

Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbets- marknadsintegration

*Åsa Olli Segendorf
Tommi Teljosuo*

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2011:5*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

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

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23591-1

Förord

I Sverige, liksom i många andra länder, är sysselsättningen bland utrikes födda lägre än bland inrikes födda. Sysselsättningsgraden varierar också mellan olika grupper av invandrare – flyktingar och deras anhöriga är t.ex. arbetslösa i högre grad än andra utrikes födda.

Att stärka invandrarnas ställning på arbetsmarknaden är en viktig samhällsekonomisk fråga samtidigt som möjligheterna att få ett arbete ofta har en avgörande betydelse för den enskildes livssituation. Det är därför naturligt att Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) – med sitt uppdrag att självständigt bidra till att bredda och fördjupa underlaget för samhällsekonomiska avgöranden – intresserar sig för området.

I denna rapport till ESO analyserar Åsa Olli Segendorf och Tommi Teljosuo den forskning som finns och den politik som förs för att förbättra integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden. Författarna fokuserar särskilt på samspelet mellan den politik som bedrivs för alla i samhället och de riktade insatser som görs enbart för utrikes födda. Analysen byggs upp kring betydelsen av tre centrala faktorer – humankapital, förekomsten av trösklar för att komma in på arbetsmarknaden och tillgången till sociala nätverk.

Med utgångspunkt i genomgången av teori och praktik är författarnas allmänna slutsats att dagens integrationspolitik möter en stor del av de behov som finns. Vare sig aktuell forskning eller internationella erfarenheter visar på några väsentliga insatser som uppenbart skulle kunna förbättra integrationen av utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. Detta innebär dock inte att politiken alltid täcker alla behov och alltid är ändamålsenlig. Författarna presenterar en lång rad förslag för en snabbare och bättre integration av utrikes födda på arbetsmarknaden. Bland de viktigare förslagen kan följande nämnas:

- En förenkling av systemet för validering av utbildning och yrkeserfarenhet för att invandrares kunskande och yrkeserfarenhet ska tas tillvara på ett bättre sätt. I dag är det krångligt för många invandrare att få sin kompetens styrkt, och svårt för de ansvariga myndigheterna att systematiskt följa upp och förbättra sitt valideringsarbete.
- En vidgad målgrupp för de statliga etableringsinsatser som i dag finns men riktar sig mot en begränsad del av invandrarna. Många anhöriginvandrare har samma arbetsmarknadsproblem som flyktingar och då bör även de ha rätt till ett bra stöd. En utökning av målgruppen blir särskilt viktigt när kommunerna minskar eller avvecklar sina motsvarande verksamheter.
- Bättre kunskapspridning, normgivning och kostnadseffektivitet i arbetet med att ta emot invandrare i skolåldern. Skolresultatet blir ofta avgörande för hur det senare går på arbetsmarknaden. Det är därför oroande att allt fler av de barn som kommer till Sverige efter skolstartsåldern inte lyckas att få gymnasiebehörighet.
- En översyn av regelverket för föräldraförsäkringen och ett avskaffande av vårdnadsbidraget. Dagens utformning av föräldraförsäkringen och vårdnadsbidraget kan leda till att invandrade kvinnor utan nära koppling till arbetsmarknaden fastnar i utanförskap samtidigt som deras barn kan få sämre förutsättningar för framtida integration då de inte får del av någon förskoleverksamhet.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Robert Erikson, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang ansvarar författarna själva för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten. Det är min förhoppning att rapporten ska utgöra ett bra underlag i den fortsatta diskussionen om integrationspolitikens utformning.

