och ges därför till många arbetslösa vid många olika tillfällen. Det kan jämföras med arbetsmarknadsutbildning som ofta ges vid ett enstaka tillfälle till en väl avgränsad grupp. Att utvärdera effekterna av förmedlingsinsatser är därför i många fall väldigt svårt. Av denna anledning är antalet svenska utvärderingar relativt litet.

Calmfors m.fl. (2002) redovisar resultaten från 6 studier om effekterna av intensifierad förmedlingsverksamhet gjorda på data från 1970- och 80-talet. Deras slutsats är att "Sammanfattningsvis tyder resultaten på att intensifierade förmedlingsinsatser för en

delmängd av de arbetssökande faktiskt ökar sannolikheten att denna grupp befinner sig i ett reguljärt arbete vid en senare tidpunkt. Däremot är det inte fastställt att en generell förstärkning av insatserna har en sådan effekt. Detta kan innebära att individeffekterna av partiella satsningar har uppnåtts via undanträngning av (och ökad konkurrens för) icke-deltagare. Men det är anmärkningsvärt att ingen av de refererade studierna avser 1990-talet: uppenbarligen finns här ett stort behov av nyare studier”.

Till stora delar har vi inte funnit anledning att omvärdera dessa slutsatser. Antalet svenska studier är fortfarande begränsat. Trogligtvis hänger detta ihop med de utvärderingsproblem som vi tidigare diskuterade. En ny studie är Hägglund (2009) som undersökte effekterna av fyra experiment i olika delar av landet. Deltagarna fick genomgå olika typer av förstärkt förmedling, vägledning och kontroll. Tyvärr var alla experimenten relativt små, vilket gör att den statistiska osäkerheten är stor. Hägglund (2009) fann trots detta flera intressanta effekter. För det första reagerade vissa arbetslösa innan den förstärkta förmedlingen startade. Redan hotet/löftet om att behöva genomgå ett program förefaller ha förkortat tiden i arbetslöshet. Vi återkommer till sådana annonseringseffekter i senare avsnitt. För det andra fann Hägglund tecken på att intensifierad förmedlingsverksamhet förkortade tiden i arbetslöshet.¹⁰ Detta gällde i synnerhet i det experiment som kombinerade förstärkt förmedling med ökad kontroll.

Liljeberg & Lundin (2010) undersökte det så kallade Jobbnätet, som riktades till långtidsarbetslösa som deltog i aktivitetsgarantin i Stockholms län. Projektet är intressant eftersom liknande program finns idag inom Jobb- och utvecklingsgarantin. Jobbnätet bestod av tre steg: 1) jobbforum med omfattande förstärkt förmedling, 2) förberedande anställning i form av praktik, och 3) fördjupad uppföljning för att försöka göra anställningen mer varaktig. Det fanns inga fasta tidsgränser för när olika insatser skulle sättas in, men den förstärkta förmedlingen förefaller ha varit den dominerande och avgörande insatsen. Liljeberg & Lundin (2010) fann signifikant positiva effekter av Jobbnätet. Förstärkt förmedlingsverksamhet förefaller således vara en bra metod för få tillbaka långtidsarbetslösa i arbete. Det är dock viktigt att poängtera att undersökningen är

¹⁰ Ett problem med studien är att hoteffekterna försvårar utvärderingen av själva programmen. Eftersom vissa har lämnat kontrollgruppen och behandlingsgruppen innan programmet, så är det inget som säger att dessa grupper är jämförbara när själva programmet startar. Det selektionsproblem som då uppstår hanteras inte i Hägglund (2009).

gjord vid ett relativt bra konjunkturläge. I tider av hög arbetslöshet är det inte säkert att den här typen av åtgärd fungerar lika bra.

Slutligen studerade Johansson & Åslund (2006) och Andersson-Joona & Nekby (2009) olika program för invandrare. Johansson & Åslund (2006) utvärderade försöken med "Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare" (SIN). I studien konstaterades att SIN till största delen kunde ses som intensifierad sök- och matchningshjälp. Studiens huvudresultat var att denna insats bidrog till ett ökat inflöde i arbetspraktik för målgruppen och att de som kom in i arbetspraktik förbättrade sina chanser att senare få ett arbete. Liknande resultat fann Andersson-Joona & Nekby (2009). De utvärderade ett experiment med slumpvis fördelning mellan deltagare och icke-deltagare som gav vissa invandrare intensifierad förmedling och stöd från arbetsförmedlingens handläggare och flexibel tillgång till utbildning i svenska. De fann att deltagarna till högre grad fann jobb och i större utsträckning deltog i arbetsmarknadspolitiska program. Även om resultaten från dessa två studier härrör från en specifik grupp pekar de på att ökade förmedlingsinsatser kan bidra till att de arbetssökande hittar ett jobb via arbetsmarknadspolitiska insatser: om förmedlarna får mer tid för de arbetssökande har de sannolikt bättre möjligheter att identifiera vilka åtgärder som har störst möjligheter att leda till ett arbete.

6.1 Internationell evidens

På grund av att de finns få svenska studier av förmedlingsverksamhet försöker vi också att dra lärdomar från den internationella litteraturen. Två centrala studier är Kluve (2006) och Card m.fl. (2009). Kluve (2006) ger en systematisk genomgång av 96 nyare europeiska skattningar av effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Card m.fl. (2009) går igenom sammanlagt 97 empiriska studier om effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, skrivna mellan 1995 och 2007. Fördelen med dessa två studier är att de är omfattande, systematiska genomgångar av både publicerade och opublicerade studier. I båda studierna har resultaten och information om typ av studie, typ av program, utvärderingsmetod och målgrupp, från de enskilda studierna samlats in. Det har därigenom varit möjligt att genom en så kallad metastudie systematiskt undersöka om de skattade effekterna beror på typ av program, institutionella faktorer eller studiens utformning .

Kluve (2006) och Card m.fl. (2009) delar in åtgärderna i olika kategorier. En av kategorierna är service och sanktioner. Anledningen till att service i form av förmedlingsinsatser och sanktioner klumpas ihop till en grupp följer av det ovan diskuterade argumentet att de ofta är svårt att avgöra om det är morot eller piska som dominerar en viss förmedlingsinsats. I båda studierna finner man att service och sanktioner generellt har positiva effekter. Exempelvis är resultaten för förmedlingsinsatser betydligt bättre än för arbetsmarknadsutbildning. Service och sanktioner är dock en bred kategori. I de två ovan diskuterade översikterna ingår allt från studier som undersöker effekterna av sanktioner till studier av kurser i effektivt jobbsökande. I Kluve (2006) ingår exempelvis 12 studier som undersöker olika förmedlingsinsatser och kontroll. Av dessa visar 8 på positiva effekter. Det bekräftar indikationen från de svenska studierna att förmedlingsinsatser kan spela en viktig roll när det gäller att förkorta tiden i arbetslöshet.

Från ett policyperspektiv är det dock intressant att försöka bryta ner denna övergripande insikt. Det finns flera intressanta frågor: Är det moroten eller piskan som är avgörande? Fungerar insatserna bättre för någon speciell grupp av arbetslösa? Vilken typ av insats fungerar bäst och när ska denna sättas in? För att försöka svara på dessa frågor har vi gått genom de enskilda studierna som ingår i de två ovan nämnda översikterna. Vi har också studerat resultaten i ett par studier från USA.

De amerikanska studierna är speciellt intressanta eftersom tilldelningen till programmen var slumpmässig. Resultaten är därför mycket trovärdiga. Meyer (1995) diskuterar en första serie om 5 experiment från fem olika delstater. Experimenten utvärderar olika kombinationer av ökad kontroll av om de arbetslösa verkligen sökt jobb, och ökade vägledningsinsatser i form av intervjuer, resurscentra, seminarier och workshops om hur man kan hitta jobb. Flertalet av experimenten visar på minskad tid i arbetslöshet och ökad inkomst, samt att insatserna var kostnadseffektiva. Slutsatserna i Meyer (1995) är intressanta. I korthet menar han att en bred flora av insatser har positiva effekter, däremot är det svårt att avgöra om det är den ökade kontrollen eller den ökade vägledningen som är avgörande. Förmedlingsinsatser i kombination med ökad kontroll är således generellt ett bra sätt att öka effektiviteten på arbetsmarknaden. Däremot ger dessa experiment ingen vägledning om hur man kan utforma den mest effektiva balansen mellan vägledning och kontroll. Mot denna bakgrund är experimenten som

redovisas i Ashenfelter m.fl. (2005) intressanta. De behandlade i dessa studier utsattes endast för ökad kontroll. Resultaten ger inga tydliga positiva effekter av kontroll i form av verifikation av sökta jobb.¹¹ Det förefaller således som att den ökade vägledningen är en avgörande faktor. I synnerhet om ökad vägledning eller förmedling kombineras med indirekt eller direkt utökad kontroll. Vi anser att detta är en första viktig slutsats.

Vi återkommer nu till de enskilda Europeiska studierna som redovisades i Kluge (2006). En viktig frågeställning är om förmedlingsinsatser fungerar bättre för någon specifik grupp av arbetslösa? Utifrån denna frågeställning är det brittiska New Deal Youth Programs (NDYP) ett intressant program. Det lanserades i april 1998 och tvingade alla ungdomar mellan 18–24 som hade fått ersättning från arbetslöshetsförsäkringen i minst 6 månader att delta i ett 4 månader långt program. Deltagarna fick intensifierad förmedlingsverksamhet i form av att de tilldelades en mentor som de tvingades att möta minst en gång varannan vecka. Mentorn kombinerade kontroll med vägledning och utbildning i hur man söker jobb. Efter 6 månader i programmet blev ungdomarna involverade i antingen subventionerad anställning eller utbildning. Effekterna av NDYP har utvärderats av Blundell m.fl. (2003) och De Giorgi (2005). De tidigare undersöker de kortsiktiga effekterna av programmet och den senare de långsiktiga effekterna. Båda finner att programmet har gjort att ungdomarna hittat arbete snabbare. Åtminstone delar av effekten uppstår tidigt, vilket visar att den intensifierade förmedlingen har haft en positiv effekt för ungdomar. Dessa resultat stöds av resultaten från ett experiment som påbörjades 1989 utvärderat i Dolton & O'Neill (2002). Ungdomar som varit utan jobb i 6 månader kallades till en obligatorisk intervju där en rådgivare gick igenom den arbetslöses aktiviteter och gav råd om jobb, utbildningar och jobbsökande, och ibland förmedlade direkt jobbkontakter.

NDYP påminner en del om både den tidigare svenska Ungdomsgarantin och (framför allt) den nuvarande Jobbgarantin för ungdomar. En viktig skillnad är dock att de svenska programmen har inneburit programinträde betydligt tidigare (efter tre istället för efter sex månader). Detta innebär att vi bör vänta oss mindre inlås-

¹¹ Vi vill dock poängtera att kontroll och sanktioner har visat sig ha positiva i många andra studier såsom Abbring m.fl. (2005), Svarer (2007), Lalive m.fl. (2005) och van den Berg & Vikström (2009). Samtidigt finner en studie av Hofer & Weber (2003) att enbart utökad vägledning kan minska tiden i arbetslöshet. Dessa studier talar dock inte mot huvudslutsatsen att förmedling tillsammans kontroll är en effektiv kombination.

ningseffekter av det brittiska programmet, men möjligen också att vissa ungdomar kommer att få ta del av insatser för sent. Skillnaden mellan tre och sex månader är inte trivial, eftersom ungdomars arbetslöshetsperioder är korta. Det är därför svårt att veta i hur stor utsträckning studierna av det brittiska programmet säger något om effekterna av de svenska ungdomsprogrammen.

En ytterligare fråga är hur omfattande programmen ska vara och vilken typ av program som är mest effektiva. På denna punkt är den internationella litteraturen inte entydig. Exempelvis finner Dolton & O'Neill (2002) positiva effekter av ett program med intervjuer var sjätte månad. Programmet var alltså ett lågintensivt program. Hämläinen m.fl. (2006) undersökte två experiment i Finland. De fann att kortare utbildningar/workshops om hur man söker jobb på bästa sätt i grupp inte minskade tiden i arbetslöshet. Samtidigt fann Weber & Hofer (2003) positiva effekter av utbildning i jobb-sökande som varade totalt 8 dagar under en sex veckors period. Ett annat exempel är Fougère m.fl. (2005), som studerade olika program och fann att det mest omfattande och intensiva programmet hade störst effekt. Utifrån dessa studier är det svårt att dra några närmare slutsatser om vilken typ av förmedlingsinsats som är viktigast, hur långa dessa insatser ska vara och när de ska sättas in. Det är speciellt svårt eftersom studierna kommer från olika länder med olika grundregler och sedvänjor.

En annan central fråga är vilka arbetslösa som gynnas av intensifierad förmedlingsverksamhet. I detta sammanhang är van den Berg & van der Klauuw (2006) en intressant studie. Man utvärderade ett experiment i form av tidigt stöd och kontroll i form av genomgång av planerade jobbsökningar, ansökningshandlingar och plan för framtiden. Studien fann små positiva, men inte statistiskt säkerställda effekter av experimentet. Författarna menar att en orsak till detta är att de tidiga insatserna fångade många högutbildade individer. Liknande slutsatser dras i Fougère m.fl. (2005), som finner störst effekter av förmedlingsverksamhet för lågutbildade arbetslösa. En potentiell förklaring till dessa resultat är att många högutbildade har bättre kunskap om sin potentiella arbetsmarknad jämfört med arbetsförmedlarna. De är därför i mindre utsträckning hjälpta av utökat förmedlingsstöd. Intensifierade förmedlingsinsatser förefaller därför fungera bättre för lågutbildade.

6.2 Diskussion

En övergripande slutsats från den internationella evidensen är att förmedlingsinsatser kan öka sysselsättning, kanske i synnerhet om de kombineras med kontroll. En rimlig slutsats av vår genomgång är att resultaten uppnås genom att förmedlingsinsatserna skapar en effektiv mix av utökat stöd och djupare uppföljning. Det är viktigt att poängtera att den ökade kontrollen ofta är en biprodukt av det ökade stödet. Träffar man en förmedlare mer regelbundet eller deltar i någon annan typ av förmedlingsverksamhet diskuteras och utvärderas den arbetslöses insatser för att få ett nytt jobb mer ingående. Den internationella evidensen ger också indikationer på att en förstärkt kontroll i samband med att man får extra stöd skulle vara fördelaktigt. Man kan se det som ett villkorat stöd, där den arbetslöse får extra stöd i utbyte mot att den verkligen gör sitt yttersta för att få ett nytt jobb. Dessa övergripande slutsatser från den internationella litteraturen bekräftas åtminstone delvis av den svenska evidensen på området. Exempelvis fann Hägglund (2009) mest positiva effekter för program som kombinerade ökat stöd med ökad kontroll.

Samtidigt är det viktigt att poängtera att den svenska evidensen på detta område är tämligen begränsad. Förutom den ovan nämnda studien finns det i första hand endast studier från långt tillbaka i tiden eller för enskilda grupper som invandrare. En anledning till detta är troligtvis att de flesta förmedlingsåtgärderna ingår i arbetsförmedlingarnas basutbud och inte inom i tiden välvärnsade program så är fallet för arbetsmarknadsutbildningen. Det finns därför ingen tydlig kontrollgrupp, vilket gör det svårt att utvärdera de olika insatserna. En viktig slutsats är därför att vi behöver experiment med tydliga behandlingsgrupper och kontrollgrupper för att på allvar kunna utvärdera effekterna av olika förmedlingsinsatser.

Det faktum att många olika typer av förmedlingsinsatser ingår i basutbudet i Sverige påverkar också hur den internationella evidensen ska tolkas. Den internationella evidensen visar att olika insatser, som till exempel möten med förmedlare, har positiva effekter. Det betyder att det finns all anledning att tro att den ordinarie förmedlingsverksamheten på arbetsförmedlingen är en viktig och fungerande del av den aktiva arbetsmarknadspolitik. Samtidigt betyder det att den internationella evidensen inte kan tas som intäkt för att obetingat öka denna verksamhet.

En annan närliggande frågeställning är om dessa insatser ska vara obligatoriska eller inte. Empiriskt är detta en svår fråga, eftersom det naturligt inte finns några utvärderingar som jämför ett och samma program men där det bara i ena fallet är obligatoriskt att delta. I slutändan handlar det om vilken tyngdpunkt programmen har. Är stödet det tongivande kommer det troligtvis av många arbetslösa uppfattas som något positivt, och då behövs inget obligatorium. Om å andra sidan kontroll är en viktig del är troligtvis ett obligatorium viktigt.

Slutligen konstaterar vi att det finns liten empirisk grund för att dra slutsatser om vilken typ av förmedlingsverksamhet som är mest ändamålsenlig, när dessa insatser ska sättas in, hur omfattande de ska vara, och för vilka grupper de är viktigast. Det finns viss evidens från Storbritannien att förmedlingsinsatser kan gynna unga och annan evidens att förmedlingsverksamhet är mest fördelaktig för lågutbildade. Vi kan dock konstatera att det behövs mer systematisk forskning om hur insatserna ska utformas. Det gäller inte minst för Sverige.

7 Arbetsmarknadspolitikens allmänna jämviktseffekter

Alla arbetsmarknadspolitiska program kommer att ha effekter för andra än deltagarna – om inte annat så för att de måste finansieras med skatter som påverkar alla (potentiella) skattebetalare. Vissa effekter för andra än deltagarna – allmänna jämviktseffekter – är i själva verket önskade resultat av politiken. Ett sådant exempel är att en rölighetsstimulerande politik, exempelvis arbetsmarknadsutbildning, skulle kunna förbättra matchningen mellan arbetsökande och lediga platser och därmed i jämvikt leda till att företagen utlyser fler lediga platser med en ökad sysselsättning som resultat. Andra effekter kan snarare ses som icke önskade bieffekter av politiken. Ett anställningsstöd som ökar jobbchanserna för en långtidsarbetslös kan samtidigt minska jobbchanserna för någon annan; ökade förmedlingsinsatser för en viss grupp på en lokal arbetsmarknad kan ha negativa effekter på jobbchanserna för en annan grupp arbetsökande på samma lokala arbetsmarknad. Listan kan göras lång, men gemensamt för alla allmänna jämviktseffekter är att man inte fångar dem med studier av politikens effekter för deltagarna i olika program.

7.1 Arbetsmarknadspolitikens effekter på matchning

En första typ av allmänna jämviktseffekter gäller matchningsprocessen. Studierna av arbetsmarknadspolitikens inverkan på matchningsprocessen är av olika slag: skattningar av arbetsmarknadspolitikens roll i *Beveridgekurvor*, *matchningsfunktioner* och politikens effekter på den *geografiska rörligheten*.

När det gäller *Beveridgekurvor* och *matchningsfunktioner* är antalet studier litet, och särskilt skattningar av *Beveridgekurvor* avser sällan perioder senare än 1980-talet. Calmfors m.fl drog slut-

satsen att ”vi i stort sett saknar kunskap och att behovet av nya studier är mycket stort”. Sedan dess har några studier av matchningsfunktionen genomförts (Forslund & Johansson, 2007; Aranki & Löf, 2008 och Fransson, 2009). Resultaten i Forslund & Johansson (2007) samt i Fransson (2009) tyder på att programdeltagare och personer med lönesubvention bidrar till matchningen i mindre utsträckning än öppet arbetslösa.¹²

När det gäller geografisk rörlighet är antalet studier något större, men även här avser de flesta studierna perioden före 1990-talet. Calmfors m.fl. drar slutsatsen att de flesta resultaten tyder på att arbetsmarknadspolitikens antingen minskat den geografiska rörligheten eller att den saknat effekt.

Senare studier styrker i huvudsak denna slutsats. Fredriksson & Johansson (2003) fann att arbetsmarknadspolitiska program minskade den geografiska rörligheten. Effekten kom av att programmen minskade flödet till arbete; för dem som faktiskt fick arbete var rörligheten varken större eller mindre bland programdeltagarna jämfört med bland dem som inte deltog i program. Lindgren & Westerlund (2003) fann olika effekter av olika typer av program – arbetsmarknadsutbildning bidrog till ökad rörlighet, medan deltagande i två typer av subventionerad sysselsättning inte gjorde det. Arbetsmarknadsutbildningens nettoeffekt jämfört med arbetsökande i öppen arbetslöshet uppkom som summan av en inläsningseffekt på flyttar och en stimulans av arbetspendling.

7.2 Arbetsmarknadspolitikens direkta undanträngningseffekter

Direkt undanträngning inträffar om arbetsgivare ersätter ordinarie anställda med programdeltagare. Konkret innebär detta antingen att man säger upp anställda eller (mer sannolikt) låter bli att anställa. Studierna av direkt undanträngning är av två typer: *Enkätstudier* och *ekonometriska undersökningar*.

I enkätundersökningarna har arbetsgivare, programdeltagare eller arbetsförmedlare tillfrågats om de (i) tror att det arbete som utförs av programdeltagare skulle ha utförts även i programmets frånvaro (*substitutionseffekter*), och (ii), i vissa fall om svaret på frågan var ja, om samma person skulle ha anställts (*dödviktseffekter*).

¹² Aranki & Löf (2008) undersöker inte vilken roll arbetsmarknadspolitikens spelar i matchningsprocessen.

Resultaten antyder, enligt genomgången av Calmfors m.fl. att undanträngning av en icke-trivial storleksordning nästan utan undantag att förekommit för samtliga studerade sysselsättningsprogram. Ett annat huvudresultat är att undanträngningen har varit större ju närmare den ordinarie arbetsmarknaden programmen har varit. Ett antal nyare enkätstudier (se sammanfattningen i Lundin & Liljeberg, 2008) tyder också på en inte försumbar undanträngning av olika typer av subventionerade anställningar.

De ekonometriska studierna är färre än enkätundersökningarna och har i de flesta fall inte jämfört alla enskilda program med varandra. Det finns här inga studier som tillkommit sedan Calmfors m.fl. översikt(er). I allmänhet finner de ekonometriska studierna större undanträngningseffekter än dem man funnit i enkätstudierna – typiska storlekar på skattade undanträngningseffekter i de ekonometriska studierna ligger över 50 procent för de olika formerna av subventionerade anställningar. I enkätstudierna är de skattade undanträngningseffekterna bara i något enstaka fall över 50 procent. Om dessa skattningar är korrekta, betyder det att för 100 subventionerade jobb försvinner mer än 50 ordinarie arbetstillfällen. Nettoeffekten på arbetslösheten blir därmed betydligt mer blygsam än omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Det kan emellertid vara på sin plats att påpeka att problemet med omvänd kausalitet, det vill säga möjligheten att programvolymer påverkats av arbetsmarknadsläget snarare än tvärtom, är svårslöst. Därför måste skattningarna av undanträngningseffekterna tolkas med försiktighet även om flera av studierna försökt åtgärda problemet.

Direkt undanträngning säger emellertid inte allt om undanträngningen i allmän jämvikt. Per definition avser direkt undanträngning vad som sker vid givna löner. I allmän jämvikt bör vi emellertid förvänta oss att lönerna påverkas och att de potentiellt påverkas olika beroende på hur programmen är utformade. Anställningsstöd är förknippade med stor direkt undanträngning. Om emellertid anställningsstöden riktas till personer långt från den ordinarie arbetsmarknaden så försvinner personer som inte i någon stor utsträckning påverkar lönebildningen – de är "outsiders" och konkurrerar sannolikt inte om lediga jobb särskilt effektivt. De personer som blir undanträngda kommer då att i större utsträckning vara "insiders" och effektiva konkurrenter om de befintliga jobben. Detta bör leda till en press nedåt på lönerna som då motverkar den direkta undanträngningseffekten. Sens moral: pro-

grammens utformning och vem som får ta del av dem kommer att spela roll för sysselsättningseffekten i allmän jämvikt.

7.3 Effekter på lönebildningen

En omfattande arbetsmarknadspolitik kan påverka lönebildningen på (minst) två sätt (se t ex Calmfors & Lang, 1995; Forslund & Kolm, 2004). Om, *för det första*, den som blir av med sitt arbete uppfattar det som bättre att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program än att vara öppet arbetslös (exempelvis därför att programdeltagandet innebär en högre ekonomisk ersättning eller för att det förbättrar chansen att snabbt hitta ett nytt arbete) och om fackliga organisationer tar hänsyn till detta när de formulerar sina lönekrav, så kommer en ökad satsning på arbetsmarknadspolitiska program att driva upp löneökningstrycket i ekonomin: Kostnaden för att minska sysselsättningen genom högre löner minskar. Men om, *för det andra*, programdeltagandet stärker deltagarnas ställning på arbetsmarknaden, så kommer den som förlorar sitt arbete, *ceteris paribus*, att möta en ökad konkurrens om befintliga arbetstillfällen om programdeltagandet är omfattande. Detta skulle tendera att sänka de fackliga organisationernas lönekrav. I allmänhet kan vi inte på teoretiska grunder bestämma nettoeffektens riktning. Frågan om arbetsmarknadspolitiken löneeffekter är i denna mening en empirisk fråga.

Calmfors m.fl. redovisade ett relativt stort antal studier som undersökt sambandet mellan löner och arbetsmarknadspolitik. De flesta av dem fann antingen att politiken var löneuppdrivande eller att den inte hade någon signifikant effekt. Osäkerheten är emellertid betydande. Vi kan vidare notera att de flesta studierna inte skiljer mellan olika typer av program, utan skattar effekter av den samlade arbetsmarknadspolitiken.

Några studier har ställt frågan om sambandet mellan löner och arbetsmarknadspolitik ändrades under 1990-talet, som ju kännetecknades av högre arbetslöshet, större programvolym och en annan avvägning mellan olika typer av program än tidigare. Kanske något förvånande har inga studier kunnat påvisa några signifikanta förändringar i lönebildningsmekanismerna under 1990-talet (se t ex genomgången i Forslund & Kolm, 2004). Inga nya studier av sambanden mellan arbetsmarknadspolitik och lönebildning har tillkommit efter Calmfors m.fl. genomgång.

7.4 Arbetsmarknadspolitik och arbetskraftsdeltagandet

Ett uttalat syfte med den svenska arbetsmarknadspolitikerna under 1990-talet var att den skulle bibehålla arbetskraften så intakt som möjligt och förhindra marginalisering av arbetslösa. Frågan om arbetsmarknadspolitikens effekter på arbetskraftsdeltagandet är relativt outforskad, men det finns i alla fall fyra studier av vilka två undersöker 1990-talets erfarenheter. Tre av de totalt fyra studierna (Wadensjö, 1993; Johansson & Markowski, 1995 och Johansson, 2001) var tillgängliga när Calmfors m.fl. gjorde sin genomgång.

Samtliga genomförda studier, inklusive den studie (Johansson, 2006) som tillkommit efter den tidigare översikten, påvisar positiva effekter av arbetsmarknadspolitikerna på arbetskraftsdeltagandet. Resultaten kan emellertid delvis återspegla att fler blev kvar i arbetskraften genom att utnyttja deltagande i arbetsmarknadspolitiska program som ett sätt att förnya behörigheten för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Om det förhåller sig på detta sätt är det oklart i vilken utsträckning det ökade arbetskraftsdeltagandet också innebar ett ökat effektivt arbetsutbud.

7.5 Totaleffekter på arbetslösheten

I ett antal inbördes ganska olika studier har arbetsmarknadspolitikens totaleffekt på sysselsättning och arbetslöshet undersökts. I de här studierna är inte fokus på arbetsmarknadspolitikens mekanismer, utan intresset gäller eventuella effekter, oavsett hur de uppkommit. Följande resultat i översikten av Calmfors m.fl. kan nämnas.

Subventionerade arbeten har sänkt den öppna arbetslösheten, men också den ordinarie sysselsättningen. Detta resultat är konsistent med studierna av direkt undanträngning. Det tycks också som om arbetsmarknadspolitikens effekt på den öppna arbetslösheten har varit större på kort sikt än på lång sikt. Vidare pekar resultaten på att ungdomsprogram har trängt undan reguljär sysselsättning bland ungdomar.

Bassanini & Duval (2006) är en studie som tillkommit sedan Calmfors m.fl. översikt. Här studeras samband mellan arbetsmarknadsutfall (arbetslöshet och sysselsättning), institutioner och politik för en panel av OECD-länder. Studien fann att ökade utgifter

på arbetsmarknadspolitik minskade arbetslösheten och att de negativa effekterna av en generös arbetslöshetsförsäkring dämpades av en mer ambitiös aktiv arbetsmarknadspolitik. En aktiv arbetsmarknadspolitik dämpade också genomslaget av negativa störningar som arbetsmarknaden drabbades av. Ett annat intressant resultat i studien är att det tycks ha varit arbetsmarknadsutbildning som i första hand bidrog till effekterna på arbetslösheten. Det faktum att arbetsmarknadsutbildningen dessutom hade en positiv effekt på sysselsättningsgraden tyder på att effekten på arbetslösheten inte enbart handlade om en "bokföringseffekt" av att flytta arbetslösa till programmet.

7.6 Diskussion

Studierna som diskuterats i detta avsnitt härrör nästan uteslutande från 1990-talet. I likhet med de mikroekonomiska studierna från denna period så är den övergripande bilden av resultaten i de makroekonomiska studierna ganska nedslående. Det finns inga starka belägg för att programmen förbättrat matchningen. De program som mest påminner om ordinarie sysselsättning har varit förknippade med betydande undanträngningseffekter. Programmen har bidragit till en lägre arbetslöshet, men detta till priset av en lägre sysselsättning. Den största ljusglimten är att programmen också har bidragit till att hålla uppe arbetskraftsdeltagandet.

Vi konstaterar att det tyvärr inte finns några studier av arbetsmarknadspolitikens allmänna jämviktseffekter på 2000-talet. Med tanke på att de mikroekonomiska studier som redovisades i Avsnitten 4 och 5 påvisade bättre resultat under denna period finns det anledning att tro att de avsedda allmänna jämviktseffekterna på exempelvis matchning och rörlighet har varit mer positiva under 2000-talet jämfört med på 1990-talet. Detta är dock mer spekulation än något vi kan finna stöd för i vår genomgång.

8 Obligatoriska program

Grundtanken med arbetsmarknadspolitiska program är att de ska ge de arbetslösa nya kunskaper och erfarenheter, och/eller ge dem vägledning så att de enklare kan hitta ett nytt jobb. Samtidigt innebär deltagande i ett program att individen går miste om fritid under tiden man deltar i programmet. Arbetslösa som sätter ett högt värde på sin fritid kommer därför uppleva deltagande i ett program som något negativt. Därför kan hotet om att behöva delta i ett program göra att vissa arbetslösa ökar sin sökinsats eller tar ett mindre attraktivt jobb. Detta skulle då minska tiden i arbetslöshet. Man kan därför prata om anvisningseffekter, hoteffekter eller som vi valt att kalla det annonseringseffekter.

Annonseringseffekter kan skapas på olika sätt. De kan skapas genom att förmedlarna gör en direkt anvisning till ett obligatoriskt program. Om den arbetslöse inte deltar förlorar den sin ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Valet står då mellan programdeltagande, ingen ersättning eller att den arbetslösa ökar sin ansträngning att få ett jobb. Ett annat sätt är att ha fasta tidsgränser då de arbetslösa måste delta i ett program eller någon annan typ av åtgärd. Om programmen som kan komma i fråga upplevs som jobbiga kan det också ge upphov till annonseringseffekter.

Det är dock viktigt att poängtera att vi teoretisk endast förväntar oss att finna sådana annonseringseffekter för vissa typer av arbetslösa och för vissa typer av program. För individer som upplever programmet som jobbigt och meningslöst är annonseringseffekten troligtvis stor. Individer som har mycket att vinna på att få delta i ett visst utbildningsprogram eller ett visst vägledningsprogram kan istället se fram emot programmet. Man kanske till och med stannar kvar längre i arbetslöshet bara för att kunna få delta ett visst program. En andra viktig faktor är hur de enskilda arbetslösa värderar sin fritid. Vissa arbetslösa mår socialt väldigt dåligt av att

inte ha något jobb eller sysselsättning att gå till. Annonserings-effekterna för dessa individer är naturligtvis små.

Det finns endast enstaka svenska studier. Därför går vi också igenom aktuella internationella studier. En intressant svensk studie är Hägglund (2006), som presenterar resultaten från tre experiment, där de behandlade anvisades till ett obligatoriskt program. I ett av de tre experimenten reagerade de behandlade på anvisningen genom att fortare övergå i arbete redan innan programmet startade. I de övriga två experimenten fanns inga sådana annonseringseffekter. Det är därför intressant att spekulera i varför annonseringseffekter uppstod i ett fall men inte i de andra. Experimentet med annonseringseffekt riktades till alla typer av arbetslösa, medförde ökad kontroll och hade längre tid mellan anvisningen och programstarten. De två andra experimenten riktade sig till unga respektive högutbildade, och innebar utökade förmedlingsinsatser. Eftersom flera faktorer skiljer mellan experimenten är det inte uppenbart varför annonseringseffekten bara uppstod i ett av experimenten. Den ökade kontrollen kan ha gjort programmet med annonseringseffekt mindre attraktivt, vilket skulle kunna förklara en större annonseringseffekt. Samtidigt är det inte uppenbart att ungdomar och högutbildade skulle värdera fritid mindre jämfört med andra arbetslösa. Slutligen skulle det kunna vara en konsekvens av den kortare tiden mellan anvisningen och programmet.

Förutom denna studie som explicit studerar annonseringseffekter finns det ett par studier där sådana effekter indirekt har undersökts. Carling & Larsson (2005) och Forslund & Nordström-Skans (2006) studerade Ungdomsgarantin, som dels innebar ökad assistans tidigt under arbetslösheten och dels en garanti/krav om deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program efter 100 dagars arbetslöshet. Både studierna fann att de ungdomar som deltog i ungdomsgarantin lämnade arbetslöshet snabbare under de första 100 dagarna. Detta är antingen en effekt av den ökade assistansen från förmedlingen eller en annonseringseffekt där ungdomarna vill undvika att delta i de obligatoriska programmen efter 100 dagar. Resultaten i Carling & Larsson (2005) pekar i riktningen att annonseringseffekten är betydande. De undersöker nämligen effekterna strax efter att ungdomsgarantin introduceras, vilket var en period då den ökade assistansen sannolikt inte var så omfattande.

Utifrån dessa svenska studier drar vi slutsatsen att annonseringseffekter potentiellt är en viktig mekanism, åtminstone för

vissa typer av program. Vi vill dock poängtera att den befintliga forskningen är tämligen begränsad. Annonseringseffekter är därför ett viktigt område för framtida forskning.

8.1 Internationell evidens

En intressant studie är Black m.fl. (2003) som undersöker ett arbetsmarknadspolitiskt program i USA. Programmet som undersöks kombinerade ökad kontroll, mer vägledning, workshops och träningsprogram. Deltagarna i programmet valdes delvis ut slumpmässigt, vilket gör att resultaten från undersökningen är trovärdiga och potentiellt intressanta. Efter att deltagarna valts ut informerades de om att de valts ut och var tvingade att delta i programmet. Författarna finner att programmet minskade tiden i arbetslöshet och ökade deltagarnas efterföljande inkomst. Stora delar av denna effekt uppkom redan innan deltagarna hade påbörjat programmet. De reagerade med andra ord på hotet/löftet om att delta i programmet, dvs. tydliga annonseringseffekter.

Förutom denna studie domineras den internationella evidensen av studier från Danmark. Studierna är av skiftande kvalitet, vilket gör att vi inte vill dra alltför långtgående slutsatser av studierna. De visar dock att på ett bra sätt annonseringseffekter kan tänkas uppstå på ett flertal olika sätt. Geerdsen (2006) undersökte effekterna av det danska systemet där man delar in arbetslöshetsperioden i en passiv och en aktiv period. Under den passiva perioden i inledningen av arbetslöshetsperioden har de arbetslösa rätt att söka jobb mer eller mindre som de vill. Under den aktiva perioden som därefter följer är de arbetslösa tvingade att delta i ett program om de vill ha fortsatt ersättning. Längden på den passiva perioden har gradvis (under 1990-talet) minskats från 4 till 2 år, och den aktiva perioden var konstant 3 år. Om de arbetslösa upplever programdeltagande som förknippat med negativ nytta förväntar vi oss att se ett ökat utflöde mot slutet av den passiva perioden. Genom att använda förändringarna i längden på den passiva perioden fann Geerdsen (2006) att så var fallet.

En andra typ av annonseringseffekt studerades av Graversen and van Ours (2008), Rosholm (2008) och Vikström m.fl. (2010). De studerade alla effekterna av ett experiment med en blandning av ökad kontroll, vägledning och programdeltagande. En intressant sak med experimentet är att alla dessa åtgärder skulle ges vid fasta

och välkända arbetslöshetstider. De arbetslösa var med andra ord på förhand medvetna om att de till exempel måste delta i ett program om de varit arbetslösa i fyra månader. Resultaten från de tre studierna visar alla att deltagarna reagerade på detta genom att ta jobb i större utsträckning veckorna innan det förväntade programdeltagandet.

En sista typ av annonseringseffekt påvisades i Rosholm & Svarer (2008) och Geerdsen & Holm (2007). I båda studierna undersökte man om en allmänt ökad sannolikhet för programdeltagande upplevs som ett hot. Det handlade således inte om någon direkt anvisning, fast tidsgräns eller specifika aktiva perioder, utan om en allmänt högre sannolikhet att behöva delta i ett program. Resultaten i båda studierna tyder på att en sådan högre sannolikhet ökade utflödet från arbetslöshet.

Sammanfattningsvis kan således annonseringseffekter uppstå genom fasta tidsgränser för en mer aktiv arbetsmarknadspolitik, en allmänt ökad sannolikhet för programdeltagande respektive genom fasta tidsgränser då de arbetslösa måste delta i ett program. Det är svårt att se några ytterligare mönster från de danska studierna. Flertalet studier studerar alla typer av arbetslösa, vilket gör det svårt att utmåla någon grupp där annonseringseffekten skulle vara speciellt stor. Det studeras inte heller om annonseringseffekten är speciellt stor för något specifikt program.

8.2 Diskussion

Vår genomgång tyder på att det finns annonseringseffekter för en rad olika program och tidsgränser. Det betyder dock inte att alla arbetsmarknadspolitiska program ska utformas för att maximera annonseringseffekterna. Tidigare i denna genomgång har vi sett att arbetsmarknadsutbildning, subventionerad anställning och intensifierad förmedlingsverksamhet kan hjälpa vissa arbetslösa. De arbetslösa som verkligen gynnas av dessa program ska erbjudas utbildning och stöd som kan vara till avgörande nytta för dem. Den avgörande svårigheten i detta sammanhang är naturligtvis att identifiera vilka dessa arbetslösa faktiskt är. Förutsatt att man lyckats identifiera individer som faktiskt kan dra nytta av att delta i ett program är deltagandet motiverat även om annonseringseffekterna då kan ha motsatt riktning, eftersom dessa arbetslösa troligtvis kommer se fram emot programmet och därför minskar sina

ansträngningar att finna ett jobb. Program med annonserings-effekter (och ett betydande inslag av att man konfiskerar tid) ska istället riktas till arbetslösa som har goda kvalifikationer och allmänt kan betraktas som anställningsbara på arbetsmarknaden, men som sätter ett högt värde på den fritid som arbetslöshet för med sig. Dessa individer behöver inte kvalificerad arbetsmarknads-utbildning och inte ökad vägledning. Här kan istället anvisning till ett mindre attraktivt program som testar deras arbetsvilja vara det effektivaste sättet att förkorta arbetslösheten. Vår genomgång av empiriska resultat visar att en politik av detta slag kan utformas på olika sätt. Antingen kan man ha fasta tidsgränser för programdeltagande, information om allmänt ökad risk för deltagande eller, naturligtvis, enklast genom en direkt anvisning till ett specifikt program.

Ett problem är naturligtvis att avgöra vilka arbetslösa som verkligen behöver utbildning och vägledning och för vilka det finns ett läge att anvisa till ett program som testar deras arbetsvilja. Den befintliga evidensen ger inga svar på denna fråga. Det finns dock anledning att tro att förmedlarna har relativt goda möjligheter att göra en god bedömning. Vid sidan om förmedlarnas kunskaper om de enskilda arbetslösa skulle profilering, som vi återkommer till i Avsnitt 9, vara ett alternativ. Vi konstaterar också att den befintliga evidensen inte ger någon direkt vägledning om vilken typ av program som har störst annonseringseffekter.

9 Statistisk profilering och targetering

En arbetsförmedlare har normalt ansvaret för ett stort antal arbetslösa arbetssökande, särskilt under perioder med hög arbetslöshet. Många av dessa arbetssökande kan förväntas hitta ett jobb relativt snabbt och utan alltför omfattande insatser från förmedlaren. Vissa arbetssökande riskerar emellertid att bli långvarigt arbetslösa. Ett sätt att motverka långtidsarbetslöshet är att erbjuda de arbetssökande insatser redan tidigt under en arbetslöshetsperiod. Antalet arbetssökande per förmedlare innebär emellertid att alla arbetssökande inte kan få sådan hjälp och att det skulle bli mycket dyrt att ge alla arbetssökande ett tidigt och omfattande stöd. Detta problem kan lösas på olika sätt. Ett sätt är att vänta med insatser under en inledande del av en arbetslöshetsperiod. Vissa arbetssökande kommer då att hitta jobb utan förmedlingens hjälp och antalet potentiella långtidsarbetslösa reduceras. Väntar man tillräckligt länge med insatserna kommer uppenbarligen alla kvarvarande arbetssökande att vara långtidsarbetslösa, men då har ingen av dessa kunnat få tidig hjälp. Görs vänteperioden istället kort, så kommer antalet kvarvarande arbetssökande fortfarande att var stort och inte så mycket är vunnet. Ett alternativ är att överlåta beslutet om tidiga insatser till förmedlaren. Detta tillvägagångssätt förutsätter att förmedlaren kan göra en god prognos om vem som riskerar att bli långtidsarbetslös så att förmedlingens resurser faktiskt kommer att användas för att ge stöd åt dem som har störst nytta och behov av det.

I ett antal länder har man utvecklat statistiska modeller som ett stöd för förmedlarna att förutsäga vilka arbetslösa som riskerar att bli långtidsarbetslösa, s.k. profilering.¹³ Profileringmodeller används alltså för att identifiera vem som riskerar långtidsarbetslöshet. En relaterad, men ambitiösare uppgift är att dessutom använda statis-

¹³ Se exempelvis Rosholm m.fl. (2004), Frölich m.fl. (2003) eller Behnke m.fl. (2006). En svensk profileringmodell, baserad på Bennmarker m.fl. (2007), användes på försök under en kortare period i Gävleborgs län. Detta försök är inte utvärderat.

tiska modeller för att bedöma vilka som ska få ta del av olika arbetsmarknadspolitiska insatser och när de i så fall ska sättas in, s.k. targeting.

Black m.fl. (2003) skattade effekterna av "Worker Profiling and Reemployment Services" i Kentucky. I detta program gavs olika förmedlings- och programinsatser tidigt i en arbetslöshetsperiod baserat på prognostiserade arbetslöshetsperioder.¹⁴ På grund av platsbrist i programmet lottades platser ut i en försöksgrupp, där deltagande var ett villkor för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. På arbetslösa i kontrollgruppen ställdes inga sådana krav. Programdeltagarna fick högre inkomster och kortare perioder med a-kassa. Programeffekten uppkom huvudsakligen som ett kraftigt ökat flöde till jobb tidigt under arbetslöshetsperioderna. Syftet med uppsatsen är i första hand att undersöka de ovan redovisade effekterna av själva programmet, men författarna undersökte också hur profileringen fungerade. Resultatet blev att profileringen i detta fall inte fungerade särskilt väl. Individer som antogs vara kvar länge i arbetslöshet påverkades inte mer av programmet jämfört med andra arbetslösa. Vi vill dock markera att detta resultat gäller för denna typ av profilering och detta arbetsmarknadspolitiska program. Black m.fl. (2007) använde diskontinuiteter i programplacering för att skatta effekter för en bredare population och fann liknande effekter.

Lechner & Smith (2006) studerade effekterna av programplaceringar som arbetsförmedlare gjorde i Schweiz 1998. I studien jämfördes effekterna av de programplaceringar som förmedlarna gjorde med en slumpmässig fördelning och en fördelning som baserades på en statistisk modell. Lechner & Smith fann att arbetsförmedlarna uppnådde ungefär samma effekt som en slumpmässig programallokering, men att allokering enligt den statistiska modellen gav ett signifikant bättre resultat.

9.1 Diskussion

Grundtanken med profilering är att man tidigt ska identifiera vilka individer som riskerar att bli långtidsarbetslösa. Targeting innebär att man på ett systematiskt sätt försöker individanpassa den aktiva arbetsmarknadspolitiken så att varje arbetslös får den mest optimala behandlingen. För att det senare ska fungera måste vi veta

¹⁴ I själva verket på prognoser som avsåg prognostiserade perioder med a-kassa.

vilka åtgärder som fungerar för vilka typer av arbetslösa, dvs. vi behöver identifiera heterogena effekter. Vi har i denna översikt diskuterat vilken typ av problem olika insatser är tänkt att lösa. Med bakgrund i dessa diskussioner framkommer vilken typ av arbetslösa som kan behöva vilka åtgärder. Samtidigt är den systematiska genomgången av heterogena effekter i den empiriska litteraturen tämligen begränsad. Det är därför omöjligt att ge ett knivskarpt svar på vilken typ av arbetslösa som gynnas av olika typer av program. En slutsats är därför att vi behöver mer information om hur effekterna av olika program skiljer sig åt för olika grupper av arbetslösa för att man ska kunna skapa en trovärdig och systematisk targetingmetod.

Ett alternativ till profilering och targeting är olika former av garantier där deltagarna får olika typer av aktiviteter vid förutbestämda tidpunkter. Två sådana program är aktivitetsgarantin och jobb- och utvecklingsgarantin. Inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin ska deltagarna aktiveras vid specifika tidpunkter, däremot ska de specifika aktiviteterna individanpassas så mycket som möjligt. Detta är uppenbarligen ett annat synsätt än det som ligger bakom profilering och targeting, där tanken är att individer som är i riskzonen tidigt ska få insatser samtidigt som inga insatser sätts på de som bedöms klara sig själva. Ett problem med garantierna är att de är fundamentalt svåra att utvärdera, eftersom alla individer går in i dem vid ett och samma tillfälle. Det finns därför ingen naturlig kontrollgrupp. Vi vet därför inte hur effektiva garantierna har varit på att få tillbaka de arbetslösa i arbete. Här behövs mer omfattande forskning, och försök som skapar en naturlig kontrollgrupp. Det finns också all anledning att pröva om lika former av garantier är det mest optimala sättet att utforma den aktiva arbetsmarknadspolitik.