Stockholm i juni 2011

Lars Heikensten
Ordförande för ESO

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	15
1 Inledning.....	21
2 Migration och arbetsmarknadsintegration i Sverige	25
2.1 In- och utvandring växer trendmässigt.....	25
2.2 Skälen för invandring varierar	29
2.3 Den utrikes födda befolkningen är förhållandevis stor	32
2.4 Utrikes födda möter större svårigheter på arbetsmarknaden.....	34
2.5 Utrikes födda har lägre inkomster och färre inkomstförsäkrade	39
2.6 Arbetslösheten varierar mer för utrikes än för inrikes födda	41
2.7 Det finns ett stort outnyttjat arbetskraftsutbud bland utrikes födda.....	44
2.8 Utrikes födda har något lägre utbildningsnivå.....	44
Matchning avseende utbildningsnivå	48
2.9 Arbetslivserfarenheten varierar i hög grad mellan könen.....	50
3 Vad påverkar integrationen på arbetsmarknaden?.....	51

3.1	Humankapital.....	52
3.1.1	Humankapital deprecieras ofta vid migration.....	52
3.1.2	Invandrare behöver fatta nya beslut om investeringar i humankapital.....	54
3.1.3	Statistisk diskriminering har ökat svårigheterna.....	56
3.1.4	Utrikes födda har sämre hälsa.....	59
3.1.5	Incitamenten till arbete och utbildning i välfärdsystemen.....	61
3.1.6	Sent anlända elever har problematisk skolintroduktion.....	63
3.2	Trösklar in på arbetsmarknaden.....	64
3.2.1	Preferensbaserad diskriminering förekommer.....	64
3.2.2	Insiders har fördelar på arbetsmarknaden.....	66
3.2.3	Det finns brister i infrastruktur för bostäder och barnomsorg.....	68
3.3	Nätverk.....	69
3.3.1	Sociala nätverk är betydelsefulla för arbete.....	70
3.3.2	Socioekonomisk segregation kan ge mindre effektiva nätverk.....	75
3.3.3	Skillnader i sociala normer verkar inte vara betydelsefulla.....	77
3.4	Sammanfattande slutsatser om humankapital, trösklar och nätverk.....	79
4	Riktade åtgärder och generell politik för integration idag.....	83
4.1	Insatser för att stärka humankapital.....	84
4.1.1	Riktade insatser för möjligheter till arbete och investeringar i humankapital.....	84
4.1.2	Generell politik för incitament till arbete.....	89
4.1.3	Riktade utbildningsinsatser.....	92
4.1.4	Det generella utbildningssystemet.....	94
4.1.5	Samspelet mellan riktad och generell politik för att stärka humankapital.....	96
4.2	Insatser för att minska trösklar.....	97
4.2.1	Riktade åtgärder för att minska trösklar på arbetsmarknaden.....	98

4.2.2	Generell politik för att minska trösklar på arbetsmarknaden.....	99
4.2.3	Samspelet mellan riktad och generell politik för att sänka trösklar.....	103
4.3	Insatser för att stärka nätverk	104
4.3.1	Riktade arbetsmarknadspolitiska åtgärder och introduktion.....	104
4.3.2	Generell politik för att stärka nätverk.....	107
4.3.3	Samspelet mellan riktad och generell politik för att stärka nätverk	108
5	Politik för arbetsmarknadsintegration	111
5.1	Policyrekommendationer för att tillvarata humankapital och förbättra humankapitalbildningen	112
5.1.1	Samordnad kedja för information, validering och utbildning.....	112
5.1.2	Utvidgad målgrupp för etableringsinsatser inom etableringsreformen.....	116
5.1.3	Bättre mottagande av nyanlända barn och ungdomar i skolsystemet	116
5.1.4	Offentliga försörjningssystem med starkare incitament till arbete.....	117
5.1.5	Språkutbildning.....	119
5.1.6	Erbjudande om hälsokontroll och hälsosamtal för nyanlända.....	119
5.1.7	Prioriteringar av föreslagna åtgärder och diskussion.....	120
5.2	Policyrekommendationer mot trösklar	120
5.2.1	Tillgång till rehabilitering.....	120
5.2.2	Insatser mot diskriminering.....	121
5.2.3	Insatser för ökat företagande.....	123
5.2.4	Tillgång till barnomsorg.....	123
5.2.5	Sociala normer.....	124
5.2.6	Prioriteringar av föreslagna åtgärder och diskussion.....	124
5.3	Policyrekommendationer för nätverk	125
5.3.1	Insatser mot segregation	125
5.3.2	Mentorskap	127

5.3.3	Insatser som medför kontakt med arbetsgivare.....	128
5.3.4	Läsläsningshjälp	128
5.3.5	Prioriteringar av föreslagna åtgärder och diskussion	128
5.4	Sammanfattning av föreslagna åtgärder	129
	Referenser.....	133
	Appendix 1: Migrations- och integrationspolitik i fem länder.....	149
	Appendix 2: Arbetsförmedlingens sökandestatistik.....	165

Sammanfattning¹

Integration är ett område som befinner sig i den politiska hetluften i dagens Sverige. Hur integrationen kan förbättras är en av de centrala politiska frågorna. Området rymmer en hel del värderingar, känslor och förutfattade meningar – vilket kan riskera att skymma faktabaserade slutsatser om problem och möjligheter. Av samma skäl är det av särskild vikt att söka lösningar på integrationsproblem utifrån en bas av kunskap och utvärderingar om vad som fungerar och vad som inte gör det. Syftet med den här rapporten är att utifrån en genomgång av såväl den förda politiken som befintlig forskning dra slutsatser om insatser och åtgärder för en förbättrad integration på den svenska arbetsmarknaden. Rapporten bidrar till litteraturen på området genom att sätta integrationspolitiken i en kontext av både generell och riktad politik i förhållande till de hinder som finns för utrikes föddas arbetsmarknadsinträde. Särskild uppmärksamhet riktas mot samspillet mellan de offentliga insatser som riktar sig till hela befolkningen och de riktade åtgärder som enbart är tillgängliga för utrikes födda och hur de kompletterar och överlappar varandra.

Arbete – ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor

Att ha ett arbete är inte detsamma som att integrationen är ”fullbordad”. Men att kunna försörja sig själv och sin familj är för de allra flesta en förutsättning för att känna sig delaktig i samhället, och utgör därför ett nödvändigt villkor för integration. Med förbättrad arbetsmarknadsintegration avser vi här hur sysselsättningsgraden och inkomsterna för utrikes födda på arbets-

¹ Vi tackar ESO-kansliet och den referensgrupp som har följt arbetet samt Elin Landell och Björn Segendorf för värdefulla synpunkter. Ett särskilt tack till Henrik Emilsson för hjälp med statistik om integrationspolitik i andra länder.

marknaden ska kunna förbättras och närma sig nivåerna för inrikes födda.

Arbetsmarknadsutfallet för utrikes födda i Sverige skiljer sig tydligt från inrikes föddas, sysselsättningsgraden är ca 64 procent jämfört med ca 82 procent för inrikes födda.² Samtidigt är arbetslösheten betydligt högre bland utrikes födda. Men bilden är heterogen. Skillnaderna mellan olika grupper av utrikes födda är stora, där till exempel personer födda utanför Europa, flyktingar och deras anhöriga i högre grad är arbetslösa än andra. Svårigheter på arbetsmarknaden är självklart ett problem för den enskilde personen och dennes familj, men också kostsamt för samhället som helhet.

Sverige är inte så avvikande

Invandringen till Sverige har ökat under senare år, men inte mer än vad som är fallet för andra liknande länder. I till exempel Danmark och Norge har ökningen varit betydligt större. Det är heller inte så att invandringen är markant högre till Sverige jämfört med till andra jämförbara länder i Europa. Vad som däremot utmärker Sverige är att vi har en förhållandevis hög andel skyddsbehövande och deras anhöriga bland invandrarna, en invandring som inte är matchad mot en omedelbar efterfrågan på arbetsmarknaden utan har sin grund i en önskan att hjälpa människor i behov av en fristad. Sverige har också en totalt sett högre andel utrikes födda i relation till den totala befolkningen än de flesta andra OECD-länder. Om man tar hänsyn till de nämnda skillnaderna i invandringens sammansättning och omfattning är skillnaderna mellan länder i sysselsättningsgraden hos utrikes födda påfallande små.