10 Privata aktörer

De svenska arbetsmarknadspolitiska insatserna har tills nyligen huvudsakligen varit tillhandahållna av offentliga instanser¹⁵ – Arbetsförmedlingen (tidigare Ams), men också i viss utsträckning av kommunerna – men under den senaste tiden har en ökande andel av insatserna upphandlats av privata tillhandahållare (”kompletterande aktörer”). Frågan om privata aktörer ger upphov till en rad intressanta teoretiska och empiriska frågeställningar? Vilka insatser är bättre/sämré lämpade för privata aktörer? Vilka arbetslösa ska anvisas till privata aktörer? Hur ska kontrakten specificeras och hur ska ersättningen till de privata aktörerna utformas? Ska den arbetslöse eller arbetsförmedlingen välja privat aktör? Kan man helt ersätta arbetsförmedlingen med privata arbetsförmedlingar? Inom ramen för denna översikt har vi inte möjlighet att ge fullödiga svar på alla dessa frågor. En viktig anledning till detta är att den befintliga empiriska evidensen är tämligen begränsad. Vi pekar istället först ut ett antal punkter som vi anser är centrala för diskussionen kring privata aktörer. Vi redovisar därefter den begränsade svenska och internationella evidens som finns på området.

Huvudskälet för offentliga myndigheter, inklusive arbetsförmedlingen, att upphandla tjänster i stället för egen produktion är att privata aktörer har större ekonomiska incitament att investera i kostnadsbesparande och kvalitetsförbättrande innovationer eftersom frukten av sådana investeringar ger ägaren vinster (Grossman & Hart, 1986; Hart & Moore, 1990; Hart, 1995). Om de privata aktörernas ekonomiska incitament gör att de uppfinner mer effektiva arbetsmetoder eller tillhandahåller bättre tjänster är det naturligtvis positivt med privata aktörer. Det kan också vara så att de privata aktörerna har andra typer av nätverk som de kan använda för att hjälpa de arbetslösa tillbaka till arbete. Hur viktig dessa effekter är för att gör arbetsmarknadspolitiken mer effektiv är

¹⁵ Arbetsmarknadsutbildning har upphandlats sedan mitten av 1980-talet.

naturligtvis en empirisk fråga. Oavsett finns det ett antal potentiella problem man måste hantera för att ett system med privata aktörer ska fungera.

Ett problem är att privata aktörer i vissa fall har incitament att istället skapa vinst genom att producera till låga kostnader med negativa konsekvenser för kvaliteten (Shleifer, 1998; Hart m.fl., 1997). Detta är möjligt eftersom det i många fall är omöjligt att i detalj specificera kvaliteten på tjänsten som de privata aktörerna ska erbjuda. Om så är fallet har man lite att vinna på privata aktörer. Ett sätt att försöka hantera detta problem är att de arbetslösa får välja den aktör de tycker är bäst. Om de enskilda arbetslösa verkligen kan bedöma hur bra de olika aktörerna kommer det inte finnas någon marknad för dem som erbjuder tjänster av lägre kvalitet. Problemet är att det inte är säkert att de arbetslösa verkligen har så god information att de kan bedöma hur bra de olika aktörerna är.

Det är också i sammanhanget viktigt att poängtera att arbetsförmedlingen har en viktig roll som kontrollant av de arbetslösas sökbeteende. Arbetsförmedlingens verksamhet är en kombination av stöd i form av olika insatser och kontroll av att de arbetslösa verkligen söker jobb. När en privat aktör övertar ansvaret för en arbetslös har arbetsförmedlingens personal så klart mindre möjlighet att utföra denna kontroll. Det är därför centralt att de privata aktörerna kontrollerar de arbetslösa minst lika bra som arbetsförmedlingen. Problemet är att de arbetslösa som inte vill bli kontrollerade kan komma att välja privata aktörer som har rykte om sig att vara mindre noggranna kontrollanter.

Förutom att ge den arbetslösa rätt att välja sin arbetsförmedlare kan man hantera problemet med att de privata aktörerna har incitament att erbjuda en produkt av låg kvalitet genom att knyta ersättningen som de privata aktörerna får till hur bra de lyckas med sin uppgift. Detta kan exempelvis åstadkommas genom att betala en högre ersättning om de arbetslösa verkligen hittar ett jobb.

Ett annat problem med privata aktörer är att de har incitament att försöka attrahera de arbetslösa som kräver minst omfattande insatser. Därigenom kan de skapa vinst genom att hjälpa de arbetslösa som står närmast arbetsmarknaden, samtidigt som arbetsförmedlingen får ta hand om de arbetslösa som behöver mer omfattande insatser. Detta problem kan uppstå även om upphandlingen från de privata aktörerna riktas in på en specifik grupp, t.ex. långtidsarbetslösa, eftersom det finns stor variation även inom

denna grupp. Det är lång ifrån säkert att samhället som helhet gynnas av en sådan sortering av arbetslösa. Ett tänkbart alternativ är därför att låta ersättningen som de privata aktörerna får bero på vilken typ av arbetslös man hjälper, exempelvis utifrån en profilingsmodell.

Generellt kan man därför säga att förutsättningarna för att upphandlingen av privata aktörer ska ge ett gott resultat är bättre om det finns små möjligheter att spara kostnader genom att sänka kvaliteten på sätt som är svåra att specificera i kontrakt, om branschen kännetecknas av hög innovationsaktivitet och om konkurrensen är hård mellan privata aktörer som är beroende av ett gott rykte. Upphandling kan alltså förväntas ge olika effekt i olika typer av verksamhet, och det är inte uppenbart hur de tjänster som Arbetsförmedlingen traditionellt har tillhandahållit kan beskrivas i termer av de olika faktorer som borde påverka hur upphandlingen utfaller. Vi vill därför påpeka att frågan om hur kontrakten med de privata aktörerna ska utformas är av helt avgörande betydelse.

En annan fråga är om hur omfattande ansvar de privata aktörerna ska ha. En potentiell fördel med arbetsförmedlingen är att den inrymmer många olika typer av åtgärder, i form av förmedlingsinsatser, arbetsmarknadsutbildning, subventionerad anställning med mera. Det är också så att olika kombinationer vid olika tidpunkter passar olika arbetslösa. Fördelen med en offentlig arbetsförmedling är att man kan samla alla dessa olika insatser under ett paraply. De som väljer en privat aktör kommer mest sannolikt inte ha tillgång till denna flora aktiviteter, i synnerhet inte dyrare aktivitet som arbetsmarknadsutbildning. Det är också svårt att se hur man kan utforma kontrakt som möjliggör att de privata aktörerna kan och vill anvisa arbetslösa till exempelvis arbetsmarknadsutbildning. Alternativet är att de privata företag endast ansvarar för enskilda avgränsade insatser, som till exempel en arbetsmarknadsutbildning eller en avgränsad förstärkt förmedlingsverksamhet.

Slutligen finns det annat argument mot upphandling som går ut på att många anställda i verksamheter som bedrivs i offentlig regi kan drivas av en stark inneboende (ickepekuniär) motivation för sitt arbete så att de i stor utsträckning internaliserar verksamhetens mål. Om så är fallet kan det gå att åstadkomma rätt incitament i offentlig verksamhet på billigare vis än i privat verksamhet (Besley & Ghatak, 2005).

10.1 Empirisk evidens

Av naturliga skäl finns det inte en uppsjö av studier av privata aktörer i den svenska arbetsmarknadspolitiken.¹⁶ Benmarker m.fl. (2009) utvärderade en försöksverksamhet som genomfördes 2007–08 med privat arbetsförmedling i tre län. Slumpvis utvalda ungdomar, funktionshindrade och utrikes födda fick i försöket möjlighet att gå till en privat förmedling. Arbets sökande som gick till en privat förmedling hade i genomsnitt lika stor sannolikhet att få jobb som arbets sökande på Arbetsförmedlingen. Gruppernas inkomster skiljde sig inte heller åt. Utlandsfödda som erbjöds privat förmedling fick dock arbete snabbare och tjänade också mer än de som var på Arbetsförmedlingen. Det är oklart om skillnaderna berodde på att förmedlingarna satsade olika mycket resurser eller på att de privata förmedlingarna arbetade på ett mer effektivt sätt. Det kan också vara en effekt av att de fick byta till en ny aktör och inte att det just var en privat aktör. Vissa resultat tyder på att ungdomarna hos de privata förmedlingarna klarade sig sämre. En möjlig förklaring till detta är att de inte praktiserade hos arbetsgivare lika ofta. Alla effekter tenderade att försvinna relativt snabbt med en längre uppföljningshorisont.

Behrenz m.fl. (2002) utvärderade en försöksverksamhet som inleddes i september år 2000 där ett bemanningsföretag i Södertälje jämfördes med förstärkt förmedlingsverksamhet i Malmö. Behandlingsgruppen bestod av arbetslösa med invandrarbakgrund. Utvärderingen fann inga signifikanta skillnader mellan bemanningsföretaget och den förstärkta förmedlingsverksamheten när det gällde summerade arbetslöshetstider under observationsperioden. Det är emellertid inte helt klart att försöks- och kontrollgrupperna var helt jämförbara – exempelvis är det inte uppenbart att man kan jämföra utfall mellan arbetsmarknaden i Södertälje och Malmö. Resultaten bör därför tas med en nypa salt. Det bör också noteras att den förstärkta förmedlingsverksamheten vid förmedlingen i Malmö gav en signifikant positiv behandlingseffekt jämfört med ordinarie förmedlingsverksamhet för samma målgrupp vid förmedlingskontor i Göteborg.

Privat tillhandahållen arbetsmarknadspolitik finns i ett antal länder (Australien Nederländerna, Danmark, Storbritannien, Tyskland, se exempelvis Struyven & Steurs, 2005; Bruttel, 2005; Jahn &

¹⁶ Möjligen kan det tyckas vara anmärkningsvärt att upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning inte alls har utvärderats.

Ochel, 2007; Bredgaard & Larsen, 2007; Finn, 2008 och Wright, 2008). Det finns däremot bara ett litet antal försök att skatta effekterna av privatiseringen. Winterhager (2006) och Bernard & Wolff (2008) fann små negativa eller icke-signifikanta genomsnittliga sysselsättningseffekter av upphandling av förmedlingstjänster i Tyskland, medan Winterhager m.fl. (2006) fann positiva effekter för arbetssökande som utnyttjade vouchers på förmedlingstjänster hos privata förmedlingar i Tyskland. Utvärderingar av Brittiska "sysselsättningszoner" tyder på positiva effekter av att lägga ut insatser för att återintegrera långtidsarbetslösa i vissa svaga regioner på privata utförare (Hasluck m.fl., 2003).

Slutligen är Behagel m.fl. (2009, 2010) en ny intressant fransk studie. De studerar effekterna av ett omfattande experiment med privata arbetsförmedlare i Frankrike. Till skillnad från Bennmarker m.fl. (2009) jämförde man två typer av förstärkt förmedlingsverksamhet. En grupp arbetslösa fick tillgång till förstärkt förmedling genom den offentliga arbetsförmedlingen och en grupp arbetslösa fick liknande insatser genom privata aktörer. Båda dessa grupper jämfördes med en slumpmässigt utvald kontroll grupp som fick ordinarie stöd vid den offentliga förmedlingen. I studien såg man att den förstärkta förmedlingen minskade arbetslöshetstiderna, det gällde oavsett om den genomfördes i privat eller offentlig regi. Effekterna av förstärkt förmedling var dock mycket större i offentlig regi jämfört med privat regi. En anledning till detta var att den offentliga verksamheten riktade in sig på att hjälpa alla arbetslösa, medans den privata lade ner större resurser på att hjälpa de arbetslösa som gav dem större ersättning. Det visar att vi generellt inte kan förvänta oss att privata aktörer är bättre jämfört med den offentliga förmedlingen. Det visar också återigen att det är centralt hur de privata aktörernas incitament utformas.

10.2 Diskussion

Varken teoretiska resonemang eller empiriska studier talar ett entydigt språk om effekter av att upphandla arbetsmarknadspolitiska insatser av privata aktörer. Att de empiriska studierna inte ger några entydiga resultat är dock inte speciellt förvånande. Det finns endast ett svenskt experiment och ett franskt experiment som lyckats identifiera kausala effekter på ett systematiskt sätt. Ingen av studierna indikerar att privata aktörer skulle vara bättre på att få

arbetslösa tillbaka i arbete jämfört med den offentliga förmedlingen. Om något visar det franska experimentet att de är sämre på att föremöda arbeten. Vi vill dock poängtera att det handlar om två tidsmässigt avgränsade experiment. Det är inte säkert att man skulle få samma resultat över en längre tid. De privata aktörerna kanske behöver tid för att pröva ut sina arbetsmetoder. Det tar också tid innan de bästa privata aktörerna sorteras ut. Övriga studier är väsentligen gjorda på "observationsdata" vilket gör att deltagarna kan skilja sig åt på olika sätt och det är därmed inte självklart att studierna har lyckats med att identifiera kausala effekter. I själva verket kan självselektion vara en svår komplikation för studierna om de arbetslösa själva har fått välja mellan privata och offentliga aktörer.

Vi vill också påpeka att det inte självklart att man skulle förvänta sig en väldefinierad effekt av att privata i stället för offentliga aktörer tillhandahåller tjänster. En viktig dimension av varje upphandling är vilka drivkrafter de använda kontrakten skapar och hur dessa drivkrafter förhåller sig till drivkrafterna hos de offentliga utförarna.

De drivkrafter som skapas av olika kontrakt kommer att avspegla hur svårt det är att i kontrakten specificera vad den privata aktören ska tillhandahålla, och detta kan naturligtvis skilja sig åt från en kontext till en annan. Men vi ska heller inte underskatta betydelsen av upphandlarens kompetens. Det är en rimlig hypotes att sådan kompetens tar tid att bygga upp och att resultaten därför kan avspegla under hur lång tid de offentliga myndigheterna har byggt upp kompetensen att sköta upphandlingar. De skattade effekterna kommer sannolikt att fånga upp skillnader beroende på sådana faktorer och de kan därför variera över tid, mellan länder och mellan verksamheter.

11 Ska arbetsmarknadspolitiken göras konjunkturberoende?

En intressant fråga är om arbetsmarknadspolitiken volym, inriktning och selektion av deltagare ska anpassas till konjunkturläget. För att kunna besvara dessa frågor är åtminstone tre punkter centrala.

Den första punkten är så kallade inläsningseffekter. Arbetslösa som deltar i ett program har mindre tid att söka jobb under tiden man deltar i programmet. Storleken på denna inläsningseffekt beror på avkastningen av den arbetslöses jobbsökande. Om den arbetslöshet relativt lätt kunnat hitta ett jobb är naturligtvis inläsningseffekten större. Man kan därför förvänta sig att programmen har mindre inläsningseffekter i en lågkonjunktur. Om det är ont om jobb kan det vara svårt att hitta ett jobb oavsett hur mycket man anstränger sig. I ett sådant läge skulle man kunna passa på att utbilda vissa arbetslösa eftersom de skulle varit arbetslösa under programtiden oavsett om de utbildas eller söker jobb på heltid. En lägre avkastning på jobbsökande kan också ha andra effekter. Det skulle kunna göra vissa program mindre effektiva. Ett exempel är intensifierade förmedlingsinsatser. Om det är väldigt ont om jobb medför det att vissa arbetslösa inte kommer att hitta något jobb oavsett hur mycket vägledning, coachning eller stöd de får från förmedlarna.

En andra viktig punkt är att olika program har mer eller mindre stora undanträngningseffekter. Dessa effekter uppstår om arbetsgivare ersätter ordinarie anställda med programdeltagare. Denna effekt blir konjunkturberoende om arbetsgivarna är mer benägna att ersätta en vanlig anställd med en programdeltagare i tider av stor osäkerhet, exempelvis under en lågkonjunktur.

För det tredje kan det vara så att rekryteringen och utformningen av programmen skiljer sig beroende på konjunkturläget. Det kan vara svårare att veta vad man ska utbilda de arbetslösa till i

en djup lågkonjunktur. I en lågkonjunktur har dessutom arbetsförmedlarna ofta fler arbetslösa att ta hand om, vilket skulle kunna göra att urvalet av deltagare genomförs på ett mindre optimalt sätt. Samtidigt har man en större pool av arbetslösa att välja från under en lågkonjunktur. Eventuellt skulle det kunna göra det lättare att hitta många som skulle gynnas av ett specifikt program.

Det finns således många faktorer som potentiellt skulle kunna göra effekterna av ett visst program konjunkturberoende. De tre punkterna visar också att vi kan förvänta oss olika effekter skiljer sig mellan olika program. Det är därför synd att den empiriska evidensen är förhållandevis svag. En anledning är troligtvis att det är svårt att besvara om ett visst program är mer effektivt i tider av hög eller låg arbetslöshet. Programmen är ofta utformade på olika sätt och deltagarna skiljer sig ofta mellan olika tidsperioder. Det gör jämförelser mellan olika konjunkturlägen problematiska.

11.1 Empirisk evidens

Från en svensk horisont är det slående att flera utvärderingar visar att flertalet arbetsmarknadspolitiska program varit förhållandevis ineffektiva under 1990-talet och förhållandevis effektiva under 2000-talet. Vid en första anblick skulle det tala för att arbetsmarknadspolitiken är mer effektiv i en högkonjunktur jämfört med i en lågkonjunktur. Vi vill dock påminna om att förutom konjunkturläget är det flera andra faktorer som skiljer mellan dessa två decennier. Under 1990-talet fanns inte de s.k. 70-procentsmålet, det fanns möjlighet att återkvalificera sig till a-kassan genom att delta i arbetsmarknadsutbildning, och eftersom krisen under 1990-talet var speciellt djup kan det ha varit extra svårt att veta vad man skulle utbilda för. Vi vill därför inte ta skillnaden mellan 1990-talet och 2000-talet som avgörande intäkt för att arbetsmarknadspolitiken är mer effektiv i en högkonjunktur. Det är snarare ett område där vi är i stort behov av svenska studier.

I den internationella litteraturen är Lechner & Wunsch (2009) en intressant studie. Studien fokuserar på frågan om den aktiva arbetsmarknadspolitiken är mer effektiv när arbetslösheten är hög. De studerar alla arbetslösa i Västtyskland som gick in i ett arbetsmarknadspolitiskt program mellan 1986 och 1995. I första hand handlar det om olika typer av utbildningsprogram. För att skatta effekterna använder man en matchningsinsats. I ett första steg

indikerar denna analys att programmen är mer effektiva när arbetslösheten är hög. Frågan är då om detta verkligen beror på skillnaden i konjunkturläge eller om det beror på skillnader i vilka som deltar i programmen eller skillnader i vilka program som ges. För att kontrollera för detta justerar Lechner & Wunsch (2009) sitt urval med avseende på en målpopulation med jämförbara egenskaper i alla tidsperioder. Man justerar på samma sätt för att sammansättningen av programmen ser olika ut i olika tidsperioder. Man finner återigen att arbetsmarknadspolitiken är mer effektiv om arbetslösheten är hög. Resultatet är intressant, eftersom man så explicit försökt kontrollera för andra faktorer som skiljer sig mellan olika konjunkturlägen. Samtidigt ska man ha i åtanke att deras resultat i första hand gäller för deras målpopulation bestående av individer med egenskaper som gör det troligt att de deltar i program oavsett konjunkturläge.

Lechner & Wunsch (2009) använder också en annan empirisk ansats. De delar in alla regioner i regioner med låg respektive hög arbetslöshet. De finner att i genomsnitt är programmen i regioner med hög arbetslöshet något mer effektiva jämfört med motsvarande program i regioner med låg arbetslöshet.

En tredje empirisk ansats finns i översikten Kluge m.fl. (2006). De ger en systematisk genomgång av 96 nyare europeiska skattningar av effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Man med hjälp av en så kallad Meta-analys studerar de om resultaten från de olika studierna är systematiskt korrelerade med typ av program, empirisk metod, konjunkturläge med mera. Man finner att studier som studerar program under tider av högre arbetslöshet och mindre ekonomisk tillväxt tenderar att visa mer positiva resultat. Frågan är dock om detta speglar att programmen faktiskt är mer effektiva i en lågkonjunktur eller om det är en effekt av att deltagarna och programmen skiljer sig åt i någon dimension som man inte kan ta hänsyn till.

11.2 Diskussion

De studier som finns på området pekar således i riktning mot att vissa typer av program skulle vara mer effektiva i en lågkonjunktur. En trolig förklaring är att inlåsnings effekterna är lägre om arbetslösheten är hög. Det är dock viktigt att poängtera att studierna är få. De olika studierna är också behäftade med olika typer av pro-

blem. Dessutom gäller resultaten i den dominerande studien Lechner & Wunsch (2009) i princip endast för olika typer av arbetsmarknadsutbildning. Slutligen är erfarenheterna av hur programmen fungerade i Sverige under 1990-talet inte så goda.

Vi vill därför inte dra några säkra slutsatser från den existerande empiriska evidensen. Vi konstaterar dock att det teoretiskt finns goda skäl för att utöka exempelvis arbetsmarknadsutbildning under en lågkonjunktur. Detta gäller dock endast om ansvariga myndigheter klarar av att upprätthålla kvaliteten på programmen, utforma bra program med rätt inriktning och klarar av att välja ut de arbetslösa som har störst nytta av programmen även om arbetslösheten är hög.

12 Slutsatser och avslutande reflektioner

I den här rapporten har vi diskuterat och sammanfattat vad forskningen säger om hur de olika delarna av den aktiva arbetsmarknadspolitiken påverkar sysselsättningen. Vi summerar nu de allmänna lärdomarna och ger ett par avslutande reflektioner. I vårt arbete har vi tagit avstamp i Calmfors m.fl. (2001, 2002, 2004) som inventerade och sammanfattade resultaten i de studier av den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter som var tillgängliga vid 2000-talets början. Vi har kompliterat den bild som gavs i dessa studier med nya forskningsresultat från Sverige, tagit intryck från internationella studier på de områden där den svenska evidensen är begränsad, samt behandlat en rad nya områden. Det har gjort att vissa av slutsatserna från Calmfors m.fl. måste revideras samt att nya frågeställningar har tillkommit.

12.1 Den nuvarande arbetsmarknadsutbildningen fungerar bra

Calmfors m.fl. målade en ganska dyster bild över effekterna av den svenska arbetsmarknadsutbildningen. Anledningen är att studier av det tidiga 1980-talets arbetsmarknadsutbildning fann positiva effekter på deltagarnas sysselsättning eller inkomster, medan studier som avsåg det sena 1980-talet och 1990-talet i allmänhet fann insignifikanta eller negativa effekter. Mot denna dystra bild står tre stycken utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningen under 2000-talet som alla visar på positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning. Den dystra bilden i Calmfors m.fl. måste därför revideras. I dagsläget går det inte med säkerhet att förklara orsaken till denna avgörande skillnaden mellan 1990-talet och 2000-talet. Vi har dock spekulerat i ett antal tänkbara förklaringar. Det s.k. 70-procents-

målet, som innebär att 70 procent av dem som genomgick yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning skulle ha ett arbete inom 90 dagar efter avslutad utbildning, har troligtvis gjort att arbetsförmedlingen i större utsträckning försökt identifiera dem som verkligen gynnas av utbildningen. Det är också sannolikt att man blivit mer selektiv i vilka utbildningar som ges. Avskaffandet av möjligheten att återkvalificera sig för en ny period genom deltagande i arbetsmarknadsutbildning har troligtvis också gjort att de som idag deltar i utbildningen är mer lämpade för utbildningen. Slutligen har arbetsmarknadsläget troligtvis spelat in. I bättre tider är det lättare att veta vad man ska utbilda för, vilket sannolikt bidragit till att arbetsmarknadsutbildningen idag fungerar bättre. Denna omvärdering av effekterna av arbetsmarknadsutbildningen ska dock inte tas som intäkt för en obetingad omallokering av resurser till arbetsmarknadsutbildningen – insatsen är den i särklass dyraste av alla arbetsmarknadspolitiska program och en möjlig delförklaring till de mer positiva resultaten under det tidiga 2000-talet kan mycket väl vara att volymerna skalats ner.

Dessa lärdomar visar också att reglerna påverkar hur bra arbetsmarknadsutbildningen fungerar. En slutsats är att arbetsmarknadspolitiska program inte bör kvalificera för en ny period med arbetslöshetsförsäkring. Det är också viktigt att arbetsförmedlingen har tydliga effektivitetsmål för de olika programmen, även om ett fast 70-procentsmål kan diskuteras.

12.2 Subventionerade anställningar och förmedlingsverksamhet är viktiga insatser

Vid sidan om arbetsmarknadsutbildning är olika typer av subventionerad anställning och praktik den dominerande typen av program. Calmfors m.fl. konstaterade att det på det här området fanns betydligt färre studier per program, att resultaten var mycket varierande och att osäkerheten var stor. De fann dock ett avgörande mönster, nämligen att effekterna var bäst för de program som mest liknar ordinarie anställningar (starta eget-bidrag, rekryteringsstöd, anställningsstöd) och en tendens att effekterna var sämre ju längre från ett normalt arbete programmet var. Det tycktes också som att effekten av att delta i ett program snarare än att fortsätta söka jobb som öppet arbetslös var positiv för några av de program som mest liknar ordinarie arbeten, dvs. anställningsstöd och starta eget-

bidrag. Denna bild bekräftas av de fåtal svenska studier som tillkommit under 2000-talet.

Ett potentiellt problem är dock att de program som mest liknar ordinarie anställningar förefaller ha haft störst undanträngningseffekter. Personerna med subventionerade har trängt undan andra anställningar. Om man fick välja skulle man naturligtvis välja ett program som givet effekten på deltagarna har mindre undanträngningseffekter, eftersom de allmänna effekterna då är mer positiva. Vi skulle dock vilja poängtera att om olika typer av subventionerad anställning riktas in mot långtidsarbetslösa behöver undanträngningen kanske inte vara ett så stort problem. Eftersom långtidsarbetslösa står långt ifrån arbetsmarknaden kommer den som lämnar arbetslösheten för programmet att vara en person som inte i någon större utsträckning konkurrerar om de befintliga jobben. Den undanträngde, som inte är långtidsarbetslös och som står närmare arbetsmarknaden, kommer därför att bidra till en ökad konkurrens om jobben med en resulterande press nedåt på lönerna och därmed en indirekt effekt som motverkar den direkta undanträngningen

En tredje viktig del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken är förmedlingsverksamheten. På detta område konstaterade Calmfors m.fl. att den befintliga svenska evidensen var föråldrad och endast avsåg insatser för enskilda grupper, vilket gjorde det omöjligt att fastställa om en generell förstärkning av förmedlingsinsatserna skulle ha en positiv effekt. Vår genomgång av nyare svenska studier och internationella lärdomar ger delvis tydligare svar. En övergripande slutsats av de internationella studierna är att förmedlingsinsatser kan öka sysselsättningen, kanske i synnerhet om de kombineras med kontroll. Ökat stöd och rådgivning tillsammans med ökad kontroll förefaller skapa en god mix av utökat stöd och djupare uppföljning. Man skulle kunna se det som ett villkorat stöd, där den arbetslöse får extra stöd i utbyte mot att den verkligen gör sitt yttersta för att få ett nytt jobb. Det är dock viktigt att den internationella evidensen tolkas utifrån det faktum olika typer av förmedlingsinsatser ingår i basutbudet i Sverige. Den internationella evidensen visar att olika insatser, som till exempel möten med förmedlare, har positiva effekter. Det betyder att det finns all anledning att tro att den ordinarie förmedlingsverksamheten på arbetsförmedlingen är en viktig och fungerande del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt betyder det att den internatio-

nella evidensen inte kan tas som intäkt obetingad förstärkning av förmedlingsverksamheten.

12.3 Arbetsmarknadspolitiska program bör ibland användas för att testa arbetsviljan

Förutom de ovan diskuterade insatserna som också diskuterades i Calmfors m.fl. har vi studerat en rad ytterligare frågeställningar som aktualiserats av forskningen under senare tid. En sådan frågeställning är att arbetsmarknadspolitiska program kan ha en avskräckande effekt i och med att de som deltar i programmen går miste om fritid. Arbetslösa som sätter ett högt värde på sin fritid upplever därför programmet som något negativt, och ökar sin sökinsats eller tar ett mindre attraktivt jobb bara på grund av hotet att behöva delta i ett program. Den befintliga litteraturen visar att sådana anvisningseffekter, hoteffekter eller som vi valt att kalla det annonseringseffekter kan skapas på flera olika sätt. Lite tillspetsat skulle man kunna tala om "träskjobb" eller liknande insatser. Vi ställer oss dock avvaktande till att detta skulle vara en allmän motivation för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Individer som behöver utbildning eller förvärva nya färdigheter hittar troligtvis inte jobb fortare om man konfiskerar deras fritid. Annonseringseffekter har dock en roll att spela för arbetslösa som har fullgoda kvalifikationer men ändå är arbetslös under en längre tid. För att maximera denna effekt ska man då ha tillgång till program som har ett uttalat mål att konfiskera fritid och en anvisning till ett sådant program måste naturligtvis vara obligatoriskt.

12.4 Vi vet fortfarande lite om vilka arbetslösa som gynnas av vilka program och hur omfattande åtgärderna ska vara

Ett genomgående tema i denna översikt har varit att vi för program efter program vet relativt lite om vilken typ av arbetslösa som gynnas av ett visst program. Sådan kunskap är viktig eftersom det är möjligt att ett visst program fungerar bra en viss typ av arbetslösa men sämre för andra. Exempelvis skulle det kunna vara så att ungdomar gynnas av andra program jämfört med äldre arbetslösa. En närliggande fråga är hur de olika programmen ska utformas. Hur

lång ska exempelvis arbetsmarknadsutbildningen vara, vilken är den optimala längden och subventionsgraden för nystartsjobb och andra typer av subventionerade anställningar, och vilka typer av förmedlingsaktiviteter är viktigast? Återigen kan vi konstatera att den nuvarande litteraturen är väldigt begränsad. En viktig anledning till detta är att man för att kunna göra en vettig utvärdering skulle behöva två program som i alla avseenden utom programlängd eller annan intressant dimension var identiska.

För att kunna utforma en effektiv arbetsmarknadspolitik är därför detta ett område där ny forskning är av central betydelse. Det är också viktigt att redan när programmen utformas fundera över hur man ska kunna utvärdera dem på ett bra sätt.

12.5 Det finns en motsättning mellan en individanpassad arbetsmarknadspolitik och omfattande garantier

En annan intressant frågeställning är hur pass individanpassad arbetsmarknadspolitik ska vara och hur denna anpassning ska ske. Ett alternativ som diskuterats i litteraturen är så kallad profiling och targeting. Profiling innebär att man systematiskt försöker identifiera vilka som riskerar att bli långtidsarbetslösa och vilka som antas hitta ett jobb fort. Lyckas man med det kan man tidigt sätta in insatser mot dem som riskerar att bli långtidsarbetslösa, samtidigt som man sparar pengar genom att inte satsa pengar på dem som relativt fort skulle hittat ett jobb ändå. Targeting innebär att man försöker att individanpassa åtgärderna som sätts in så att varje arbetslös får de åtgärder som passar bäst. Systematisk profiling har testats på ett par ställen runt om i världen. Ett alternativ till profiling och targeting är olika former av garantier där deltagarna får olika typer av aktiviteter vid förutbestämda tidpunkter. Exempelvis ska deltagarna inom ramen för jobb och utvecklingsgarantin aktiveras vid specifika tidpunkter. Däremot ska de specifika aktiviteterna individanpassas så mycket som möjligt. Det är dock ett annorlunda synsätt mot profiling och targeting där tanken att individer som är i riskzonen att blir långtidsarbetslösa tidigt ska få insatser, samtidigt som inga insatser satsas på dem som bedöms klara sig själva.

I grunden är garantier och profiling således två olika synsätt på politikens allmänna utformning. På teoretiska grunder känns den

senare ansatsen mer rimlig; var och en får rätt insats vid rätt tidpunkt. Argumentet förstärks ytterligare om man noterar att inlåsningseffekten av en garanti rimligtvis är större om garantin omfattar en stor grupp där de flesta står nära arbetsmarknaden och där programmet i liten utsträckning innebär jobbsökande. Det finns därför anledning att ifrågasätta att olika garantier ska dominera den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken. Vi vill dock poängtera att den empiriska kunskapen är fortfarande begränsad. Inte minst gäller detta kunskaper om effekten av att sätta in "behandling" vid olika tidpunkter under en pågående arbetslöshetsperiod. Hur sannolikt det än kan verka att "tidiga insatser" är effektiva, finns det så vitt vi vet inget empiriskt stöd för att det förhåller sig på detta sätt.

För att öka kunskapen om effekterna av statistisk profilering och targeting ser vi också gärna att framtida försök med dessa instrument i Sverige genomförs på ett sådant sätt att de kan utvärderas på ett trovärdigt sätt. Vi vill också framhålla ett problem med garantierna, nämligen att de är fundamentalt svåra att utvärdera, eftersom alla individer går in i dem vid ett och samma tillfälle. Det finns därför ingen naturlig kontrollgrupp. Det behövs med andra ord mer forskning och försök som skapar naturliga kontrollgrupper till deltagarna i olika garantiprogram.

12.6 Det finns inga enkla vinster med att ha omfattande inslag av kompletterande aktörer

En intressant fråga som vi har undersökt i denna studie är frågan om förmedlingstjänster i större utsträckning ska tillhandahållas av privata aktörer. Privata aktörer kan potentiellt spela en avgörande roll både som leverantörer av ett specifikt program eller med ett övergripande ansvar, dvs. en sorts privat förmedlingsverksamhet. I Sverige är detta en relativt ny företeelse, med regeringens mål att en tredjedel av alla deltagare i jobbgarantin för ungdomar och jobb och utvecklingsgarantin ska vara hos en kompletterande aktör. Vi konstaterar att varken teoretiska resonemang eller empiriska studier talar ett entydigt språk om effekter av att upphandla arbetsmarknadspolitiska insatser av privata aktörer. Ett svenskt experiment visar att kompletterande aktörer är lika bra som offentlig förmedling, och ett franskt experiment visar att kompletterande aktörer är sämre än offentlig förmedling. Övriga studier är väsent-

ligen gjorda på observationsdata och det är inte självklart att dessa studier har lyckats med att identifiera kausala effekter.

Ett problem med dessa studier är att det inte är självklart att man skulle förvänta sig en väldefinierad effekt av att privata i stället för offentliga aktörer tillhandahåller tjänster. En viktig dimension av varje upphandling är vilka drivkrafter de använda kontrakten skapar och hur dessa drivkrafter förhåller sig till drivkrafterna hos de offentliga utförarna. De drivkrafter som skapas av olika kontrakt kommer att avspegla hur svårt det är att i kontrakten specificera vad den privata aktören ska tillhandahålla, och detta kan naturligtvis skilja sig åt från en kontext till en annan. Men vi ska heller inte underskatta betydelsen av upphandlarens kompetens. Det är en rimlig hypotes att sådan kompetens tar tid att bygga upp och att resultaten därför kan avspegla under hur lång tid de offentliga myndigheterna har byggt upp kompetensen att sköta upphandlingar. De skattade effekterna kommer sannolikt att fånga upp sådana skillnader mellan olika länder och verksamheter.

Utifrån den begränsade litteraturen och vikten av kontrakten med de kompletterande aktörerna vill vi inte dra alltför långtgående slutsatser. Vi konstaterar dock att ett system med omfattande kompletterande aktörer inte erbjuder några enkla effektivitetsvinster. Väljer man trots allt ett system med kompletterande aktörer är utformningen av kontrakten helt central. Kontrakten måste utformas så att aktörerna inte får snedvridna incitament och så att aktörerna inte får incitament att försöka välja ut de arbetslösa med bäst egenskaper.

12.7 Det behövs mer kunskap om hur arbetsmarknadspolitiken ska anpassas till konjunkturläget.

En intressant fråga är om arbetsmarknadspolitiken ska göras konjunkturberoende. En grund till detta är det faktum att arbetslösa som deltar i ett program har mindre tid att söka jobb under tiden man deltar i ett program. Inlåsningseffekten är större om avkastningen på individens jobbsökande är högt, exempelvis i goda tider då många jobb är lediga. Ett teoretiskt argument för att göra arbetsmarknadspolitiken konjunkturberoende är därför att man i en lågkonjunktur lika gärna kan passa på att utbilda vissa arbetslösa eftersom de skulle varit arbetslösa under programtiden oavsett om

de utbildas eller söker jobb på heltid. Mot detta står bland annat att det kan vara svårare att veta vad man ska utbilda de arbetslösa till i en djup lågkonjunktur. Det är därför nedslående att oss veterligen endast en enda empirisk studie angriper denna fråga på något mer systematiskt sätt. Studien som är gjord på data från Västtyskland finner att arbetsmarknadspolitiken är mer effektiv i en lågkonjunktur. Vi vill inte dra alltför långtgående slutsatser från denna enda studie. Vi konstaterar dock att det teoretiskt finns goda skäl för att utöka exempelvis arbetsmarknadsutbildning under en lågkonjunktur. Detta gäller dock endast om ansvariga myndigheter klarar av att upprätthålla kvaliteten på programmen, utforma bra program med rätt inriktning och klarar av att välja ut de arbetslösa som har störst nytta av programmen även om arbetslösheten är hög.

12.8 Det finns fortfarande ett stort behov av nya studier

I den här studien har vi sammanfattat och diskuterat en lång rad studier av intresse för den svenska arbetsmarknadspolitiken. Trots denna omfattande litteratur finns det ett stort behov av nya studier. Det tillkommer alltid nya typer program som måste utvärderas. Program som funnits med under en längre tid måste också utvärderas på nytt, eftersom det kan vara så att hur effektivt ett program är kan förändras över tiden. Ett exempel är arbetsmarknadsutbildningen som påvisade dåliga resultat under 1990-talet och bra resultat under senare tid.

I översikten har vi också identifierat ett par områden där bristen på studier är speciellt stor. Vi har redan nämnt de så kallade garantierna, profiling och targeting respektive hur arbetsmarknadspolitiken ska anpassas till konjunkturläget. Ett annat område där det behövs mer studier är effekterna av förmedlingsinsatser. I dag finns endast ett fåtal studier, varav flera är för speciella grupper, som undersöker effekterna av förstärkt förmedling. Det är också välkommet med fler studier om hur de så kallade kompletterande aktörerna fungerar.

Ett genomgående tema är att de områden där vi saknar studier också är svåra att utvärdera. Ett sådant exempel är förmedlingsaktiviteter. De flesta förmedlingsåtgärderna ingår i arbetsförmedlingarnas basutbud, och ges därför till många arbetslösa vid många

olika tillfällen. Det kan jämföras med arbetsmarknadsutbildning som ofta ges vid ett enstaka tillfälle till en väl avgränsad grupp. Att utvärdera effekterna av förmedlingsinsatser är därför i många fall väldigt svårt. För att underlätta utvärdering och utveckling är det därför centralt att man redan när man utformar en åtgärd eller insats funderar om den kan utvärderas och följas upp på ett bra sätt. Uppföljning är central för möjligheterna att utforma en effektiv arbetsmarknadspolitik. Ett bra sätt att göra det är att genomföra fler experiment med slumpmässigt tilldelade behandlings- och kontrollgrupper.

Slutligen vill vi också påpeka att de positiva lärdomarna av allmän förmedlingsverksamhet som vi har redovisat i denna studie påverkar hur resultaten för de olika programmen ska tolkas. I dessa fall har jämförelsegruppen bestående av öppet arbetslösa haft tillgång till arbetsförmedlingens tjänster. Vissa nedslående resultat av programdeltagande skulle därför kunna återspegla att den offentliga arbetsförmedlingen faktiskt fungerat bra och att det är lika väl (om inte bättre) använd tid att söka arbete som att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. I många sammanhang görs en skillnad mellan aktiv (= program) och passiv (= ersättning från a-kassan) arbetsmarknadspolitik. Sådana resonemang tycks bygga på en föreställning om ersättning från a-kassan som en ersättning för att inte arbeta. Detta är en missledande beskrivning. Arbetslöshetsförsäkringen har ett regelverk som på olika sätt ska se till att den arbetslöse står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker jobb. I Sverige spelar Arbetsförmedlingen en nyckelroll i detta sammanhang. Arbetsförmedlingen ska både hjälpa den arbetslöse att söka jobb och övervaka att den som uppbär a-kassersättning står till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som arbetslöshetsförsäkringens regelverk föreskriver. Förmedlingsverksamheten bör i detta perspektiv i själva verket ses som ett arbetsmarknadspolitiskt program.

12.9 Vi kan inte förvänta oss att reformer av den aktiva arbetsmarknadspolitiken får avgörande effekter på sysselsättningen

Sysselsättningen i en ekonomi bestäms, för en given befolkning i arbetsför ålder, dels av hur många som vill och kan arbeta (förvärvsfrekvensen), dels av hur stor andel av dessa som faktiskt får

ett jobb (arbetslösheten). Även om arbetsmarknadspolitiken kan ha en viss effekt på förvärvsfrekvensen, så är denna effekt sannolikt mycket mindre än effekterna av annan offentlig politik som pensionssystem, skolsystem och skatter.

När det gäller arbetslösheten på längre sikt handlar det i grund och botten om hur effektivt de arbetslösa konkurrerar om jobben. Konkurrensen om jobben har flera dimensioner: de arbetslösa måste söka jobb och göra det på ”rätt sätt”, de arbetslösa måste ha kvalifikationer så att de kan konkurrera effektivt om de befintliga jobben. Här kan uppenbarligen arbetsmarknadspolitiken (inklusive arbetslöshetsförsäkringen) ge bidrag.

Arbetsförmedlingen kan genom stöd och övervakning påverka de arbetslösas sökbeteende så att de både söker mer och effektivare. Vidare kan arbetsförmedlingen förmå arbetslösa att söka jobb genom att ”beskatta deras fritid” med anvisningar till program, där programmets viktigaste egenskap är att de lägger beslag på en betydande del av den arbetslöses tid.

För en stor grupp arbetslösa är jobbsökande den snabbaste vägen till ett nytt jobb. För en mindre grupp arbetslösa krävs sannolikt andra insatser. Förmedlingen kan bidra till att göra dessa arbetslösa mer anställningsbara, antingen genom att uppgradera deras kompetens eller genom att subventionera företag som anställer dem.

En väl avvägd arbetsmarknadspolitik kan på så sätt bidra till en lägre långsiktig arbetslöshet och därmed en hållbart högre sysselsättning. Skattningar av jämviktsarbetslösheten (som är notoriskt svåra att göra) talar för att den kan ligga i storleksordningen 5–6 % av arbetskraften, och att den fram till 90-talskrisen låg mellan 2 och 3 %. Om det senare tas som en gräns för vad som skulle vara möjligt i den bästa av världar, så blir det uppenbart att en aldrig så väl utformad arbetsmarknadspolitik i bästa fall kan ge ett inte försumbart, men heller inte stort bidrag till den långsiktiga sysselsättningen.

Vår genomgång av den svenska arbetsmarknadspolitiken har inte identifierat några uppenbara och stora systemfel. Sannolikt är det därför relativt ont om lågt hängande frukter som väntar på att bli plockade inom detta område. Vår slutsats är därför att vi bara ska förvänta oss marginella bidrag till den långsiktiga sysselsättningen från arbetsmarknadspolitiken.

Referenser

- Abbring, J., G. van den Berg and J. van Ours (2005), The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment, *Economic Journal* 115, 602–630.
- Andersson-Joona, O. & L. Nekby (2009), TIPing the scales towards greater employment chances? Evaluation of a trial introduction program (TIP) for newly-arrived immigrants based on a random program assignment, IZA Discussion Paper No. 4072.
- Andrén, D. & T. Andrén (2004), Assessing the Employment Effects of Vocational Training using a One-factor Model, Working Papers in Economics No 133, Department of Economics, School of Economics and Commercial Law, Göteborg University.
- Andrén, T. & B. Gustafsson (2004), Income Effects from Labour Market Training Programs in Sweden during the 1980s and 1990s, *International Journal of Manpower* 25, 688–713.
- Aranki, T. & M. Löf (2008), Matchningsprocessen på den svenska arbetsmarknaden: En regional analys, Penning- och Valutapolitik 1:2008, 48–58.
- Arbetsförmedlingen (2009), Arbetsmarknadsrapport 2009:2, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Ashenfelter, O., D. Ashmore & O. Deschênes (2005), Do unemployment insurance recipients actively search work? Evidence from randomized trials in four U.S. States, *Journal of Econometrics* 125, 53–65.
- Axelsson, R. & O. Westerlund (2005), Kunskapslyftets effekter på årsarbetsinkomster, Umeå Economic Studies No 647, Department of Economics, Umeå University.
- Bassanini, A. och R. Duval (2006), Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institu-

- tions. Social, Employment and Migration Working Papers 35, OECD.
- Behagel, L., B. Crepon & M Gurgand, (2009), "Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs de placement et le programme Cap ver l'entreprise", Rapport final, September 2009.
- Behagel, L., B. Crepon & M. Gurgand, (2010), "Private or Public counseling of jobseekers: a lesson from a large randomized experiment", presentation Gent April 2010.
- Behnke, S., M. Frölich & M. Lechner (2006), "Statistical assistance for programme selection – For a better targeting of active labour market policies in Switzerland", CESifo DICE Report 2/2006, 61–68.
- Behrenz, L., L. Delander, J. Månsson & E. Nyberg (2002), "Utvärdering av Pilotprojektet för arbetslösa invandrare: Ett försök med samverkan mellan bemanningsföretag och arbetsförmedling", Arbetsmarknadsstyrelsen Ura 2002:6.
- Bennmarker, H., K. Carling & A. Forslund (2007) "Vem blir långtidsarbetslös? IFAU Rapport 2007:20.
- Bennmarker, H., E. Grönqvist & B. Öckert (2009), "Effects of outsourcing employment services: evidence from a randomized experiment", IFAU Working paper 2009:23.
- Bernard, S. & J. Wolff, (2008), "Contracting out placement services in Germany: Is assignment to private providers effective for need job-seekers?", IAB Discussion Paper 5/2008.
- Besley, T. and M. Ghatak (2005), "Competition and Incentives with Motivated Agents", American Economic Review, 95(3), 616–636.
- Black, D.A., J. Galdo, & J.A. Smith, (2007), "Evaluating the Worker Profiling and Reemployment Services System Using a Regression Discontinuity Approach", American Economic Review Papers and Proceedings 97, page.
- Black, D., J. Smith, M. Berger & B. Noel (2003), "Is the threat of reemployment services more effective than the services themselves? Experimental Evidence from the UI system, American Economic Review 93(4), 1313–1327.
- Blundell, R., M. Costas Dias, C. Meghir, & J. Van Reenen (2004), "Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program", Journal of the European Economic Association 2, 569-606.