Att bygga upp och riva ned – humankapital, trösklar och nätverk

För att förstå varför utrikes föddas integration på arbetsmarknaden kan vara problematisk kan tre huvudförklaringar identifieras. Den första gruppen faktorer handlar om de invandrades *humankapital* som påverkar vilka kvalifikationer arbetsgivarna uppfattar att personen har. Osäkerhet kring kvalifikationer kan göra att

² SCB AKU 2010 i åldersgruppen 20-64.

potentiella arbetsgivare väljer bort vissa personer. När man flyttar till ett annat land kan det också vara svårt att till fullo utnyttja allt det kunnande man bär med sig. Kunskapen kan t.ex. vara land- eller språkspecifik och därför av lägre eller inget värde i ett annat land. Det är därför viktigt att så snabbt som möjligt efter invandringen värdera och översätta befintligt humankapital för att bevara värdet som redan byggts upp, och att samtidigt underlätta uppbyggande av nytt humankapital för att komplettera och uppdatera kunskaperna så att de kan matchas även på den svenska arbetsmarknaden. Den andra förklaringsfaktorn handlar om *trösklar på arbetsmarknaden*. Dessa trösklar, som exempelvis kan bestå i olika former av diskriminering eller att det är höga löner även för enkla arbeten, försvårar för utrikes födda att ta sig in på arbetsmarknaden. Den tredje förklaringsfaktorn är *nätverk*. Information om lediga arbeten och rekommendationer förmedlas ofta genom personliga kontakter. Nyanlända invandrare har av förklarliga skäl oftast ytterst begränsade nätverk, och för personer som är bosatta i starkt segregerade bostadsområden, med en hög andel arbetslösa, kan det vara svårt att bygga upp ett nätverk som är effektivt ur arbetsmarknadssynpunkt.

Ett mycket viktigt perspektiv i integrationsprocessen är hur det mottagande samhället tar emot invandrare. Hur väl rustade invandrare än är för att möta den svenska arbetsmarknaden är av avgörande betydelse hur personerna blir mottagna. Integrationsprocessen involverar hela samhället. Alla som verkar både på arbetsmarknaden och på andra arenor i samhället måste bidra till integration. Det är på inget sätt en fråga enbart för de utrikes födda.

Integrationspolitikens olika åtgärder syftar till att minska de nämnda problemen och ge utrikes födda bättre förutsättningar på arbetsmarknaden. Integrationspolitikens mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Stora skillnader mellan inrikes och utrikes födda vad gäller sysselsättning och arbetslöshet indikerar att målet om lika möjligheter inte har nåtts, åtminstone inte på arbetsmarknaden. För att påverka integrationen kan insatser antingen riktas endast till utrikes födda eller grupper av utrikes födda (riktade åtgärder), eller vända sig till befolkningen som helhet utan att göra åtskillnad på ursprung (generell politik). Riktade åtgärder som t.ex. grundläggande språkundervisning kan vara lämpliga särskilt under den första tiden i landet när skillnaderna mellan inrikes och utrikes

födda är som störst. Generell politik som vänder sig till personer oavsett bakgrund som har behov av stöd av visst slag, exempelvis bostads-, arbetsmarknads- och utbildningspolitik, är det huvudsakliga integrationspolitiska verktyget efter den initiala tiden. Rapporten kartlägger den förda politiken i Sverige i syfte att identifiera eventuella luckor och brister som minskar dess effektivitet. De åtgärder som föreslås i rapporten bygger på denna kartläggning.

Integrationspolitiken är inte generellt misslyckad, men har potential att förbättras

De generella och riktade åtgärderna behöver såväl komplettera varandra som vara träffsäkra och effektiva var och en för sig för att kunna möta identifierade behov. Vi finner att så också ofta är fallet – integrationspolitiken är inte så misslyckad som generaliseringar ibland hävdar. På det övergripande planet stämmer integrationspolitikens inriktning och metoder huvudsakligen överens med det tillgängliga kunskapsunderlaget i form av forskning, utvärderingar och internationell erfarenhet. Däremot finns stort utrymme för processförbättringar. I rapporten pekar vi ut ett antal åtgärder som vi bedömer kan förbättra arbetsmarknadsintegrationen. Av dessa vill vi särskilt framhålla fem förslag som vi tycker är särskilt angelägna för att öka politikens effektivitet och träffsäkerhet och förbättra resultaten och utfallet på arbetsmarknaden.

1. Validering av utländska utbildningar och yrkeskunnande är ett sätt att på ett trovärdigt sätt verifiera befintligt kunnande, så att arbetsgivare kan jämföra den med kompetensen hos arbetssökande med svensk utbildning eller erfarenhet. Idag är informationen om validering och erkännande av yrkeskunnande och utländska utbildningar svåröverskådlig. Olika funktioner är delegerade till lokala lärosäten och branschorgan. Detta ger en fragmenterad och svåröverblickbar informationsstruktur som försvårar valideringen.. Det medför att valideringen ofta fördröjs eller uteblir, och att matchningen mellan faktisk kompetens och arbetsgivares efterfrågan blir mindre effektiv. *Vi föreslår därför bland annat att det skapas en "single point of entry", det vill säga en distinkt ingång till information om validering och möjligheter till*

kompletterande utbildningar, oavsett nivån eller syftet med valideringen.

2. Rätten till särskilda arbetsmarknadsinsatser i samband med invandringen bör i idealfallet baseras på en individuell bedömning snarare än på skälet till uppehållstillstånd. För närvarande har staten tagit ett särskilt ansvar för insatser för skyddsbehövande och vissa av deras anhöriga. Många andra anhöriginvandrare delar dock samma egenskaper och har liknande utfall på arbetsmarknaden.³ I en internationell jämförelse är målgruppen för särskilda etableringsinsatser relativt snäv i Sverige. *Mot denna bakgrund föreslår vi att även andra anhöriginvandrare bör erbjudas till exempel etablerings-samtal och etableringsplan hos Arbetsförmedlingen.*
3. Ett väl fungerande mottagande av nyanlända barn och ungdomar i skolan är av stor vikt för deras framtida möjligheter att utbilda sig vidare och att söka sig ut på arbetsmarknaden. Samtidigt är den stigande andelen nyanlända elever som inte når gymnasiebehörighet i grundskolan oroande. Många skolor och skolhuvudmän har svårigheter med att följa de befintliga skolförfattningarnas krav på likvärdig undervisning även för nyanlända elever. *Vi föreslår att författningsregleringen på området ses över i syfte att uppnå bättre skolresultat och större likvärdighet mellan olika skolor och kommuner. Skolverket bör ta fram ytterligare praktisk handledning om fungerande metoder för mottagande av utrikes födda barn och ungdomar i skolorna baserade på både svenska och internationella erfarenheter. Vidare föreslår vi att Skolverket tillförs resurser för ett riktat stöd till kommuner med ett stort mottagande av barn i skolåldern i syfte att underlätta en omställning och kvalitetshöjning av mottagandet.*
4. Utformningen av föräldraförsäkringen minskar incitamenten till arbete och skapar inlåsnings effekter. Trots goda intentioner fungerar föräldrapenningen ofta som en kvinno- och fattigdomsfälla för utrikes födda kvinnor som saknar arbete och inte har kommit in i inkomstprövade försäkrings-system. *Vi föreslår att möjligheterna och lämpligheten att relatera antalet föräldrapenningdagar till barnets ålder vid inflyttning till Sverige utreds. Vidare föreslår vi att vårdnas-bidraget avskaffas.*

³ Hög andel lågutbildade, hög grad av humankapitaldepreciering, hög utsatthet för diskriminering, hög andel outsiders.