- Bredgaard, T. & F. Larsen (2007), "Implementing public employment policy: what happens when non-public agencies take over?", *International Journal of Sociology and Social Policy* 27(7/8), 287–300.
- Bruttel, O. (2005), "Are Employment Zones Successful?: Evidence from the First Four Years", *Local Economy*, 20(4), 389–403.
- Card, D., Kluve J. & Weber A., (2009), "Active labor market policy evaluations: A Meta-Analysis", IZA Discussion Paper No. 4002.
- Calmfors, L., A. Forslund & M. Hemström (2001) "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences", *Swedish Economic Policy Review* 8, s 61–131.
- Calmfors, L., A. Forslund & M. Hemström (2002) "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?", IFAU Rapport 2002:8.
- Calmfors, L., A. Forslund & M. Hemström (2004) "The effects of active labor-market policies in Sweden: What is the evidence?", i J. Agell, M. Keen & J. Weichenrieder (red), *Labor Market Institutions and Public Regulation*, MIT Press.
- Calmfors, L. & H. Lang (1995), "Macroeconomic effects of active labour market programmes in a union wage-setting model", *The Economic Journal* 105, 601–619.
- Carling, K. & L. Gustafson (1999), *Self-employment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in the re-unemployment risk?*, Working Paper 1999:6, IFAU.
- Carling, K. & L. Larsson (2005), "Does early intervention help the unemployed youth?", *Labour Economics* 12(3), s 301–319.
- Carling, K. & K. Richardson (2004), *The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's*, *Labour Economics* 11, 335–354.
- De Giorgi, G. (2005), "Long-term effects of a mandatory multistage program: the New Deal for young people in the UK", IFS Working Papers W05/08, Institute for Fiscal Studies, London.
- de Luna, X., A Forslund & L Liljeberg (2008), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning under perioden 2002–2004", IFAU Rapport 2008:01.
- Dolton, P. and D. O'Neill (2002), "The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work Search Programmes", *Journal of Labor Economics* 20, 381–403.

- Finn, D. (2008), "The British 'welfare market' Lessons from contracting out welfare to work programmes in Australia and the Netherlands", Joesph Rowntree Foundation.
- Forslund, A. & K. Johansson (2007) "Random and stock-flow models of labour market matching – Swedish evidence" IFAU Working paper 2007:11.
- Forslund, A. , P. Johansson & L Lindqvist (2004), "Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work?" IFAU Working Paper 2004:18.
- Forslund, A. & A.-S. Kolm (2004) "Active labour market policies and real-wage determination – Swedish Evidence" in S Polachek (ed), "Accounting for worker well-being", Research in Labor economics vol 23.
- Forslund, A. & O. Nordström Skans (2006), "Swedish youth labour market policies revisited", IFAU Working Paper 2006:6.
- Fougère, D., J. Pradel & M. Roger (2005), "Does Job Search Assistance Affect Search Effort and Outcomes? – A Microeconomic Analysis of Public versus Private SearchMethods", IZA Discussion Paper 1825, Bonn.
- Fransson, K. (2009), Matchningsfunktionen – en indikator för matchningsprocessen, Working Paper 2009:1, Arbetsförmedlingen.
- Fredriksson, P. & P. Johansson (2003), Employment, mobility, and active labor market programs, Working Paper 2003:3, IFAU.
- Fredriksson, P. & P. Johansson (2009), "Dynamic Treatment Assignment – The Consequences for Evaluations using Observational Data", Journal of Business and Economic and Statistics 26, 435–445.
- Frölich, M., M. Lechner & H. Steiger (2003), Statistically assisted programme selection – International experience and potential benefits for Switzerland, Swiss Journal of Economics and Statistics 139, 311-31.
- Geerdsen, L. & A. Holm (2007), "Duration of UI periods and the perceived threat effect from labour market programmes", Labour Economics 14, 639–652.
- Geerdsen, L. (2006), "Is there a threat effect of labour market programmes? A study of ALMP in the Danish UI system", Economic Journal 116, 738–750.
- Graversen, B. & Van Ours, J. (2008) "How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory

- Activation Programme Journal of Public Economics” 92, 2020–2035.
- Grossman, S. & O. Hart (1986), “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration”, Journal of Political Economy 94, 691–719.
- Hart, O. (1995), ”Firms, Contracts, and Financial Structure”, Oxford University Press, Oxford.
- Hart, O. & J. Moore (1990), “Property Rights and the Nature of the Firm”, Journal of Political Economy, 98, 1119–1158.
- Hart, O., A. Shleifer & R. Vishny (1997), “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons”, Quarterly Journal of Economics 112, 1127–1161.
- Hasluck, C., P. Elias & A. E. Green (2003), The Wider Labour Market Impacts of Employment Zones. Warwick Institute of Employment Research.
- Hämäläinen, K., R. Uusitalo & J. Vuori (2006), ”Long-term effects of job search training: Evidence from two randomized field experiments.” Helsinki School of Economics, mimeo.
- Hägglund P. (2006), ”Are there pre-programme effects of Swedish active labour market policies?: Evidence from three randomised experiments”, IFAU Working Paper 2006:2.
- Hägglund P. (2009), ”Experimental evidence on intensified placement efforts among unemployed in Sweden”, IFAU Working Paper 2009:16.
- Jahn, E. and W. Ochel (2007), “Contracting-out employment services: temporary agency work in Germany”, Journal of European Social Policy 17(2), 125–138.
- Johansson, K. (2001), ”Do labor market programs affect labor force participation?”, Swedish Economic Policy Review 8, 175–213.
- Johansson, K. (2006), Do labor market flows affect labor-force participation? Working Paper 2006:17, IFAU.
- Johansson, K. & A. Markowski (1995) ”Påverkar arbetsmarknadspolitik arbetskraftsdeltagandet? – en empirisk studie”, Konjunkturläget maj 1995, Specialstudier, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Johansson, P. (2006), Using Internal Replication to Establish a Treatment Effect, Working paper 2006:3, IFAU.
- Johansson P. & Åslund O. (2006), ”Vitruus of SIN-effects of an immigrant workplace introduction program”, IFAU Working Paper 2006:7

- Kluve J. (2006), "The effectiveness of European Active Labor Market Policy" IZA Discussion Paper No. 2018.
- Lalive R., J. van Ours & J. Zweimüller, (2005), "The effect benefit sanctions on the duration of unemployment", *Journal of the European Economic Association* 3, 1386–1417.
- Lindqvist L., L. Larsson & O. Nordström Skans (2005), "Friårrets arbetsmarknadseffekter", IFAU Rapport 2005:10.
- Larsson L. (2003), "Evaluation of Swedish Youth Programs", *Journal of Human Resources* 38, 891–927.
- Lechner, M. & J. A. Smith, (2006), "What is the value added by caseworkers?", *Labour Economics* 14, 135–151.
- Lechner M. & C. Wunsch (2009), "Are training programs more effective when unemployment is high?", *Journal of Labor Economics* 27, 653–692.
- Liljeberg L. & M. Lundin (2010), *Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet*, IFAU Rapport 2010:2
- Lindgren, U. & O. Westerlund (2003), *Labour market programmes and geographical mobility: migration and commuting among programme participants and openly unemployed*, Working Paper 2003:6, IFAU.
- Lundin, D. & L. Liljeberg (2008), *Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben*, Rapport 2008:9, IFAU.
- Meyer B. (1995), *Lessons from the U.S. Unemployment Insurance experiments*, *Journal of Economic Literature* 33, 91–131.
- Okeke, S. (2005), *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen*, *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik*, Ura 2005:6, Ams.
- Rosholm M. (2008), *Experimental evidence on the nature of the Danish employment miracle*, Working Papers 08-14, University of Aarhus, Aarhus School of Business, Department of Economics.
- Rosholm, M., M. Svarer & B. Hammer (2004), *A Danish profiling system*, Working Paper 2004-13, Department of Economics, University of Aarhus.
- Rosholm, M. & M. Svarer (2008), *The threat effect of active labour market programmes*, *Scandinavian Journal of Economics* 110(2), 385–401.
- Sianesi, B. (2004), *An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s*, *The Review of Economics and Statistics* 86(1), 133–155.

- Shleifer, A. (1998), State Versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives* 12 (4), 133–150.
- Stenberg, A. (2003), An Evaluation of the Adult Education Initiative Relative Labour Market Training, *Umeå Economic Studies* No 609, Department of Economics, Umeå University (doktorsavhandling).
- Stenberg, A. (2005), Comprehensive Education of Vocational Training for the Unemployed?, *Umeå Economic Studies* No 663, Department of Economics, Umeå University.
- Stenberg, A. & O. Westerlund (2004), Does Comprehensive Education Work for the Long-Term Unemployed?, [http://www.econ.umu.se/Umeå Economic Studies](http://www.econ.umu.se/Umeå%20Economic%20Studies%20No%20641) No 641, Department of Economics, Umeå University.
- Struyven, L. & G. Steurs, (2005), Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and The Netherlands, *Journal of European Social Policy* 15(3), 211-29.
- Svarer, M. (2007), The effect of sanctions on the job finding rate: Evidence from Denmark, *IZA Discussion Paper* No. 3015.
- Van den Berg, G.J. & B. van der Klauuw (2006), Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment, *International economic review* 47(3), 895–936.
- Van den Berg, G.J. & J. Vikström (2009), Job search monitoring regimes, punishments, exit to work, and job quality, *IFAU Working paper* no 2009:18.
- Wadensjö, E. (1993), Arbetsmarknadspolitikens effekter på löner och priser, *Politik mot arbetslöshet*, SOU 1993:43, Fritzes. Stockholm.
- Weber, A. & H. Hofer (2003), Active job-search programs a promising tool? A microeconomic evaluation for Austria, *IHS working paper*, Economic Series 131, Vienna.
- J Vikström, M. Rosholm och M. Svarer (2010), The Relative Efficiency of Active Labour Market Policies: Evidence From a Social Experiment and Non-Parametric Methods, mimeo, IFAU.
- Winterhager, H. (2006), Private Job Placement Services A Microeconomic Evaluation for Germany, *Discussion Paper* No. 06-026.
- Winterhager, H., A. Heinze & A. Spermann (2006), Deregulating job placement in Europe: A microeconomic evaluation of an

innovative voucher scheme in Germany, *Labour Economics* 13, 505–517.

Wright, S. (2008), Contracting out employment services: lessons from Australia, Denmark, Germany and the Netherlands, CPAG policy briefing: December 2008.

Effects of active labour market policies on employment and unemployment – Summary

Introduction

In this report we survey and discuss research evidence on the effects of active labour market policies (ALMPs) on employment and unemployment. The point of departure is Calmfors et al. (2001, 2002, 2004) where Swedish evidence available in the early 2000s was surveyed. We have complemented the picture given in these surveys by new Swedish evidence as well as international evidence in areas where Swedish evidence is scarce. We have also covered a number of new topics. In this process some of the conclusions reached by Calmfors et al. have been modified and a number of new issues have been raised.

Vocational training programmes

The picture painted by Calmfors et al. of the effects of ALMPs in the 1990s was to a large extent a gloomy one. Not least is this the case for training programmes. Whereas the few available studies of training programmes in the 1980s found significant and reasonably large positive effects of vocational training programmes, most evaluations of those programmes in the 1990s at best found insignificant effects. This pattern is again reversed in the three studies of training programmes in roughly the last decade, where positive treatment effects are found again.

As yet, there is no conclusive evidence on why treatment effects seem to have improved since the 1990s. One can, however, list a number of possible explanations: *First*, a target was introduced that 70 per cent of vocational training programme participants should

have a job within 90 days after completed training. This may have induced the case workers at the Public Employment Service (PES) to work harder to identify both participants and courses. With heterogeneous treatment effects, this could lead to better treatment effects to the extent that the individuals identified actually would be selected on expected treatment effects rather than on expected job finding rates. To the extent that the target made case workers work harder to identify courses that were better adapted to labour demand, this would produce better treatment effects. *Second*, the possibility to renew UI benefit eligibility by participation in a training programme was removed. This changed the incentives in a way that probably made participants more interested in acquiring useful skills rather than a prolonged period with UI benefits. *Third*, the recession of the 1990s was very deep. This made it hard to identify which occupations and sectors to train for – there were no easily identified bottlenecks. Also in this respect, things had changed for the better for the training programme participants of the early 2000s. *Finally*, it seems that a number of the evaluations of training programmes in the 1990s did not make a distinction between prep courses and vocational training. This raises some issues of how the estimated effects should be interpreted, and results in Forslund et al. (2007) suggest that that the estimates are likely to be downward biased estimates of the effects of vocational training programmes.¹⁷

It is, however, important to stress that the new results should not be used as a rationale for an unconditional expansion of training programmes. Training programmes are much more expensive than other programmes, and the improved results probably, at least partly, reflect that volumes in the early 2000s were much smaller than in the 1990s.

Subsidised employment programmes

The second major type of programme is subsidised employment of various kinds (including practice programmes and most programmes targeted at youth). Calmfors et al. concluded that the available evidence suggested that the closer a programme in this category

¹⁷ There is a fundamental problem involved in estimating the effects of prep courses. This problem arises because prep courses are designed to prepare for other programmes (most often, but by no means always, vocational training programmes), and not directly for transitions from unemployment to work. This raises hard to solve issues of how sequences of programmes should be evaluated.

was, the more likely it was to speed up the transition to an ordinary job. They also found that the programmes with the closest resemblance to ordinary jobs (employment subsidies and self employment grants) actually seemed to have a positive treatment effect in the sense that they outperformed continued job search in open unemployment. The latter result is confirmed by the few available new studies.

A potential problem with the programmes most similar to ordinary jobs is that there is evidence that these programmes also tend to be the programmes most associated with crowding out ordinary jobs. However, how serious this problem is, taking also other general equilibrium effects into account, depends crucially on how the programmes are targeted. If the programmes are targeted at long-term unemployed outsiders, those “crowded in” by the programme will on average exert only a limited downward pressure on wage as they are outsiders and probably also rather compete for available jobs only to a limited extent. Those crowded out will on average be more like insiders and efficient competitors for the available jobs. The net effect will be a downward pressure on wages and higher employment, counteracting the direct crowding out effect at given wages.

Employment service

A third important part of active labour market policies is the employment service. Calmfors et al. concluded that Swedish evidence was rather old and pertained to certain groups only. Hence, they concluded that it was impossible to establish whether or not a general increase in the service level would have a positive effect. Our survey of international and more recent Swedish research gives somewhat more precise answers.

An overall conclusion based on the international studies is that intensified job search assistance, in particular combined with increased control, gives rise to positive effects on employment. Increased support and counselling together with increased control seems to create a good mix of increased support and more in-depth follow up. It can be considered conditional support, where the unemployed gets extra support in exchange for increased search efforts. However, when interpreting the international evidence, it is important to keep in mind that monitoring and counselling are parts of the normal supply of “services” at the Swedish PES. Hence, unless effects are linear, the international evidence does not

support an unconditional increase in counselling and monitoring. More research using controlled variation in levels of counselling and monitoring is needed to determine whether or not the benefits exceed the costs of raising the level of support in the Swedish PES above its present level.

The positive effects found for counselling and monitoring also has some bearing on how one should interpret the estimated effects of participating in various labour market programmes. The control group in Swedish studies of labour market programmes consists of unemployed persons with access to the services offered by the PES. Some gloomy evaluation results may therefore reflect good effects of the alternative treatment – it may well be the case that time used for job search, using the facilities of the PES is equally well (or better) used than time spent in a labour market programme. In fact, the distinction between active (= programmes) and passive (= UI benefits) labour market policies may be seriously misleading and seems to be based upon a view of UI benefits as compensation for non-work. In fact, in the Swedish unemployment insurance, as well as unemployment insurance in other countries, receipt of benefits is conditional on meeting a whole set of requirements relating to job search and being available for work. In Sweden, the PES plays a key role in this process. The PES is supposed to provide job search assistance as well as monitoring of job search behaviour to make sure the benefit recipient meets the requirements in the legal framework of UI. From this perspective, job search assistance and monitoring should be considered a labour market programme.

Pre-programme effects and compulsory programmes

In addition to the topics discussed above, which were also covered by Calmfors et al., we have covered a number of issues raised by recent research. One such issue relates to compulsory programmes where the timing of programme entry can be predicted with good accuracy. The interest in such programmes at least to some extent has arisen because expected programme entry may affect the behaviour of the unemployed already before programme start. In principle, the effect on present behaviour of future expected compulsory programme participation will depend on the expected utility of taking part in the programme. If the expected utility is negative (compared to some relevant alternative), the unemployed has

incentives to avoid the programme. The normal way to achieve this is to find a job. If, on the other hand, the expected utility of programme participation is positive, the unemployed will act so as to get access to the programme. Hence, the announcement of a compulsory programme will generally affect the job-finding rate of the unemployed already before programme start, pre-programme effects.

The empirical literature indicates that such pre-programme effects actually seem to be present. This creates a complicated situation for policy design. In order to maximise a pre-programme increase in the job-finding rate, programmes should be made unattractive: they should confiscate a maximum of leisure time, pay low benefits and have bad treatment effects. However, it is likely that at least some unemployed job seekers would benefit from a well designed programme involving skills upgrading. Hence, an optimal policy design would treat job seekers with different labour market prospects differently in terms of the types of programmes offered. For job seekers with good labour market prospects, compulsory low-quality programmes may be a good way to increase job-search efforts and decrease reservation wages. Job seekers with bad labour market prospects should instead be offered programmes with important skills-upgrading components. Given this view, it becomes crucial for policy to identify how to sort the unemployed into these different kinds of treatments. This is, of course, a non-trivial task.

Profiling and targeting

One possible way to improve programme assignment is to give caseworkers access to statistical profiling and targeting instruments. Profiling aims at early identification of the labour market prospects of unemployed job seekers, usually in the form of a prediction of the risk that somebody will become long-term unemployed. If the caseworker, aided by the profiling instrument, can identify those at risk of becoming long-term unemployed, measures can be taken early in the unemployment spell and resources will not be wasted on those that will find a job anyway. A pilot using a profiling model was launched a few years ago. This pilot has as yet not been evaluated. Systematic profiling has been used in a few other countries, but the empirical evidence on the effects so far is not conclusive.

Suppose that those at risk of becoming long-term unemployed are properly identified (possibly from a statistical profiling instrument). A more ambitious task is then to assign the “right” treatment to those at risk. This is the aim of statistical targeting models. Targeting models have also been used on a small number of occasions. Too little is known about the effects to warrant any conclusions.

Fundamentally, compulsory programme assignment for all and profiling/targeting represent polar views on how to conduct ALMPs. On a priori grounds, the latter approach is attractive: each and every one will get the right treatment at the right time. In addition, locking-in effects will be excessively large if a compulsory programme is used for groups with good labour market prospects, especially if the programmes only to a limited extent involve job search activities. Hence, there may be good reasons to question the strong focus in present Swedish ALMPs on compulsory programmes, “guarantees”. However, it is necessary to stress that empirical knowledge in this area is almost non-existent. For instance, this applies to knowledge about the effects of the timing of treatment. However probable it may seem that early intervention is an efficient strategy, there is no empirical support for this view.

To increase the knowledge about the effects of targeting/profiling, it is necessary to introduce such instruments in a way that facilitates evaluation. It is also necessary to gain more knowledge about the alternative – compulsory programmes for all. A fundamental problem about compulsory programmes for all is that they, in general, cannot be evaluated due to the lack of control groups. To gain more knowledge about such programmes, it is necessary to conduct pilot studies where, for example, programmes are not rolled out in the whole country at the same time.

Private provision of ALMPs

An interesting has arisen due to the introduction in Sweden of privately provided labour market policy measures during the last few years. Private providers can potentially be important complements to the publicly provided services, both as providers of specific programmes and as providers of whole packages of services (similar to what is provided by the PES). In Sweden this is a recent phenomenon, but the government aims for a rapid increase in the market share of private providers; actually the target for the present year is

that a third of the participants in the Job and development guarantee and the Job guarantee for youth should be serviced by private providers. Our survey of theoretical arguments and empirical evidence suggests that there are no unambiguous effects to be expected from privatisation.

There are only a small number of empirical studies of the effects of private provision of labour market policy measures. All but one of them (the only Swedish study) relies on non-experimental observational data, and it is not completely clear that the studies have actually identified causal effects, given that self-selection to private providers poses a serious evaluation problem. However, even if selection has been handled in a satisfactory way, it is not evident what one should expect. An important dimension of any process with private provision of services is contract design. All contracts create incentives, and the extent to which these incentives reflect the interest of the principal depends on a number of conditions, and these conditions, such as how hard it is to specify the services in a way that is verifiable, can be expected to vary from one context to another. A special feature of interest in the context of labour market policies is the fact that private provision a relatively novel feature. Probably it takes time for the principal to acquire skills in contract design. The results in the empirical studies may well reflect also this learning process – estimated effects are likely to pick up such differences between different countries and types of services.

(How) Do policy effects differ due to differences in context?

A last interesting question is whether the effects of labour policies vary with the business cycle in a predictable way and, if so, which the consequences of this are for policy conduct. The main basis for the belief that ALMPs may have varying effects over the business cycle is that there is survey evidence that programme participants devote less time to job search than do openly unemployed. This creates a locking-in effect of programmes. This effect will be increasing in the payoff to job search, which normally will be higher in good business cycle conditions with many vacant jobs. Hence, there is a sound argument for, *ceteris paribus*, increased programme participation in bad business cycle conditions. On the other hand, looking specifically at training programmes, we argued earlier that it is harder to identify what to train for in a bad labour market.

Unfortunately, there is to our knowledge only one empirical study that has attacked this issue systematically. This study, looking at German training programmes, found higher programme efficiency in bad business cycle conditions. Similar results were also found in a “meta study” compiling evidence from a number of studies. It is, however, premature to base any final verdict based on this scarce evidence.

Bilaga 2 till LU2011

Den gymnasiala yrkesutbildningen och inträdet på arbetsmarknaden*

Lena Lindahl

*Jag är tacksam för värdefulla kommentarer från Anders Björklund, Robert Eriksson, Anders Forslund, Peter Fredriksson, Markus Jäntti, Lena Schröder, Anders Stenberg, Sten-Åke Stenberg och övriga deltagare i Långtidsutredningen samt Långtidsutredningens Advisory Board.

Innehåll

1	Introduktion.....	107
2	Gymnasieskolan i Sverige.....	109
2.1	Översikt.....	109
2.2	Nuvarande skolsystem och tidigare reformer.....	111
2.3	Ny gymnasiereform 2011.....	112
2.4	Gymnasieskolan inom OECD-länderna.....	114
2.5	Yrkes- och lärlingsutbildningen.....	114
2.5.1	Yrkes- och lärlingsutbildning i Sverige.....	114
2.5.2	Yrkes- och lärlingsutbildning i Norden.....	117
3	Arbetsmarknadsinträdet.....	119
3.1	Ungdomsarbetslöshet.....	119
3.1.1	Ungdomsarbetslöshet i Sverige och internationellt.....	119
3.1.2	Arbetslöshetens varaktighet.....	126
3.2	Övergången från skola till arbetsliv i Sverige och internationellt.....	127
3.2.1	Varför är arbetslösheten högre bland ungdomar – faktorer utanför skolan.....	128
3.2.2	Avhopp från gymnasieskolan.....	129
3.2.3	Faktorer som kan påverka risken för avhopp.....	131
3.2.4	Skillnader i etableringsgrad på arbetsmarknaden efter studieinriktning.....	133

3.2.5	Betydelsen av informella kontakter vid övergången från skola till arbetsliv	135
4	Hur kan övergången från yrkesutbildning till arbete underlättas?	137
4.1	Gymnasieskolans organisation	137
4.1.1	Antagningskrav och prestationskrav	137
4.1.2	Betydelsen av tidigt val av studieinriktning.....	139
4.2	Yrkesutbildningens längd och innehåll	140
4.3	Yrkesutbildningens effekter på arbetsmarknadsutfall	142
4.3.1	Arbetsplatsförlagd eller skolförlagd yrkesutbildning	142
4.3.2	Läringsutbildning och barn till invandrade föräldrar	145
5	Sammanfattning och slutsatser	147
	Referenser	151
	Appendix A: Arbetslöshet och utbildningsinriktning	157
	Vocational Training and Labor Market Entry – Summary	163

1 Introduktion

Sedan millennieskiftet har vi sett en ökning av arbetslösheten bland ungdomar och idag tillhör Sverige ett av de länder inom OECD som har högst ungdomsarbetslöshet (OECD 2008a). Mot bakgrund av detta fokuserar den här rapporten på övergången från gymnasiet till arbetsmarknaden för de ungdomar som inte önskar fortsätta till högskolestudier. Tre faktorer indikerar att utformningen av yrkesutbildningen på gymnasiet kan ha stor betydelse i sammanhanget. För det första påbörjas en stor del av ungdomars arbetslöshetsperioder direkt efter gymnasiet. Det tyder på att elever som inte fortsätter utbilda sig har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden och att det finns utrymme för förbättringar när det gäller övergången mellan skola och yrkesliv. För det andra förefaller sannolikheten att få jobb att delvis hänga samman med valet av studieinriktning på gymnasiet (SCB 2008). För det tredje kan det noteras att arbetslöshetsperioder bland ungdomar igenomsnitt är förhållandevis korta, men att den grupp unga som drabbas av längre perioder av arbetslöshet framför allt är de som avbryter sina gymnasiestudier i förtid. Medan elever på vissa yrkesprogram (t.ex. elprogrammet och byggprogrammet) uppvisar förhållandevis hög genomströmning är det bara 63 respektive 68 procent av eleverna som avslutar studierna inom fyra år från t.ex. industriprogrammet och fordonsprogrammet (Skolverket 2007a).

Tillsammans pekar dessa faktorer på att utformningen av utbildningssystemet på gymnasienivå i allmänhet och utformningen av yrkesutbildningarna på gymnasiet i synnerhet är viktiga för att förstå problemen för svenska ungdomar på arbetsmarknaden. Rapporten tar detta som en utgångspunkt för en genomgång och granskning av den internationella litteraturen och tolkar den utifrån ett svenskt perspektiv. Rapportens fokus ligger på gymnasieskolan. Det innebär att yrkesutbildning på högskolenivå, inom kommunal

vuxenutbildning (komvux) eller i form av arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte kommer att beröras.

Resten av rapporten är disponerad på följande vis: Avsnitt 2 ger en översikt av gymnasieskolan i Sverige och beskriver de reformer som har skett under de senaste årtiondena. Avsnitt 3 belyser ungdomsarbetslöshetens omfattning i Sverige i jämförelse med omvärlden samt kartlägger hur ungdomars väg från skola till yrkesliv ser ut idag. Avsnitt 4 sammanfattar forskningen kring tre huvudfrågor när det gäller ungdomars arbetsmarknadsinträde. Den första handlar om betydelsen av antagningskrav för inträde till gymnasieskolan. Denna fråga är aktuell i samband med gymnasireformen 2011 som innefattar en skärpning av antagningskraven, både till studie- och yrkesförberedande program. Den andra frågan berör yrkesutbildningens längd och innehåll där studierna i huvudsak fokuserar på de reformer som yrkesutbildningen har genomgått. Den tredje frågan handlar om betydelsen av arbetsplatsförlagd eller skolförlagd yrkesutbildning. Här berörs även lärlingsutbildning som har varit praktiskt taget obefintlig i Sverige men som har introducerats i form av en försöksperiod som pågår fram till 2011. Avsnitt 5 sammanfattar rapporten och diskuterar några möjliga förändringar i organisationen av yrkesutbildningen som kan bidra till att minska arbetslösheten bland unga i Sverige.

2 Gymnasieskolan i Sverige

2.1 Översikt

Efter nio års obligatorisk grundskola har alla svenska elever i princip rätt att fortsätta studera på gymnasienivå. Övergången från grundskola till gymnasiestudier är första gången som eleverna gör ett val av studieinriktning som påverkar deras utbildningsnivå i framtiden. Utbildningen på gymnasienivå är frivillig, men flertalet elever väljer att fortsätta studera. Under senare tid har gymnasieskolan kommit att bli en skola för alla då 99 procent av grundskoleeleverna numera fortsätter direkt till gymnasiet. Detta kan jämföras med att mindre än 90 procent gick vidare till gymnasiet i slutet av 1980-talet (Skolverket 2008).

Eleverna kan söka till 17 olika nationella inriktningar eller ”program” på gymnasiet, vilka alla är treåriga. Utöver de nationella programmen finns individuella program (IV) och specialutformade lokala program. De individuella programmen vänder sig till elever som inte kommer in på de nationella programmen och ska förbereda dem för utbildning på ett nationellt program. De specialutformade lokala programmen är utformade så att de kombinerar ämnen från olika nationella program. De nationella programmen kan delas upp i två huvudkategorier – studieförberedande och yrkesinriktade – och eleverna fördelar sig idag förhållandevis jämnt mellan dessa. De yrkesinriktade programmen är tämligen specificerade och förbereder för jobb som t.ex. fordonstekniker, byggnadsarbetare eller inom vårddyrken. De studieförberedande utbildningarna syftar främst till fortsatta studier och har olika inriktningar som t.ex. samhällsvetenskaplig, naturvetenskaplig eller teknisk inriktning. Majoriteten av eleverna läser nationella program, vilka innehåller en mängd kurser där vissa (kärnämnen) är obligatoriska för alla elever. Dessutom finns programspecifika kurser samt ett antal kurser som eleven själv kan välja fritt. I och med att de flesta

grundskoleelever går vidare till gymnasiet är fördelningen mellan pojkar och flickor på gymnasiet mycket jämn. Detta gäller dock inte för de olika studieriktningarna som ibland har en mycket tydlig könsuppdelning. På de nationella vårdprogrammen är t.ex. andelen kvinnor 87 procent medan andelen kvinnor som läser energiprogrammet eller elprogrammet endast är 2 procent (Skolverket 2006). Grovt sett kan man säga att unga kvinnor samt de som bor i storstadsområdena främst väljer att läsa studieförberedande utbildningar på gymnasiet. Yrkesutbildningarna, å andra sidan, har en stark dominans av män som bor utanför storstadsområdena, särskilt i glesbefolkade områden (Skolverket 2001).

Antagningskraven för de nationella programmen är att eleven ska ha avslutat sista årskursen i grundskolan samt fått godkänt betyg i matematik, svenska (eller svenska som andra språk), och engelska. Det är ingen skillnad i antagningskrav mellan studieförberedande program och yrkesprogram. Våren 2009 saknade 23 procent av de elever som slutade årskurs nio i grundskolan fullständiga betyg, vilket innebär att de inte uppnådde godkänt i ett eller flera av grundskolans ämnen. 11 procent av eleverna fick inte godkänt betyg i ett eller flera av ämnena matematik, engelska och svenska/svenska som andraspråk och blev därmed inte behöriga att söka till gymnasieskolans nationella program. För dessa elever finns möjlighet att söka till det individuella programmet och under läsåret 2009/10 gick 15 procent av alla nyintagna elever på gymnasieskolans IV-program. Vid ansökan till gymnasiet finns två olika urvalskriterier, grundskolebetyg och närhetsprincipen där den senare innebär att eleven får plats vid den skola som geografiskt ligger närmast. Varje enskild kommun avgör vilka specifika regler som ska gälla och därmed hur pass stor vikt som ska läggas vid respektive kriterium. De flesta kommuner erbjuder inte alla utbildningsinriktningar. Eleven kan välja att studera i en annan kommun, vilket då finansieras av den kommun som eleven bor i. Flertalet gymnasieskolor är kommunala men under senare år har det skett en kraftig tillväxt av fristående skolor. Sedan början av 2000-talet har andelen elever på fristående skolor ökat från 10 till närmare 20 procent (Skolverket 2010a). De flesta fristående skolor erbjuder utbildningar som liknar dem som finns i kommunal regi och är även kommunalt finansierade (Skolverket 2005).

Enligt skollagen ska kommunerna erbjuda ett rikt utbud av gymnasieprogram. På 1950- och 60-talet bestämdes urvalet av utbildningsinriktningar på statlig nivå, baserat på prognoser av framtida

arbetskraftsbehov. Sedan 1980-talet har det skett en övergång från central planering till ett decentraliserat system där kommunerna i huvudsak ska tillgodose elevernas önskemål (Skolverket 1999).

2.2 Nuvarande skolsystem och tidigare reformer

Den svenska gymnasieskolan har genomgått ett antal större reformer under de senaste decennierna. Huvudsyftet med reformen som trädde i kraft höstterminen 1971 var att det gamla gymnasiet, fackskolan och yrkesskolan skulle förenas i en ny utbildningsform – gymnasieskolan. Tidigare fanns flera olika typer av yrkesskolor: Landstingskommunala verkstads- och yrkesskolor, kommunala yrkesskolor, privata men statsunderstödda yrkesskolor samt företagskolor varav de flesta var mycket små. Även efter 1971 års reform var gymnasieskolan en förhållandevis splittrad utbildningsform. Sammantaget fanns 25 linjer uppdelade på två-, tre- och fyraåriga teoretiska och tvååriga praktiska linjer. Dessutom fanns 400 specialkurser med varierande längd och innehåll (SOU 1981:96).

1991 års gymnasiereform skapade en organisatoriskt sammanhållen gymnasieskola där alla gymnasieprogram blev treåriga och fick en likformig utformning. Dels fick programmen gemensamma kärnämnen, dels kom alla program att ge grundläggande behörighet till högskolestudier. Den gymnasieskola vi har idag vilar i allt väsentligt på 90-talsreformen som ledde fram till en decentraliserad, kursutformad och målstyrd gymnasieskola, (SOU 2008:27). Reformen innebar också att alla studenter, inklusive de som läser yrkesinriktade utbildningar, ska läsa ett antal kärnkurser (svenska, matematik, engelska, naturvetenskap, religion, samhällsvetenskap, bild och idrott). För att få ett komplett slutbetyg krävs godkända betyg på dessa kurser.

Den del av reformen som riktades mot yrkesutbildningarna inleddes med en försöksverksamhet under perioden 1988–1991 (Hall 2009). En av förändringarna var att de yrkesinriktade utbildningarna förlängdes från två till tre år där det tredje året främst bestod av teoretiska studier. Både förlängningen av utbildningstiden och den ökade andelen teoretisk undervisning på yrkesprogrammen gjorde att skillnaden mellan studie- och yrkesförberedande utbildningar minskade i samband med reformen. En annan del av reformen var att det tidigare relativa betygssystemet ersattes med ett s.k. mål- och kunskapsrelaterat system med fyra betygs-

nivåer. Därmed kom betygen att sättas utifrån specifika mål utstakade i kursplanen istället för att relateras till andra elevers resultat. Ytterligare en del av reformen var införandet av det individuella programmet som var avsett att förbereda elever med svaga skolresultat i grundskolan för något av de nationella gymnasieprogrammen.

1990-talets gymnasiereform sammanföll med flera andra större förändringar för den svenska skolan. Ansvaret för skolan överfördes från staten till kommunerna 1991, vilket bland annat innebar att kommunerna ersatte staten som arbetsgivare för lärarna. 1992 ändrades dessutom statsbidragssystemet så att varje kommun får avgöra hur statsbidragen ska fördelas mellan olika verksamheter. Slutligen kom även nya regler om ekonomiskt stöd för fristående skolor, s.k. friskolor, som ökade deras möjligheter till etablering. Det ekonomiska stödet utgjordes av att skolan fick ett bidrag per elev på minst 85 procent av elevkostnaden i de kommunala skolorna.

Sammantaget kan det sägas att den svenska gymnasieskola som utformades på 1990-talet kännetecknas av en långtgående decentralisering vad gäller både utformning och ansvarsfördelning. Detta system avviker starkt från t.ex. de övriga nordiska länderna vars skolsystem på gymnasiet i hög grad styrs av nationella regelverk.

2.3 Ny gymnasiereform 2011

I regeringens proposition 2008/09:199 ingår ett antal förändringar som gäller gymnasieskolan. Regeringen fattade beslut om propositionen i maj 2009 och riksdagen biföll propositionen i oktober samma år. Därefter har regeringen gett Skolverket i uppdrag att förbereda de föreslagna förändringarna och de första eleverna kommer att börja i den nya gymnasieskolan hösten 2011.

Eleverna kommer att kunna välja mellan 18 nationella program i gymnasieskolan, varav 13 yrkesprogram och 5 högskoleförberedande program.

I reformen ingår också skärpta antagningsregler. Alla program kräver att eleven har godkänt betyg i svenska, engelska och matematik. För behörighet till yrkesprogrammen krävs godkänt betyg i ytterligare fem ämnen (dvs. sammanlagt 8 ämnen) medan sökande till de högskoleförberedande programmen behöver ha godkänt betyg i sammanlagt 12 ämnen. Vilka dessa ämnen är beror på pro-

graminriktningen. Åtta s.k. programgemensamma ämnen ingår i samtliga program: Svenska/svenska som andraspråk, engelska, matematik, historia, religionskunskap, samhällskunskap, naturkunskap samt idrott och hälsa. För yrkesprogrammen kommer inslaget av teori (dvs. de programgemensamma ämnena) att minska till förmån för de ämnen som är speciellt utformade för programinriktningen (sk. karaktärsämnen). Dagens individuella program ska enligt förslaget ersättas av ett *preparandår*, ett *individuellt alternativ* och en *programintroduktion*. Preparandåret riktas till elever som är obehöriga att söka till gymnasiet men som bedöms kunna bli behöriga inom ett år. Elever som bedöms behöva mer insatser än så för att bli behöriga kan läsa individuellt alternativ som kan innefatta både utbildning och praktik. Programintroduktion, slutligen, riktar sig till nyanlända invandrare och består av en intensivutbildning i svenska språket samt individuell vägledning. Efter genomgången programintroduktion kan eleven söka något av de två första alternativen eller till ett nationellt program. I reformen ingår även introduktionen av den lärlingsutbildning som redan bedrivs på försöksbasis fram till 2011.

En ny betygsskala, med betygsstegen A–F, ska introduceras, där A–E står för godkända resultat och F står för ej godkänt resultat. Eleverna kommer även fortsättningsvis att betygsättas efter varje avslutad kurs. I den nya gymnasieskolan införs två sorters examen, dels en yrkesexamen, dels en högskoleförberedande examen. För att få en yrkesexamen ska eleven ha minst 2250 godkända poäng, godkänt betyg i svenska, engelska och matematik samt i de programgemensamma ämnena (Skolverket 2010b).

I samband med gymnasireformen 2011 kommer Skolverket att inrätta nationella råd för de tolv yrkesprogrammen. Programrådets ledamöter ska nomineras av bransch-, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och utses formellt av Skolverket. Programråden ska ge Skolverket råd när det gäller att anpassa och förnya utbildningsutbudet och innehållet i yrkesutbildningen och på så vis få yrkesutbildningen att bättre motsvara den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Råden ska även följa upp kvantitet och kvalitet i den arbetsplatsförlagda utbildningen.

2.4 Gymnasieskolan inom OECD-länderna

Det finns stora skillnader mellan OECD-länderna när det gäller utbildningssystemens innehåll och institutionella utformning. Två centrala begrepp, standardisering och stratifiering, brukar användas för att beskriva dessa skillnader. Standardisering syftar på graden av nationell enhetlighet när det gäller betygssystem och examenskrav, medan stratifiering refererar till mängden utbildningsinriktningar och hur tidigt valet av inriktning sker. De tysktalande länderna och USA kan beskrivas som varandras motpoler i dessa dimensioner. Det tyska utbildningssystemet är i hög grad standardiserat med nationellt gällande regler för alla examina, medan USA helt saknar sådana generella regler. Även åldern för inriktningsvalet varierar stort mellan OECD-länderna. I Tyskland och Österrike väljer eleverna utbildningsinriktning redan vid 10 års ålder, medan elever i USA och även England och Norden väljer inriktning först efter avslutad grundskola, vid 16 års ålder. I USA erbjuds främst generell utbildning medan utbildningssystemen i Tyskland och Österrike erbjuder yrkesinriktade utbildningar med hög grad av specialisering, d.v.s. utbildningen är i hög grad utformad för att leda till ett specifikt yrke. Det svenska utbildningssystemet, med dess helt sammanhållna grundskola och relativt breda yrkesutbildningar i gymnasieskolan, kan beskrivas som högt standardiserat och lågt stratifierat. De svenska grundskole- och gymnasierreformerna under 1990-talet har inneburit ett steg bort från den tyska modellen och ett närmande till USA:s utbildningssystem (Schröder 2000).

Utbildning fram till gymnasienivå har idag blivit normbildande för flertalet ungdomar. I de flesta OECD-länderna är andelen som genomgår gymnasieutbildning 70% eller högre (OECD 2009). De flesta studenter som avslutar gymnasiestudierna uppnår grundläggande högskolebehörighet, även om andelen som väljer att fortsätta studera varierar stort mellan olika länder (OECD 2008a).

2.5 Yrkes- och lärlingsutbildningen

2.5.1 Yrkes- och lärlingsutbildning i Sverige

Yrkesutbildningen på gymnasiet har idag 14 olika inriktningar som alla är treåriga. Samtliga yrkesprogram ska innehålla 15 veckors arbetsplatsförlagd utbildning (APU). Skolorna har ansvar för att arrangera

praktiken och kontrollera dess kvalitet. Samverkan mellan skola och arbetsliv när det gäller APU har dock vilat på frivillig grund och har ytterst varit den enskilda skolans ansvar utan stöd från nationell nivå. Yrkesutbildningens kvalitet beror i hög grad på hur pass väl skolan lyckas med att etablera kontakter med företagen. I många fall har man kunnat påvisa brister just beträffande företagskontakten. Orsakerna till detta varierar, men Skolverket hävdar att lärare på grund av tidsbrist har kommit att överlåta alltför stort ansvar på eleverna när det gäller att hitta APU-platser, (Skolverket 2004). Det är stora skillnader mellan olika program i det här avseendet. Omvårdnadsprogrammet och barn och fritid är exempel på framgångsrika program när det gäller APU-målet, medan media-programmet och elprogrammet har lyckats sämre med att förmedla APU-platser (Skolverket 2004). Om inte ett tillräckligt antal APU-platser kan förmedlas tillåter regelverket att praktiken istället förläggs till skolan (SFS 1999). Det har tidigare framkommit att elever med utländsk bakgrund har svårare än andra att hitta praktikplatser, vilket särskilt gäller för pojkar (Arnell Gustafsson 2000). Det innebär att den elevgrupp som ofta får svårigheter senare på arbetsmarknaden även har svårt att få del av arbetsplatsförlagd praktik och istället får skolförlagd praktik. I Gymnasieutredningen fanns ett förslag om ett obligatoriskt minimikrav på 15 veckors APU på samtliga yrkesprogram, vilket skulle innebära att dispensen som möjliggör en skolförlagd APU försvinner (SOU 2008:27). I underlaget till den nya gymnasiereformen 2011 finns dock samma formulering av undantaget kvar i regelverket, (se prop. 2009/10:165 § 38). Problemet att tillhandahålla APU-platser har också uppmärksamrats i tidigare forskning där man förespråkar mer statlig reglering för att få företag och fackföreningar att ta ett större ansvar för yrkesutbildningen (Jonsson 2007).

Lärlingsutbildningen har historiskt sett haft en svag ställning i Sverige med mycket begränsad omfattning. Medan yrkesutbildningen expanderade kraftigt i samband med offentliga anslag och utbyggda yrkesskolor under 1950- och 1960-talet, så kan lärlingsutbildningen snarast beskrivas som ett marginellt inslag i utbildningssystemet. Under 1980-talet omfattades ca 3 000 personer av lärlingsutbildningen, varav ca 70 procent av lärlingarna fanns inom byggbranschen (Olofsson 2006). I samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet minskade antalet lärlingar markant, 1996 fanns bara 39 stycken i hela landet (SOU 2010:19). Av

OECD-länderna är det idag bara Sverige som tillsammans med Japan, Korea och Spanien i praktiken saknar ett lärlingsystem.

I den nya gymnasireformen 2011 introduceras lärlingsutbildning på försöksbasis som ett alternativ till den skolförlagda yrkesutbildningen. Försöksperioden är 1 juli 2008–30 juni 2011 och minst halva utbildningstiden (1250 poäng) ska vara arbetsplatsförlagd. Inom ramen för försöksverksamheten står skolan för kärnämnesutbildningen och arbetsplatsen för den praktiska delen av undervisningen. Syftet är att ge eleverna en grundläggande yrkesutbildning med möjlighet att under handledning på en arbetsplats få fördjupade kunskaper inom yrkesområdet (SFS 2007).

Antagningskraven och examensmålen ska vara desamma för lärlingsutbildningen som för den (i huvudsak) skolbaserade yrkesutbildningen. Skolverket och de nationella programråden ska ta fram riktlinjer för lärlingsutbildningen. Dessa kan skilja sig åt för lärlingsplatser inom olika yrkesområden. Riktlinjerna anger t.ex. vilka delar av utbildningen som ska vara skolförlagda och vilka delar som ska vara arbetsplatsförlagda samt hur introduktionen till yrkesområdet ska se ut. Programråden ska även ta fram riktlinjer för vilken ersättningen bör vara för de företag som tar emot lärlingar.

Både i försöksverksamheten och i den nationella introduktionen av lärlingsutbildning ska det finnas en möjlighet att utbildningen sker i form av att lärlingen får en anställning på företaget. I försöksverksamheten har detta dock hittills bara skett i enstaka fall. Tågordningen vid en eventuell anställning bli den att eleven först antas till ett gymnasieprogram och får ett utbildningskontrakt. Först därefter kan lärlingen komma ifråga för en tidsbegränsad anställning som varar så länge som utbildningen pågår. Den lön som lärlingen erhåller kommer skattemässigt att hanteras som vilken inkomst som helst med rätt till inkomstrelaterade socialförsäkringar. Eftersom lärlingsperioden räknas som utbildning kommer lönen inte att påverka rätten till studiemedel (SOU 2010:19).