5. Arbetsgivaren är huvudansvarig för arbetsinriktad rehabilitering i Sverige. Försäkringskassans rehabiliteringsinsatser riktar sig i första hand till dem som uppbär sjukpenning. För personer som varken har en arbetsgivare eller har upparbetat en rätt till sjukpenning är alltså ansvaret för arbetsinriktad rehabilitering inte klarlagt. *Vi föreslår att möjligheterna till arbetsinriktad rehabilitering för personer som saknar arbete och SGI ses över.*

Summary⁴

Integration is an area of hot political debate in Sweden today. How to improve integration is one of the key political issues. The area embodies a whole range of values, feelings and preconceived ideas that risk obscuring the fact-based conclusions concerning problems and opportunities. For the same reason, it is particularly important to seek solutions to integration problems that build on a body of knowledge and evaluations of what works and what does not. The purpose of this report is to draw conclusions about initiatives and measures to improve integration in the Swedish labour market based on a review of the policies pursued and existing research. This report contributes to the literature in the field by placing integration policy in a context of both general and targeted policies in relation to barriers to labour market entry for foreign-born people. Particular attention is paid to the interplay between the public initiatives aimed at the entire population and the targeted measures that are only available for foreign-born people, and how they complement and overlap each other.

Work – a necessary but insufficient prerequisite

Having a job does not mean that integration has been achieved. But for most people, being able to support themselves and their families is a prerequisite for feeling that they are part of the community, and thus is a necessary prerequisite for integration. Improved labour market integration in this context refers to how the employment rate and incomes for foreign-born people in the

⁴ We would like to thank the ESO secretariat and the reference group that has followed this study. We would also like to thank Elin Landell and Björn Segendorf for their valuable comments. A special thank you to Henrik Emilsson for helping us with the statistics on integration policies in other countries.

labour market can be improved and approach the levels for people born in Sweden.

The labour market outcome for foreign-born people in Sweden differs significantly from that of Swedish-born people: the employment rates are 64 per cent and 82 per cent respectively.⁵ Moreover, unemployment is considerably higher among foreign-born people. But the picture is heterogeneous; the differences between different groups of foreign-born people are considerable. For example, the unemployment rate is higher among people born outside Europe, refugees and their families than among others. Labour market difficulties are obviously a problem for the individual and their family but also costly for society as a whole.

Sweden is not so divergent

Immigration to Sweden has increased in recent years but no more so than to other similar countries. In Denmark and Norway, for example, the increase has been significantly larger. Neither is immigration to Sweden markedly higher than immigration to other comparable European countries. However, what distinguishes Sweden is a relatively large proportion, among the immigrant population, of people in need of protection and their family members, a type of immigration that does not match an immediate labour market demand but that stems from the desire to help people who need a place of refuge. Sweden also has an overall larger proportion of foreign-born people in relation to the total population than most other OECD countries. If we take into account these differences in the level and composition of immigration, the differences between countries in terms of the employment rate for foreign-born people are remarkably small.

Building up and tearing down – human capital, thresholds and networks

To understand why the integration of foreign-born people in the labour market may be problematic, three main reasons can be identified. The first group of factors involves the immigrants' *human capital*, and influences which qualifications employers

⁵ Statistics Sweden, 2010 Labour Force Surveys of the 20–64 age group.

perceive the person as having. Uncertainty about qualifications may result in potential employers rejecting certain people. When people move to another country, it may also be difficult for them to fully use all the knowledge and skills they possess. Knowledge, for example, may be country- or language-specific and hence of less or no value in another country. It is therefore important that existing human capital is assessed and translated as soon as possible after immigration so as to maintain the value that has already been built, and at the same time facilitate the building of new human capital to complement and update knowledge and skills to enable them to be matched in the Swedish labour market. The second factor is related to *labour market thresholds*. These thresholds, which may include different types of discrimination or high pay levels even for simple jobs, make it difficult for foreign-born people to gain a foothold in the labour market. The third factor is *networks*. Information about job vacancies and recommendations is often obtained through personal contacts. For obvious reasons, newly arrived immigrants often have extremely limited networks, and for people living in highly segregated housing areas with high levels of unemployment it can be difficult to build up a network that is effective from a labour market perspective.