Under våren 2009 deltog cirka 3600 elever i försöksverksamheten med lärlingsutbildning. Av dessa hade ungefär 30 procent avbrutit lärlingsstudierna ett år senare. Enligt huvudmännen var en vanlig orsak till avhopp låg studiemotivation hos en del elever (Skolverket 2010c).

2.5.2 Yrkes- och lärlingsutbildning i Norden

I Sverige, Norge och Finland är studie- och yrkesinriktade gymnasieutbildningar samlade i en gemensam utbildningsorganisation medan de är separata skolformer i Danmark och Island. Finland har, liksom Sverige, främst skolförlagda yrkesutbildningar medan lärlingsutbildningen dominerar i Danmark och Norge. På Island har både lärlingsutbildningen och yrkesutbildningen i stort en svag ställning, (Olofsson och Panican 2008).

I Danmark attraherar lärlingsutbildningen ca 35 procent av grundskoleeleverna. Under utbildningstiden alternerar eleverna mellan lärlingsjobbet på arbetsplatsen och studier på yrkesskolan, ett upplägg som brukar kallas för *det duala systemet*. Ett problem hos lärlingsutbildningen har varit genomströmningen i utbildningen och man har kunnat konstatera att det är de inledande teoretiska momenten som orsakar avhopp bland många yrkeselever, (Olofsson och Wadensjö 2006). Under utbildningstiden får danska lärlingar en lön som ligger på en nivå som motsvarar ungefär 50 procent av en fullärd arbetares lön (Albaek, 2005). Lärlingsutbildningen har dels statlig finansiering, dels finansiering från de arbetsplatser som tar emot lärlingarna och slutligen från arbetsgivarkollektivet. På arbetsplatsen ska arbetsgivaren betala avtalsenlig lön, vilken dock subventioneras från statligt håll med ungefär 20 procent (SOU 2008:27).

Till skillnad från de duala systemen (som varvar praktik och teori) är standardmodellen för yrkesutbildning i Norge den så kallade *två+två-modellen*. Denna innehåller ett fyraårigt program där de första två åren är skolbaserad utbildning och de efterföljande två åren är arbetsplatsförlagd lärlingsperiod. Yrkesutbildningen i Norge har ökat i omfång sedan 1990-talet och idag väljer ca 58 procent av eleverna att läsa en yrkesutbildning vilket är fler än i de övriga nordiska länderna. I Norge är eleverna liksom i Danmark, anställda och får lön under den arbetsplatsförlagda perioden (SOU 2009:85).

I Finland är det drygt en tredjedel av eleverna som väljer att läsa en yrkesutbildning på gymnasiet. Eleverna har minst 20 veckors arbetsplatsförlagd praktik och vanligen utbetalas inte någon lön under praktikperioden (Olofsson och Panican, 2008). Det finns även möjlighet att gå en lärlingsutbildning, men omfattningen är relativt begränsad.

Sammanfattningsvis framstår den mycket begränsade andelen arbetsplatsbaserad praktik i Sverige som den största skillnaden mellan svenska och övriga nordiska yrkesutbildningar. 15 veckors praktik i Sverige kan jämföras med att ungefär hälften av utbildningstiden i Norge och Danmark sker på en arbetsplats. Skillnaden i andelen arbetsplatsförlagd praktik är även stor när Sverige jämförs med många av OECD-länderna (OECD 2010a, b).¹

¹ Se även OECD (2004a,b).

3 Arbetsmarknadsinträdet

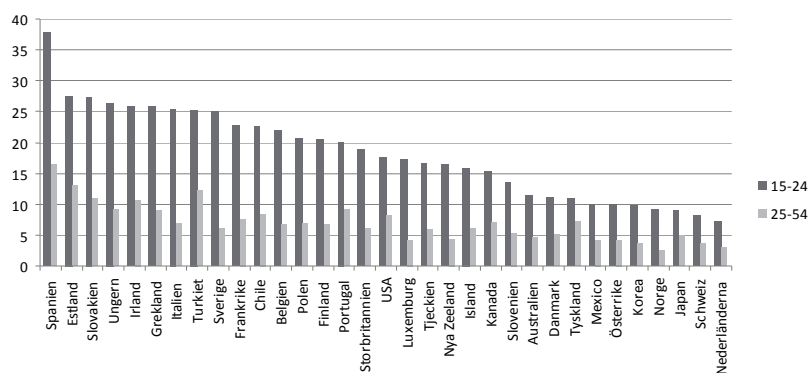
Det här kapitlet belyser övergången mellan skola och arbetsliv i Sverige samt lyfter fram skillnader i den processen mellan Sverige och andra länder. Den litteratur som studerar övergången mellan skola och arbete för ungdomar – school-to-work transitions – brukar fokusera på arbetsmarknadsutfallet i åldersintervallet 15–24 år. Detta är en period då individen utifrån sin specifika utbildning och förmåga utvecklar kompetens för att träda in i arbetslivet. Det bör dock nämnas att övergången från skola till arbetsliv är en process som är svåranalyserad eftersom det är stora skillnader mellan individer när övergången sker. Dessutom är det vanligt att övergången sker gradvis både genom att studier omväxlande varvas med perioder av arbete och genom att arbete och studier bedrivs parallellt.

3.1 Ungdomsarbetslöshet

3.1.1 Ungdomsarbetslöshet i Sverige och internationellt

Sverige är ett av de länder inom OECD som har högst ungdomsarbetslöshet. Figur 1 visar att arbetslösheten bland ungdomar i åldern 15–24 år uppgick till ungefär 25 procent 2009 och därmed kom Sverige att rankas på nionde plats bland OECD-länderna.

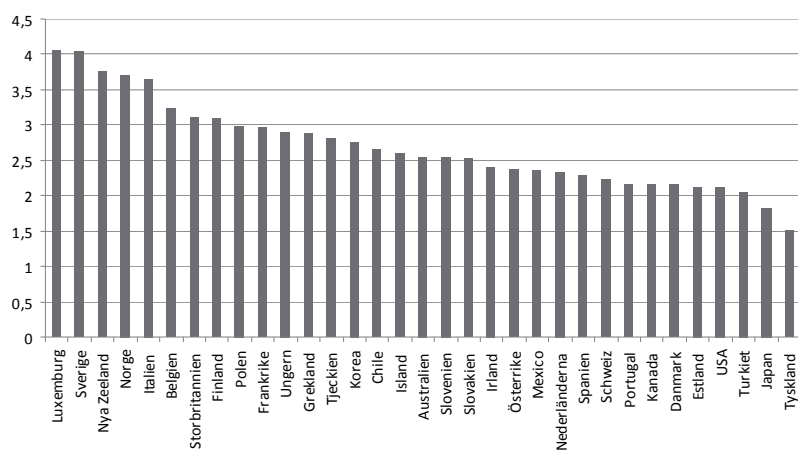
Figur 1 Arbetslöshet för ungdomar och gruppen 25–54 år inom OECD-länderna i procent 2009



Källa: OECD, Stat Extract

Arbetslösheten är känslig för konjunkturförändringar och olika länder kan befinna sig i olika konjunkturlägen vid en given tidpunkt. Ett sätt att rensa bort sådan konjunkturvariation är att studera ungdomsarbetslösheten i förhållande till arbetslösheten för vuxna. I figur 2 visas därför arbetslösheten för ungdomar i åldern 15–24 år dividerat med arbetslösheten för vuxna i åldern 25–54 år.

Figur 2 Ungdomsarbetslöshet relativt gruppen 25–54 år, inom OECD-länderna 2009



Källa: OECD, Stat Extract

Figur 2 visar att ungdomsarbetslösheten är mer än dubbelt så hög som arbetslösheten bland vuxna i alla OECD-länder utom Japan och Tyskland. Det framgår också att Sverige de facto har den näst högsta relativa ungdomsarbetslösheten (efter Luxemburg) av de inkluderade länderna. I de flesta fall har länder med låg eller genomsnittlig total arbetslöshet också låg eller genomsnittlig ungdomsarbetslöshet. Detta mönster gäller dock inte för Sverige, där den totala arbetslösheten under 2009 var nära genomsnittet, och relationen mellan den totala arbetslösheten och ungdomsarbetslösheten får därmed sägas vara ovanlig. Något som inte framgår av figuren men som också kan nämnas är att ungdomars relativa position gentemot vuxna har försämrats sedan 1990-talet i två tredjedelar av alla OECD-länderna (Quintini och Martin 2007).

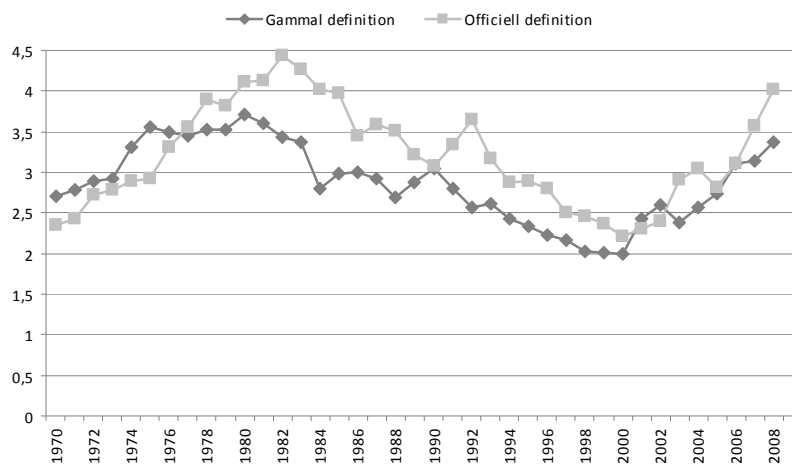
I underlaget till figur 1 och 2 ingår även heltidsstuderande som sökt och kunnat ta arbete. Den definition av arbetslöshet som SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) baserar sig på ändrades i Sverige under 2007 som en anpassning till internationella definitioner. Ändringen innebar att arbetslösa studenter som söker arbete definieras som arbetslösa, till skillnad från före ändringen då de inte ingick i arbetskraften.² Numera överrensstämmer den svenska statistiken med ILO-definitionen av arbetslöshet som sedan länge använts av OECD och EU och många andra länder.

En fördel med ILO-definitionen är att arbetslöshetsstatistiken inkluderar fler arbetslösa ungdomar än den gamla definitionen av arbetslöshet. T.ex. framstår det som önskvärt att ungdomar som väljer att studera på grund av att de inte lyckas hitta ett jobb ingår i arbetslöshetsstatistiken. Samtidigt kan det faktum att heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa i åtminstone ett avseende försvåra jämförelsen av ungdomsarbetslöshet mellan länder. Orsaken är att andelen studerande och deras benägenhet att söka jobb under studietiden kan skilja sig åt mellan olika länder. Ytterligare en dimension när det gäller hur vi ska tolka arbetslöshetsstatistiken handlar om hur de arbetslösa studenterna själva ser på sin situation. SCB har ställt frågan om arbetslösa ungdomar som bedriver heltidsstudier i huvudsak betraktar sig själva som studerande eller arbetssökande (SCB 2009). Ungefär 41 procent av ungdomarna mellan 15–24 år betraktade sig själva som studerande,

² Noterbart är också att sättet att samla in statistiken ändrades år 2005 då personer som väntar på jobb som börjar inom 3 månader (tidigare 1 månad) började räknas som arbetslösa. Detta gjorde framförallt att antalet studenter som räknas som arbetslösa är högre från och med år 2005.

medan den resterande delen i huvudsak betraktade sig som arbets-sökande. En rimlig tolkning av det är att drygt hälften av de arbetslösa studenterna i praktiken står till arbetsmarknadens förfogande.

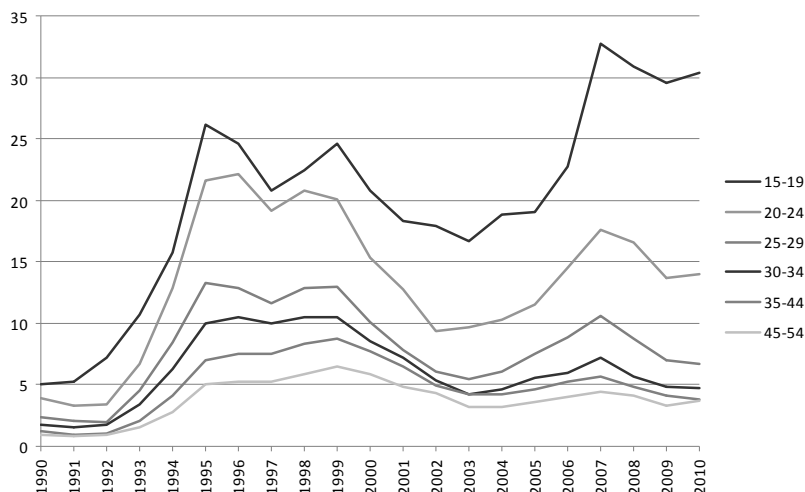
Figur 3 Den relativa ungdomsarbetslösheten enligt den officiella resp. den gamla definitionen



Källa: Egna beräkningar baserade på Nordström Skans (2009)

För att få en uppfattning om hur definitionsändringen har påverkat arbetslöshetsstatistiken är det motiverat att jämföra utvecklingen av ungdomsarbetslösheten över tid med och utan gruppen av arbetslösa studenter. Figur 3 visar utvecklingen av den relativa ungdomsarbetslösheten i Sverige enligt den nuvarande officiella ILO-definitionen respektive den gamla definitionen (där arbetslösa studenter är borträknade.) Nivån på den relativa ungdomsarbetslösheten enligt den gamla definitionen understiger nivån enligt ILO-definitionen för de flesta åren, men utvecklingen kan inte sägas skilja sig markant från denna.

Figur 4 Arbetslöshet i olika åldersgrupper, 1990–2010 i procent



Källa: OECD, Stat Extract

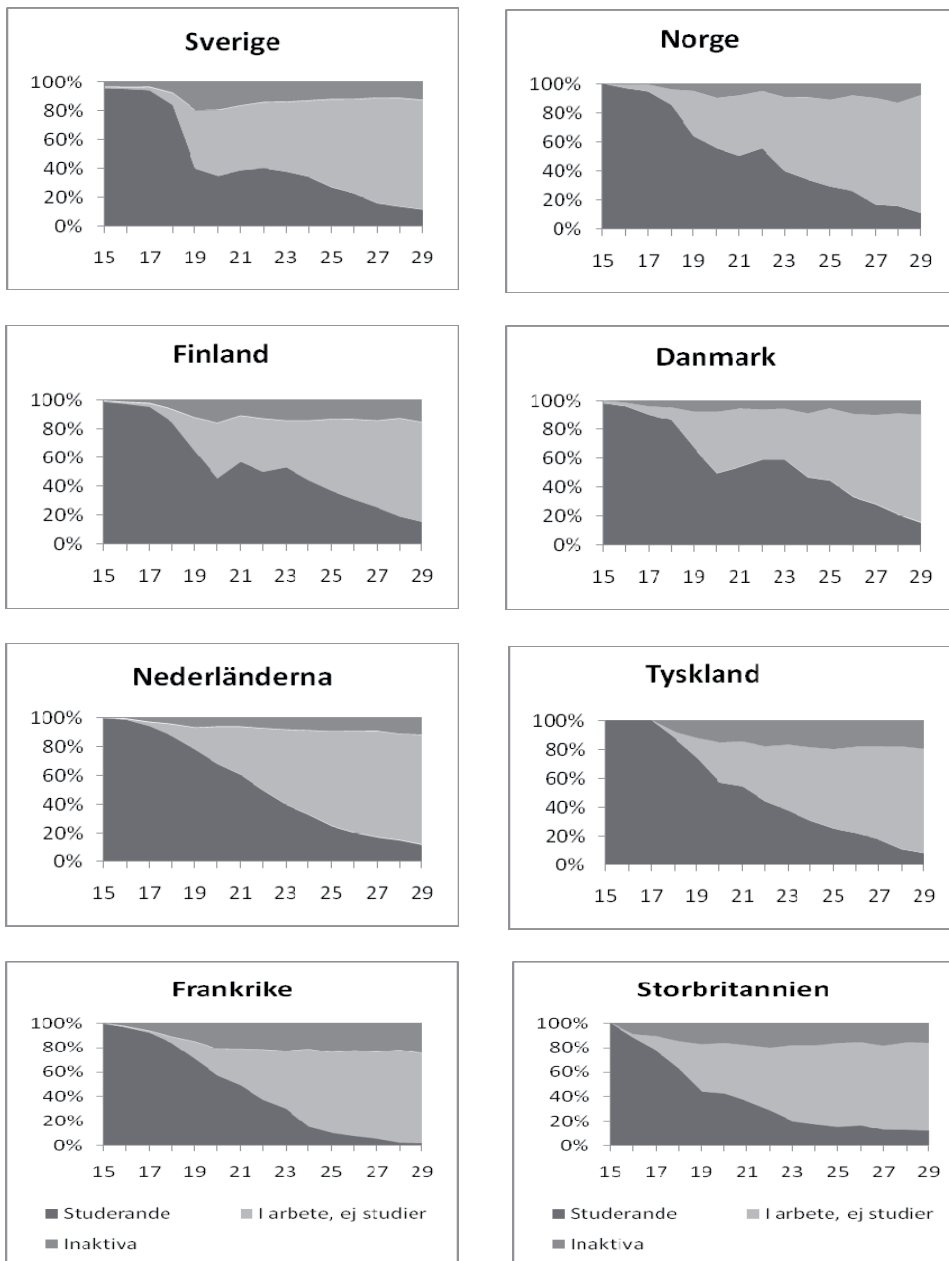
Figur 4 visar nivån på arbetslösheten över tid och fördelat över olika åldersgrupper. Ungdomar är arbetslösa i högre utsträckning än äldre och allra högst är arbetslösheten i åldersgruppen 15–19 år, dvs. under den period då de flesta ungdomar lämnar gymnasiet. Här kan vi även se att det har skett en markant ökning i arbetslöshet i den yngsta gruppen sedan millennieskiftet.³

I internationella studier har man kunnat visa att elever med oavslutade gymnasiestudier löper en påtagligt större risk för arbetslöshet än andra ungdomar. I genomsnitt är risken för arbetslöshet ungefär 7 procent högre för elever som avbrutit sina gymnasiestudier, (OECD 2008a). En översikt från OECD (2006) belyser arbetsmarknadsinträdet för ungdomar inom OECD-länderna och identifierar två (delvis överlappande) grupper av ungdomar med särskilt stora problem att hitta ett varaktigt arbete efter att ha lämnat skolan. Den ena gruppen består av bristfälligt integrerade och nyanlända utrikesfödda ungdomar ("poorly integrated new entrants") medan den andra utgörs av ungdomar som på olika sätt har halkat efter ("youth left behind"). Den senare gruppen består främst av ungdomar med oavslutade gymnasiestudier och/eller har

³ Figuren är dock delvis missvisande vad gäller utvecklingen kring år 2005 då de som väntar på arbete som börjar efter 3 månader (istället för 1 månad) började räknas med i arbetslöshetsstatistiken.

invandrarbakgrund och kan approximeras av antalet inaktiva ungdomar, dvs. som varken är anställda eller i utbildning. Figur 5 visar andel inaktiva ungdomar per 1-års åldersintervall bland 15–29 åringar för några utvalda länder.

Figur 5 Andel unga i utbildning, sysselsatta eller inaktiva, i procent 2006



Källa: OECD, Stat Extract.

De inaktiva ungdomarna som varken arbetar eller är i utbildning illustreras av ytan högst upp i figuren för respektive land. I Sverige är inaktivitet bland ungdomar vanligast i övre tonåren, d.v.s. vid åldern då de flesta avslutat gymnasiet, medan inaktiviteten fördelas jämnare över olika åldrar i de övriga länderna. Noterbart är också att i de flesta länderna avtar storleken på andelen som befinner sig i utbildning med åldern hos ungdomarna. Detta gäller dock inte för Sverige och Danmark där vi kan se att det finns fler 23-åringar som studerar än vad det finns 20-åringar som gör det. Det beror på att många unga i Norden väljer att senarelägga sina högskolestudier.

3.1.2 Arbetslöshetens varaktighet

Arbetslösheten bland unga utgörs i stor utsträckning av korta arbetslöshetsperioder. Det innebär att det finns ett inflödesproblem snarare än att ungdomarna fastnar i långvarig arbetslöshet. Längden på arbetslöshetsperioderna ökar tydligt med åldern. Under första kvartalet 2009 var 42 procent av de arbetslösa ungdomarna arbetslösa fyra veckor eller mindre medan motsvarande andel var 19 procent för personer i åldern 25–54 år och 11 procent för personer i åldern 55–64 år, (SCB 2009). Ungdomars arbetslöshetsperioder är kortare än äldres även i termer av registrerad arbetslöshet, d.v.s. andelen unga som är inskrivna vid arbetsförmedlingen.

Frågan är om ungdomsarbetslösheten därmed ska uppfattas som relativt harmlös i och med att perioderna är korta? Under de senaste 15 åren har antalet tillfälliga anställningar ökat markant i Sverige, särskilt bland ungdomar. Om de korta arbetslöshetsperioderna i huvudsak avbryts av korta tillfälliga anställningar så kan det tyda på ett allvarigare underliggande problem. Dessutom har ungdomar som blir arbetslösa direkt efter gymnasiet visat sig ha en högre risk för arbetslöshet även senare i livet. Den ökade risken kvarstår åtminstone under en femårsperiod (Nordström Skans 2005). Då arbetslöshet bland unga oftast förekommer i kortare perioder innebär det på motsvarande sätt att en relativt liten andel av ungdomarna är långtidsarbetslösa. Det betyder förstås inte att långtidsarbetslöshet inte förekommer bland unga eller att det inte ska tas på allvar. OECD (2008a) visar att de grupper som har mest problem med långa arbetslöshetstider är de som har dåliga studie-

resultat bakom sig. Dessa grupper är därmed särskilt utsatta och i behov av stöd för att lyckas ta sig in på arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis har vi fått en bild av att den svenska ungdomsarbetslösheten är hög i ett internationellt perspektiv. Arbetslösheten bland ungdomar relativt vuxna har stigit trendmässigt sedan millennieskiftet och i sådan utsträckning att Sverige ligger i topp bland OECD-länderna. Det faktum att en så stor del av ungdomars inaktivitet infaller direkt efter gymnasiet tyder på att det finns problem med övergången mellan skola och arbetsliv. Forskningen pekar dessutom på att ungdomar som misslyckats med sina gymnasiestudier tillhör den grupp som i framtiden kan förväntas få mest problem på arbetsmarknaden i form av långa arbetslöshets-tider.

3.2 Övergången från skola till arbetsliv i Sverige och internationellt

Ungdomars inträde på arbetsmarknaden sker allt senare i livet. Delvis beror det på att många befinner sig längre tid inom utbildningssystemet än tidigare och delvis på att fler studenter senarelägger sin högskoleutbildning (se Bilaga 3 till långtidsutredningen 2011). Dessutom tar det allt längre tid att komma in på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning (Åslund m.fl. 2006). Forskningen visar också att ett misslyckat inträde på arbetsmarknaden kan ha negativ inverkan på inkomsten även på längre sikt (Nordström Skans 2005, Åslund och Rooth 2007). Åslund m.fl. (2006) beskriver problemet med genomströmning som att många mindre studiemotiverade elever förr om åren gick direkt ut på arbetsmarknaden medan denna elevgrupp idag ägnar tid åt gymnasiestudier som de inte fullföljer. Elever som hoppat av gymnasiet lyckas i allmänhet sämre på arbetsmarknaden, bland annat utgör de den grupp som har de längsta arbetslöshetsperioderna. Nedan diskuteras i mer detalj skolans roll som bestämningsfaktor av ungdomsarbetslösheten, men det kan vara värt att först nämna något om andra förklaringar till att ungdomar, generellt sett, är arbetslösa mer än vuxna, samt diskutera möjliga skäl till att problemet tycks vara mer utbrett i Sverige.

3.2.1 Varför är arbetslösheten högre bland ungdomar – faktorer utanför skolan

En vanlig förklaring till att ungdomar i alla länder betydligt oftare är arbetslösa än vuxna är att ungdomarna oftare är friktionsarbetslösa, dvs. befinner sig mellan studier och arbete eller mellan två arbeten. Det kan ta tid innan studenter hittar sitt första arbete efter avslutad utbildning, och ungdomarna kan därefter av olika anledningar vara mer rörliga än äldre. Som visas i Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2011 så tycks svenska ungdomar i större utsträckning än ungdomar i andra länder varva studier och utbildning (framförallt genom långa uppehåll) vilket kan bidra till en relativt sett omfattande friktionsarbetslöshet.

En annan förklaring är att ungdomar kan förväntas vara mindre produktiva på arbetsmarknaden just för att de är unga och saknar arbetslivserfarenhet. Om inte lönen anpassas nedåt kommer det leda till att många arbetsgivare väljer bort unga i anställningsprocessen. Den främsta anledningen till att löneivåerna för ungdomar kan vara högre än deras produktivitet är om de institutionellt bestämda lägstalönerna är för höga. De svenska lägstalönerna bestäms i avtal och de bedöms ofta som höga i ett internationellt perspektiv (Skedinger 2007). Dessutom har antalet personer som täcks av lägstalönerna ökat över tid, särskilt i de servicebranscher där många ungdomar arbetar. Ungdomar som söker en första anställning möter därmed en arbetsmarknad med höga ingångslöner vilket kan riskera att försvåra inträdet på arbetsmarknaden.

Även anställningsskyddets utformning kan spela en roll för ungdomars möjlighet att ta sig in på arbetsmarknaden (se kommande bilaga till långtidsutredningen 2011 om anställningsskyddet). Forskningen tyder på att ett striktare anställningsskydd missgynnar de inträdande grupperna. Ett striktare regelverk tenderar att minska dynamiken på arbetsmarknaden och därmed skapa färre ingångar för ungdomar. Dessutom tycks konstruktioner som innebär stora skillnader i skydd för tillsvidareanställda och tillfälligt anställda bidra till att ungdomar har svårt att få tillgång till tillsvidareanställningar, något som kan skapa frekventa övergångar mellan tillfälliga anställningar och arbetslöshet. Det svenska regelverket utmärker sig i just detta avseende, d.v.s. det gör den största skillnaden mellan tillsvidareanställningar och tillfälliga anställningar i hela OECD. Kombinationen av höga minimilöner och starkt anställningsskydd för tillsvidareanställningar kan även i sig tänkas

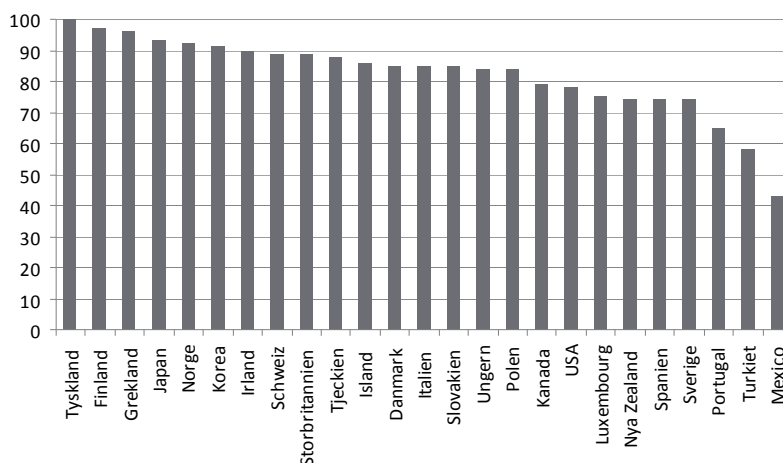
förvärra situationen för unga på arbetsmarknaden. Orsaken är att unga som söker sig till arbetsmarknaden för första gången och därmed inte tidigare har kunnat visa sin produktivitet troligen innebär ett större risktagande i en anställningsprocess, bland annat eftersom kostnaden för en felrekrytering ökar (se t.ex. Skedinger, 2008).

Även OECD (2010a) lyfter fram betydelsen av tillfälliga anställningar när det gäller ungdomars inträde på arbetsmarknaden. Förekomsten av tidsbegränsade anställningskontrakt bland ungdomar mellan 15–24 år har ökat med nära 5 procentenheter inom OECD-länderna sedan 1998. Det är även stora länderskillnader när det gäller hur vanligt det är med tillfälliga kontrakt. Minst hälften av de anställda ungdomarna i Sverige, Frankrike, Tyskland, Spanien och Portugal har tillfälliga anställningar, medan siffran är ungefär 20 procent i Storbritannien, Ungern och Tjeckien. För många ungdomar kan de tillfälliga jobben leda till mer varaktiga anställningar. Anställningssannolikheten är högre för de ungdomar som haft ett tillfälligt jobb än för de som var arbetslösa föregående period (OECD 2010). Cockx och Picchio (2009) finner att korta anställningar fungerar som språngbräda till mer varaktiga anställningar för arbetslösa ungdomar som hoppat av gymnasiet i Belgien. Men i andra länder verkar tillfälliga anställningar mer sällan leda till varaktig sysselsättning, t.ex. i Spanien (Quintini och Martin 2007).

3.2.2 Avhopp från gymnasieskolan

Andelen elever som slutar direkt efter grundskolan eller hoppar av gymnasiet har ökat på senare år och uppgår nu till ungefär en femtedel av varje årskull (Åslund m.fl. 2006). Elever som avbryter gymnasiestudierna i förtid brukar i svenska registerdata definieras som antalet personer mellan 16–19 år som lämnar gymnasiet utan att ha avslutat sin utbildning (OECD 2008a). Figur 6 visar andelen elever i en ålderskohort som fullföljt sina gymnasiestudier inom OECD-länderna. Andelen som fullföljt gymnasiestudierna ligger i Sverige under OECD-genomsnittet som är 84 procent.

Figur 6 Genomströmningen av elever på utbildningar motsvarande gymnasieskolan inom OECD-länderna 2007



Källa: OECD, Stat Extract

I tabell 3.1 visas att 81,7 procent av de elever som påbörjade ett nationellt program i Sverige under perioden 1997–2001 hade fullföljt studierna och fått ett slutbetyg inom fyra år. De studieförberedande inriktningarna (naturvetenskaplig, samhällsvetenskaplig och teknisk inriktning) ligger i topp, där 84–91 procent av eleverna fullföljde studierna inom fyra år medan flera av de yrkesinriktade utbildningarna ligger betydligt lägre, som t.ex. industriprogrammet och fordonsprogrammet, där andelen var 63 respektive 68 procent. Hantverksprogrammet och mediaprogrammet ligger å andra sidan strax över genomsnittet. Kvinnor fullföljer sina studier i något högre utsträckning än män medan elever med utländsk bakgrund gör det i lägre utsträckning. På vissa av yrkesprogrammen, som industriprogrammet, är skillnaden särskilt stor, medan elever med utländsk bakgrund fullföljer t.ex. studier på det naturvetenskapliga programmet i nästan lika stor utsträckning som genomsnittseleven, (Skolverket 2007a).

Tabell 3.1 Antal elever som påbörjade gymnasiet under 1997–2001 som fullföljt studierna inom fyra år, i procent. (Ungefärlig procentandel elever på varje utbildning inom parantes)

	Totalt	Kvinnor	Elever med utländsk bakgrund
Alla nationella program	81,7	83,7	74,5
Barn och fritid (7%)	72,4	74,5	62,9
Bygg (2%)	79,6	81,9	68,0
El (8%)	79,7	74,6	72,6
Energi (1%)	75,8	92,9	68,9
Estetiska programmet (8%)	78,4	80,4	73,6
Fordon (4%)	67,8	60,6	57,1
Handel och administration (7%)	74,3	76,2	63,0
Hantverk (3%)	82,5	85,0	80,6
Hotell- och restaurang (6%)	74,0	76,0	62,1
Industri (2%)	63,3	61,3	45,5
Livsmedel (1%)	70,8	73,6	72,0
Media (7%)	83,0	86,0	73,9
Naturbruk (5%)	77,4	76,7	59,4
Naturvetenskap (7,5%)	91,4	93,2	86,7
Omvårdnad (3%)	71,7	73,1	64,6
Samhällsvetenskap (22%)	85,7	87,6	76,3
Teknisk gren (5%)	83,7	84,0	76,0

Källa: Skolverket (2007).

Elever med avbrutna gymnasiestudier är en relativt heterogen grupp. Vanligen ingår både elever som saknar enstaka kurspoäng och de som avbrutit studierna tidigt i utbildningen i definitionen. Ungefär en fjärdedel av studenterna som hoppar av gör det under det första läsåret på gymnasiet, medan 60 procent hoppar av under det tredje läsåret. Elever som går utbildningar med en överrepresentation av motsatta könet tenderar att hoppa av utbildningen i större utsträckning än andra, liksom elever som läser på det individuella programmet (Skolverket 2007b).

3.2.3 Faktorer som kan påverka risken för avhopp

En markant förändring i Sverige under 1990-talet är ökningen av andelen elever som saknar godkända slutbetyg. Som vi såg i avsnitt två, innebar gymnasiereformen 1991 bland annat att det tidigare

relativa betygssystemet ersattes med ett s.k. mål- och kunskapsrelaterat system med fyra nivåer. Därmed kom betygen att sättas utifrån specifika mål utstakade i kursplanen istället för att relateras till andra elevers resultat.

Minskningen i genomströmning har kopplats till när det målrelaterade betygssystemet infördes, något som främst påverkar elever födda 1978 och senare (Björklund m.fl. 2010). För elever födda 1976 var genomströmningen på gymnasiet 86 procent för både män och kvinnor. Därefter föll genomströmningen kraftigt i och med att det nya betygssystemet infördes. För elever födda 1982 hade den fallit till 69 procent för män och 75 procent för kvinnor. Benägenheten att fullfölja gymnasiestudierna har avtagit mest för elever som har låga grundskolebetyg, något som gäller både på yrkesinriktade och studieförberedande utbildningar. Allra störst är nedgången dock bland elever som läser yrkesutbildningar. Andelen som fullföljer gymnasiestudierna inom normal tid minskade med 13 procentenheter för elever som påbörjade yrkesutbildningar och betygsattes enligt det nya meritvärdessystemet. För elever som påbörjat studieförberedande utbildningar var minskningen nära 8 procentenheter. Björklund m.fl. (2010) drar slutsatsen att införandet av de målrelaterade betygen verkar ha haft negativ inverkan på genomströmningen hos elever som påbörjat yrkesutbildningar.

Vilka konsekvenser har detta haft för eleverna när de ska ut på arbetsmarknaden? Björklund m.fl. (2010) undersöker om elevernas framtida inkomster vid en given ålder påverkas av betygsreformen. De använder endast data på elever som gått yrkesutbildningar eftersom elever på studieförberedande utbildningar i stor utsträckning fortfarande är kvar i utbildningssystemet och inte har hunnit få någon inkomst under den observerade perioden. Författarna mäter inkomsterna som andel av medianinkomsten hos dem som arbetar vid 26 års ålder och finner att yrkes elever som betygsatts enligt det gamla relativa systemet tjänade knappt 77 procent av medianinkomsten.⁴ Efter att det nya betygssystemet införts minskade inkomsterna med nära 5 procentenheter. För de elever som hoppat av gymnasiet och inte kompletterat sin utbildning i efterhand kan den negativa effekten på inkomsten bero på den kortare utbildningstiden i sig. För de elever som kompletterat studierna i efterhand kan den negativa effekten tänkas uppkomma av att ele-

⁴ Studiepopulationen är individer födda 1976–1979 som slutade grundskolan på normaltid och direkt påbörjade en yrkesutbildning. Löneinkomsterna mäts vid 26 års ålder och observeras alltså under perioden 2002–05.

verna har förlorat tid som potentiellt kunde ha använts till att arbeta och få arbetslivserfarenhet.

Till sist är det troligt att arbetsgivare i en anställningssituation ser ett godkänt slutbetyg som en signal på elevens kvalitet, vilket leder till att elever som saknar slutbetyg drabbas hårdare än innan betygsreformen. Sammantaget tyder resultaten i Björklund m.fl. (2010) på att övergången till målrelaterade betyg minskade den sammanlagda utbildningsnivån och förlängde den tid det i genomsnitt tar för elever att passera genom utbildningssystemet, särskilt för yrkeselever. Dessutom tyder resultaten på att detta hade negativa effekter på yrkeselevernans framtida inkomster.

3.2.4 Skillnader i etableringsgrad på arbetsmarknaden efter studieinriktning

En översikt från SCB visar att sannolikheten att få jobb delvis hänger samman med valet av studieinriktning på gymnasiet (SCB 2008). Tabell 3.2 visar andelen elever som avgick från gymnasieskolan läsåret 2001/2002 som inte studerar och som var sysselsatta med en lägsta dokumenterad arbetsinkomst på 142 100 kr i november 2005.

Tabell 3.2 Etableringsgrad på arbetsmarknaden 2005 för elever som avgick från gymnasieskolan läsåret 2001/2002

	Män	Kvinnor
Alla nationella program	57	45
Barn och fritid	46	34
Bygg	59	50
El	65	65
Energi	71	*
Estetiska programmet	40	30
Fordon	72	54
Handel och administration	57	45
Hantverk	58	48
Hotell- och restaurang	50	41
Industri	71	44
Livsmedel	57	47
Media	48	41
Naturbruk	59	39
Naturvetenskap	52	44
Omvårdnad	57	50
Samhällsvetenskap	52	47

Källa SCB (2008) * Andelen kvinnor redovisas inte på grund av för få individer.

Överlag är skillnaderna i sysselsättningsgrad stora mellan olika utbildningsinriktningar. För samtliga program har männen etablerat sig på arbetsmarknaden i högre grad än kvinnorna tre år efter avslutat gymnasieprogram. Elever som gått tekniskt yrkesförberedande program, som fordons-, industri-, energi-, el- och byggprogrammet har etablerat sig på arbetsmarknaden i högre grad än elever från andra yrkesprogram. Yrkesprogrammen med lägst etableringsgrad var media, estetiska programmet, livsmedel och barn och fritid. Jämförelsen av utfallet för studie- och yrkesförberedande program försvåras av att uppföljningsperioden bara är tre år, men ungefär hälften av eleverna som gått studieförberedande program var sysselsatta tre år efter avslutat gymnasieprogram. I Appendix A görs en mer detaljerad genomgång av hur arbetslöshetsrisken under det år då studenterna slutar gymnasiet skiljer sig åt beroende på studieinriktning i en analys som rensar bort betydelsen av föräldrabakgrund och grundskolebetyg. Bilden är tämligen likartad som

den som ges av tabell 3.2. Exempelvis tycks övergångarna från industri och fordonsprogrammen fungera väl, och bland de kvinno-dominerade programmen tycks omvårdnadsprogrammet vara förknippat med en avsevärt bättre övergång till arbetslivet än barn och fritidsprogrammet.

3.2.5 Betydelsen av informella kontakter vid övergången från skola till arbetsliv

Det finns en omfattande litteratur om betydelsen av nätverk och kontakter för att lyckas på arbetsmarknaden (se Ioannides och Loury 2004 för en översikt). Många studier visar att cirka hälften av alla jobb tillsätts genom informella kontakter i form av vänner, familj och tidigare arbetskompisar. Ett exempel är Pellizzari (2004) som i en studie av 15 EU-länder visar att ca 60 procent av alla anställda har fått jobb via egen eller bekantas kontakt med arbetsgivare. Både anställda och arbetslösa som använt sin bekantskapskrets för att söka jobb fick fler erbjudanden och accepterade fler erbjudanden än personer som använt andra medel för att söka jobb (Blau och Robins 1990). Åslund m.fl. 2006 visar att nästan var tionde börjar sin första anställning på en arbetsplats där en av föräldrarna arbetar. De finner dessutom att en viktig kanal in på arbetsmarknaden för många unga är att ha sommarjobbat. På senare tid har detta forskningsfält mer kommit att betona svårigheten i att studera betydelsen av kontakter och att denna varierar stort mellan olika individer. Överlag verkar män och lågutbildade använda sig av informella kontakter i större utsträckning än andra. Forskningsresultaten är inte fullt lika tydliga när det gäller betydelsen av informella kontakter bland arbetssökande i olika åldrar. Många studier finner att unga arbetssökande använder sig mer av informella kontakter än vad äldre gör medan några studier har visat på motsatsen (Ioannides och Loury 2004). Sammantaget pekar dock forskningen på att informella kontakter och sociala nätverk kan vara viktiga faktorer för övergången från yrkesutbildningar till arbetsmarknaden.

4 Hur kan övergången från yrkesutbildning till arbete underlättas?

Det här kapitlet sammanfattar svensk och internationell forskning kring tre huvudfrågor när det gäller ungdomars arbetsmarknadsinträde och med ett särskilt fokus på yrkesutbildningen. Den första frågan handlar om gymnasieskolans organisation och belyser bland annat betydelsen av antagningskraven för inträde till gymnasieskolan. Den andra frågan berör yrkesutbildningens längd och innehåll där studierna i huvudsak fokuserar på de reformer som yrkesutbildningen har genomgått. Den tredje frågan handlar om betydelsen av arbetsplatsförlagd eller skolförlagd yrkesutbildning.

4.1 Gymnasieskolans organisation

4.1.1 Antagningskrav och prestationskrav

Gymnasieskolan reglerar antagningen till de olika programmen genom att ställa krav på elevernas resultat i tidigare skolgång. Nivån på antagningskraven har naturligtvis konsekvenser för hur många elever som antas men de kan även förväntas ha betydelse i fler sammanhang. Nackdelar som kan förknippas med alltför låga antagningskrav är att de troligen har negativa effekter på elevernas studiemotivation i grundskolan. Dessutom kan elever som har låga betyg men som nätt och jämnt når upp till behörighetskraven antas vara dåligt rustade för gymnasiestudier. Om antagningsreglerna till yrkesprogrammen är alltför strikta kan å andra sidan de elever som har minst chans att bli antagna till alternativa utbildningar riskera att bli helt utestängda från gymnasiet.

Det finns mycket få studier om betydelsen av antagningskrav för utbildningsutfall med svenska data och de studier som finns har främst fokuserat på effekter av antagningsystem på social snedrekrytering till högskolestudier (SOU 1993:85). Dessa studier utnyttjar att antagningskraven till högskolestudier successivt har blivit lägre i Sverige, främst sedan början av 1960-talet. Resultaten visar att det inte verkar finnas någon effekt av de generösare antagningsreglerna på snedrekryteringen till högre studier. Endast en svensk studie berör antagningskraven till gymnasiet. Söderström och Uusitalo (2010) använder reformen av antagningssystemet i Stockholms län som genomfördes år 2000. Reformen innebar att den s.k. närhetsprincipen som gav elever boende i skolans upptagningsområde förtur vid antagningen till gymnasiet togs bort och ersattes med betyg som enda urvalsgrund. Studien visar att reformen påverkade fördelningen av elever och därmed ledde till mer betygssegregering i skolorna. Dessutom observeras ökade skillnader mellan skolorna när det gäller elevernas bakgrund som föräldrars inkomst, utbildning och etnicitet.

Det finns omfattande amerikansk forskning kring effekterna av skärpta betygs- och examinationskrav. Studierna visar att elevers testresultat i allmänhet ökar i skolor där betygskraven är hårdare. Ökningen är vanligen större för högpresterande elever än för elever med svagare skolresultat. Flertalet studier finner också att andelen som hoppar av gymnasiet ökar, särskilt bland minoritetsgrupper. En möjlig tolkning av detta är att det kan uppkomma en negativ effekt av att elever jämför sig sinsemellan. Överlag finns en samstämmighet i forskningen att höjda betygs- och examinationskrav ökar risken för avhopp från gymnasiet och att detta främst drabbar svagare elevgrupper. (Se Betts och Grogger, 2003, Bishop och Mane, 2001, Figlio och Lucas 2003, Lillard och DeCicca, 2001, Jacob, 2001).

I ett remissvar (yttrande 2009-12-11, dnr 132/2009) gör IFAU en bedömning av de effekter som skärpta behörighetskrav till yrkesprogrammen kan väntas få. Även om de skärpta kraven bara berör en mindre del av eleverna kommer andelen svaga elever som ställs utanför gymnasieskolans nationella program rimligen att öka. Eftersom få elever lyckas få slutbetyg från de individuella programmen (23 procent inom fem år), menar IFAU att ökade antagningskrav riskerar att påverka elever med svaga studieresultat negativt i deras fortsatta utbildnings- och arbetsmarknadskarriär.

Sammanfattningsvis finns mycket lite forskning om betydelsen av höjda antagningskrav för utbildningsutfall på svenska data, men troligen försämras utbildningsutfallet för elever med svaga studieresultat eftersom resultaten för de som försökt ta sig vidare genom de alternativa utbildningsvägarna (som IV-programmet) hittills varit svaga.

4.1.2 Betydelsen av tidigt val av studieinriktning

I Sverige ändrades tidpunkten för val av inriktning i skolan i samband med grundskolereformen på 1960-talet. Före grundskolereformen gick eleverna de första sex åren i folkskola och därefter kunde de välja att antingen fortsätta där eller börja i realskolan som i sin tur gav behörighet till högre utbildning. Därmed kom elever på den tiden att grupperas efter om de skulle gå vidare till högre utbildning eller inte i ett tidigt skede av skolgången, något som brukar kallas för ett *selektivt* skolsystem. Bland argumenten för grundskolereformen var att det skulle främja jämlikheten i samhället om alla barn fick rätt till 9 år i grundskolan. Dessutom påtalades att ett senarelagt inriktningsval innebär att både eleven själv och föräldrarna har mer information om elevens studiekapacitet och intresse än vad som skulle vara fallet då valet görs tidigt. Vanliga argument mot reformen var att det är mer effektivt om de elever som har bäst förutsättningar går längst tid i utbildning. Motsvarande resonemang fördes om elever med sämre förutsättningar: Om inriktningsvalet görs alltför sent kan de eleverna uppleva att de tvingas läsa en alltför teoretisk utbildning vilket sannolikt ökar risken för avhopp från studierna.

Relativt få svenska studier har analyserat grundskolereformens effekter men ett exempel är Meghir och Palme (2005) som utnyttjar att reformen genomfördes successivt i olika delar av landet. De studerar sambandet mellan antalet år som eleverna går i grundskolan och deras totala utbildningstid samt inkomst i vuxen ålder. Resultaten visar att den genomsnittliga utbildningstiden ökade något, främst för elever med bra studieresultat vars fäder hade låg utbildning. Studien finner inga effekter på genomsnittsinkomsten men för elever med bra studieresultat vars fäder hade låg utbildning uppmättes positiva effekter.

Bland de utländska studierna av liknande reformer finns Pekkarinen, Uusitalo och Kerr (2009) som studerar den finska

grundskolereformen (som även den genomfördes successivt i olika delar av landet). De finner små effekter av reformen på elevers genomsnittliga testresultat och mycket små effekter på spridningen hos testresultaten. På norska data har Black, Deveraux och Salvanes (2005) använt en liknande ansats och finner att den norska grundskolereformen ökade elevernas samlade utbildningstid. Hanushek och Wössman (2006) använder internationella undersökningar av läsförmåga, matematik och naturvetenskap för att studera nivån och spridningen i elevernas resultat i årskurs 4 och årskurs 8. I ungefär hälften av de undersökta länderna var utbildningen uppdelad i antingen teoretisk eller praktisk inriktning efter årskurserna 4–6. Resultaten visar att i de länder som har tidigt inriktningsval var spridningen i elevernas resultat större i årskurs 8 jämfört med årskurs 4 och dessutom var medelresultatet något lägre. Senare studier har pekat på svagheter i den metod som använts i den här studien vilket gör att den bör tillmätas något lägre vikt.⁵ En ny studie på tyska data ger dock stöd för slutsatsen att tidigt inriktningsval leder till lägre medelresultat samt större spridning i elevresultat (Schubert och Becker 2010). Slutligen finner Baumert m.fl. (2010) att tidig differentiering stärker sambandet mellan socioekonomisk bakgrund och elevresultat.

Sammanfattningsvis ger den internationella forskningen om betydelsen av tidpunkten för inriktningsvalet i skolan visst stöd för att tidigt inriktningsval leder till större variation i elevresultat samt att medelresultatet inte verkar påverkas positivt.

4.2 Yrkesutbildningens längd och innehåll

Gymnasiereformen 1991 innebar tre större förändringar av yrkesutbildningen. Dels förlängdes yrkesutbildningen från två till tre år, dels utökades den teoretiska delen av undervisningen i och med att det tredje året främst kom att innehålla teoretisk undervisning. Dessutom innebar reformen att samtliga gymnasieprogram kom att ge grundläggande behörighet till högskolestudier. En konsekvens av reformen var därmed att de studieförberedande utbildningarna och yrkesutbildningarna innehållsmässigt kom att närma sig varandra.

⁵ Se diskussionen i Björklund (2010) om kritiken mot studien av Hanushek och Wössman (2006).

Ett vanligt argument för den här förändringen är att yrkes eleverna får en bredare och mer allmän utbildning som underlättar byte av studieinriktning i framtiden. En allmän utbildning med mer generella kunskaper brukar även ses som en form av "försäkring" under perioder då efterfrågan på arbetsmarknaden förändras. Vanliga argument mot de nämnda förändringarna av yrkesutbildningen är att inte alla elever har nytta av och/eller klarar av en längre utbildning med ökat teoretiskt innehåll och att det därför är ineffektiv resursanvändning (Brunello och Checchi 2007). Dessutom underlättas framtida byten av studieinriktning av det faktum att elever i Sverige har goda möjligheter till omskolning via komvux.

Den del av gymnasiereformen som riktades mot yrkesutbildningen introducerades först på försöksbasis under läsåren 1988/89–1990/91. Hall (2009) gör en utvärdering av försöksverksamheten och visar att förlängningen av yrkesutbildningarna minskade sannolikheten att elever fullföljer gymnasiestudierna med i genomsnitt 35 procent i Sverige. För studenter med svaga skolresultat minskade sannolikheten att fullfölja studierna med 50 procent. Det är dock oklart om orsaken till detta är den förlängda studietiden i sig eller den ökade mängden teori.

Vidare så hade det tredje året i utbildningen ingen effekt på elevernas benägenhet att fortsätta till universitetsutbildning. Hall visar även att den kortsiktiga effekten på elevers inkomster är negativ, vilket man kan förvänta sig i och med att arbetsmarknadsinträdet senareläggs med ett år. På längre sikt finner hon en liten positiv effekt på inkomsten, men troligen är den inte så stor att den inledande negativa effekten kompenseras. Resultaten i Hall (2009) pekar på att nedgången i genomströmningen kan kopplas till det tredje året på yrkesutbildningen och att detta särskilt har påverkat elever med sämre studieförutsättningar. Resultaten är i linje med de som återfinns i experimentella utvärderingar av s.k. Career Academies som kombinerar teoretisk utbildning och yrkespraktik på gymnasienivå i USA (Kemple och Scott-Clayton 2004 och Kemple och Willner 2008). I dessa hade fler elever sökt än vad det fanns platser, varför platserna lottades ut. Därmed kunde utfallet för eleverna som deltagit i Career Academies jämföras med utfallet för dem som hade läst på vanligt gymnasium. I likhet med Hall fanns inga effekter på benägenheten att gå vidare till högskolestudier. Effekten på inkomsten var positiv för män men inte för kvinnor

och avhoppsfrekvensen från Career Academies visade sig vara lägre än den på vanligt gymnasium.

Sammanfattningsvis visar forskningen på åtminstone tre konsekvenser av att yrkesutbildningen förlängdes. Först och främst har andelen som fullföljer gymnasiestudierna minskat sedan samtliga gymnasieprogram blev treåriga, d.v.s. avhoppet har blivit fler. Vidare är den kortsiktiga effekten på elevers inkomster negativ, medan en liten positiv effekt finns på längre sikt. Till sist har det tredje året i utbildningen ingen effekt på elevernas benägenhet att fortsätta till universitetsutbildning. Slutsatsen av detta är att förlängningen av yrkesutbildningen inte framstår som en lyckad del av den gamla gymnasiereformen när det gäller att understödja elevers övergång från skola till arbete.

4.3 Yrkesutbildningens effekter på arbetsmarknadsutfall

4.3.1 Arbetsplatsförlagd eller skolförlagd yrkesutbildning

På alla yrkesförberedande program i gymnasieskolan finns samverkan med arbetslivet i form av arbetsplatsförlagd utbildning, (APU). Generellt sett brukar APU förknippas med flera fördelar: dels utgör den i bästa fall en bra och lärorik miljö för eleven att utvecklas i, dels underlättas anställningsprocessen för företaget i och med att arbetsgivaren under utbildningstiden får klart för sig vilka kvalifikationer eleven har. Arbetsplatsförlagd utbildning kan även utgöra en länk mellan skolor och företag så att skolledningen kan få bättre insikt i vilka önskemål som potentiella arbetsgivare har.

Lärlingsutbildningen, som definieras av en mycket omfattande arbetsplatsförlagd utbildning, har haft en svag ställning i Sverige jämfört med länder som t.ex. Danmark och Tyskland där lärlingsystemen sedan länge är fast förankrade. Däremot har det politiska intresset för lärlingsutbildning i Sverige ändå varit förhållandevis stort, vilket återspeglas i att lärlingsutbildningen håller på att introduceras i form av en försöksperiod från 1 juli 2008 till 30 juni 2011.

Det finns en omfattande internationell forskning om elevers arbetsmarknadsinträde efter fullbordad yrkesutbildning respektive lärlingsutbildning som i huvudsak är baserad på länderjämförelser. Olofsson och Panican (2008) studerar skillnader i ungdomars etablering på arbetsmarknaden mellan de nordiska länderna och sätter

dem i relation till respektive lands utbildningssystem. Medan de nordiska länderna ofta ses som enhetliga i många sammanhang gäller detta inte ungdomars övergång från skola till arbetsliv. Det finns stora skillnader mellan länderna i arbetslöshet och inaktivitet bland ungdomar. Ungdomar i Sverige och Finland har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än ungdomar i Danmark och Norge. Författarna kopplar detta delvis till att yrkesutbildningen i Sverige och Finland främst är förlagd till skolor. I Norge och Danmark genomförs yrkesutbildningen istället i stor utsträckning som lärlingsutbildningar där ungdomarna har lärlingsanställningar på faktiska arbetsplatser.

Elias m.fl. (1994) jämför utbildningssystemen för yrkesutbildningen i Storbritannien och Norge under 1980-talet genom att studera deltagarnas efterföljande inkomster. Vid den tiden hade Norge skolbaserad yrkesutbildning för 16–19-åringar medan Storbritannien sedan länge hade arbetsplatsförlagd lärlingsutbildning för elever i samma ålder. Resultaten visar att avslutad lärlingsutbildning i Storbritannien var positivt korrelerad med inkomsten för män. För Norges del uppmättes inga positiva effekter av yrkesutbildningen på inkomsten. En studie av jobbrörlighet efter lärlingsutbildning i Tyskland finner att hälften av de tidigare lärlingarna slutar på lärlingsföretaget under en efterföljande period om två år (Frans och Zimmerman 2002). Orsakerna till de avslutade anställningarna kunde kopplas både till företagen och till lärlingarna själva. Författarna finner också att företag med höga upplärningskostnader anställer sina lärlingar under längre tidsperioder, något som kan tolkas som att företagen försöker återfå något av den investering de har gjort i samband med att de har utbildat en lärling.

Exempel på mer omfattande komparativa studier är Van der Velden m.fl. (2001) som använder data för 15 EU-länder och finner att sysselsättningen bland ungdomar systematiskt är högre i de länder som har välutvecklade lärlingssystem än i länder som saknar detta, eller tillämpar lärlingsutbildning i mycket liten omfattning. En studie som jämför arbetsmarknadsutfall av skol- och arbetsplatsbaserad utbildning, inklusive lärlingsutbildning i 12 EU-länder finner att utfallet för elever som genomgått lärlingsutbildning är bättre än för elever som genomgått skolbaserade yrkesutbildningar (Gangl 2003). Studien visar också att de länder som har välutvecklade lärlingssystem har en arbetslöshetsnivå bland lärlingar som närmar sig den nivå som återfinns hos högskolestudenter efter examen. Ytterligare komparativa studier på området finner stöd för

att lärlingsutbildning verkar bidra till att minska arbetslöshetsrisken (Green 1999, Wolbers 2007). Överlag har länder med stark lärlingstradition lägre ungdomsarbetslöshet, något som gäller framför allt perioden fram till slutet av 1990-talet. Under 2000-talet har många länder fått stora problem med att upprätthålla ett tillräckligt antal lärlingsplatser. Effekten av lärlingsutbildningen på långsiktig sysselsättning samt på löner är mindre entydig i de studier som finns på området (Ryan 2001).

Ett generellt problem vid jämförelser mellan länder är att länderna kan skilja sig åt i andra avseenden som kan påverka ungdomars arbetsmarknadssituation, till exempel vad gäller lönebildning eller arbetsrättsliga regler. Ett alternativ är att analysera skillnader mellan ungdomar som har valt olika typer av utbildningar inom samma land, men då uppstår istället problemet att det kan finnas systematiska skillnader mellan eleverna vad gäller förkunskaper och grundförutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Ett sätt att mildra det problemet är att göra en studie av s.k. experimentell karaktär. I ett sådant upplägg lottas utbildningsplatser till lärlingsutbildning ut bland elever som söker till yrkesutbildningen vilket gör att eleverna på olika utbildningar blir mer jämförbara. Någon svensk studie av det slaget finns inte att tillgå, men som tidigare nämnts utfördes experimentella studier på amerikanska data vid utvärderingen av de s.k. Career Academies (Kemple och Scott-Clayton 2004 och Kemple och Willner 2008) vilka alltså tycks ha haft positiva effekter på inkomsten (för män) och på avhoppsfrekvensen. Det finns mycket få studier som på ett trovärdigt sätt jämför utfallet för elever som har läst skolbaserad respektive arbetsplatsbaserad yrkesutbildning/lärlingsutbildning utanför USA. Ett exempel är Parey (2008) som utnyttjar att variation i utbudet av lärlingsplatser påverkar ungdomars utbildningsval i Tyskland. Hans resultat visar också på att lärlingsutbildningen leder till avsevärt lägre arbetslöshet vid åldern 23–26 år än vad den skolbaserade utbildningen gör. Däremot finner han inga effekter på lönenivåer.

Yrkesutbildningens positiva effekter förefaller vara tydligast i de länder där utbildningen har en mer specifik än generell karaktär, dvs. där den är riktad mot ett yrke och där det finns en nära koppling mellan skola och arbetsliv (SOU 2008:27). Utvärderingar som gjorts av lärlingsutbildningar i olika länder har visat på positiva resultat när det gäller arbetsmarknadsutfall, vilket också kopplas till låga arbetslöshetsnivåer bland ungdomar i länder med stark lär-

lingstradition. Däremot är de långsiktiga effekterna av lärlingsutbildning mindre entydiga. Sammanfattningsvis pekar dock forskningen i riktning mot att ett ökat inslag av arbetsplatsförlagd yrkesutbildning har positiva effekter på ungdomarnas arbetsmarknadsutfall.

4.3.2 Lärlingsutbildning och barn till invandrade föräldrar

En jämförelse av barn till föräldrar som invandrat från Turkiet till antingen Tyskland eller Österrike visar på goda möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden för de barn som fått tillgång till en lärlingsplats (Crul 2007). Problemet med diskriminering tenderar att minska i och med lärlingsskapet, något som lyfts fram som en trolig förklaring till de positiva resultaten. I många fall har dock barn till invandrade föräldrar svårt att få tillgång till lärlingsplatser, delvis på grund av att de har sämre skolresultat än infödda barn. Dessutom tycks den generella bristen på lärlingsplatser ha tenderat att drabba barn till invandrade föräldrar hårdare än infödda barn (Worbs 2003). Liknande problem återfinns i Österrike där antalet sökande överstiger antalet lärlingsplatser och företagen som generellt får välja fritt mellan elever tenderar att föredra elever utan utländsk bakgrund (Herzog-Punzenberger 2003). Betydelsen av nätverk förefaller även mycket viktig för att lyckas få en lärlingsplats.

I Norge är goda betyg viktiga för att få en lärlingsplats och detta särskilt för elever vars föräldrar har invandrat från länder utanför Västeuropa. Det har visat sig att dessa elever måste ha högre betyg än infödda elever för att ha samma chans att få tillgång till en lärlingsplats (Helland och Støren 2006). Det tycks också vara viktigt att ha tillgång till egna nätverk när det gäller möjligheten att få en lärlingsplats. Även i Sverige har elever med utländsk bakgrund haft svårare än andra att hitta praktikplatser, särskilt gäller detta för pojkar (Arnell Gustafsson 2000).

Sammanfattningsvis tycks den arbetsplatsförlagda utbildningen ha positiva effekter även för ungdomar med utländsk bakgrund, men genomgående verkar barn till invandrade föräldrar ha problem att finna tillgång till lärlings- och praktikplatser. Delvis kan detta förklaras av att de i genomsnitt har såväl sämre betyg som sämre nätverk.

5 Sammanfattning och slutsatser

Mot bakgrund av den höga svenska ungdomsarbetslösheten fokuserar den här rapporten på hur övergången från yrkesutbildning till arbete kan underlättas för svenska gymnasieelever. Arbetslösheten bland ungdomar relativt vuxna har stigit trendmässigt sedan millennieskiftet i sådan utsträckning att Sverige numera ligger i topp bland OECD-länderna i detta avseende. Problemet med ungdomar utan vare sig arbete eller studier inleds i huvudsak från och med 19 års ålder, d.v.s. sammanfaller med tidpunkten då gymnasiestudierna vanligen avslutas. Ungdomar som misslyckats med sina gymnasiestudier tillhör den grupp som i genomsnitt får mest problem på arbetsmarknaden i form av långa arbetslöshetstider. Dessutom har elever som läser yrkesutbildningar större risk att avbryta studierna än andra elever. Sammantaget pekar detta på att utformningen av yrkesutbildningen på gymnasiet är en viktig komponent när det gäller att förstå problemen som ungdomar möter på arbetsmarknaden.

Den här rapporten sammanfattar också forskningen kring tre huvudsakliga områden där yrkesutbildningens utformning kan vara av betydelse för ungdomars arbetsmarknadsinträde. Den första handlar om betydelsen av antagningskrav för inträde till gymnasieskolans yrkesprogram. Denna fråga är aktuell i samband med gymnasiereformen 2011 som innefattar en skärpning av antagningskraven, både till studie- och yrkesförberedande program, men tyvärr visar genomgången att mängden relevant forskning är begränsad. Den andra frågan berör yrkesutbildningens längd och innehåll, där det finns tydliga studier av de reformer som yrkesutbildningen har genomgått under 1990-talet. Den tredje frågan berör betydelsen av var yrkesutbildningen äger rum, d.v.s. om den är arbetsplatsförlagd eller skolförlagd, ett område där det finns en hel del internationella studier.

I korthet visar den forskning som finns att skärpta behörighetskrav till yrkesprogrammen kan leda till att andelen elever som ställs utanför gymnasieskolans nationella program ökar. Detta drabbar särskilt elever med svaga studieresultat. När det gäller yrkesutbildningens längd visar forskningen att förlängningen av utbildningstiden från två till tre år (som var en del av gymnasireformen 1991) ledde till att andelen som fullföljer gymnasiestudierna minskade, d.v.s. avhoppet har blivit fler. Beträffande yrkesutbildningens innehåll visar genomgången att svenska yrkes elever tillbringar en relativt liten andel av studietiden på arbetsplatsförlagd praktik jämfört med andra länder. Dessutom uppfylls inte alltid de minimikrav som reglerar mängden praktik varför det är rimligt att tro att många elever som avslutat yrkesutbildningar har dåligt utvecklade kontakter med arbetslivet. Då informella kontakter och sociala nätverk är mycket viktiga för ungas arbetsmarknadsinträde, särskilt för unga utan högre utbildning, blir det ännu viktigare att skolan och arbetslivet samarbetar och hjälper eleverna att skapa dessa kontakter med arbetslivet.

En ytterligare fråga gäller tillgången på praktikplatser för olika elever. Barn till invandrade föräldrar tycks i lägre grad göra praktik på arbetsplatser än vad andra elevgrupper gör, något som kan bidra till negativ social selektion. Till sist visar forskningen att lärlingsutbildning leder till lägre arbetslöshet efter avslutad utbildning än vad den skolbaserade yrkesutbildningen gör. Detta framkommer både vid länderjämförelser, sysselsättningen bland ungdomar är systematiskt högre i de länder som har välutvecklade lärlingssystem än i länder som saknar detta, och i studier som jämfört olika utbildningsformer inom länder.

Resultaten tyder på att en ökning av andelen arbetsplatsförlagd utbildning är den viktigaste punkten på dagordningen om man vill förbättra ungdomarnas arbetsmarknadssituation genom reformer inom yrkesutbildningen. En hårdare reglering av den arbetsplatsförlagda praktiken (som t.ex. att avlägsna undantaget som tillåter skolförlagd praktik) skulle leda till att skolorna realiserar den angivna mängden arbetsplatsförlagd utbildning, vilket troligen har positiva effekter, framförallt för svaga grupper som tycks överrepresenterade bland de som fått relativt lite arbetsplatsförlagd utbildning i det nuvarande systemet. Om yrkesutbildningar som inte lever upp till mängden arbetsplatsförlagd utbildning inte tillåts få fortsätta kommer även utbudet av utbildningsinriktningar styras i riktning mot behovet på den lokala arbetsmarknaden. Detta skulle

i förlängningen kunna leda till ett utbud av yrkesutbildningar som i högre grad utbildar till en existerande arbetsmarknad. Den nya gymnasiereformen 2011 går delvis i denna riktning i och med introduktionen av lärlingsutbildningen, där minst hälften av utbildningstiden är förlagd till en arbetsplats. Regleringen av mängden APU (minst 15 veckor) finns dock kvar för de som väljer en annan yrkesutbildning än den som ges av lärlingsspåret. Till sist har regleringen kring det undantag i gymnasieförordningen som tillåter skolor att använda sig av alternativet skolförlagd praktik om det saknas praktikplatser skärpts i 2010 års uppdatering av lagtexten (se fotnot 7) men innebörden är även efter uppdateringen att alternativet skolförlagd praktik fortsättningsvis finns kvar.⁶ (SFS 1992).

⁶ 6 § Om arbetsplatsförlagt lärande inte kan erbjudas på ett yrkesprogram får utbildningen anordnas bara om 1. planerade platser för arbetsplatsförlagt lärande inte kan tillhandahållas på grund av omständigheter som huvudmannen inte kunnat råda över, eller 2. utbildningen av säkerhetsskäl inte kan förläggas till en arbetsplats utanför skolan. Det arbetsplatsförlagda lärandet ska i de fall som avses i första stycket bytas ut mot motsvarande utbildning förlagd till skolan. Innan huvudmannen beslutar om detta ska samråd ske med det lokala programrådet. Om utbildning har skolförlagts på grund av vad som sägs i första stycket 1, ska huvudmannen vidta de åtgärder som behövs för att utbildningen så snart som möjligt ska förläggas till en arbetsplats. Förordning (2010:1040).

Referenser

- Albaek, K. (2005), "Om lärepladsspörsmålet", *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1, 1–25.
- Arnell Gustafsson, U. (2000), "Marknad eller utbildningspolitik? Om ungdomars extrajobb och den arbetsplatsförlagda utbildningen som väg in i arbetslivet", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 6(3), 167–184.
- Baumert, J., Maaz, K., Trautwein, U. och Lüdtke, O. (2010), "Educational Transitions and Differential Learning Environments: How Explicit Between-School Tracking Contributes to Social Inequality in Educational Outcomes", *Child Development Perspectives*, 2(2), 99–106.
- Betts, J. och Grogger, J. (2003), "Achievement, educational attainment, and entry-level earnings", *Economics of Education Review*, 22(4), 343–352.
- Björklund, A., Fredriksson, P., Gustafsson, J. E. och Öckert, B. (2010), "Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter – Vad säger forskningen?", rapport 2010:13 Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Bishop, J. och Mane, F. (2001), "The impacts of minimum competency exam graduation requirements on high school graduation, college attendance and early labor market success", *Labour Economics*, 8(2), 203–222.
- Black, S., Deveraux, P. och Salvanes, K. (2005), "Why Apple doesn't Fall Far: Understanding Intergenerational Transmission of Human Capital", *American Economic Review* 95(1), 437–449.
- Blau, D. och Robins, P. (1992), "Job Search Outcomes for the Employed and Unemployed", *Journal of Political Economy*, 98(3), 637–655.
- Brunello, G. och Checchi, D. (2007), "Does School Tracking Affect Equality of Opportunity? New International Evidence", *Economic Policy*, 22, 781–861.

- Crul, M. (2007), "Pathways to Success for the children of immigrants", Bertelsmann Stiftung and Migration Policy Institute.
- Cockx, B. och Picchio, M. (2009), "Are Short-Lived Jobs Stepping Stones to Long-Lasting Jobs?" IZA DP, nr 4007.
- Elias, P., Heraes E., och Baker, M. (1994), "Vocational Education and Training in Britain and Norway", in *Training and the private sector*, Lisa M. Lynch (red.), University of Chicago Press, Chicago.
- Figlio, D. och Lucas, M. (2004), "Do high grading standards affect student performance?" *Journal of Public Economics*, 88(9–10), 1815–1834.
- Frans, W. och Zimmerman, V. (2002), "The Transition from Apprenticeship Training to Work", *International Journal of Manpower*, 23(5), 411–425.
- Gangl M. (2003), "Returns to Education in Context: Individual Education and Transition Outcomes in European Labour Markets", i W. Muller and M. Gangl (red.), *Transitions from Education to Work in Europe – the Integration of Youth into EU Labour Markets*, Oxford University Press, Oxford.
- Green, A. (1999), "Education and Globalization in Europe and East Asia: Convergent and Divergent Trends", *Journal of Education Policy*, 14(1), 55–71.
- Hall, C. (2009), "Förlängningen av yrkeslinjerna på gymnasiet: effekter på avhopp, utbildningsnivå och inkomster", *Ekonomisk Debatt*, 37(8), 61–75.
- Hanushek, E. A., och Wössmann, L. (2006), "Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Difference in Difference Evidence Across Countries", *Economic Journal*, 116, 63–76.
- Helland, H. och Støren, L. A. (2006), "Vocational Education and the Allocation of Apprenticeships: Equal Chances for Applicants Regardless of Immigrant Background?" *European Sociological Review*, 22(3), 339–351.
- Herzog-Punzenberger, B. (2003), "Ethnic Segmentation in School and Labor Market – 40 year Legacy of Austrian Guestworker Policy", *International Migration Review*, 37(4), 1020–1144.
- Ioannides Y. M. och Datcher Loury L. (2004), "Job Information Networks, Neighborhood Effects, and Inequality", *Journal of Economic Literature*, 42(4), 1056–1093.

- Jacob, B. (2001), "Getting Tough? The Impact of Mandatory High School Graduation Exams on Student Outcomes", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 23(2), 99–122.
- Jonsson, J. O. (2007), "Gymnasiets yrkesutbildningar efter reformen – mer valvärda alternativ?", pp. 123–142 i J. Olofsson (ed.), *Utbildningsvägen – vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning*, SNS, Stockholm.
- Kemple, J. och Scott-Clayton, J. (2004), *Career Academies: Impacts on Labor Market Outcomes and Educational Attainment*, New York.
- Kemple, J. och Willner, C. (2008), *Career Academies: Long-Term Impacts on Labor Market Outcomes, Educational Attainment, and Transitions to Adulthood*, New York.
- Lillard, D. och DeCicca, P. (2001), "Higher standards, more dropouts? Evidence within and across time", *Economics of Education Review*, 20(5), 459–473.
- Meghir, C. och Palme, M. (2005), "Educational Reform, Ability and Family Background", *American Economic Review*, 95(1), 414–424.
- Nordström Skans, O. (2005), "Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga effekter?", *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, 11(3), 147–156.
- Nordström Skans, O. (2009), "Varför är den Svenska Ungdomsarbetslösheten så hög?" Rapport till Finanspolitiska rådet.
- OECD (2004a), *Learning for Tomorrow's world: First Results from PISA 2003*, OECD, Paris.
- OECD (2004b), *Completing the Foundation for Lifelong Learning, an OECD Survey of Upper Secondary Schools*, OECD, Paris.
- OECD (2006), *The Jobs for Youth Review*, OECD, Paris.
- OECD (2008a), *OECD Economic Surveys Sweden*, OECD, Paris.
- OECD (2008b), *Learning for Jobs*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD, Paris.
- OECD (2009), *Education at a Glance 2009*, OECD Indicators, Paris.
- OECD (2010a), "Rising Youth Unemployment During the Crisis: How to Prevent Negative Long-Term Consequences on a Generation", OECD Social, Employment and Migration Papers, no. 106.
- OECD (2010b), "Learning for Jobs", Synthesis Report of the OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD, Paris.

- Olofsson, J. och Wadensjö, E. (2006) "Lärlingsutbildning – ett återkommande bekymmer eller en oprövad möjlighet?", ESS Rapport 2006:4.
- Olofsson, J. och Panican, A. (2008), "Ungdomars väg från skola till arbetsliv", TemaNord, Rapport 584.
- Parey, M. (2008), "Vocational Schooling versus Apprenticeship Training – Evidence from Vacancy Data", manuscript.
- Pekkarinen, T., Uusitalo, R. och Kerr, S. (2009), "School tracking and intergenerational income mobility: Evidence from the Finnish comprehensive school reform", *Journal of Public Economics*, 93(7–8), 965–973.
- Pellizzari, M. (2004), "Do Friends and Relatives Really Help in Getting a Good Job?", CEP Discussion Paper, no. 623.
- Quintini, G., Martin, J. P., och Martin, S. (2007), "The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in the OECD Countries", IZA Discussion Paper, no. 2582.
- Ryan, P. (2001), "The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective." *Journal of Economic Literature*, 39(1), 34–92.
- SCB (2008), "Etablering på arbetsmarknaden, tre år efter gymnasieskolan", Temabladd 2008:2, Stockholm.
- SCB (2009), "Tema utbildning", Statistiska meddelanden, AM 11 SM 0902, Stockholm.
- Schröder, L. (2000), "Ungdomsarbetslösheten i ett internationellt perspektiv", rapport 2000(4), Institutet för arbetsmarknads- politisk utvärdering.
- Schubert, F. och Becker, R. (2010), "Social inequality of reading literacy: A longitudinal analysis with cross-sectional data of PIRLS 2001 and PISA 2000 utilizing the pair wise matching procedure", *Research in Social Stratification and Mobility*, 28(1), 109–133.
- SFS (1992), Gymnasieförordningen, 1992:394.
- SFS (1999), Gymnasieförordningen, Utbildningens innehåll – Arbetsplatsförlagd utbildning, 1999:844.
- SFS (2007), Förordning om försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning, 2007:1349.
- Skedinger, P. (2007), "The design and effects of collectively agreed minimum wages, evidence from Sweden", WP. 700, Institutet för Näringslivsforskning.
- Skedinger, P. (2008), *Effekter av anställningskydd – vad säger forskningen*, SNS förlag, Stockholm.

- Skolverket (1999), *Skolan och den föränderliga ekonomin*, rapport nr 179, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2001), *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning. Skolverkets lägesbedömning 2001*, rapport nr 211, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2004), *Arbetsplats för Lärande – Om Samverkan mellan Skola och Arbetsliv*, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2005), *The Swedish School System*, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2006), *Educational results, national level*, rapport nr 274, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2007a), *Descriptive data on pre-school activities, school-age childcare, school and adults education in Sweden 2006*, rapport nr. 283, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2007b), *Heltid och resursförstärkning – utvecklingen av individuella program*, dnr: 2006-03130, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2008) *Studieresultat i gymnasieskolan – en statistisk beskrivning av ofullständiga gymnasiestudier*, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2009), *Skolverkets lägesbedömning 2009*, rapport nr. 337, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2010a), *Barn, elever och personal. Riksnivå*, rapport nr. 347, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2010b), *En ny gymnasieskola – GY 2010*, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2010c), *Redovisning av uppdraget att redovisa omfattningen av försöksverksamheten med gymnasial lärlingsutbildning och hur statsbidraget har använts*, Skolverket, Stockholm.
- SOU 1981:96, *En reformerad gymnasieskola. Ett principbetänkande av gymnasieutredningen*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 1993:85, *Ursprung och Utbildning – Social Snedrekrytering till högre studier*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:27, *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*, Fritzes, Stockholm.
- SOU (2009:85), *Gymnasial lärlingsutbildning – hur blev det?*, Delbetänkande av Nationella Lärlingskommittén, Fritzes, Stockholm.
- SOU (2010:19), *Lärling – en Bro Mellan Skola och Arbetsliv*, Fritzes, Stockholm.

- Söderström, M., och Uusitalo, R. (2010), "School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform", *Scandinavian Journal of Economics*, 112(1), 55–76.
- van der Velden, R., och Wolbers, W. M. (2001), "The Integration of Young People into the Labour Market within the European Union: the Role of Institutional Settings", Research Centre for Education and the Labour Market, working paper no 2001/7E.
- Wolbers, M. H. J. (2007), "Patterns of Labour Market Entry: A Comparative Perspective on School-to-Work Transitions in 11 European Countries", *Acta Sociologica*, 50(3), 189–210.
- Worbs, S. (2003), "The Second Generation in Germany: Between School and Labor Market", *International Migration Review*, 37(4), 1011–1038.
- Åslund, O., Erikson, R., Nordström Skans, O. och Sjögren, A. (2006), *Fritt inträde? Ungdomars och invandrades väg till arbete*, SNS Förlag, Stockholm.
- Åslund, O. och Rooth, D.-O. (2007), "Do When and Where Matter? Initial Labor Market Conditions and Immigrant Earnings", *Economic Journal*, 117, 422–448.

Appendix A: Arbetslöshet och utbildningsinriktning⁷

Detta appendix beskriver hur arbetslöshetsrisken under övergångsfasen från gymnasium till arbete beror på utbildningens inriktning. Analysen baseras på registerbaserad statistik från Arbetsförmedlingen. Det bör noteras att det finns ett antal skillnader mellan denna statistik och den officiella arbetslöshetsstatistiken. Den officiella arbetslöshetsstatistiken baseras på urvalsundersökningar (arbetskraftsundersökningarna) där intervjupersoner ombeds svara på frågor om i vilken utsträckning de arbetar, och om de inte gör det, om de söker arbete eller väntar på ett arbete som ska börja inom tre månader. I den officiella statistiken räknas de som inte arbetar men aktivt söker efter (alternativt väntar på) ett arbete som arbetslösa, vilket också är den rådande internationella definitionen av arbetslöshet. Ett alternativt sätt att mäta arbetslöshet är att använda sig av Arbetsförmedlingens register över inskrivna personer. En nackdel med detta är att inte alla arbetslösa skriver in sig vid förmedlingen, framförallt inte bland de unga som ofta inte har rätt till arbetslöshetsersättning. En annan nackdel är att det inte är säkert att alla inskrivna faktiskt söker efter arbete, vilket innebär att inte alla inskrivna med säkerhet är arbetslösa enligt den gängse definitionen. Fördelen med att använda registerdata är dock att de är mer heltäckande och lättare kan kopplas till andra datakällor.

⁷ Beräkningarna i detta appendix är gjorda av Oskar Nordström Skans.

För att studera hur arbetslöshetsrisken varierar mellan olika utbildningsinriktningar på gymnasiet kombinerar vi arbetsförmedlingens statistik med data från utbildningsregistret, vilket innehåller uppgifter om de som avslutat grundskolan respektive gymnasieskolan.⁸ Vi mäter arbetslöshetsrisk som antalet dagar personen är inskriven vid Arbetsförmedlingen under samma år som personen gått ut från gymnasiet. Vi inkluderar tid i olika typer av åtgärder, men inte tid i sökandekategorier som innebär arbete, som till exempel timanställning. Vi kodar lokala specialutformade program och program vid friskolor som tillhörande de närmast liggande nationella programmen. De program som helt saknar koppling till nationella program, som exempelvis Waldorfskolor, kodas som övrigt.

Tabell A1 visar hur arbetslösheten varierar mellan olika utbildningsinriktningar. Tabellen visar att den genomsnittlige gymnasisten har 26 dagars registrerad arbetslöshet under det halvår som följer efter att han eller hon avslutat gymnasiet. Antalet dagar är något högre för yrkesinriktade program och det finns betydande skillnader mellan olika program. Tabellen visar dock även att grundskolebetygen skiljer sig åt betydligt mellan de som går olika program, vilket innebär att de skillnader i utfall vi ser lika gärna kan bero på skillnader mellan de studenter som väljer olika program som på programmen i sig.

För att ta så långt det är möjligt ta hänsyn till att de som går olika program kan skilja sig åt systematiskt i andra avseenden skattar vi en regressionsmodell som tar hänsyn till betydelsen av familjebakgrund och grundskolebetyg. Resultaten redovisas i tabell A2. Alla skattningar visar skillnader i antal dagar av arbetslöshet jämfört med en "referenskategori" (omvårdnadsprogram, man, bland de högsta 10 procenten i betygsfördelningen, 2006) efter att hänsyn tagits till de andra faktorerna som visas i tabellen och till familjebakgrund. Skattningarna av programeffekter visar till exempel hur många fler dagar i arbetslöshet under avgångsåret studenterna på olika program hade jämfört med liknande studenter som gått omvårdnadsprogrammet. Storleken på skattningarna förstås bäst om de sätts i relation till medelvärdet som var 26 dagars arbetslöshet under år 2006.

Resultaten visar att det finns betydande skillnader i utfall även efter att hänsyn tagits till föräldrabakgrund och grundskolebetyg.

⁸ De data som används i analysen har även använts av OECD (2008, Box 4.2) för att studera risken för långtidsarbetslöshet bland ungdomar.

Studenter som gått naturbruksprogrammet, estetiskt program eller medieprogrammet tillbringade exempelvis fler dagar i arbetslöshet under året än studenter med liknande betyg och föräldrabakgrund som gått omvårdnadsprogrammet (skillnaden var drygt 20 dagar). Omvårdnadsprogrammet är det program som var mest framgångsrikt i detta avseende, men skillnaderna mot bygg-, fordons- eller industriprogrammen är små och inte statistiskt säkerställda. De stora studieförberedande programmen natur-, teknik- och samhällsprogrammen, placerar sig i mitten av fördelningen.

Genomgående visar resultaten också att studenter med lägre grundskolebetyg har en högre arbetslöshetsrisk, skillnaderna mellan de med sämst och bäst betyg är i samma storleksordning som skillnaderna mellan de program som är förknippade med högst och lägst arbetslöshetsrisk. Som visas av OECD (2008) är även risken att fastna i långvarig arbetslöshet större för dem med låga grundskolebetyg.

Vi ser också att yrkesinriktade program som utförts i en lokal form (antingen via en friskola eller via en kommunal specialinriktning) är förknippade med en något högre arbetslöshetsrisk än motsvarande nationella program, men dessa skillnader får i sammanhanget betraktas som små. Även könsskillnaderna och skillnader mellan olika år är av mindre betydelse än betygs- och programskillnaderna.

Tabell A.1 Registrerad arbetslöshet vid arbetsförmedlingen under gymnasieavgångsåret (2006)

	Arbetslöshet			Betygsrang (1-100) från grund- skolan	Antal obeserva- tioner
	Antal dagar per student	Andel av total arbets- löshet	Andel av studenter		
Yrkesförberedande	32,8	53,4%	41,8%	41	35 187
Livsmedelsprogrammet (LP)	49,8	0,5%	0,9%	37	392
Naturresursprogrammet (NP)	42,7	3,0%	4,9%	47	2 501
Barn och fritid (BF)	41,9	4,2%	6,8%	37	3 505
Handelsprogrammet (HP)	40,6	4,2%	6,6%	37	3 504
Mediaprogrammet (MP)	36,5	4,7%	6,7%	51	3 956
Hotel och restaurang (HR)	34,0	4,3%	5,7%	40	3 656
Elprogrammet (EC)	33,7	5,9%	7,8%	42	4 991
Hantverksprogrammet (HV)	33,2	2,0%	2,5%	55	1 658
Fordonsprogrammet (FP)	28,3	3,7%	4,1%	29	3 112
Industriprogrammet (IP)	25,5	1,9%	1,8%	42	1 558
Omvårdnadsprogrammet (OP)	21,3	3,2%	2,7%	41	2 700
Energiprogrammet (EN)	20,4	0,7%	0,6%	35	621
Byggprogrammet (BP)	16,4	3,6%	2,3%	36	3 033
Studieförberedande	20,0	42,7%	54,8%	69	46 110
Estetiskt program (ES)	33,2	6,4%	8,3%	62	5 399
Tekniskt program (TE)	22,1	5,9%	5,1%	62	4 962
Samhällsvetarprogrammet (SP)	20,0	28,1%	21,8%	66	23 651
Naturvetarprogrammet (NV)	13,4	14,4%	7,5%	81	12 098
Övriga	30,6	3,3%	4,0%	62	2 800
Alla	25,7	100%	100%	57	84 097

Bara de med grundskolebetyg är med i datamaterialet (1146 observationer tappas). "Övriga" innehåller studenter från program som saknar koppling till nationella program (till exempel Waldorf, International Baccalaureate, och inriktningar med nationellt intag). Endast de med slutbetyg enligt gymnasiregistret ingår. Betygsrangen är räknat som plats i den totala betygsfördelningen (per år) vid grundskolans slut. Medelvärde är högre än 50 eftersom de med lägre betyg mer sällan går klart gymnasieskolan. Källa: Händel och SCB:s utbildningsregister.

Tabell A.2 Skillnader i antal dagar som registrerat arbetslös beroende på typ av inriktning med hänsyn taget till grundskolebetyg och familjebakgrund (2002–2006)

Program	Skattning	Standard-fel		Skattning	Standard-fel
Naturbruk	NP 29,138**	(1,851)	Kvinna	2,534**	(0,430)
Estetiskt	ES 23,040**	(1,522)	Man	(referens)	
Media	MP 22,229**	(1,585)	Grundskolebetyg		
Barn och fritid	BF 18,448**	(1,642)	Lägsta 10 procenten: 1	28,797**	(1,971)
Övriga	- 18,049**	(1,577)	2	26,364**	(1,296)
Livsmedel	LP 17,671**	(3,488)	3	18,768**	(1,071)
Handels	HP 17,640**	(1,653)	4	15,650**	(0,952)
Hantverk	HV 17,550**	(1,936)	5	12,842**	(0,854)
Samhälls	SP 16,952**	(1,276)	6	9,331**	(0,781)
Naturvetenskaplig	NV 16,182**	(1,347)	7	7,020**	(0,718)
EI	EC 15,878**	(1,538)	8	4,913**	(0,652)
Hotell & restaurang	HR 15,127**	(1,525)	9	2,648**	(0,581)
Tekniskt	TE 14,655**	(1,493)	Högsta 10 procenten: 10	(referens)	
Energi	EN 6,874*	(2,679)	År		
Industri	IP 2,097	(2,023)	2002	-1,206*	(0,525)
Fordons	FP 1,593	(1,722)	2003	1,600**	(0,505)
Bygg	BP 0,014	(1,634)	2004	3,785**	(0,484)
Omvårdnad	OP (referens)		2005	5,988**	(0,544)
			2006	(ref)	
Friskola	Yrkesförb, 3,218**	(1,168)			
	Studieförb, -0,979	(0,850)	Konstant	-3,884**	(1,456)
	Annat 3,600	(3,155)			
Lokal special- utformad inriktning	Yrkesförb, 3,176*	(1,246)			
	Studieförb, 0,797	(0,575)	Antal observationer	123 592	
	Annat 7,120	(3,797)	Antal syskongrupper	60 309	

Skattningarna är baserade på jämförelser mellan syskon som valt olika inriktningar. Urvalet består av avgångna från gymnasieskolans program som har grundskolebetyg och som har minst ett syskon som också uppfyller detta villkor. Kategorin med lägst arbetslöshet har valts som referens (med undantag för år). Källa: Händel, flergenerationsregistret och utbildningsregistren. * och ** indikerar att skattningen är skild från noll med 95 resp. 99 procents säkerhet.

Vocational Training and Labor Market Entry – Summary

Introduction

Youth unemployment in Sweden has increased during the past decade to an extent that the Swedish youth unemployment rate is currently among the highest in the OECD member countries (OECD 2008). Against that background, this report examines the transition from upper secondary school to employment for those youths who do not intend to continue to higher education in Sweden. Three facts suggest that the design of vocational upper secondary educations may be of major importance. First, many youth unemployment spells start directly after the end of upper secondary education. The large number of unemployment spells at this point suggests that the transition from school to work might be improved upon. Second, the youth unemployment rates and the speed of transitions into the labor market appear to be partly determined by the fields of study. Third, while the unemployment spells on average are quite short, we know that those youth who experience long jobless spells are mainly drop-outs from upper secondary education. While students in certain vocational tracks (such as electricity and construction programs) to a large extent tend to graduate within the statutory time, the same is only true for 63% and 68% of students in the industrial and vehicle programs.

These facts suggest that the design of vocational education in upper secondary school is important for understanding the poor performance of the Swedish youth labor market. Taking this as the point of departure, this report reviews the international research literature and interprets it in the context of the Swedish system of upper secondary education. Three main questions are addressed: The first one concerns the importance of admission rules to voca-

tional education, a question that is of particular interest as stricter rules (both to school-based and apprenticeship programs) are to be implemented as a part of the 2011 upper secondary school reform. The second question is about the length and content of vocational education, which is mainly addressed by examining research about previous school reforms. The third question concerns the importance of workplace-based and school-based vocational education. This section also discusses apprenticeships which have been virtually non-existent in Sweden but are being introduced as a pilot scheme. Finally, the report suggests potential changes in the design of vocational education that might help to reduce youth unemployment in Sweden.

Improving the school-to-work transition for vocational students – what do we know from research?

Admission to programs in upper secondary school is restricted through requirements on students' previous school grades. The admission rules regulate the number of students being accepted but the strictness of the rules can also be expected to matter for other outcomes. For example, with too generous admission rules, students who just about meet the requirements may perform poorly or fail to finish the program. Too generous rules might also have a detrimental impact on the motivation of students in compulsory school. Too strict admission rules to vocational programs, on the other hand, may lead to students who are least likely to be accepted to alternative programs to not be admitted at all.

There are very few Swedish studies on the importance of admission rules for educational outcomes. Early studies have mainly focused on the effects of systems of admission rules to higher education on social exclusion. The main finding is that there are no such effects. Concerning the effects of stricter grading and examination rules, there is substantial evidence from the US, where the main result is that stricter rules improve students' test results. The improvement is larger for high achievers than for students with poorer school performance. Most studies also show that stricter rules lead to lower graduation rates, suggesting that some negative effect might appear from student competition. In sum, the research points to increased risks that students drop out of school and that this risk is larger for students with weaker school performance.

Previous Swedish research concerning the length and content of vocational education has primarily made use of the 1991 upper secondary school reform. That reform prolonged vocational programs from two to three years, with the third year mainly expanding the theoretical content of vocational education. In addition, the reform gave basic eligibility to apply to university after graduating from any program at the upper secondary level. The part of the reform that was directed towards vocational education was first implemented as a pilot scheme in 1988–1991. Research shows that the prolongation of vocational tracks reduced the probability of graduating from upper secondary school by 35 percent in Sweden. For students with weak school performance, the probability to drop out increased by 50 percent. The third year of vocational education had no effect on a student's transition to university. The initial effect on income was negative, a consequence of the lengthening by one year of the education. In the longer run, a small positive income effect was found, but that was so small that the initial negative effect on income was not likely to be compensated for. These results are in line with those found in experimental evaluations of vocational education at the upper secondary level (the so-called Career Academies) in the US. In sum, the evidence suggests that the prolongation of vocational education as it was implemented in the 1991 school reform in Sweden does not appear to have been successful in improving the school-to-work transition.

The final question in this report concerns the relative merits of workplace-based and school-based vocational education. It is generally argued that workplace training has several advantages. In addition to its potential to provide a good learning environment for students, it also facilitates recruitment by providing employers with insights into the qualifications of potential new workers. It can also provide a link between firms and schools, so that school administrations can learn about the skills employers demand. In Sweden today, all vocational programs are required to include 15 weeks of workplace-based education. In practice, the programs are not always able to provide that training, as teachers have limited time resources. As a consequence, responsibility for organizing vocational training places has to some extent shifted from the schools to the students.

Apprenticeship training, an alternative model of workplace training, is currently being tested in Sweden. The trial period is bet-

ween July 1st 2008 – June30th 2011 and the education is required to include work-place learning for at least half of the time, or 1 250 points. The National agency for education can distribute 6 000 study slots and all schools that have applied in 2010 were provided with slots.

There is a large international literature about vocational education that is based on country comparisons. The typical finding is that youth employment is higher in countries with well-developed apprenticeship systems. The positive effects of vocational education are most pronounced in countries where the education has a specific rather than a general character, i.e., where it is directed towards a particular occupation and where there is a clear connection between schools and workplaces. A general problem in these studies is that the countries differ in other ways that affect the labor market position of youths, such as, for instance, wage setting institutions or labor-market legislation. An alternative is to analyze labor market outcomes for youths who have attended different educations within a country, but then there are of course differences in the skills and abilities that students start out with. One way to reduce this problem is to conduct an experimental study with randomly allocated study slots.

There are few such studies, but one example is a study based on evaluations of US Career Academies, which combine academic learning at the upper secondary level with vocational training at a workplace. The results of this study were that the effects on income were positive for men but not for women and dropout rates were lower than at regular schools. A German experimental study found that students who finish an apprenticeship are experiencing lower unemployment rates at the age of 23–36 years.

Conclusions

This report discusses how to improve the school-to-work transition for vocational students based on international research findings. The main results include that stricter grading and examination rules increased the risk that students drop out of formal education and that this risk is larger for students with weaker school performance. Similar effects were found from an evaluation of the prolongation of the vocational education from two to three years.

Research that evaluates vocational education shows that at least some vocational education in combination with theoretical education seems to have positive effects on labor market outcomes. The research also points to the importance of well-developed cooperation between schools and workplaces. The failure to adequately provide work-place training to students is a major shortcoming of the organization of Swedish vocational education. In the research on apprenticeships, the typical finding is that students who finish apprenticeships seem to suffer less from unemployment than other student groups. In line with this, youth employment is also found to be higher in countries with well-developed apprenticeship systems.

In sum, the results in this report indicate that the most important policy suggestion for reducing youth unemployment through reforms of vocational education is to increase the share of workplace training. This would be crucial for creating closer contacts between students, schools and the local labor market. Vocational programs that fail to meet the workplace-training requirements should be discontinued. The 2011 upper secondary school reform is to some extent, going in this direction in introducing the possibility to work as an apprentice while attending upper secondary school. However, the minimum amount of work-based training (15 weeks) is unchanged for those who choose vocational education other than the apprenticeship education.

Bilaga 3 till LU2011

Vad förklarar svenska
universitetsstudenters höga
examensålder*

Roope Uusitalo

* Jag vill tacka Gerard van den Berg, Francis Kramarz och deltagarna i Långtidsutredningen för detaljerade synpunkter på tidigare utkast samt Björn Öckert och Jörgen Moen för hjälp med beräkningar baserade på svenska data.

Innehåll

Vad förklarar svenska universitetsstudenters höga examensålder?	173
1 Inledning.....	173
2 Examensåldern i ett internationellt perspektiv	174
3 En ekonomisk tankeram kring valet av examensålder	177
4 Skattningar av examensålderns ekonomiska konsekvenser	178
5 Möjliga åtgärder för en sänkt examensålder	179
1 Factors affecting the late graduation of Swedish university students	181
2 Swedish tertiary graduates compared to graduates in other OECD countries	185
2.1 Graduation age	186
2.2 Cross-country comparison of factors related to average graduation age	189
2.3 Participation in education and employment rates of youth in the OECD countries	195
2.4 Timing of education and work.....	199
2.5 Summary of the international comparison.....	203
3 An economic analysis of late graduation	205

3.1	Motivation for public involvement in individual choices regarding the level and timing of investments in education.....	206
4	Empirical research on economic incentives affecting the graduation age	211
4.1	Financial incentives for early vs. late graduation.....	211
4.2	Financial incentives to study and work in parallel	214
4.3	Social vs. private costs of late graduation	217
4.4	Summary of research on economic incentives	221
5	Potential policies to lower the graduation age	225
5.1	Start school at 6	225
	Effects of early school start	226
5.2	Impose restrictions to UI benefits for high school graduates	228
5.3	Increase guidance for students in high school.....	228
5.4	Reform the admission system	229
5.5	Reform student support system to reward faster graduation and to discourage working while enrolled	231
5.6	Create incentives for students for timely graduation	233
5.7	Introduce tuition fees alongside increased student support	233
5.8	Increase incentives to universities.....	235
6	Concluding comments.....	237
	References	239

Vad förklarar svenska universitetsstudenters höga examensålder?

Bilagan följs av en längre fördjupad text på engelska i vilken det finns omfattande forskningsreferenser.

1 Inledning

Genomsnittsåldern för de svenskar som tar examen från svenska universitet och högskolor är 29 år. Det innebär att Sverige har en högre examensålder än alla andra länder i OECD förutom Island. Svenska studenter påbörjar också sina studier sent. Hälften av de nya studenterna på svenska universitet och högskolor är 22 år eller äldre, vilket också är näst högst inom OECD.

Den höga examensåldern innebär ett problem om den leder till minskad sysselsättning, eller till en minskad produktivitet bland de sysselsatta. Det senare kan bli fallet om studenter jobbar före eller under studietiden, men då är mindre produktiva än efter avklarade studier. Inför en framtid med en åldrande befolkning, och den ökade försörjningsbörda detta innebär, söker de flesta europeiska länder efter sätt att öka sysselsättning och produktivitet. Ett möjligt sätt att åstadkomma detta som ofta diskuteras är att höja pensionsåldern. Ett alternativ till detta är dock att försöka sänka den ålder vid vilken ungdomar träder in på arbetsmarknaden. Eftersom de flesta andra europeiska länder har en lägre examensålder än Sverige framstår en sänkt examensålder som ett policyalternativ som kan vara speciellt attraktivt just i Sverige. En sänkning av examensåldern skulle med största sannolikhet leda till en högre sysselsättning och en högre produktivitet.

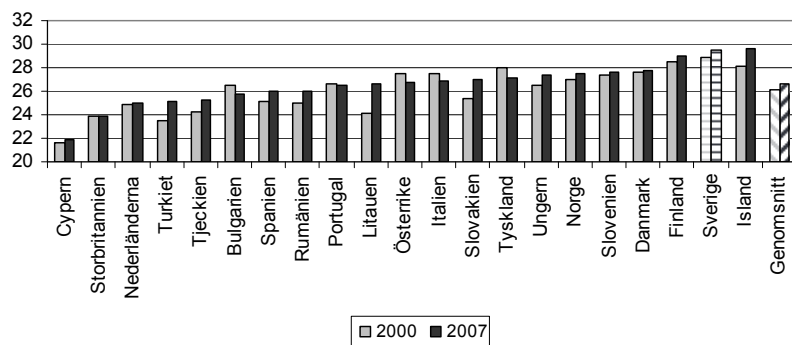
Denna bilaga analyserar olika faktorer som är relaterade till de svenska ungdomarnas höga examensålder. Bilagan börjar med att analysera internationella data från OECD över sysselsättning och deltagande i högre utbildning med syfte att belysa de aspekter av det svenska utbildningssystemet som särskiljer Sverige från andra länder. Därefter går rapporten igenom den utbildningsekonomiska litteraturen och ger en översikt av evidensen kring vilken typ av åtgärder som kan påverka den ålder vid vilken högskolestudenter träder in på arbetsmarknaden. I den svenska kontexten berör detta både åtgärder för att premiera tidigare inträde i den högre utbildningen och åtgärder för att förkorta studietiderna. Slutligen görs en samlad bedömning av för- och nackdelarna med ett antal möjliga åtgärder.

Bilagans bedömningar görs från ett utifrånperspektiv. Syftet är inte att ge detaljerade synpunkter som är väl förankrade i svenska institutioner utan istället att ge en bild av de ekonomiska effekterna av en hög examensålder, och om för- och nackdelar med möjliga åtgärder som kan användas för att sänka examensåldern. I huvudsak baseras rapportens slutsatser på erfarenheter från andra nordiska länder och från den internationella utbildningsekonomiska forskningen.

2 Examensåldern i ett internationellt perspektiv

Två aspekter är speciellt anmärkningsvärda när det gäller den svenska examensåldern. Den första aspekten är att examensåldern i genomsnitt är hög. Jämfört med andra OECD-länder tar svenska studenter examen väldigt sent. Under 2007 var den genomsnittliga examensåldern i Sverige 29 år. Detta är den näst högsta åldern bland de 21 OECD länder för vilka data finns tillgängliga, vilket framgår av Figur 1. Skillnaderna mot andra länder är betydande. Examensåldern är ungefär två år högre än i Norge och Tyskland, och ungefär fyra år högre än i Nederländerna. Noterbart är att alla de nordiska länderna har relativt höga examensåldrar, vilket antyder att fenomenet är förknippat med den nordiska modellen generellt och inte är ett unikt svenskt problem.

Figur 1 Genomsnittlig examensålder 2000 och 2007

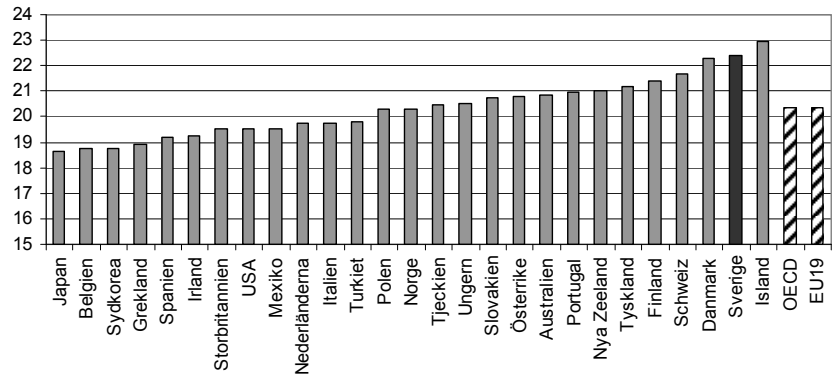


Not: Gäller examen från "tertiary 5A programs" (första examina).

Källa: OECD.

En annan anmärkningsvärd aspekt är att svenska studenter ofta tar sina examina sent eftersom de påbörjar sina studier sent. Hälften av de studenter som påbörjar högre studier i Sverige är äldre än 22 år. Även detta är den näst högsta åldern inom OECD, vilket framgår av Figur 2. Svenska studenter är i genomsnitt två år äldre när de påbörjar sina studier än studenter i ett genomsnittligt europeiskt land. Följaktligen är även andelen inom en ålderskohort som är i utbildning vid 20 års ålder en av de lägsta bland de länder där jämförbara data finns att tillgå. Anledningen är att svenska studenter ofta tar ett flerårigt uppehåll mellan gymnasium och den högre utbildningen. Å andra sidan tar inte svenska studenter exceptionellt lång tid på sig när de väl påbörjat sina studier. I någon mån särskiljer detta Sverige från andra nordiska länder där problemen även omfattar långa studietider. Detta antyder att insatser som syftar till att sänka examensåldern i första hand bör inriktas på att sänka inträdesåldern.

Figur 2 Medianålder vid inträde i universitets- och högskoleutbildning 2007



Källa: OECD.

Den höga genomsnittliga examensåldern beror troligen inte på ovanligt många ungdomar väljer att studera. Genomgången visar nämligen att antalet studenter i Sverige är av ungefär samma storleksordning som i andra jämförbara länder. Detta gäller både vid jämförelser av andel högskoleexamina och vid jämförelser av andelen unga personer som studerar. Detta är av betydelse eftersom det indikerar att det är möjligt att sänka examensåldern utan att för den skull minska antalet studenter.

Genomgående är examensåldern högre i de länder där den ekonomiska avkastningen på utbildning är lägre, vilket antyder att det kan vara möjligt att sänka examensåldern genom att ändra de ekonomiska incitamenten. Ett progressivt skattesystem, som gynnar dem som väljer att studera och arbeta parallellt istället för att utbilda sig först och arbeta senare, avsaknad av studieavgifter, och små löneskillnader mellan hög- och lågutbildade är faktorer som tycks vara gemensamma nämnare för länder med en hög examensålder. Sambanden är dock inte speciellt starka och det är svårt att belägga dem med någon större statistisk precision. Dessutom saknas det jämförbara data för andra möjliga förklaringsfaktorer, som studiemedelssystemens utformning, som kan vara väl så viktiga. Därmed får evidensen närmast betraktas som indikationer på samband.

3 En ekonomisk tankeram kring valet av examensålder

I den ekonomiska litteraturen betraktas ofta utbildningsbeslutet som en form av investeringsbeslut. Under studietiden betalas en kostnad som ger en avkastning senare och individerna antas välja att utbilda sig om avkastningen är större än kostnaden. I länder som Sverige, där själva utbildningen är gratis handlar kostnaden framförallt om förlorad arbetsinkomst under studietiden. Avkastningen mäts oftast i termer av den högre lön som utbildningen kan ge upphov till efter studietiden, men även andra faktorer, som exempelvis lägre arbetslöshetsrisk eller högre social status, kan räknas hit även om en del av dessa faktorer är svåra att mäta.

Enkla analyser av kostnader och intäkter visar att utbildning bör genomföras tidigt. Det finns två skäl till detta. Om lönepotentialen ökar med åldern är det bäst att utbilda sig när alternativkostnaden (den förlorade arbetsinkomsten) är som lägst. Av större betydelse är dock att de flesta väljer att pensionera sig senast vid 65 års ålder, och den som tar examen tidigare har därmed möjlighet att räkna in positiva intäkter under en längre tid. Detta innebär att en utbildning som är lönsam att påbörja vid 20 års ålder inte nödvändigtvis är lönsam att påbörja vid 40 års ålder.

Resonemanget ovan utgår från individens beslut. En viktig fråga är dock om det finns anledning för samhället att försöka styra dessa beslut genom regleringar eller andra interventioner. Generellt sett gäller att det inte finns någon anledning för offentliga interventioner i utbildningsbesluten om tre villkor är uppfyllda: i) individerna är rationella och framåtblickande, ii) individerna själva bär alla kostnader och intäkter för sina beslut, och iii) individerna utan restriktioner kan låna de medel de behöver under sina studier. Om dessa villkor är uppfyllda finns ingen anledning att intervensera, varken vad gäller beslut om *hur* länge man vill utbilda sig eller beslut om *när* man väljer att utbilda sig.

I realiteten är det osannolikt att villkoren är uppfyllda och det är också därför vi ser ett betydande inslag av offentlig utbildningspolitik i alla länder. Inom den utbildningsekonomiska litteraturen finns en omfattande diskussion om motiven för en offentlig utbildningspolitik, men mycket lite av diskussionen rör betydelsen av när utbildningen bör ske. Litteraturen innehåller relativt lite evidens om hur ungdomar skapar sina förväntningar, men de studier som finns pekar på att ekonomiska incitament är betydelsefulla. De

mest tydliga argumenten för en utbildningspolitik är dock att studenterna inte själva kan låna upp de resurser de behöver under studietiden och att de inte själva får hela den ekonomiska avkastningen av sina utbildningsbeslut. Nedan redovisas skattningar av i vilken utsträckning studenterna får del av den ekonomiska avkastningen som är förknippad med tidigare examina.

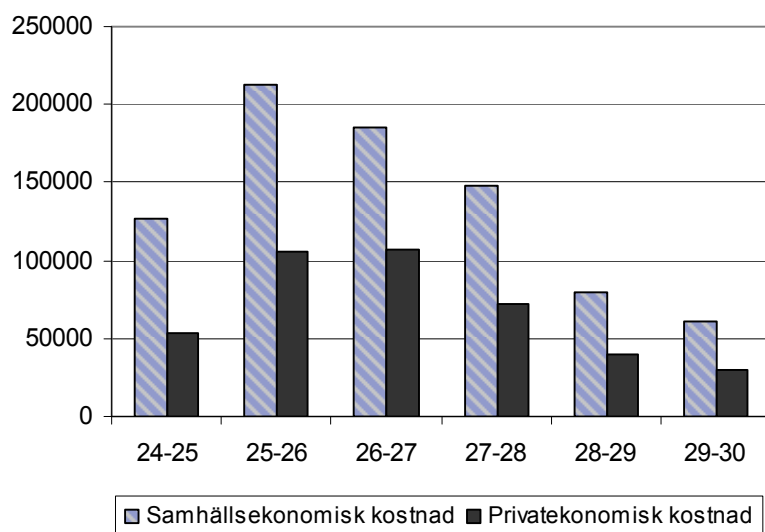
4 Skattningar av examensålderns ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av att utbilda sig skattas ofta som (den diskonterade) summan av de inkomster under en hel livstid som är förknippade med en kort utbildning jämfört med summan av de inkomster som är förknippade med en lång utbildning. På samma sätt kan avkastningen på examensålder skattas som skillnader i livsinkomster beroende på vid vilken ålder personen tog examen. Som diskuterades ovan är avkastningen troligen högre om utbildningen genomförs tidigt eftersom alternativkostnaden är lägre i unga år och det återstår fler år att hämta hem intäkterna på för studenter som tar examen tidigt. Därför finns det en betydande ekonomisk avkastning av att ta examen tidigt.

För att empiriskt belysa de ekonomiska konsekvenserna av att ta examen vid en högre ålder skattas livsinkomsteffekter av examensålder på svenska registerdata. I skattningarna har betydelsen av kön, invandrarbakgrund och studieinriktning rensats bort.¹ Skattningarna visar att det finns betydande ekonomiska incitament för att utbilda sig tidigt. Beräkningarna som redovisas i Figur 3 visar att en ettårig förskjutning av examensåldern kostar individen ungefär 80 000 kronor i disponibel livsinkomst. Noterbart är att de samhällsliga kostnaderna är ungefär dubbelt så stora. Anledningen till detta är att de som tar examen senare i genomsnitt tar emot mer transfereringar och att ett progressivt skattesystem gör att en del av inkomstvinsten från en tidig examen tillfaller samhället i form av skatteintäkter. Denna betydande skillnad mellan den individuella och den samhällsliga avkastningen innebär att det finns ett starkt motiv för samhället att utforma institutioner som premierar en lägre examensålder.

¹ Se den fördjupade engelska texten för detaljer.

Figur 3 Samhällsekonomiska och privatekonomiska kostnader för uppskjutna studier (kronor)



Källa: Egna beräkningar baserat på uppgifter från IFAU-databasen, se den fördjupade engelska texten för detaljer.

5 Möjliga åtgärder för en sänkt examensålder

I denna bilaga ges även en översikt av den utbildningsekonomiska evidensen kring åtgärder som kan sänka den genomsnittliga examensåldern. En detaljerad genomgång finns i den engelska fördjupningstexten. Tyvärr är dock evidensen inte så omfattande som man skulle önska.

Det finns ett antal forskningsrapporter som analyserar vilka faktorer som påverkar hur lång tid det tar för studenter att ta examen. Resultaten i dessa rapporter antyder att studieavgifter förkortar studietiderna betydligt. Forskningsresultaten är mindre tydliga när det gäller effekterna av studiemedelssystemets utformning. Det finns dock tydlig evidens som pekar på att arbete under studietiden förlänger tiden till examen. Men eftersom arbete under studietiden har positiva inkomsteffekter när studierna väl är avslutade kan åtgärder som utformas för att minska omfattningen av arbete under studietiden ha både positiva och negativa effekter.

De studier som finns visar även att den ekonomiska avkastningen på utbildning är lägre om det sker uppehåll under studietiden och

att uppehåll mellan gymnasium och högre utbildning är förknippade med betydande minskningar i livsinkomster. Ett problem är dock att vi vet väldigt lite om varför studenter väljer att göra uppehåll innan de påbörjar högre utbildning och därmed än mindre om vilka åtgärder som kan vara mest effektiva för att snabba på denna övergång.

Det mest direkta sättet att påskynda övergången till arbetslivet är att sänka skolstartsåldern med ett år (till sex års ålder) utan att ändra längden på därpå följande utbildningar. Enligt åtminstone två väljorda studier skulle detta ha positiva effekter på livsinkomsterna. En nackdel är dock att skolresultaten i allmänhet blir sämre vid en tidigare skolstart.

Som nämnts ovan är evidensen kring vilka effekter olika typer av insatser har inte så stark som man skulle kunna önska. Men den evidens som finns pekar ändå i riktning mot att en mer realistisk och ändå effektiv åtgärds mix för att sänka examensåldern borde innehålla följande fyra komponenter: i) intensifierad studierådgivning under gymnasietiden för att minska osäkerheten vid studievalen, ii) extrapoäng i antagningsprocessen för de som ansöker till universitet och högskolor relativt snart efter att de gått ut gymnasiet för att premiera de som väljer snabba övergångar och som därför genererar ett större positivt bidrag till samhällsekonomin, iii) låga studieavgifter, möjligen kombinerade med högre studiemedel, för att ge studenterna incitament för att bli färdiga relativt snart och iv) en finansiering av universitet och högskolor som innebär att de får mer betalt för studenter som tar examen i tid för att ge utbildningsanordnarna stärkta ekonomiska incitament till att bidra till kortare studietider.

1 Factor affecting the late graduation of Swedish university students

Swedish university graduates are on average 29 years old when they finish their studies. This is the second highest average graduation age in the OECD countries. Iceland is the only country where the average graduation age is higher than in Sweden. The Swedish university students also start their university-level studies exceptionally late. The median entry age is over 22, which is also the second highest age among the OECD countries.

As in other European countries, the Swedish population is aging rapidly. When a growing fraction of people will reach retirement age and start receiving pensions, the burden to public finances is increasing. Since the pension system is not fully funded, the pension payments need to be financed mainly from social security contributions collected from the working age population. Increases in the life-expectancy are also likely to lead to increases in health care expenditure and therefore create an additional burden on the public purse.

As a response to these challenges many OECD countries have implemented reforms aiming to delay retirement. A sufficiently large increase in the employment rate of the older cohorts could solve the problem that population aging creates for public finances. However, policies with large effects on the average retirement age are hard to implement. In addition, creating stronger incentives to delay retirement would typically require cutting benefits from people who retire early. As early retirement often is caused by various disabilities, such policies may also be harsh to people with diminished work ability and limited chances to affect their retirement age. Since extending the work careers at older ages is difficult, it seems natural to ask whether it would be easier to instead incre-

ase employment rates by getting the youth into the labor market earlier.

Given that most OECD countries manage to get their youth through the higher education system much faster than Sweden, there might be scope to increase the efficiency of the Swedish system and lower the average graduation age. This would most likely also increase aggregate employment rates. However, since many students are employed already during their university studies or before entering a university – at least part time – faster graduation may also decrease employment rates in some age groups. The net effect on employment depends on the relative size of these effects working in opposite directions. However, in addition to the potential effects on employment, the policy makers should be interested in the effects of graduation age on productivity. If lowering the graduation age leads to a decrease in unskilled part-time student employment and a simultaneous increase in post-graduation employment, this would be beneficial for productivity even if the aggregate employment rate remained constant.

It is also clear that a lower graduation age is a sensible policy goal only if a sufficiently high quality and quantity of education could be maintained. Efficiency is improved if the same amount of human capital is produced faster, but not if lowering the average graduation age would imply a large decrease in the quality of education that the graduates receive.

Though average graduation age in Sweden is exceptionally high, the questions related to the late graduation are not entirely specific to the Swedish education system, nor are they very recent. The problems related to late graduation are currently discussed also in other Nordic countries where graduation ages are almost as high as in Sweden. Interestingly the topic has been discussed for quite some time, also in countries where graduation ages are substantially lower. The earliest example is probably an article written already in 1903 by W. Scott Thomas published in the *Popular Science Monthly*:

“The belief seems to have become general that the American boy of today takes his first collegiate degree – A.B. or its equivalent – a good deal older than his father took his, and a great deal older than his grandfather.”(Thomas, 1903)

In 1925 Arthur Jones wrote about the same issue in *The School Review*. At the time the discussion was focused on the need of

organizing American secondary schools more efficiently but the underlying issues were quite similar:

“The movement toward the reorganization of secondary education began in the last decade of the nineteenth century (...) One of the chief arguments in favor of this reorganization was the need for shortening the period of preparation for lifework, especially the professions. It was argued that our schools and colleges were organized in such a way as to render it difficult, if not impossible, for a young man to begin his work as a physician or a lawyer before the age of twenty-six or even thirty, that it was advisable to begin professional work at an earlier age, and that some reorganization should be effected that would reduce the number of years necessary for preparation”. (Jones, 1925)

The issues discussed in these early examples are surprisingly similar to issues in current policy discussions. Late graduation is a problem mainly because it delays the entry into productive work and lowers the employment rate. The problem is getting increasingly severe as the share of the population in the working age is decreasing. Maintaining the welfare state requires high employment rates. Decreasing average age of entry into the labor market is one of the important margins where the employment rate could potentially be increased.

This report reviews factors related to the progress of the Swedish youth through the higher education system to the labor market. It starts with a comparative analysis that is largely based on OECD data on employment, unemployment, and participation in the education system. The purpose of this comparison is to identify the features of the Swedish system that differ from the other OECD countries. After this comparison the report covers the literature on the effects of policies that affect or may affect the labor market entry age. In the Swedish context these policies are related both to the age of entry into higher education and to the duration of higher education.

In the end of the report I will go through potential policy recommendations that might have an effect on the age of entry into the labor market. In addition to policies implemented or discussed in Sweden, I will also discuss experiences of policy interventions implemented elsewhere, particularly policies implemented in Finland. The Finnish experiences could be useful as the labor market and educational institutions in many ways are similar. Another natural reason is that I am more familiar with Finnish experiences than with effects of policies implemented elsewhere.

This report is an outsider's view on the Swedish higher education system. Conclusions are based on international research, drawing primarily on studies published by economists. Thus, the report will not go into details regarding the Swedish system, and will not include a complete coverage of Swedish studies from other fields. Rather, the report aims to provide a bird's eye perspective on the main features of the Swedish system, and summarize the lessons that can be learned from international economic research on the topic.

2 Swedish tertiary graduates compared to graduates in other OECD countries

This chapter compares the progression of the Swedish youth through the higher education system to that of the youth in other OECD countries. In some of the more detailed comparisons the Swedish youth are compared to the youth in Finland, Norway, Denmark, Germany, France, Holland, the UK and the USA. Through comparison to the other industrialized countries, I will try to identify the special features of the Swedish educational system, and to find dimensions where the Swedish higher education system appears to be more or less effective than the systems in other countries.

The data for the comparisons are mainly derived from various OECD databases. The OECD has collected vast amounts of data on the performance of the education systems in the member countries. These data are particularly useful since they make it possible to compare systems with widely varying characteristics. However, comparisons should be made with due care. For example, in some countries graduating from tertiary education typically refers to completing a “short” bachelor level program lasting three years while in others a typical first tertiary level degree is a Master’s degree that typically takes five years to complete. Direct comparisons of the duration of university studies in different countries might therefore be misleading. Instead, comparing time spent in education between ages 15 and 29 is probably more informative regarding differences in investments in education.

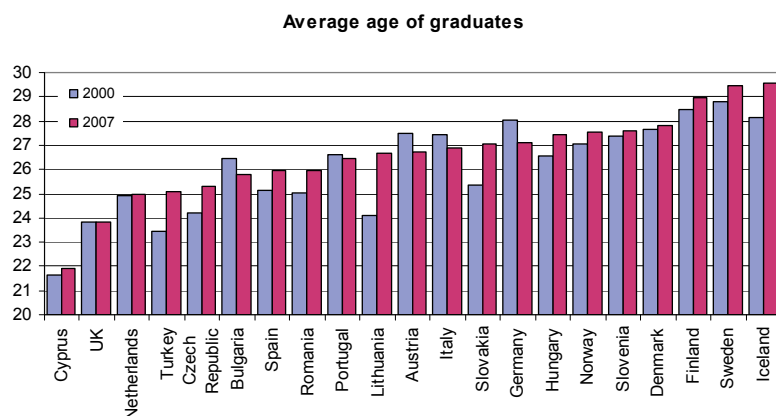
2.1 Graduation age

A natural place to start the comparison is to examine the differences in the average university graduation age in different countries.² Figure 2.1 reports the results from these calculations. According to the figure, the average age of tertiary-level graduates varies a lot across countries. The average graduation age is lowest in Cyprus where university students typically graduate already at the age of 22. Also, graduates from the UK universities are very young; the average graduation age is below 24. University graduates in all Scandinavian countries are in the other tail of the age distribution. In 2007, the average graduation age in all five Scandinavian countries was over 27. The average graduation age in Sweden was over 29 which was the second highest number among the countries from which data was available; only Iceland had an even higher average graduation age.

Since some graduates are very old in most countries, and this group thus have a large effect on the mean, one could argue that the median graduation age (i.e. the age when half of the graduates have graduated) could be used instead of the mean. In most countries the median age is lower than the average (median graduation age is 27 in Sweden) but the ranking of countries is hardly affected at all if medians are used instead of means. One should also note that changes in the average age of graduates from year to year may not reflect changes in the speed of processing through the system. For example, policies that induce those whose studies have been delayed to complete their degrees would increase the number of older graduates and hence increase the average graduation age. However, as shown in Figure 2.1 below, average graduation ages have been relatively stable over time within countries; the ranking of countries is very similar for the years 2000 and 2007.

² Interestingly, such statistics turned out to be hard to find. The most recent publication reporting comparable numbers from several countries is *The OECD Education at a Glance* from 1998. However, the average graduation age can be calculated based on data in the Eurostat database.

Figure 2.1 Average age of university graduates from tertiary 5A programs (first degrees)



Source: Own calculations based on data from Eurostat

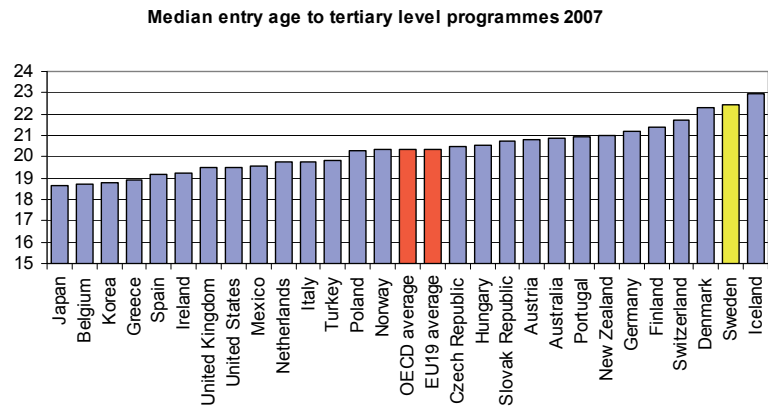
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/data/database>.

Note: The original data contain the number of graduates from tertiary (5A) programmes with academic orientation by age. In calculating the average graduation age missing values on number of graduates at a certain age that are zero by default or not available are assigned a value of zero. In cases where only an age interval is given I have used the midpoint of age range and coded age groups 30 – 34 to 32, 35 – 39 to 37 and over 40 arbitrarily to 42.

The average university graduation age depends on the average entry age into universities and on the average duration of university studies. Even if the university studies are efficiently organized, the average graduation age will be high if the students enter university late.

Figure 2.2 displays median age of entry into tertiary level programs in the OECD countries. The entry age is clearly among the highest in Sweden, though Icelandic students appear to start even later. The entry age is also high in Denmark and Finland. Compared to the OECD average the Swedish students enter into tertiary level education about two years later which already explains a large fraction of their comparatively high graduation age.

Figure 2.2 Median age of entry into tertiary education (2007)

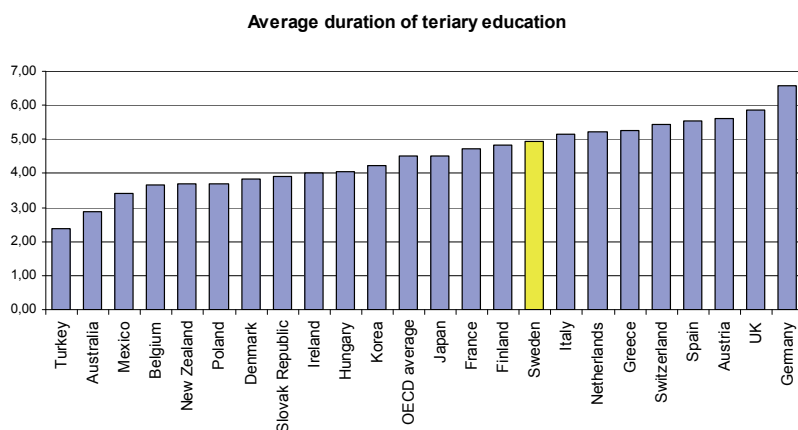


Source: Education at a Glance 2009: OECD Indicators, Table A2.4.

Comparable data on the duration of tertiary education for most countries can also be found in the OECD databases.³ The latest OECD estimates are displayed in Figure 2.3. According to these data, the average Swedish tertiary student is enrolled in university for slightly less than five years. Note that this figure refers to the average duration of enrolment, including the duration for students who leave their studies without receiving a university degree. The figure shows that average enrolment duration in Sweden is longer than the OECD average, but Sweden does not stand out as extreme in this comparison. Compared to Sweden, the study times are substantially longer in countries such as Germany, Austria and even the UK.

³ The OECD uses these to estimate cumulative monetary investments in education over the duration of studies.

Figure 2.3 Average duration of tertiary education (2006)



Source: Education at a Glance 2009: OECD Indicators, Table B1.3b.

Notes: Data refer to tertiary-type A education and advanced research programmes only. The OECD estimates average duration of tertiary studies for most countries using the "chain method". The method is based on transition rates i.e. the fraction of students in year $i-1$ that continue to study in year i . The product of these transition rates gives a probability that a student that started i years ago will still be enrolled. Summing these probabilities then produces an estimate of duration of studies. The method measures the duration of enrolment but not time required until degree since all students participating in tertiary education are taken into account, including drop-outs. Still the measure can be used to estimate the average length of time during which students stay in tertiary education until they either graduate or drop out.

2.2 Cross-country comparison of factors related to average graduation age

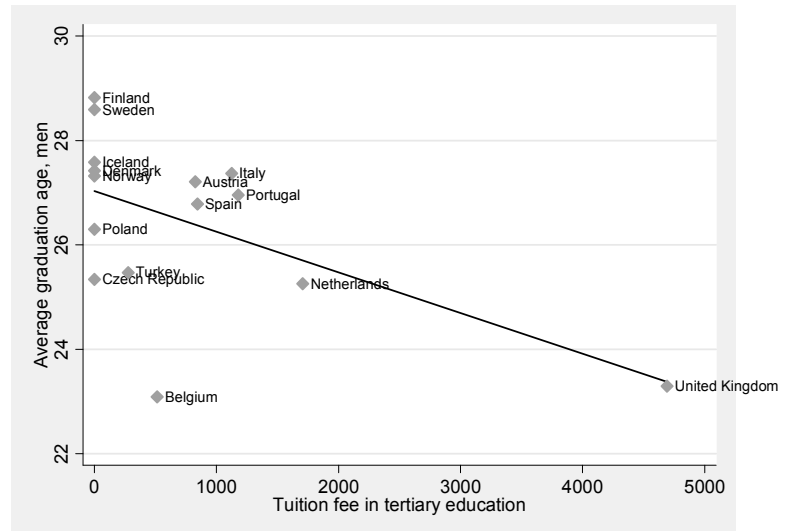
Large cross-country differences in the average graduation age and in the average entry age raise the question of whether one could explain these differences with observable differences in the way the tertiary education systems are organized, or perhaps with the economic incentives that the students and universities have for timely completion of university degrees. I will examine these incentives in more detail in the subsequent chapters; this chapter presents results of an exploratory analysis of the cross-country differences.

Lack of detailed comparable cross-country data makes these comparisons rather speculative. A serious econometric analysis would also require a much larger sample. Therefore, I will only be able to present simple two variable plots on the relationship between the characteristics of the systems and the average graduation age. I have drawn a regression line to each figure to illustrate the direction of correlation between the variables. It should be noted

that these correlations are typically not statistically significant, and since many important features of the systems are left unaccounted for when calculating these bivariate correlations, the regression lines should not be interpreted as causal effects on the graduation age.

One of the obvious explanations for the differences in study times – though not necessarily for the differences in starting ages – is the difference in the tuition fees charged by the universities. In Figure 2.4 I have plotted the OECD estimates of the average tuition fee in tertiary education against the average graduation age in each country. According to the figure these are negatively correlated. Tuition fees are zero in all Scandinavian countries where the average graduation ages are the highest. Similarly, the tuition fees are sizable in the UK, where the average graduation age is low. The high tuition fees and the low average graduation age in the UK has a large impact on the visual impression from the Figure, but the correlation is negative (though no longer statistically significant) even if the UK is dropped from the data.

Figure 2.4 Average tuition fee and average graduation age

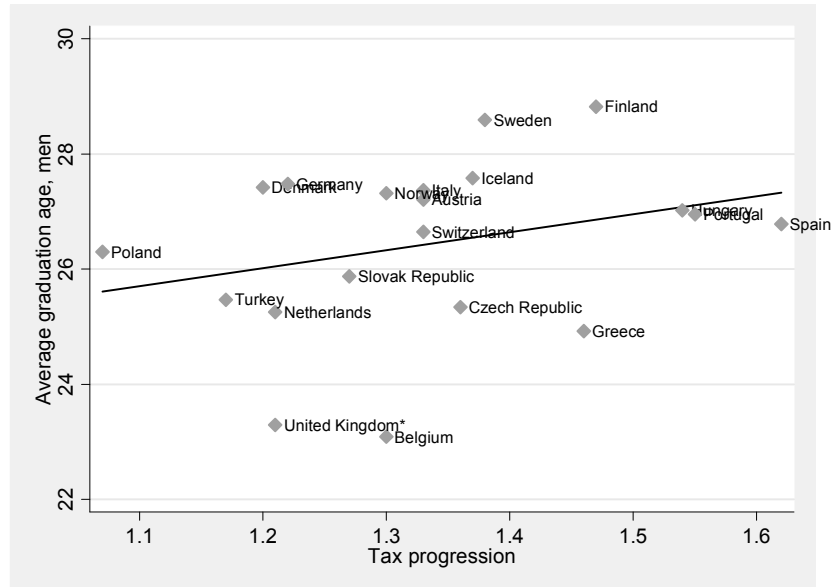


Source: Average annual tuition fees in public institutions or in government subsidized private institutions based on OECD Education at a Glance 2009. Tuition fees refer to fee charged from national students in academic year 2006/2007. Tuition fee from private institutions is used instead if the share of students in private institutions exceeds 50%. These tuition fees exclude membership fees to student unions. The average graduation age is based on authors own calculations as described in footnote to Figure 2.1.

Another potential explanation has to do with the progressivity of the tax system. Tax progression and the fact that taxes depend on annual earnings create an incentive to spread earnings into several years by studying and working part-time for a longer period instead of first concentrating on studies and then entering work with higher earnings. Figure 2.5 plots a simple measure of the progressivity – the difference between the average tax rate of a person earning 133% of average wage and a person earning 67% of the average wage⁴ – against the average graduation age. The relationship is positive; the average graduation ages tend to be higher in countries where the income tax system is more progressive. However, the correlation is not statistically significant and even the sign is sensitive to the way tax progression is measured. Furthermore, one should note that according to the measures used here, the Swedish tax system is not particularly progressive and the late graduation age in Sweden cannot really be explained by the (lack of) incentives to graduate due to progressive income taxes. One should also note that the OECD measure of tax progression does not account for income dependent benefits such as student grants or housing allowances. However, general tax deductions for low income workers that make part-time student employment potentially very attractive should be captured in the OECD measure.

⁴ These percentiles are picked as rough proxies of average earnings of university graduates and average earnings of students.

Figure 2.5 Tax progression and graduation age



Note: Progressivity of the tax system is measured as a ratio of average tax rate of a single person earning 133% of the average wage to average tax rate of a single person earning 67% of the average wage. Taxes include both local and national taxes and compulsory employee contributions but exclude employer contributions.
Source: OECD Tax database Table I.5 from 2008 www.oecd.org/ctp/taxdatabase. Average graduation age based on own calculations as described in the footnote to Figure 2.1.

Finally, in Figure 2.6, average graduation age is compared to the OECD estimates of the private return to tertiary-level education. The OECD calculates these estimates as a net present value of tertiary education accounting both the direct and indirect costs of investments in education and the effect of education on lifetime earnings. Effects of taxes and transfers and the effects on the risk of unemployment are accounted for in this calculation. However, in practice, the private return to education is closely correlated with the raw wage difference between graduates from tertiary and secondary levels of schooling.

According to Figures 2.6a and 2.6b average graduation age tends to be highest in countries where the return to education is low, particularly so in Denmark, Sweden, and Norway. The average graduation age is substantially lower in countries like Portugal, Italy, Poland and the Czech Republic where the return to education is high. The relationship between the return to education and the average graduation age appears to be tighter for women (Fig. 2.6b).

For women the return to education also explains a substantial fraction of the cross-country variance in the average graduation age ($R^2=0.22$), for the men the fraction is only 6%.

Figure 2.6a Return to education vs. average graduation age, men

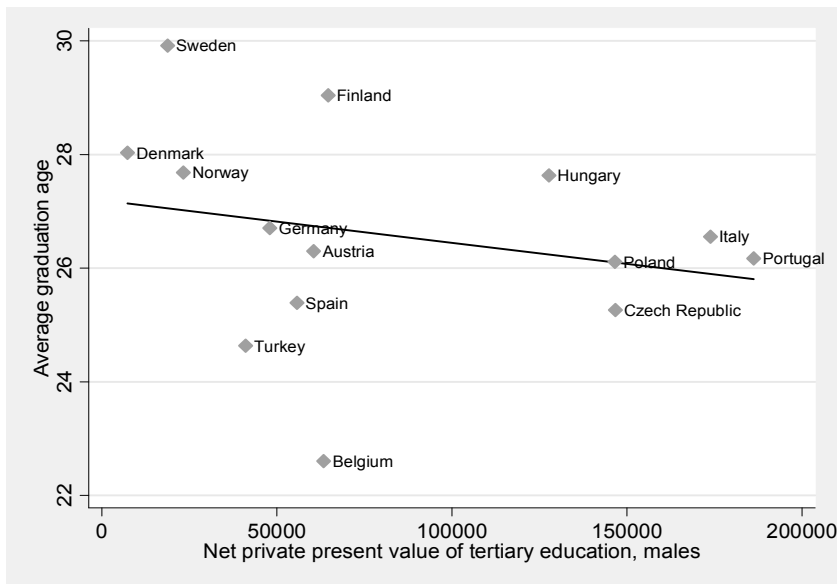
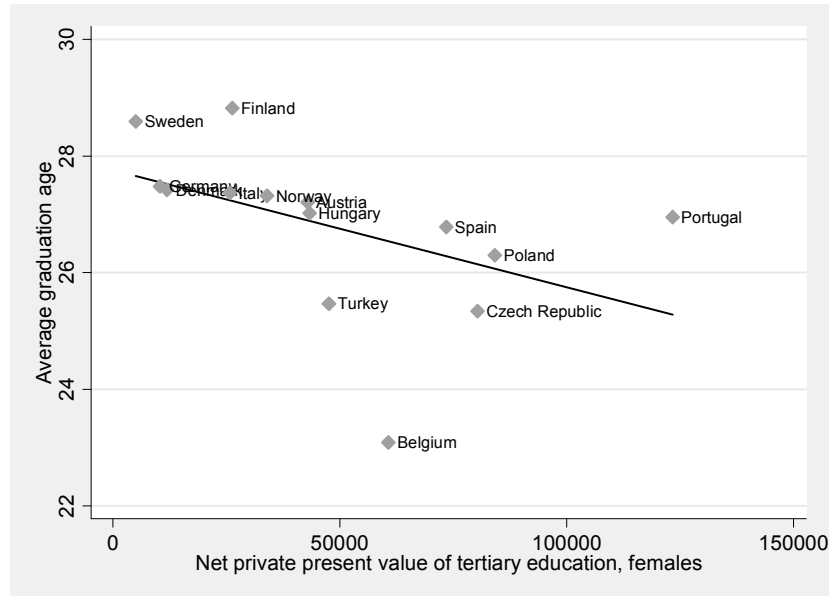


Figure 2.6b Return to education vs. average graduation age, women



Source: Private net present value for an individual obtaining tertiary education as part of initial education, ISCED 5/6 in 2005 from OECD Education at a Glance 2009, Table A8.2. Calculated based on OECD estimates of direct costs, forgone earnings while at university assuming standard duration of program, earnings gains, gross earnings gains, income taxes and transfers and effect of education on the risk of unemployment. In calculations for the present value a 4% discount rate is assumed. Average graduation age is based on own calculations as described in the footnote to Figure 2.1.

As a summary of the cross-country comparisons one could conclude that there are signs that differences in the average graduation ages are correlated with the incentives to invest in education which suggest that one could potentially lower the average graduation age by manipulating economic incentives. A progressive tax system, lack of tuition fees and low monetary returns to education weaken the incentives to move into the labor market quickly. However, the evidence is suggestive at best. The correlations are relatively weak and the number of available cross-country observations is so low that it is impossible to make credible claims on the effects of incentives. Lack of comparable data on the other interesting features, such as the student support system, also makes it difficult to examine the reasons for the variation in graduation age with cross-country data.

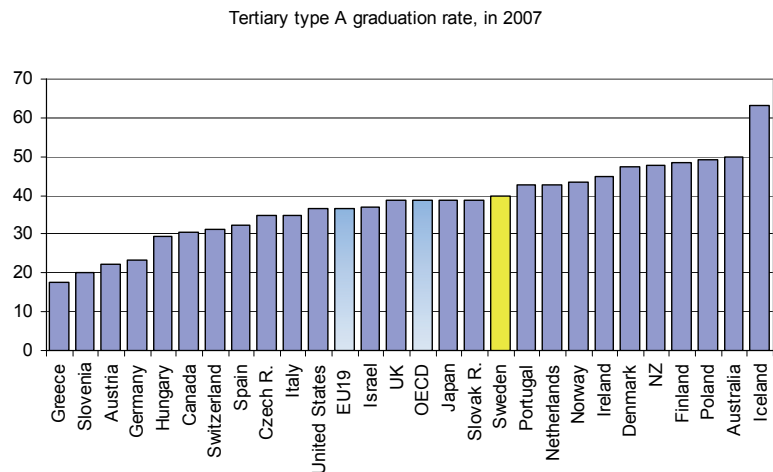
2.3 Participation in education and employment rates of youth in the OECD countries

The implications of late graduation age (and late starting age) for the aggregate employment rate depend on how much the students work before graduation, and what the students do before entering into higher education. Below, I will use data from the OECD for cross-country comparisons of youth employment rates and participation in education by one-year age groups.

A useful starting point is to analyse the size of the tertiary education sector in the OECD countries. In Figure 2.7, I plot the OECD estimates for the tertiary level graduation rates in different countries. These figures refer to tertiary type A education that corresponds to the usual first university-level degrees. Tertiary-level vocational programs that are important in some countries (not in Sweden) would be classified as tertiary type B education and are not included in this figure.

The tertiary education sector has expanded rapidly in most OECD countries. For Sweden the OECD estimates indicate that the tertiary-level graduation rate has increased from 24% of the relevant age cohort in 1995 to 40% in 2007. This growth rate seems incredibly high and probably also reflects changes in classification. However, according to the OECD figures tertiary-level graduation rates are not particularly high in Sweden even in 2007. The Swedish tertiary level graduation rate is above the OECD average but clearly lower than in the other Nordic countries, particularly lower than in Iceland. This also suggests that late entry to the labor market is not solely explained by higher rates of participation in higher education in Sweden. This is an important observation since it indicates that there is no automatic trade-off between average graduation age and the rates of participation in higher education. Policies aiming to lower the average graduation age in order to boost employment and productivity are more likely to be optimal in the absence of such a trade-off.

Figure 2.7 Graduation rates from tertiary education



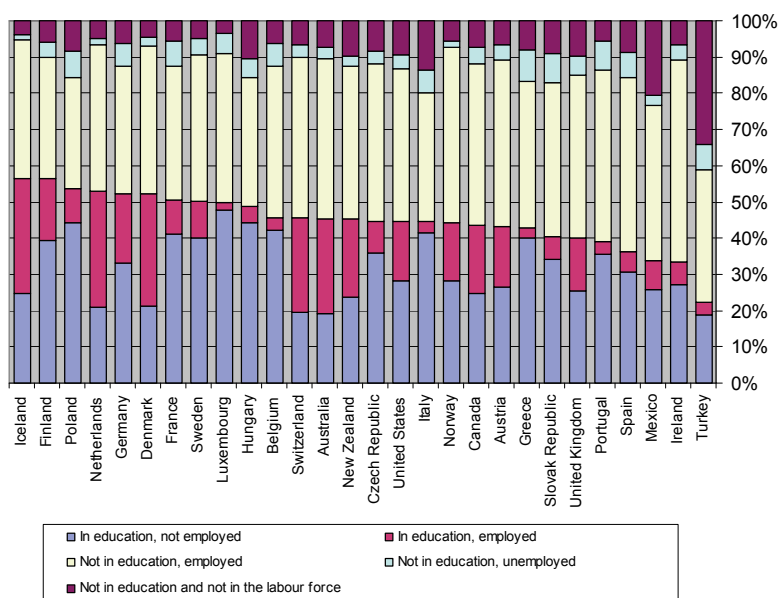
Source: OECD, Education at a Glance 2009 Table A3.1

The tertiary level graduation rate is perhaps not the best indicator for the investments in tertiary level education. Education systems differ across countries so that roughly similar education may be classified as tertiary education in some countries and as secondary education in other countries. However, the OECD also publishes estimates on the expected number of years in the education system. These numbers are based on calculating the fraction of each age cohort between 15 and 29 in education using data from the EU Labor Force Survey. In Figure 2.8 these fractions are added up across cohorts. In addition, the students are classified into a group that is in full-time education and a group that is simultaneously employed. The most natural interpretation of the figure is that it describes both the fraction of youth that participate in education and the number of years they spend in education.

According to Figure 2.8, the Swedish youth spend a larger fraction of their lives in education than the average OECD youth, but slightly less than the youth in Denmark, Finland and Iceland. Another interesting observation is that student employment does not appear to be as widespread in Sweden as in some other countries. Only 20% of Swedish students are classified as employed while this fraction is over 30% in Finland and Norway and close to 60% in Denmark and Iceland. The low student employment rate in

Sweden seems a bit surprising. A partial explanation is that the OECD data is from the first quarter of the year and excludes summer employment. Still according to SCB 60% of Swedish university students were employed during the spring term of 2007. However, only 25% of those who were employed, worked more than 20 hours per week. (UF 57 SM 0701)

Figure 2.8 Expected years in education and not in education for 15–29 year-olds (2007)



Source: Education at a Glance 2009: OECD Indicators, Table C3.1a.

Note: Persons in education include part-time as well as full-time students. Non-formal education or educational activities of very short duration are excluded. Data are collected as part of the annual OECD Labour Force Survey and refer to the first quarter of the calendar year, thereby excluding summer employment. The labour force status categories are defined according to International Labour Organisation (ILO) guidelines. Therefore, persons are classified as employed if they did any work for pay or profit for at least one hour during the reference week.

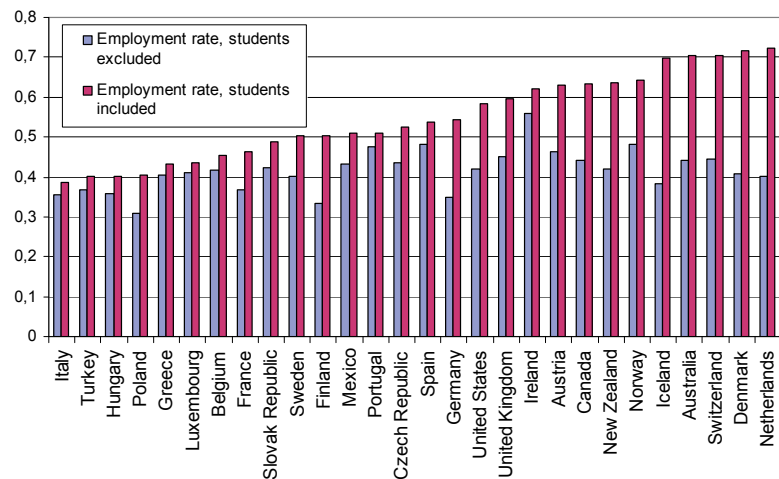
One can also use data presented in Figure 2.8 to calculate employment rates for the age group between 15 and 29.⁵ The point of this calculation is that late graduation is more costly if students do not

⁵ Given that the numbers were originally calculated by one year age groups and then added up without weighting by cohort size, these are not equivalent to the numbers that one would get by calculating employment rates for the whole age group between 15 and 29 years from a raw data of the Labor Force Survey. Employment rates calculated from a Labor Force Survey would automatically weight the age-specific employment rates by the cohort size.

work before graduating. Late graduation would be costless in terms of the aggregate employment rate if student employment and employment before entering into higher education were sufficiently common to compensate for the delay (although productivity differences have to be properly accounted for).

Figure 2.9 displays the youth employment rates in the OECD countries. The ranking of the countries depends on whether the students who are employed while enrolled are included as employed or not. If one excludes the students, the employment rate of Swedish youth was slightly over 40 percent in 2007 which is close to the average employment rates among the OECD countries with available data. This fraction is also close to the employment rates in Denmark or Iceland, but clearly larger than in Finland and smaller than in Norway. As already noted, at least in these data, student employment is less common in Sweden than in other OECD countries. Including employed students increases the employment rate in Sweden to about 50 percent of the age group. However the increase in other countries is much larger and the employment rate in Sweden is therefore clearly below the OECD average if student employment is included in the comparison.

Figure 2.9 Employment rate, 15–29 year-olds (2007)



Source: Own calculations based on data in Education at a Glance 2009: OECD Indicators, Table C3.1a.

2.4 Timing of education and work

Even if the total investments in education do not seem to be particularly high in Sweden, timing of education appears to be different in Sweden than in the other OECD countries. This can be seen in Figures 2.10a and 2.10b that display the fraction of the cohort in education by one-year age groups. The Swedish youth are first compared to the other Scandinavian countries and the Netherlands and then to the large EU countries and to the US. In both figures the fraction in education includes both full-time and part-time students.

In all the countries displayed, except in the UK, almost the entire cohorts are in school up to age 17. This mainly reflects high secondary level participation rates. After age 17 the fraction of the cohort in education rapidly declines in Sweden so that participation rates in Sweden at ages 19 and 20 are lower than in any other country in this comparison, even lower than in the UK. A similar, but not quite as large, decline also occurs in Finland and Norway. In the Finnish case, compulsory military service explains a large part of low participation rates around age 20, but in Sweden the share of the male cohort serving in the armed forces is too small to explain the pattern. Still, the decline in the fraction of the cohort in education is particularly large in Sweden.

In all the Nordic countries the fraction of the age cohort in education increases between ages 20 and 22. This mainly reflects the fact that the entry into tertiary education typically occurs only after a couple of gap years. In Sweden the fraction in education increases until age 22 and remains at a comparatively high level thereafter. Comparison of employment rates in one-year age groups indicates that the time gap between finishing secondary education and entering into the tertiary level is specifically important in Sweden. This again suggests that if one would like to reduce the average tertiary-level graduation ages, the efforts should focus on factors related to the delay in the entry age.

Figure 2.10a Fraction of age cohort in education

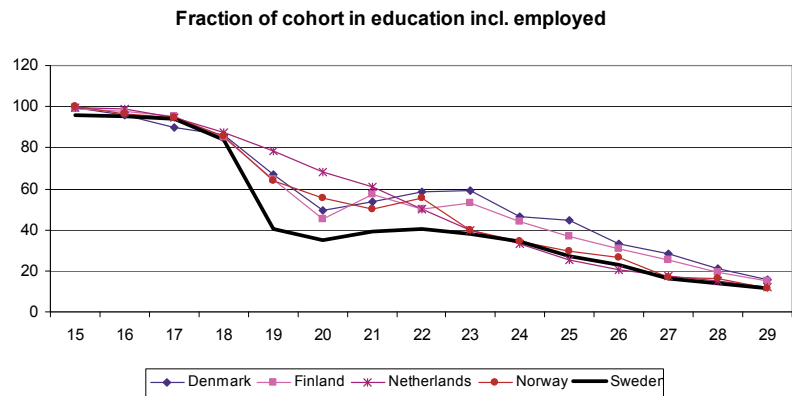
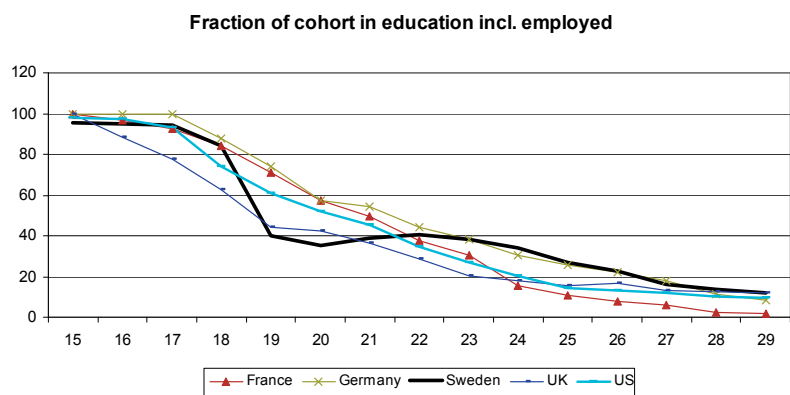


Figure 2.10b Fraction of age cohort in education



Source: OECD Employment Outlook 2008, Activity status by single year of age in OECD countries, 2006 (2005 for the United States), OECD Secretariat calculations based on the European Labour Force Survey (EULFS).

If the students do not enter directly to tertiary level education, an interesting and policy relevant question is what they do in the meantime. If most students are employed during these years, the aggregate employment would not necessarily be affected by a reduction in the entry age. An increase in the employment rate due to earlier graduation would be partially offset by a decrease in employment rate around age 20. A delay in starting tertiary education might still have efficiency effects if tertiary-level graduates are more productive after tertiary education than before entering tertiary-

ary level education. And, if the gap years imply that students are unemployed or perhaps preparing for the university entrance examinations, the gap years could be regarded as a sign of inefficiency.

Figures 2.11a and 2.11b display employment rates in various countries by one year age groups (excluding those employed while enrolled). These figures indicate that employment rates are comparably high in Sweden around age 20 and decrease later to the level in Norway and the Netherlands. Overall these figures show that the pattern of employment rates in Sweden differs from that observed in other countries, which is consistent with the delay in entry into tertiary level education.

Figure 2.11a Employment rates by age

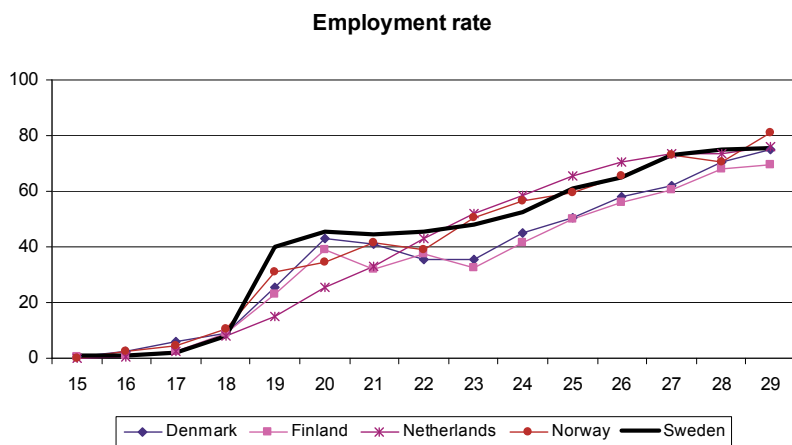
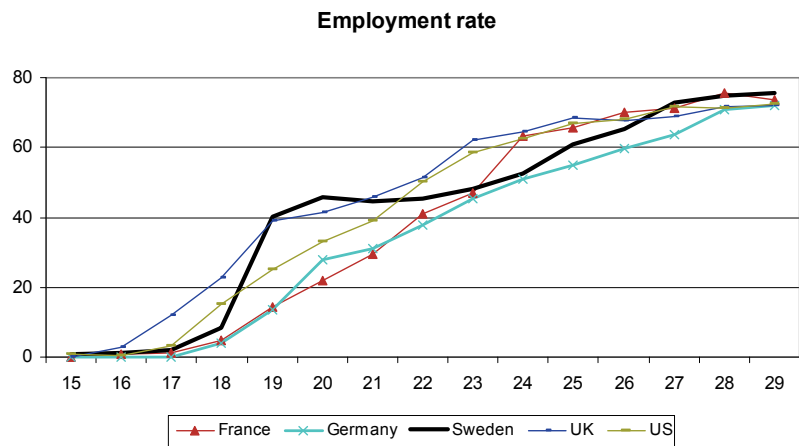


Figure 2.11b Employment rates by age



Source: OECD Employment Outlook 2008, Activity status by single year of age in OECD countries, 2006 (2005 for the United States), OECD Secretariat calculations based on the European Labour Force Survey (EULFS).

The OECD also calculates the fraction of the age cohort that is neither employed nor enrolled in school. This NEET rate shows a very distinct pattern in Sweden. At age 19 about 20 percent of the Swedish youth are neither in education nor employed. This number is clearly highest among the countries in this comparison. By age 22 it declines below the level observed in the large European countries and the US but remains higher than in most Scandinavian countries.

Figure 2.12a Not enrolled and not in employment by age

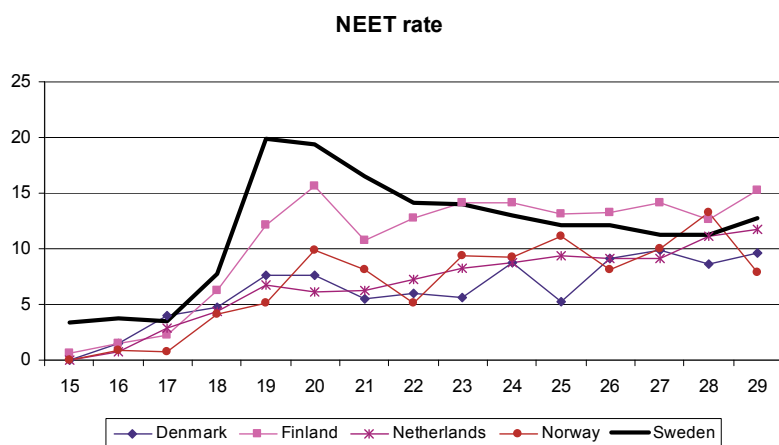
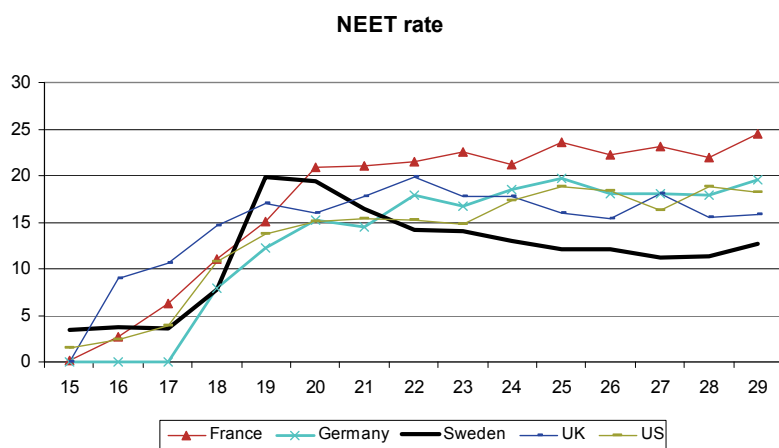


Figure 2.12b Not enrolled and not in employment by age



Source: OECD Employment Outlook 2008, Activity status by single year of age in OECD countries, 2006 (2005 for the United States), OECD Secretariat calculations based on the European Labour Force Survey (EULFS).

2.5 Summary of the international comparison

To summarize the results from international comparisons presented in this chapter, one could note that the graduation age from university-level studies is indeed very high in Sweden. However, the average graduation age is also high in other Scandinavian coun-

tries and particularly so in Iceland and Finland. High average graduation age in Sweden does not appear to be due to an unusually high fraction of a cohort pursuing university-level studies nor to unusually long duration of studies. Instead, the main reason for the high average graduation age in Sweden appears to be that the Swedish youth enter into university-level education later than the youth in other comparable countries. A delay in average graduation age of 2–3 years compared to the average of the other countries in this comparison can be explained by a 2–3 year difference in the entry age. This also implies that policies aiming to lower the average graduation age should probably put the main emphasis on lowering the entry age rather than on speeding up the studies of the enrolled students.

3 An economic analysis of late graduation

Many economic models of education treat education as an investment in human capital. As investments in physical capital, investments in education entail costs during the investment period that can be recouped later if productivity and earnings increase as a result of the educational investment. Rationally behaving profit maximizing investors invest in education as long as these investments are profitable i.e. as long as the (discounted) life-time costs of educational investments are below the (discounted) life-time expected benefits from education.

In countries like Sweden where education is free to the student, the costs of education are mainly opportunity costs, consisting of wages and other incomes that the students could have earned if they were not in school. The returns to the investments in education are typically measured as increases in wages over lifetime due to educational investments. In addition to the monetary returns, it is also possible that education creates non-pecuniary benefits in terms of more pleasant or interesting jobs, lower unemployment risk, higher social prestige or even better chances at the marriage market. These benefits may be hard to measure but nevertheless may be important for the investment decisions.

Simple cost-benefit calculations suggest that investments in education should be completed early in life. There are two main reasons for this. If earnings opportunities increase with age and work experience, the opportunity cost of studying instead of working is lowest in the beginning of the career. Even more important is that the period when the returns to education can be captured is finite and typically ends around age 65. Completing education early in life increases the length of the period when the returns to investments are captured and therefore increases the present value of the return to education. This implies that invest-

ments in education that are profitable if made around age twenty may be no longer be worthwhile at age 40.

3.1 Motivation for public involvement in individual choices regarding the level and timing of investments in education

An individual's educational choices would be socially optimal if (i) the individuals making school choices acted rationally and made schooling choices based on expected (monetary) returns, if (ii) the individuals paid all the costs and received all benefits from investments in education, and if (iii) the individuals could freely borrow the funds needed for investments without credit or other constraints. In this case, there would be no need for the government to intervene with individual decision making. Socially optimal decisions would also not only imply that the choices of the educational level would be optimal, but also that the choices of when to invest would be socially optimal. Therefore, the government would have no reason to try to affect the timing of education either.

However, conditions (i), (ii) and (iii) are unlikely to hold in reality and this motivates public interventions in private decisions regarding education. The arguments for public intervention on educational choices have been thoroughly analyzed in the literature. Much less is known about whether private decisions on the timing of education correspond to the socially optimal timing. Below I will discuss the incentives to invest in education early in life compared to the incentives to delay these investments. I will also discuss the possible differences in the privately and socially optimal timing. However, since the motivation for government involvement in the timing of investments are closely related to the motivation of intervening in the choices regarding the level of education it is useful to start by briefly reviewing the main arguments why the governments should try to affect the level of investments in education.

i) Are decision makers rational and acting based on expected returns?

Even if one is willing to ignore non-monetary motives for investments in education, lifetime income maximization is a very strong assumption. Essentially it requires that the youth making choices about their education can accurately predict their lifetime outcomes under several alternative education choices and make informed decisions based on this information.

Not that much is known about how the youth who make educational choices form expectations of outcomes related to different schooling options, or how they react to changes in expected costs and benefits. Manski (1993) discusses the problem in detail. Some of the few attempts to measure expected wages for alternative choices of education include Dominiz and Manski (1996) who measure the expectations using surveys to high school students and Brunello, Lucifora and Winter-Ebmer (2004) who provide similar survey-based evidence on wage expectations of college students. Neither of these papers link expectations to actual behaviour.

The effects of monetary incentives on choices regarding education have been examined in only a handful of papers. Fredriksson (1997) examines the effects of changes in return to education on college entry and finds that a decrease in university enrolment in Sweden after the 1960's can be attributed to a dramatic reduction in the (after-tax) university wage premium. According to his study, the later rebound in enrolment can also be explained by an increase in wages of university graduates. The generosity of the study allowance scheme and unemployment are of comparatively less importance.

If the youth cannot form unbiased expectations regarding the outcomes under different educational choices, there is little hope to influence these choices by altering incentives. For the youth that make the decisions about education evaluating the effects of delaying entry into higher education may be even more difficult than evaluating the benefits of pursuing higher education overall. Incomplete information on the effects of the level or timing of investments in education also implies that choices could be potentially influenced by providing information about average outcomes on educational choices to the youth making decisions about education.

The analysis gets a fair bit more complicated if one deviates from standard economic analysis where the decisions are based on

maximising expected benefits by maximizing the discounted sum of lifetime earnings with a constant discount rate and stable preferences. If someone had a high preference for leisure (perhaps travel) when young s/he might well choose to spend time travelling before entering into higher education. Even if postponing higher education would be costly in terms of monetary costs and rewards, the society could not make welfare improving interventions to private decisions.

ii) How different are private and social returns?

If schooling has external effects, private decisions on investments in education are not socially optimal. No matter whether the deviation between private and social returns to education are caused by public policies that distort private decisions away from the socially optimal level (e.g. through progressive taxes) or whether the education has intrinsically external effects (e.g. by reducing crime), this creates an argument for public interventions.

It has long been argued that schooling has positive effects also on others than the individual pursuing education. Positive external effects may occur if schooling improves the workings of the democracy or reduces crime. Positive externalities also arise if education spurs innovation and growth and if the benefits from these innovations are not fully captured by the innovators. Since governments subsidize education in all developed countries, one can deduce that the positive external effects are perceived to be important. Schooling may also have negative externalities. The best known example in the signalling model by Spence (1974) where the schooling investments are not productive but only produce a signal that the employers use in selecting employees to demanding jobs. If the signalling model is true, additional investments in education are privately beneficial but socially wasteful. A gain by a person who receives extra education is offset by a loss by someone else who is not selected to a good job.

Solid empirical evidence on external effects of education has turned out to be hard to find. Some studies have made attempts to measure external effects by examining the effect of the average education level in a certain area (e.g. Rauch, 1993; survey by Moretti 2004). These studies have reported positive estimates on external effects though the comparability of areas with different education levels is clearly problematic. There is also some evidence

on the negative external effects noting that earnings depend not only on one's own absolute level of education but also on the relative level of education. Hence investments in education by one person have negative effects on other persons whose relative position is weakened (Kroch and Sjöblom 1994; Hämäläinen and Uusitalo, 2008).

Also, the society affects the costs and benefits of education in several ways. In most countries education is free or at least heavily subsidized by the society. The students also get direct support in terms of interest subsidized loans and student allowances that lower the costs of education and make private investments more profitable. On the other hand, progressive taxation decreases the private returns to investments in education by taxing away a part in the wage increase due to education.

The OECD estimates the effects of government intervention by calculating the social and private returns to education separately. In these calculations the external effects refer to the effects of education on tax revenue and to the direct costs not paid by the students themselves. A similar calculation can easily be performed by comparing the social and private returns to the timing of education. I will present results of such calculation in the next chapter after first surveying existing evidence on the returns to early vs. late graduation.

iii) Constrained choices

A common argument for public support for education is that the youth are credit constrained and cannot invest in education as much as if credit was freely available. Human capital cannot be offered to private banks as collateral for the loans. A similar argument could possibly be made for the timing of investments. Working while enrolled at university may be necessary if the students cannot get large enough loans to cover their expenses while at school.

Empirical relevance of credit constraints is questionable at least in countries that have well developed student support systems and where tuition fees are negligible. Note also that removing credit constraints calls for government guaranteed loans rather than direct grants.

More important constraints for investments in education are admission requirements by universities. In the countries where

direct costs of education are small university slots are almost always in excess demand. Entry requirements create important constraints that cannot be ignored when evaluating the effects of delayed entry into university level education. This is clearly a difficult question that is hard to fit into economic models. I will return to this issue when discussing potential policies for lowering the average graduation age.

4 Empirical research on economic incentives affecting the graduation age

I will discuss specific policies that the government might use to induce earlier graduation in the final chapter. Before that, it is useful to analyse what kind of financial incentives already exist in the current education systems, and how they might affect the graduation age. Below I first review studies that have examined the financial returns to the timing of investments in higher education by comparing the earnings of people who enter into higher education directly after secondary school to earnings of those who enter into higher education at later stages in life. After that I review studies that analyse the effects of studying and working in parallel by examining the effects of work experience while at school. Finally, I calculate the private and social returns to late graduation using Swedish data.

4.1 Financial incentives for early vs. late graduation

The most natural way of analysing the effects of timing of investments is to compare lifetime earnings between those who complete higher education early in life to those who graduate later. However, most existing studies only analyse the effects of graduation age at earnings in a single point in time or at a certain age.

The earliest analysis on the effects of graduation age that I am aware of is reported in an article by Jones (1925).⁶ The study analyses data on age at graduation of college graduates from *Who's Who in America 1922–23* and compares the age of graduation of those listed in *Who's Who* to the general age distribution of college

⁶ Apparently, the analysis was actually done by one of his students, Adele Rudolph.

graduates reported by Thomas (1903). The study shows that the median age for graduation from college of 1080 people selected at random from Who's Who was 22 years and 3.3 months. In comparison Thomas (1903) had reported that the median age of all graduates for the same age cohorts (mainly from the New England colleges) was 22 years and 9.3 months. Jones concludes that "*there is very little difference between the two groups but whatever difference there is indicates that, so far as inclusion in Who's Who is a measure of success, those who graduate from college under the median age have a somewhat greater chance of success than those who are of median age or older.*" (Jones 1925, p. 190).

In a somewhat more recent study, Light (1995) examines the effects of interrupted schooling on wages based on National Longitudinal Survey of Youth (in the US). She finds that men who delay their schooling receive 'wage boosts' that are smaller than those received by their continuously schooled counterparts. She notes for example that individuals who wait two years before advancing from 12 to 16 years of school (i.e. from high school to college) receive a 20 percent wage boost upon completing their re-enrolment spell. This reward is considerably smaller than the 40 percent wage gap in starting wages between individuals who attain these two schooling levels prior to starting their careers. However, the wages grow rapidly during the first years in the labor market. Therefore, if an individual attends school for 12 years, works continuously for four years and then attends school for four more years, his starting wage is 17 percent lower than the wage of a person that attended school for 16 years and then worked continuously for four years. This gap diminishes over time and virtually disappears in four years.⁷

A more serious attempt to evaluate the effects of college timing was performed by Holmlund, Liu and Nordström Skans (2008) who estimate the effects of postponing higher education on lifetime earnings using Swedish data. They note that over 25% of new university entrants have a 2–4 -year gap and 40% of entrants more

⁷ A related study by Monks (1997) uses an expanded version of the same data, including also women and minorities, to address the issue. He also makes an attempt to control for the differences across individuals by focusing on within-individual earnings growth instead of comparing earnings across individuals who have graduated at different ages. Unfortunately, this also wipes away all variation in age of college completion since each person in his data graduates only once. Apparently he also uses information on wages prior to graduation which effectively drops all persons who enter college directly after high school from the analysis and hence the estimates provide no information on the key issue, whether a delayed entry has an impact on earnings.

than a five year (!) gap between completing high school and entry into university. They then estimate the effect of gap years on annual earnings after graduation. According to their estimates, one additional gap year is associated with 2% lower earnings at age 35. This is actually a very large estimate given that the return to education in Sweden is comparatively low. The effect of gap years declines over time and disappears by age 40. The main reason is that earnings growth is rapid during the first years after completing a university degree. The first years of work experience is valuable and those who graduate when they still are relatively young have obtained more experience by age 35. By age 40 late starters have caught up as small differences in experience become less important after the first few years.

The data used by Holmlund et. al (2008) is based on Swedish administrative registers. The sample size is much larger and the information much more detailed than in the previous studies. This allows controlling for a large set of covariates including high school GPA as well as the field and duration of university education. Still their estimates could be affected by unobserved individual characteristics that affect earnings and the likelihood of entering university directly after high school. As an attempt to identify causal effects of gap years they also try to use variation in admission policies to identify the effects but unfortunately the results are rather imprecise. Perhaps the strongest argument that the study still identifies causal effects of timing is that no effects on earnings are found after age 40. So if the delay in entry is due to some unobserved factors, these factors apparently have no permanent effects on earnings. The problems of estimating the effect of delayed entry into higher education are also discussed in a recent paper by Humlum (2007). She notes that the age of entry is likely to be correlated with a number of individual characteristics that may have direct effects on earnings. Her proposal is to use variation in entry age due to admission requirements, student grant system, compulsory military service or distance to schools to identify causal effects of entry age. In practice, this has proven to be rather difficult, and attempts to follow such strategies have not been very successful.

Due to the caveats listed above, the results in Holmlund et. al should be interpreted with care. However, at the moment they probably present the best available estimate regarding the effects of gap years on earnings. The study also estimates the effects of gap years separately on annual earnings at each age between 20 and 44.

According to the results those who take gap years have higher earnings until age 23 (because many are working during the gap). After that the effect of gap years is negative (first reflecting later graduation and then lower experience). Using these estimates, and assuming a 4% discount rate, they calculate that two gap years reduce the present value of lifetime earnings by 40–50% of annual earnings at age 40. This is also a very large effect and indicates that there are substantial social costs of delaying entry into tertiary education.

4.2 Financial incentives to study and work in parallel

A large fraction of students work while enrolled in a university. This raises several issues. Spending more time at work may imply that less time is spent on studying which may delay graduation. On the other hand, work experience while at university may improve chances of getting a job after graduation and potentially increase wages. Still not much research exists on the effects of working while enrolled.

An article by Ehrenberg and Sherman (1987) is probably one of the first (economic) studies on the effects of employment while in college. They use US data from the National Longitudinal Survey of Youth (NLSY) and examine the effect of hours of work during the academic year on academic achievement and post-college outcomes. According to their results weekly hours of work during college had almost no adverse effects on grade point average or post-college earnings. However, according to their results, increasing hours worked increased the dropout rates and reduced the probability of graduating on time.

Light (2001) analyses the effects of in-school work experience. She notes that in the US a typical college graduate gains over 5000 hours of work experience by the time he leaves school. Light estimates that an individual who accumulates 2 years of experience while completing 16 years of school (typical college graduate) begins his post-school career earning about 10% more than his counterpart who gains no in-school experience. She also finds that return to education is much lower if in-school experience is controlled for. Hence, part of the return to education really is return to work experience acquired during enrolment.

Hotz, Xu, Tienda and Ahituv (2002) analyze the effects of working while in school on wages after school also using the NLSY data from the US. Compared to previous papers they make a more serious effort to separate causal effects of in school work experience from spurious correlations caused by unobserved factors that affect both working and later earnings. They also find that the correlation of working while in college (or high school) and later wages is positive, which is consistent with previous research on the topic. However, they find that men who worked while in school differed in many ways from those who did not work. For example, their scores on ability tests and their mothers' educational attainment were both substantially higher. Therefore, the results suggest that the men who worked while in school were more advantaged than those who did not acquire work experience while in school. Controlling for this selectivity led to much smaller estimated returns to working while enrolled. They conclude that "policies to increase a young man's skills via full-time schooling will have greater payoffs to subsequent wage attainment than will policies that promote employment of enrolled youth".

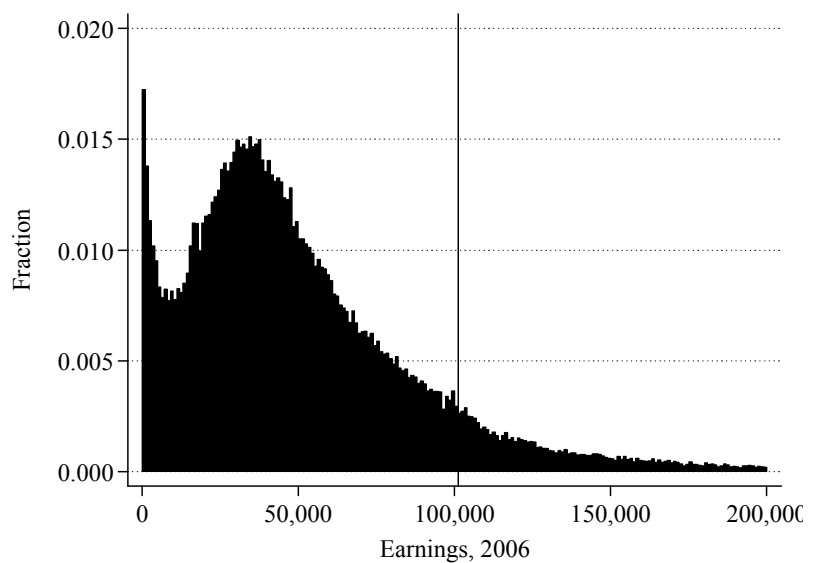
Häkkinen (2004) studies the effects of work-experience on post-school outcomes using data on Finnish university students. She also finds that work-experience acquired during university studies has a positive effect on earnings after graduation. The effect is largest immediately after the graduation date, and decreases over time. Importantly however, the result only holds conditional on duration of studies (time-to-degree). Working while enrolled typically increases the duration of studies and those who spend more time in school accumulate less experience after graduation. Accounting for the effect through the duration of studies leads to the conclusion that student employment has no significant effects of later earnings.

All the studies that have reviewed the effects of working while at school on later incomes have analyzed the effects on gross income. However, private profitability of in-school employment also depends on the tax treatment of earnings. Earned income tax deductions and progressive taxes that are based on annual earnings increase the incentives of spreading earnings to several years by working and studying in parallel.

One should note that the effective tax rates for students may also be quite high if study grants are reduced when earnings increase. In the Swedish case the students who work and study at

the same time may keep the full amount of the study support if their income does not exceed the exempt amount which is currently SEK 107 000 per year for full-time studies. When income exceeds this amount, study support decreases by half of what the student earns over the exempt amount. In practice, this implies that the effective tax rate is low up to the exempt amount, but is 50% plus the income tax rate for students that earn more than 107 000 per year. However, at the current level the exempt amount does not seem to matter much. As shown in Figure 3.1 below, most university students earn much less. Also, there is no bunching of earnings just below the exempt amount which suggests that the students are not strategically planning their earnings to maximize the amount of student aid.

Figure 4.1 Annual earnings of full-time students in 2006



Source: Calculations by Björn Öckert based on data from the IFAU database

Notes: Annual earnings include labor income, income from self-employment, allowances for sickness absence and parental leave but exclude student aid. Data contains university students that were studying full-time both in the spring and fall terms of 2006 and were receiving student aid (197,769 individuals). Those with zero income in 2006 are excluded (about 15%). The vertical line shows the exempt amount (101,250 in 2006).

4.3 Social vs. private costs of late graduation

To my knowledge no existing studies have compared the private and social costs of delayed graduation. Below, I present cross-sectional calculations based on Swedish data.

I calculate the social costs of delaying graduation based on estimates of the effects of delays on gross lifetime income, which serves as a proxy for the productive contribution of the worker. The private costs of delay are calculated based on estimates of the effects delayed graduation on lifetime disposable income, which is a fairly accurate measure of the economic well being of the individual. The difference between social costs and private costs are externalities, i.e. costs carried by society. Thus, government intervention aiming to lower the graduation age would (only) be beneficial for society if the social costs of delayed graduation are larger than the private costs.⁸

My basic data includes all Swedes that have completed a university-level education by 2007 drawn from the LOUISE database. I use these data to calculate lifetime gross and net incomes, and social transfers by age of graduation.

I estimate lifetime earnings profiles from a cross-section data. To be able to calculate average earnings also from years before graduation, I take data from 1996 and merge to these data the age of graduation as recorded in 2008. For those who graduate after 1996, this naturally refers to a future date. I restrict the data to persons between 19 and 50 in 1996 and to persons who have graduated or will graduate between ages 24 and 30.

To remove some observable differences across students that graduate at different ages, I regress earnings separately at each age on gender, immigration status and field of education (17 different fields) and calculate average earnings adjusted for these covariates by setting them to the sample averages.⁹ It would be useful to

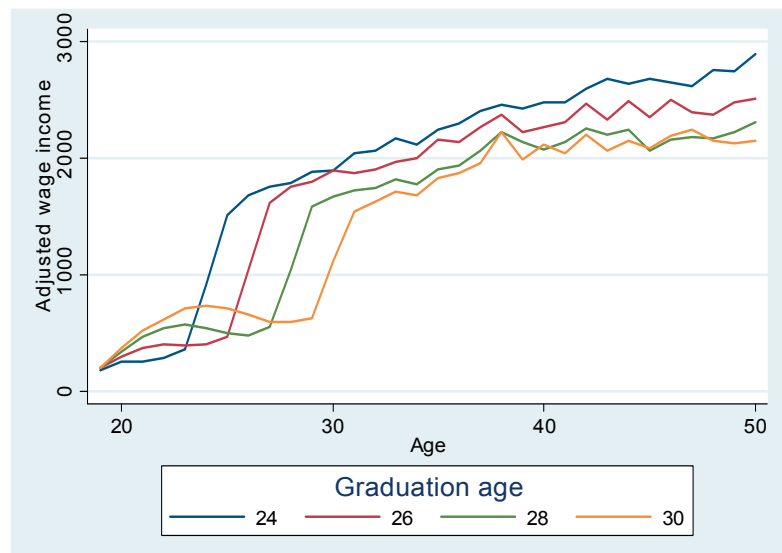
⁸ Due to lack of data direct costs of education are not included in these calculations. It may not cause major problems, since it is far from clear that students who graduate later use more university resources.

⁹ I do this adjustment somewhat unconventionally with levels rather than log earnings. There are two main reasons for this. First, data includes persons with zero earnings and having no earnings is relevant information (using logs would drop these observations). Second, I need levels of earnings to calculate discounted lifetime earnings. Naturally, predicted values (i.e. conditional means) from regression on log earnings can be converted to levels using the exponential function, but since logarithmic and exponential functions are nonlinear, this would create biased estimates for levels (unless one properly accounts for variances). To lessen the influence of extreme values on the estimates, I drop all observations with annual earnings or annual disposable income over one million kronas. (0.24% of the data).

account also for other differences across students, for example high school grades. However, since graduation years in the data range from 1970 to 2007, this would require much more intensive data work than was possible within this project.

Figure 4.2 presents the results of these calculations for average annual gross wage earnings. I have plotted earnings in 1996 at each age separately for those who graduated (or will eventually graduate) at ages 24, 26, 28 and 30. The pattern is expected. Those who graduate at a later age have somewhat higher earnings between ages 20 and 25, because they work more, e.g. during gap years. Earnings increase quickly after graduation and the large part of the cost of delay in graduation age is apparently related to the earnings lost during the first few years after graduation. However the gap in earnings seems to be persistent. Those who graduate earlier have higher earnings through most of their lifetimes compared to those who graduate from the same fields at an older age. This difference should naturally not be interpreted as a causal effect. Fast graduation is likely to be correlated with student ability that has independent effects on earnings.

Figure 4.2 Gross annual wage earnings by age and age of graduation

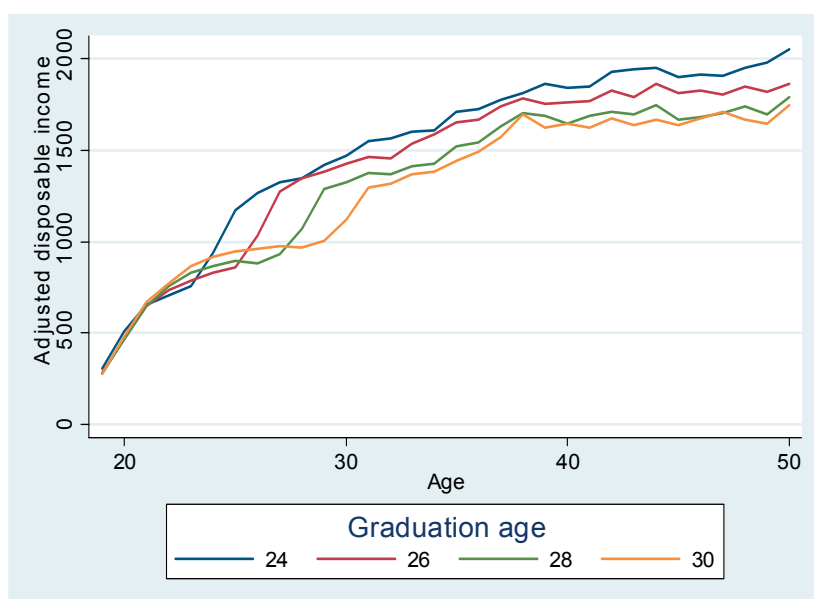


Regression adjusted estimates for average annual gross earnings by age and eventual age of graduation based on cross-sectional micro data for 1996. Amounts in 100 kr. Source: The IFAU-data base. For details see text.

In Figure 4.3 I have repeated the calculation using disposable incomes as the income measure instead. This income concept accounts for income taxes and all transfers and benefits including e.g. student grants. Student loans are also counted as income and repayments of these loans after graduation are deducted from earned income. Transfers for families are individualized by Statistics Sweden.

The pattern in Figure 4.3 looks similar to Figure 4.2 but the differences across persons graduating at different ages are smaller. This mainly reflects the effects of progressive taxes. Interestingly also the differences before graduation are small indicating that those graduating earlier do not suffer much in terms of forgone earnings – or that these losses are compensated by the student support system.

Figure 4.3 Disposable income by age and age of graduation



Regression adjusted estimates for average disposable income by age and eventual age of graduation based on cross-sectional micro data for 1996. Amounts in 100 kr. Data source: The IFAU-data base. For details see text.

Finally in Figure 4.4 I have calculated average social transfers by age of graduation. This is a summary measure used by Statistics Sweden and includes student support and all other benefits that are

paid during absence from the labor market (e.g unemployment benefits and benefits during sickness absences). Here the results are quite striking. The society clearly pays much larger subsidies to persons who enter the labor market later.

Figure 4.4 Income transfers received by age and age of graduation



Regression adjusted estimates for average combined transfer incomes by age and eventual age of graduation based on cross-sectional micro data for 1996. Amounts in 100 kr. Data source: The IFAU-data base. For details see text.

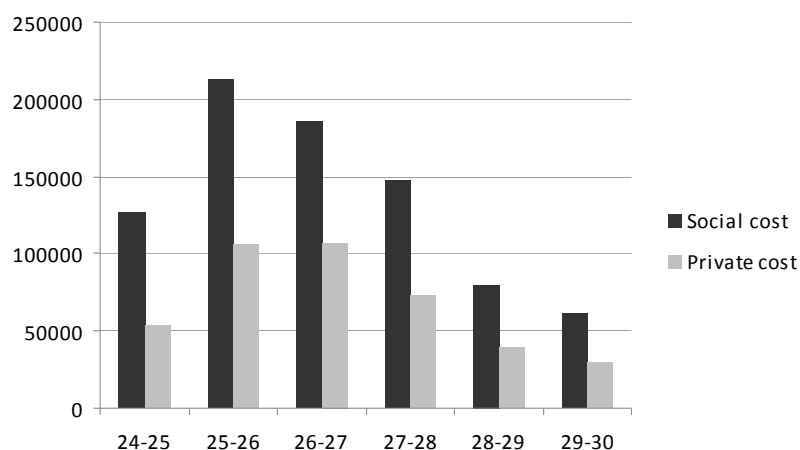
I used the earnings profiles displayed above to calculate discounted present value of lifetime earnings by age of graduation. I did this separately for gross earnings and disposable income. In these calculations I assumed a 3% discount rate and calculated the present values of earnings streams between 19 and 50 discounted to age 19. As noted before my calculations were based on 1996 data. Below I have deflated the results to the level of 2009 SEK using the consumer price index¹⁰. In addition to groups displayed in the figures above I repeated these calculations for those who graduated at age 25, 27 and 29. As a result I was able to calculate an average cost of a

¹⁰ Alternatively, this could be done with wage index which would imply multiplying the 1996 values by 1.60 instead of CPI deflator that is 1.17.

one year delay in the graduation age and compare the social cost and cost to the individual.

I have plotted the estimated costs in Figure 4.5. According to the estimates a one-year delay in graduation may cost up to 250,000SEK in terms of lost lifetime labour earnings, Average cost of a one year delay within the age range used in calculations in 160,000. The number is close to median annual earnings of employed university graduates at the time of measurement. This estimate may be biased upwards if the students that graduate earlier are somehow more productive at work. However, even if the estimates for the gross cost of delaying graduation would be biased, it is instructive to compare the costs for the individual to the social costs. According to the Figure 4.5 the individual pays only about half of the cost for the delay. This implies that delay in graduation age has substantial external effects suggesting that government actions aiming at a lower average graduation age are well motivated.

Figure 4.5 Social and private costs of delaying graduation by one year, in 2009 SEK



Source: Own Calculations based on cross-section data from 1996 deflated to 2009 price level. For details, see text.

4.4 Summary of research on economic incentives

According to the studies reviewed above delaying entry into tertiary education is costly in terms of lifetime earnings. The costs for the society are even larger than the private costs borne by the stu-

dent. The results regarding the incentives to work and study in parallel are more mixed. Work experience acquired while at school appears to have positive effects on earnings after graduation, but also postpones the graduation date.

If one is willing to take the estimates in the existing studies as representing the causal effects of delaying entry into higher education, one has to conclude that delayed entry has substantial effects on lifetime earnings. This also implies that there already are substantial financial incentives to enter higher education immediately after completing secondary education.

Since the gap years are common despite of financial incentives to enter university directly after high school one has to find alternative explanations to the observed behaviour. At least the following could be a part of the story

- (i) The students perceive the incentives in a different way. Predicting future incomes after higher education is difficult and it may be even more difficult to understand the costs of delaying entry into higher education. Lack of information leads to decisions that are not optimal for the individual.
- (ii) Making decisions about schooling and occupational choice is difficult, and delaying the decision may be a rational response to uncertainty about ones own schooling preferences.
- (iii) The youth have a strong preference for leisure when young and free from family commitments. Another way of stating this is that the youth are short-sighted so that their subjective discount rates are higher than the 3% that was used in the calculations referred above. This may induce taking a gap year even if there are financial costs later in life.

Given that the social cost of late graduation appears to be larger than the private cost borne by the student there would be a case for government intervention. The government could influence the schooling decisions by creating stronger incentives to invest in education earlier in life by altering the incentives by reforming the tax and student support systems. Such reforms should aim at aligning private incentives with social objectives and removing the distortions created by the taxation and social benefits. However, if

delay in entry is primarily due to non-monetary reasons chances of inducing more rapid entry with stronger incentives may be limited.

5 Potential policies to lower the graduation age

In this chapter I will review policies that have been proposed or implemented in order to lower the average graduation age. The intention is not to present specific policy conclusions but rather evaluate the pros and cons of potential reform options.

5.1 Start school at 6

One of the simplest and yet most radical ways to lower average graduation and labor market entry age would be to lower the school starting age without extending the duration of schooling. This would naturally affect not only the university graduation age but also the graduation age of those competing lower degrees. Sweden is one of the few countries where compulsory schooling starts at the age of seven. Naturally, these differences may be somewhat artificial, since over 90 per cent of Swedish six-year-olds participate in some form of pre-school where the curriculum may not be very different from school curriculum in countries where the six-year-olds attend school.

Table 5.1 Compulsory school starting age in various countries

Four	Northern Ireland
Five	England, Malta, Netherlands, Scotland, Wales
Six	Austria, Belgium, Cyprus, Czech Republic, Denmark, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Republic of Ireland, Italy, Liechtenstein, Luxembourg, Norway, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Turkey ,
Seven	Bulgaria, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Poland, Sweden

Source: Eurydice: <http://www.nfer.ac.uk/eurydice/briefingseurope/schoolstarting-ages.cfm>.

Effects of early school start

Effects of school starting age have been evaluated in several recent studies. Most of these rely on within-country data and variation in school starting age caused by the cut-off dates in first grade enrolment. For example, in Sweden the children typically start school in the year when they turn seven. This creates an eleven month difference in the school starting age between children who are born in January and the children who are born in December. In addition, some children are held back and start school when they are eight and some children start school earlier, in the year when they turn six. Since these decisions are not random, a comparison of children starting a year earlier or a year later to the children who start in the usual age would be misleading. However, as long as month of birth is uncorrelated with child ability, a comparison of children born early or late in the year can provide reliable information on the effects of school starting age.

Bedard and Dhuey (2006) use this approach and examine the effects of school starting age in 19 OECD countries including Sweden. They use data from the Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) that measures mathematical skills at ages 9 and 13. They find that the oldest students score 4–12 percentiles higher than the youngest students at the fourth grade level, and 2–9 percentiles higher at the eighth grade level across a wide range of countries. They also report that the effects are long-lasting: in the US students that are older when starting school are more likely to participate in pre-university academic programs during the final years of high school, and are more likely to enter flagship postsecondary institutions.

A problem with TIMSS data is that students that start school later are automatically older when taking a test given at a certain grade. If age at the test date has independent effects on test scores, the differences between students born early and late in the year may reflect age at test rather than age at school start. Solving this problem requires data that measures the effect of age at school start at a given point in time rather than at a given grade. Even this is problematic, since those who are younger when they start school have completed more schooling by any given age. However, measuring outcomes after compulsory schooling is over may solve this problem. This approach has been used by Fredriksson and Öckert (2006) and Black, Devereaux and Salvanes (2008).

Black, Devereaux and Salvanes (2008) use Norwegian data on military tests and find a small positive effect of early school start on IQ scores measured at age 18. They also note that age at test has a large effect on the test scores. They find little effect on educational attainment of boys or girls. Interestingly they report that beginning school at a younger age has a short-run positive effect on earnings. This effect disappears by age 30. This pattern could be explained by the effect of school starting age on the labor market entry age and the effect of labor market experience on earnings. If educational attainment remains constant, those who are older when they start school are also older when they finish, and have hence less labor market experience at any given age. However, the effect of small differences in labor market experience becomes less important as individuals get older.

For the Swedish case the paper by Fredriksson and Öckert (2006) which uses Swedish data is naturally the most relevant. They use a similar strategy based on variation in age at school start due to differences in the month of birth. According to their results, those who are older when they start school do better in all subjects in school. They also note that this is mainly due to absolute age, not age relative to the other children in the same class. Those who are older when they start school also obtain more education and are more likely graduate from college. The effect age at start on earnings is negative up to age 35 mainly because those who are older when they start have obtained less work experience at a given age. This effect turns positive at later ages but remains small. Over the lifecycle the net effect of starting school later is negative implying that the loss due to entering the labor market later outweighs the long term gains due to better school performance.

The results by Fredriksson and Öckert seem to indicate that starting school earlier would lower the graduation age and increase the aggregate employment rates. At the same time early starting age may have negative effects on school performance. However, if increasing the employment rate and lowering the average graduation age is considered to be sufficiently important, changing the school starting age to six would be potentially effective policy change.

5.2 Impose restrictions to UI benefits for high school graduates

The incentives to enter into higher education also depend on the opportunity costs of schooling. Good employment prospects or generous unemployment benefits lessen the incentives to enter into tertiary level education directly after high school. One possible policy option for inducing earlier entry into higher education would therefore be limiting the options for receiving unemployment benefits for youth without vocational education. Such reforms were implemented in Finland in 1996 and 1997.

The Finnish unemployment benefits consist of earnings-related UI-benefits and flat-rate labor market support. Receiving earnings-related benefits requires membership in a UI-fund and fulfilling an employment condition i.e. having been employed for ten months prior to entry into unemployment. Hence, most recent high school graduates are not eligible for earnings-related UI benefits but the unemployed youth may receive labor market support.

In 1996 the eligibility for labor market support was restricted so that youth below age 20 were no longer eligible unless they had completed vocational education (general high school education is not classified as vocational education). In 1997 this age limit was lifted to 25 years. The intention of the reform was to activate the youth pushing them into jobs or into further education. The 1996 reform was never evaluated, but Hämäläinen (2005) has examined the effects of the 1997 reform. According to her results losing the eligibility for labor market support increased employment and participation in formal education, but the effects were small. For example, the fraction in education only increased by 1.6 percentage points.

5.3 Increase guidance for students in high school

To the extent that delay in entry into higher education is related to lack of information on potential schooling options or lack of information on one's own skills, a natural solution would be increasing information for the high school students so that they would be better prepared to make career choices. Unfortunately, little research exists on the impact of providing information, but

since increasing career counselling at high schools is likely to be a low cost intervention, such policies could be experimented with.

An interesting example of the experiment on the effects of information is a study by Vuori et.al (2008) where a randomly chosen group of Finnish ninth graders were offered a one-week career counselling workshop to help them in the transition to upper secondary level. Though the study could not demonstrate significant effects on secondary-level schooling choices the authors argue that the intervention was beneficial for students with high drop-out risk and had more generally positive effects on measures of career-choice self-efficacy. They also argue that similar experiments among the upper-secondary school graduates who are in the process of making choices for tertiary education could be very useful.

5.4 Reform the admission system

Swedish university admissions are based on high school grades and a general scholastic assessment test (Högskoleprovet). In addition, some slots are allocated using special admissions criteria. According to calculations by Björklund et al (2010) about half of the slots are allocated using high school grades and one quarter each by the two other systems.

The goal of the admission system should be to select students who benefit most from university education, or to select students that have the best chances to successfully complete university education (note that these are not necessarily the same groups). Other possible criteria for a good admission system include providing equal opportunities for all applicants irrespective of gender, place of residence, ethnicity or family background.

Admission systems may have an effect on graduation age, if they provide favourable treatment to those who do not apply to universities immediately after high school. The worst option is to introduce entrance exams that require a long preparation period, as is the case in e.g. Finland. Also, giving credits for previous work experience is likely to increase the fraction of older entrants and hence delay the average graduation age. The Swedish system is reasonably efficient since it has a centralized admission system and a large part of students are selected based on high school grades. However, increasing the fraction of students admitted based on grades further might improve efficiency. Björklund et al (2010)

also note that the test scores in scholastic achievement tests increase when the test is taken repeatedly. Therefore, students that have just finished secondary schooling and are taking the test for the first time have a slight disadvantage in the university admission relative to older competitors who may have taken the tests repeatedly.

Häkkinen (2004) analyses the predictive value of entrance exams vs. high school grades in Finland. In Finland most universities admit students using a combination of the two criteria but the weights given to grades and entrance exams vary across universities. Häkkinen uses data on three cohorts of applicants to Helsinki University of Technology and University of Jyväskylä. As an achievement measure she uses the number of study credits accumulated over four years and likelihood of graduating within seven years from the entry date. Interestingly, she finds that entrance exams are better predictors of academic achievement than past school performance in engineering, social sciences and sport sciences. In contrast, past school performance is a better predictor of achievement in education. She also notes that grades and exam results are strongly correlated which implies that a large fraction of admitted students would be admitted no matter which admission criteria were used. Comparing marginal students that would be admitted using grades but not using exam results, or vice versa, reveals that a reform abolishing entrance exams would change the pool of admitted students in a way that would reduce academic achievement. Naturally, this loss should be compared to the cost imposed by the entrance exams in terms of delayed entry.

A potentially effective way of shortening the gap between completing secondary education and entering university-level education would be to give extra entry credits to students who apply to a university directly after completing high school. A report by Commission on Higher Education Admission (SOU 2004:29) takes a very negative view on quotas and supplementary credits for the younger students. The report argues that general credits would not work well since the heterogeneity of university programs is large. Some programs are dominated by young and some by much older students. The committee also argues that the potential for increasing direct transition from secondary to tertiary level varies across high school programs noting that: *“Among the traditional higher education preparatory programmes– Natural Science and Social Science –*

direct transition within three years is about 70 per cent. For other national programmes, it is a mere 14 per cent.”

Strict quotas may be difficult to impose given very different age structure of applicants to different programs. However, simply giving extra admission credits to those applying directly from secondary education could be a feasible policy option. It is also highly questionable whether starting university education within three years after completing secondary school can be called a direct transition. Shortening the gap between secondary and higher education from three or two years to one or zero years would be a major improvement in terms of employment and productivity.

5.5 Reform student support system to reward faster graduation and to discourage working while enrolled

The characteristics of the student support system may have important implications for the graduation age, though not much research on the topic exists. Important features include the size of the support, whether the support is given as a subsidized loan or direct support and how own labor income affects student aid. The Swedish Fiscal Policy Council suggests in its 2009 Fiscal Policy Report increasing the support stating that *“Study support should be at a level at which students can manage on their own without parallel incomes, to prevent students from working too much during their study time.”* They also suggest lowering the exempt amount, i.e. the maximum labor earnings that students can earn before student support is lowered, as well as a limit on the number of years that support can be collected. Perhaps the most interesting proposal of the Council is to make student support more generous for younger students (in higher education). The motivation is to encourage students to begin their studies soon after completing secondary education.

In Häkkinen and Uusitalo (published in Häkkinen 2004) we examined the effects of Finnish student support reform implemented in 1992. The reform replaced an old system that was mainly based on loans with direct grants that were about three times larger than prior to the reform. At the same time, the maximum duration of the support period was cut from seven years to 55 months. The intention of the reform was to shorten graduation times by pro-

viding more aid at a faster rate, allowing the students to concentrate on studies instead of working part-time.¹¹

Unfortunately, the reform took place just before a major recession and it is hard to argue that changes in student employment or in times-to-degree after the reform would be entirely due to the student support system. Still our results suggest that the reform did not have the intended effects on student employment or graduation times. Removing the interest subsidy made the loans unpopular. Also, student employment increased rapidly after the reform (though part of this was no doubt due to the business cycle). However, the graduation times shortened in fields where they used to be very high. Our interpretation was that this to a large extent was due to the lower maximum duration over which student aid can be received. Our results also indicated that employment opportunities (measured by variation in local unemployment rates) had important effects on times-to-degree implying that working while enrolled in a university did delay graduation.

Overall, it seems that if student employment is to be discouraged, increasing the study support could be a wise policy change. A cost effective way of implementing this would be to increase the loan component of study support while keeping the direct grant constant. This would be in line with treating education as an investment and would retain the incentives to take into account the profitability of the investment in the choices of education. The loans could be income-contingent spreading the risk of unemployment more evenly. An even more effective way would probably be to lower the exempt amount that the students can earn without having their student support decreased. This would increase the effective marginal tax rate for student incomes and discourage students from working while receiving student aid. A modest decrease in the period over which student support can be received to match the normal time to degree could also be implemented.

¹¹ In practice, an important reason for the reform was also that the banks were unwilling to grant student loans with a regulated interest rate when the market rates were much higher.

5.6 Create incentives for students for timely graduation

As argued in the previous chapters, there are already substantial monetary incentives to graduate at a younger age. This is mainly due to the difference between average earnings of graduates and average earnings of during or before studies. Still, the private returns to graduating quickly are apparently lower than the social returns and the society would therefore benefit from faster graduation. A direct way of internalizing the externalities is to attach incentives to faster graduation.

A recent tax allowance introduced in Finland present an example of how such reforms can be implemented. The allowance, applying to students that started their studies after 2005, grants graduates 30% of the student loan exceeding 2500€, but only if the degree was completed within target time. However, so far there are no evaluations of the effectiveness of the system.¹²

5.7 Introduce tuition fees alongside increased student support

A market solution that could solve the problem related to long study times and high average graduation age is to make the students pay for the resources they use. Long enrolment periods are costly, and when education is free to the student she only pays a part of this cost (in terms of forgone earnings). Introducing tuition fees could align the private and social costs of extensive study times, and potentially increase efficiency of the system.

Cross-country correlations reported earlier suggest that graduation age is highest in the countries with no tuition fees and considerably lower in countries that charge substantial fees. However, little credible micro-level evidence on the effects of tuition fees exists.

One of the few convincing studies of the effects of tuition fees was performed by Garibaldi et. al (2009) who estimate the effects of tuition fees on graduation times at Bocconi university in Italy. At Bocconi, the tuition fees depend on family income according to a step function so that students just above each threshold pay

¹² However, a recent report by the Ministry of Education indicates that take-up of student loans has remained unaffected by the introduction of the new system (OPM 2009).

higher tuition than the students just below the threshold. Comparing students that differ in tuition but that are almost identical on all other respects, the authors can identify the direct effect of tuition fees. The results suggest that increases in tuition for the years beyond the standard program length have a substantial effect on the likelihood of finishing on time.

To ensure that introducing tuition fees would not prevent students from poor families from entering tertiary education, student support could be increased by means of larger student loans. An alternative is to introduce a voucher system. In a voucher system, each student that is admitted to a tertiary program would be granted a voucher that would cover tuition fees for a standard duration of the program, but not beyond that. Effectively this would introduce a heavy tax on studies that delay beyond the standard length.

A simple voucher system that would grant the right to study for a given number of semesters would however still not create incentives to graduate sooner than the standard length of the program. Therefore, ideally the vouchers should be tradable so that the students that are not using their full entitlement could sell their unused vouchers to students that need more than the standard time to complete their degrees. Such a system would resemble the cap-and-trade market for carbon dioxide emissions that is in place in the EU and would be an effective solution as it would create incentives to shorten study times for those of the students who can do so at a low cost.

A potential problem with tuition fee / voucher systems is that entry into tertiary education may be delayed further if students are risk averse and uncertain about their preferences. In such cases the students may be hesitant to use their vouchers for potentially wrong schooling choices. Given that the main reason for late graduation in Sweden seems to be a delay in entry into the tertiary level, tuition fees may not be as effective in Sweden as in countries where late graduation is related to extensive student employment and long average enrolment periods.

5.8 Increase incentives to universities

Creating strong incentives for students may not help much if the universities lack incentives to organize studies in a way that makes rapid progression possible. Creating incentives to universities is a policy route taken by other Nordic countries. In Finland universities get about a third of their basic funding based on output. The number of degrees has the largest weight in these funding rules but funding also depends on reaching other targets such as the number of students that graduate within seven years, and the number of students that attain at least a given number of credits per year. A working group appointed by the Finnish Ministry of Education suggests further increasing targets that are related to timely graduation. The funding rules of the Danish system have also been reformed in 2009 so that universities get completion bonuses for each degree, but only if the degree has been achieved within targeted time (OPM, 2010).

6 Concluding comments

Swedish university students graduate exceptionally late compared to students in other European countries. This creates a substantial monetary cost of which only part is borne by the students themselves. Hence, effective policies that would lower the average graduation age would be called for.

Ideally, previous research should provide the foundation for a list of policies that have proven to be effective elsewhere and that could be easily implemented in Sweden. Unfortunately that is not the case. Too little research exists on the effects of policies with this aim, and the quality of existing research leaves much room for improvement. In general one can conclude that creating stronger incentives to graduate quickly would be beneficial for society but, in practice, pinpointing exactly how such policies should be designed is a difficult task.

Still, acknowledging the uncertainty created by lack of credible research, the evidence reviewed in this report suggests that policies aiming towards a lower average graduation age probably should contain the following elements:

- increased career counselling at the high school level aiming to provide more information on further schooling options and preparing the students for decisions regarding their education
- favourable treatment of recent high school graduates in university admissions
- introduction of modest tuition fees alongside a corresponding increase in student support effectively, creating a voucher system
- increased incentives to universities by tying their funding further to completion rates and graduation times.

References

- Bedard, K. and E. Dhuey (2006). "The Persistence of Early Childhood Maturity: International Evidence of Long-Run Age Effects", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 121, No. 4, pp. 1437–1472.
- Björklund, A., Fredriksson, P., Gustafsson, J. E., and B. Öckert (2010), "Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknads-effekter – Vad säger forskningen?", rapport 2010:13 IFAU.
- Björklund A. "Högre studier", Chapter 10 in unpublished manuscript.
- Black, S., P. Devereux and K. Salvanes (2008). "Too Young to Leave the Nest? The Effects of School Starting Age", NBER Working Paper No. 13969, March 2008.
- Bound, J., M. Lovenheim, and S. Turner (2007). "Understanding the Increased Time to the Baccalaureate Degree", SIEPR Discussion Paper No. 06-43.
- Brunello, G., C. Lucifora, and R. Winter-Ebmer (2004). "The Wage Expectations of European Business and Economics Students", *The Journal of Human Resources*, Vol. 39, No. 4 (Autumn, 2004), pp. 1116–1142
- Chevalier, A., Harmon, C., Walker, I and Zhu, Y (2004). "Does education raise productivity or just reflect it?", *The Economic Journal* 114, F499–517.
- Commission on Higher Education Admission (2004). "Tre vägar till den öppna högskolan", Betänkande av Tillträdesutredningen, SOU 2004:29.
- Ehrenberg, R. and D. Sherman (1985). "Employment While In College, Academic Achievement and Post-college Outcomes: A Summary of Results", *The Journal of Human Resources*, Vol. 22, No. 1 (Winter, 1987), pp. 1–23.
- Eurostat (2010). Education database

- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/data/database>
- Fredriksson, P. and B. Öckert (2006). "Is Early Learning Really More Productive? The Effect of School Starting Age on School and Labor Market Performance", IFAU Working Paper 2006:12. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Garibaldi, P., F. Giavazzi, A. Ichino and E. Rettore (2009). "College cost and time to complete a degree: Evidence from tuition discontinuities", IGER Working Paper 354, Bocconi University.
- Holmlund, B., Liu, Q. and Nordström Skans, O. (2008). "Mind the gap? Estimating the Effects of Postponing Higher Education", *Oxford Economic Papers*, 60: 683–710.
- Hotz, V. J., L. C. Xu, M. Tienda, and A. Ahituv (2002). "Are There Returns to the Wages of Young Men from Working While in School?", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 84, No. 2 (May, 2002), pp. 221–236.
- Humlim, M. (2007). "Estimating the effects of delayed entry into higher education: A discussion", Unpublished manuscript, University of Aarhus.
- Häkkinen, I. (2006). "Do University Entrance Exams Predict Academic Achievement?", Department of Economics, Working paper 2004:16, Uppsala University
- Häkkinen, I. and R. Uusitalo (2004). "The effect of student aid reform on graduation: A duration analysis", Chapt. 3 in Häkkinen I. *Essays on School Resources, Academic Achievement and Student Employment*, Department of Economics Economic Studies 89 Uppsala University.
- Häkkinen, I. (2006). "Working while enrolled in a university: does it pay?", *Labour Economics*, Volume 13, Issue 2, April 2006, pp. 167–189.
- Hämäläinen, U. (2005). "Aktivoivatko työmarkkinatuen rajaukset? Kokemuksia nuorten työmarkkinatuen rajoituksista", in K. Hämäläinen, H. Taimio and R. Uusitalo *Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja*, Helsinki, Edita.
- Hämäläinen, U. and R. Uusitalo (2008). "Signalling or human capital: Evidence from the Finnish polytechnic school reform", *Scandinavian Journal of Economics* 110, 755–775.

- Jones A. (1925). "Age at Graduation from College and Success in Life", *The School Review*, Vol. 33, No. 3 (Mar., 1925), pp. 184–190.
- Kroch, E. and Sjoblom, K (1994). "Schooling as human capital or a signal: some evidence", *Journal of Human Resources* 29, 156–180.
- Light, A. (1995). "The Effects of Interrupted Schooling on Wages", *The Journal of Human Resources*, Vol. 30, No. 3 (Summer, 1995), pp. 472–502
- Light, A. (1995). "Hazard model estimates of the decision to re-enroll in school", *Labour Economics*, Volume 2, Issue 4, (December 1995), pp. 381–406
- Light, A. (2001). "In-School Work Experience and the Returns to Schooling", *Journal of Labor Economics*, Volume 19, No. 1, pp. 65–93.
- Manski, C.F. 1993a. "Adolescent Econometricians: How Do Youth Infer the Return to Schooling?", In C. T. Clotfelter and M. Rothschild, eds. "*Studies of Supply and Demand in Higher Education*", pp. 43–57. Chicago: University of Chicago Press.
- Monks, J. (1997). "The impact of college timing on earnings", *Economics of Education Review*, Volume 16, Issue 4, October 1997, pp. 419–423.
- Moretti, E. (2004), "Human Capital Externalities in Cities", In J. V. Henderson and J-F. Thisse, eds. "*Handbook of Regional and Urban Economics*", Vol. IV, Elsevier: North-Holland.
- OECD Employment Outlook 2008, Paris OECD 2008.
- OECD. Education at a Glance 2009, Paris OECD 2008.
- OPM (2009). "Opintotuen rakenteen kehittäminen" (Structural development of student financial aid). Reports of the Ministry of Education, Finland 2009:33.
- OPM (2010) "Ei paikoillanne vaan valmiit, hep!, Koulutukseen siirtymisestä ja tutkinnon suorittamista pohtineen työryhmän muisto" (Memorandum of a working group on entry into education and degree completion), Reports of the Ministry of Education, Finland 2010:11.
- Rauch, J. (1993), "Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities," *Journal of Urban Economics*, 34, pp. 380–400.
- Spence, M. (1973), "Job market signalling", *The Quarterly Journal of Economics*, 87, pp. 355–374.

- Swedish Fiscal Policy Council (2009). "Swedish Fiscal Policy",
www.finanspolitiskaradet.se.
- Thomas, W. S. (1903). "Changes in the age of college graduation",
The Popular Science Monthly, LXIII (June 1903), pp. 159–171.

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 376

**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

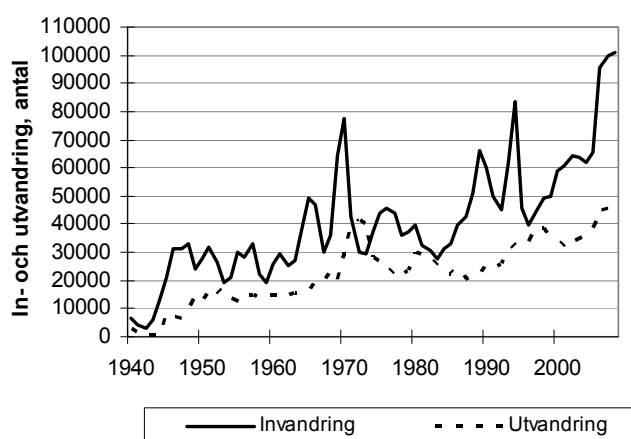
För att vi ska kunna diskutera orsakerna till dagens arbetsmarknadssituation för utrikes födda krävs att vi har en klar bild av hur situationen ser ut i dagsläget. Detta avsnitt beskriver därför översiktligt invandringen till Sverige, sysselsättningsutvecklingen, den förväntade framtida utvecklingen,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

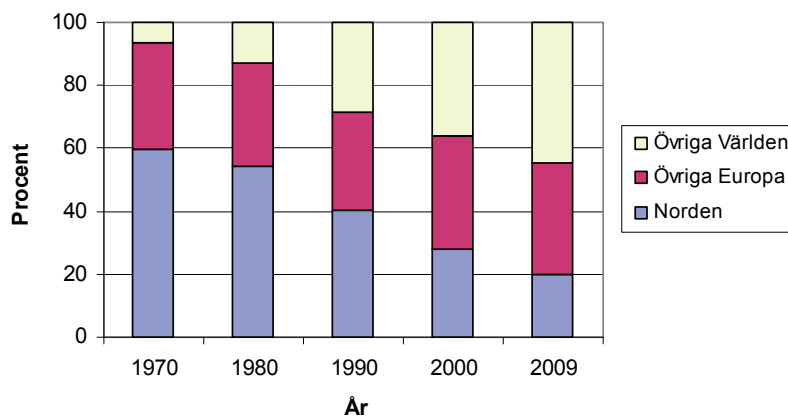
Parallellt med övergången från arbetskrafts- till flyktinginvandring har även anhöriginvandringen ändrat karaktär och ökat i omfattning. Under den inledande fasen av arbetskraftsinvandringen beviljades uppehållstillstånd till familjemedlemmar endast om deras försörjning och bostad var ordnad. Senare 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)).

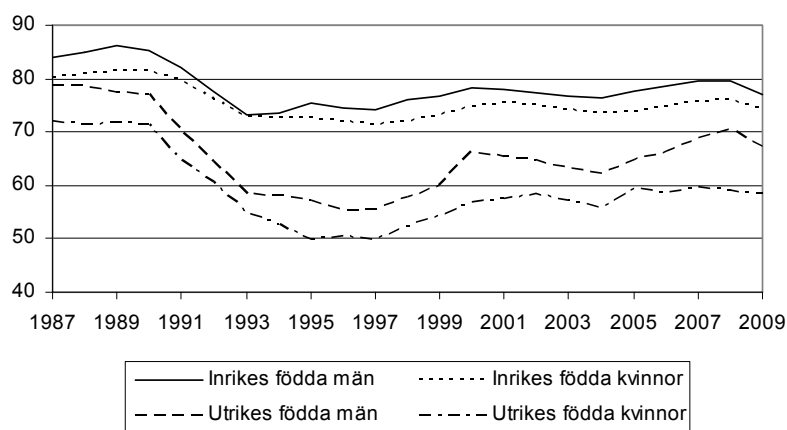
Sammantaget har invandringen till Sverige över tiden förändras dels från arbetskraftsinvandring till flykting- och anhöriginvand-

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



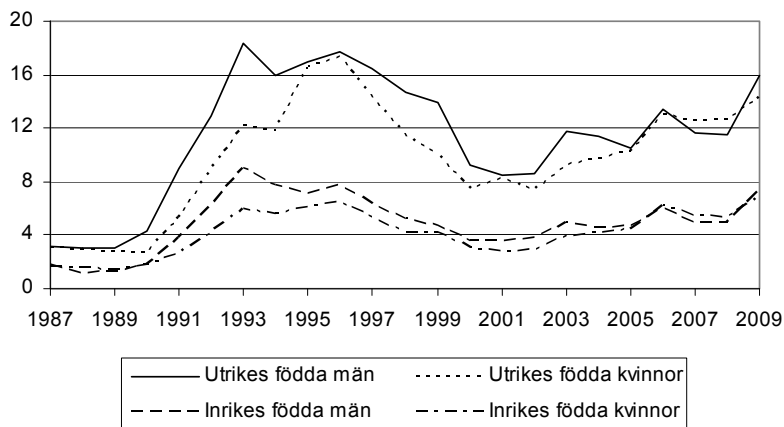
Källa: SCB Arbetskraftsundersökningarna.

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.

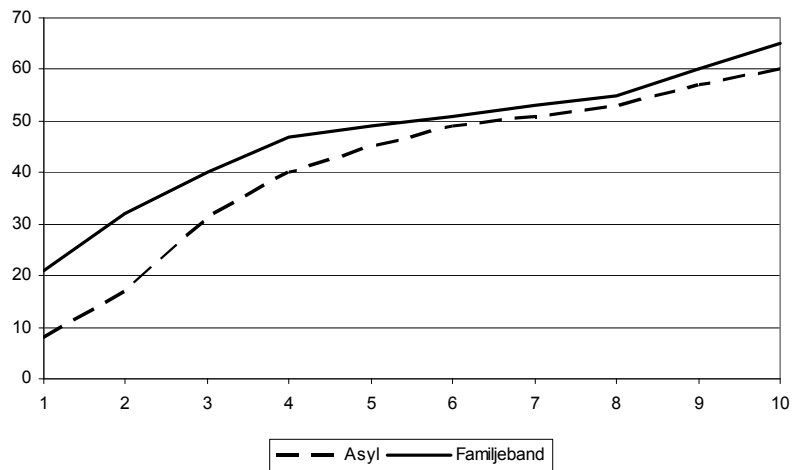
Tabell 2.9 Andel förvärvsarbetande kommunmottagna flyktingar (20–64 år), fördelade efter mottagningsår och antal år efter mottagandet, procent

	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.

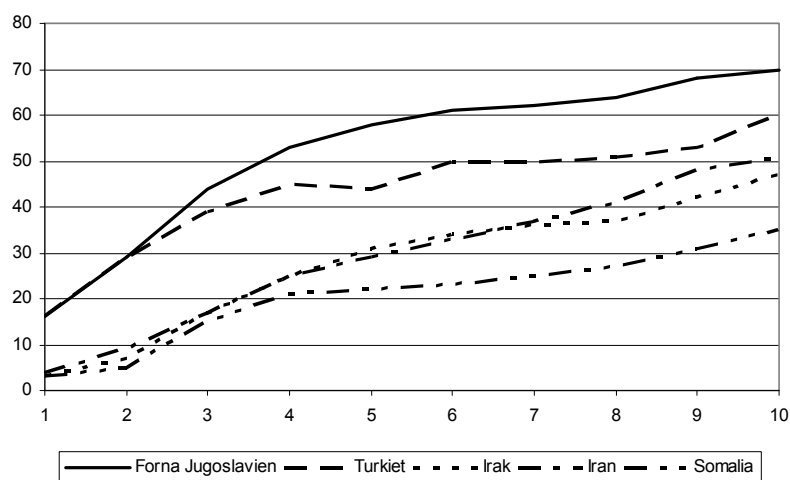
Figur 2.5 Andel sysselsatta åren efter invandringen, invandringsskäl



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.

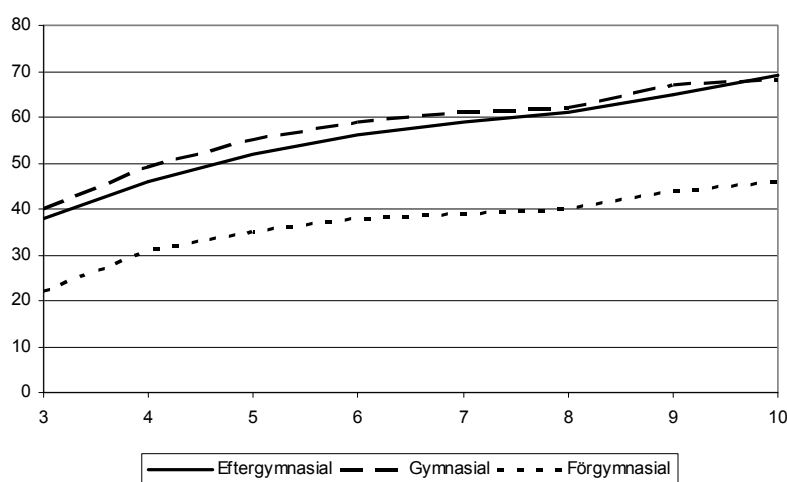
Figur 2.6 Andel sysselsatta åren efter invandringen, födelseland



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).

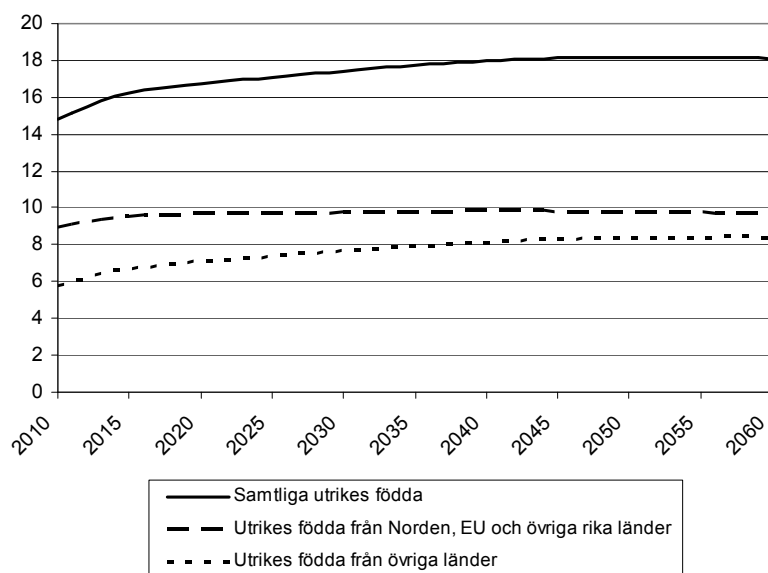
Av tabell 2.10 framgår att andelen sysselsatta är något lägre för andragenerationens invandrare än för de vars båda föräldrar är födda i Sverige, men att skillnaderna är relativt små. När man tolkar dessa siffror bör man dock komma ihåg att många av de andragenerationens invandrare som nu är i yrkesverksam 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 Sydeuropa, 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

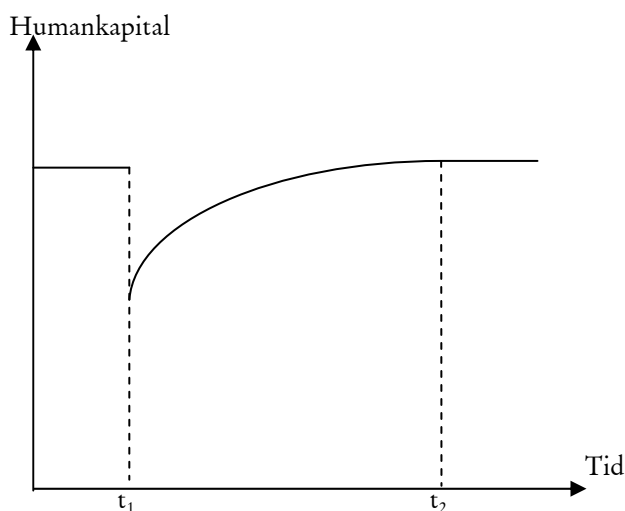
Innan vi diskuterar vad den empiriska forskningen har att säga om orsakerna till de utrikes föddas svaga ställning på den svenska arbetsmarknaden är det lämpligt att kort diskutera dels hur man kan se på migrationsbeslutet och dess effekt på migrantens human-kapital, dels vilka faktorer som man kan tänka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

3.1 Från invandring till arbetsmarknadsetablering

När man analyserar en persons migrationsbeslut utgår man van-
ligen 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 kost-
nader som en flytt medför. Kostnaderna kan bestå av direkta kost-
nader för att migrera, kostnader för att lära sig det nya landets
språk samt även mer svårämbara kostnader förenade med att, till
exempel, tvingas lämna släkt och vänner. Ibland talar man om att
migrationsbeslutet påverkas av så kallade "push" och "pull" fakto-
rer. Med "push" faktorer menar man faktorer i hemlandet som gör
det mer lockande att migrera, som krig, dåliga arbetsmarknads-
utsikter eller andra problem. Med "pull" faktorer menar man fakto-
rer 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

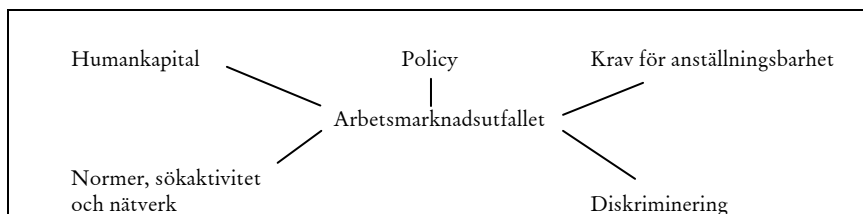
oundvikligt att humankapital förloras vid migrationstillfället, men åtgärder kan sättas in som påskyndar anpassningen och därmed kortar ned tiden mellan tidpunkterna t_1 och t_2 i figuren. Detta är speciellt viktigt om det finns få jobb för personer med låg produktivitet. Målet med sådana insatser bör 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 grupper. 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 motsvarade 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).

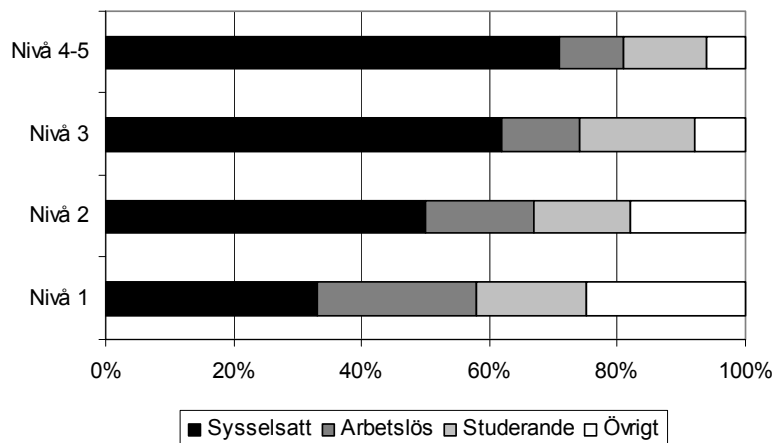
Av tabell 4.8 framgår tydligt att de utrikes födda klarar sig betydligt sämre än de svenskfödda, och att utrikes födda män uppvisar de lägsta resultaten. Det visar sig även att ett antal individfaktorer spelar stor roll. Bland dem som vistats mindre än tre år i Sverige återfinns en majoritet på nivå 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 svensk kunskaper 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 företagens 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. Främst 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 invandartäta områden.³⁸ En viktig fråga är dock om man ska betrakta detta som ett problem. Att bo i ett invandartätt 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 flyktningmottagande 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 boståndsnormen. 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 inlåsningseffekter 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 inlåsningseffekter 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 inlåsningseffekter 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 programmens 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 undanträngningseffekterna 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 anlänt 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

⁶² Se även SOU 2008:58.

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 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).

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

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).

Norge⁶⁴*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.

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

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.

Språkräning:

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.

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.

Finland ⁶⁵

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

⁶⁵ Se Inrikesministeriet (2008).

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 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.

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

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.

Frankrike ⁶⁸

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

⁶⁷ Se OECD (2008).

⁶⁸ Se OECD (2008).

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

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.

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.

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt – om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Muttbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.

40. Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. S.
42. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. Jo.
43. Förundersökningsbegränsning. Ju.
44. Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. Ju.
45. Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. S.
46. Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. N.
47. Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden? En systematisk litteraturoversikt. S.
48. Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturoversikt om förekomst, konsekvenser och vård. S.
49. Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. Ju.
50. Försvarsmaktens helikopterresurser. Fö.
51. Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. U.
52. Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. U.
53. Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om "pojkkrisen". Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Background Paper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. U.
54. Förbättrad återbetalning av studielån. U.
55. Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. IJ.
56. Innovationsupphandling. N.
57. Effektivare planering av vägar och järnvägar. N.
58. Rehabiliteringsrådets delbetänkande. S.
59. Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. Ju.
60. Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering. IJ.
61. Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem. N.
62. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning. Fi.
63. EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. Ju.
64. "Se de tidiga tecknen" – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. U.
65. Kompetens och ansvar. S.
66. Barns perspektiv på jämställdhet i skola. En kunskapsöversikt. U.
67. I rättan tid? Om ålder och skolstart. U.
68. Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller. Ju.
69. Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen. N.
70. Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. + Bilagor + Lättläst + Daisy. IJ.
71. Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag. Ju.
72. Folk rätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning. + Bilaga 7, Svensk manual i humanitär rätt m.m. Fö.
73. Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar. N.
74. Mer innovation ur transportforskning. N.
75. Gymnasial lärlingsutbildning – utbildning för jobb. Erfarenheter efter två års försök med lärlingsutbildning. U.
76. Transportstyrelsens databaser på vägtrafikområdet – integritet och effektivitet. N.
77. Sammanläggningar av landsting – övergångsstyre och utjämning. Fi.
78. Fondverksamhet över gränserna. Genomförande av UCITS IV-direktivet. Fi.
79. Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt. U.
80. Skolan och ungdomars psykosociala hälsa. U.
81. En ny biobankslag. S.
82. Trafikverket ICT. N.

83. Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt.
Jämställdhetsarbete i skolan. U.
84. Hedersrelaterad problematik i skolan
– en kunskaps- och forskningsöversikt.
U.
85. Vem arbetar efter 65 års ålder?
En statistisk analys. S.
86. Personalförsörjningen i ett reformerat försvar. Fö.
87. Skadestånd och Europakonventionen. Ju.
88. Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Fi.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadedånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]
- Förundersökningsbegränsning. [43]
- Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. [44]
- Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. [49]
- Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. [59]
- EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. [63]
- Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller. [68]
- Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag. [71]
- Skadestånd och Europakonventionen. [87]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

Försvarsdepartementet

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]

- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]
- Försvarsmaktens helikopterresurser. [50]
- Folkrätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning. + Bilaga 7, Svensk manual i humanitär rätt m.m. [72]
- Personalförsörjningen i ett reformerat försvar. [86]

Socialdepartementet

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]
- Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. [45]
- Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden? En systematisk litteraturöversikt. [47]
- Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturöversikt om förekomst, konsekvenser och vård. [48]
- Rehabiliteringsrådets delbetänkande. [58]
- Kompetens och ansvar. [65]
- En ny biobankslag. [81]
- Vem arbetar efter 65 års ålder? En statistisk analys. [85]

Finansdepartementet

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
- En reformerad budgetlag. [18]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning. [62]
- Sammanläggningar av landsting – övergångsstyre och utjämning. [77]

- Fondverksamhet över gränserna.
Genomförande av UCITS IV-direktivet. [78]
- Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. [88]

Utbildningsdepartementet

- Skolgång för alla barn. [5]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]
- Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]
- Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]
- Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]
- Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]
- Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. [51]
- Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. [52]
- Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om pojkkrisen. Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Backgroundpaper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. [53]
- Förbättrad återbetalning av studieskulder. [54]
- "Se de tidiga tecknen"
– forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. [64]
- Barns perspektiv på jämställdhet i skola. En kunskapsöversikt. [66]
- I rättan tid? Om ålder och skolstart. [67]
- Gymnasial lärlingsutbildning
– utbildning för jobb. Erfarenheter efter två års försök med lärlingsutbildning. [75]
- Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt. [79]

- Skolan och ungdomars psykosociala hälsa. [80]
- Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt. Jämställdhetsarbete i skolan. [83]
- Hedersrelaterad problematik i skolan
– en kunskaps- och forskningsöversikt. [84]

Jordbruksdepartementet

- Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]
- Bättre marknad för tjänstehundar. [21]
- Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. [42]

Miljödepartementet

- Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
- Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
- En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]
- Prissatt vatten? [17]

Näringsdepartementet

- Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]
- Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]
- Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]
- Utländsk näringsverksamhet i Sverige.
En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. [46]
- Innovationsupphandling. [56]
- Effektivare planering av vägar och järnvägar. [57]
- Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem. [61]
- Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen. [69]
- Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar [73]
- Mer innovation ur transportforskning. [74]
- Transportstyrelsens databaser på vägtrafikområdet – integritet och effektivitet. [76]
- Trafikverket ICT. [82]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt mål-
inriktat arbete på tre samhällsområden. [7]

Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat,
vardagsliv. [16]

Sverige för nyanlända utanför flykting-
mottandet. [37]

Romers rätt – en strategi för romer i Sverige.
[55]

Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering.
[60]

Ny struktur för skydd av mänskliga rättig-
heter. + Bilagor + Lättläst + Daisy. [70]

Kulturdepartementet

Spela samman – en ny modell för statens stöd
till regional kulturverksamhet. [11]

I samspel med musiklivet – en ny nationell
plattform för musiken. [12]

På väg mot en ny roll – överväganden och
förslag om Riksutställningar. [34]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]