A very important aspect of the integration process is how the receiving society receives immigrants. Regardless of how well equipped immigrants are to meet the Swedish labour market, how they are received is of crucial importance. The integration process involves the whole of society and all actors in the labour market and other arenas of society must contribute to integration. In no way is it only an issue for the foreign-born.

The various integration policy measures aim to reduce the problems outlined above and to offer foreign-born people better labour market opportunities. The objective of integration policy is equal rights, obligations and opportunities for all, regardless of ethnic or cultural background. Major differences between Swedish- and foreign-born people as regards employment and unemployment indicate that the objective of equal opportunities has not been achieved, at least not in the labour market. To have an influence on integration, measures can either target foreign-born people only, or groups of foreign-born people (targeted measures), or the population as a whole without distinction of origin (general policies). Targeted measures, such as basic language training, may be appropriate especially in the initial period in the country when the differences are greatest. General policies targeting people,

regardless of their background, who need particular types of support – such as housing, labour market and education policies – are the main integration policy instruments after the initial period. The report analyses the policy pursued in Sweden with the aim of identifying possible gaps and shortcomings that reduce its effectiveness. The measures proposed in the report are based on this analysis.

Integration policy is not an overall failure but has the potential for improvement

To meet the needs that have been identified, the general and targeted measures need to complement each other while being appropriate and effective individually. We also find that this is often the case – integration policy is not the failure that generalisations sometimes make it out to be. Overall, the direction and methods of integration policy are, by and large, in line with the knowledge base that is available in the form of research, evaluations and international experience. However, the scope for improving processes is great. The report points to a number of measures that, in our assessment, can enhance labour market integration. We would like to especially highlight five proposals we believe are particularly important to enhance the effectiveness and appropriateness of the policy and to improve labour market outcomes and performance.

1. Validation of foreign studies and vocational skills is a reliable means of verifying existing know-how so that employers can compare it with that of applicants with a Swedish education or experience. Today, information on validation and recognition of professional expertise and foreign studies is difficult to understand. Various functions are delegated to local higher education institutions and trade organisations. This produces a fragmented information structure that is hard to grasp and makes validation difficult. This means that validation is often delayed or does not occur, and that the matching of the actual skills with employer demand is less effective. We propose, for example, the establishment of a single point of entry, i.e. a clear entry point for information on validation and supplementary education opportunities, regardless of the level or purpose of the validation.

2. Ideally, the right to special labour market measures in connection with immigration should be based on an individual assessment rather than on the grounds for a residence permit. At present, the state has taken a special responsibility for measures for people in need of protection and some of their relatives. Many other close relative immigrants, however, have the same characteristics and similar labour market outcomes.⁶ In an international comparison, the target group for special introduction activities is defined relatively narrowly in Sweden. *Against this background, we propose that other close relative immigrants should also be offered support such as establishment dialogues and introduction plans conducted by the Swedish Public Employment Service.*
3. The reception of newly arrived children and young people in schools plays a crucial role in their future education and employment prospects. At the same time, the growing proportion of newly arrived pupils in compulsory school who fail to qualify for entry into upper secondary school is cause for concern. Many schools and education authorities find it difficult to follow the current requirements of the education statutes for equal quality education also for newly arrived pupils. *We propose that the statutory regulations in this area be reviewed in order to achieve improved educational outcomes and greater equivalence between different schools and municipalities. The National Agency for Education should produce an additional practical manual of effective methods for the reception of foreign born children and young people in schools, based on both Swedish and international experiences. Moreover, we propose that the National Agency for Education be allocated resources for targeted support to municipalities receiving a large number of school-age children to help them to adjust and enhance the quality of reception.*
4. The design of parental insurance reduces the incentives to work and creates lock-in effects. Despite good intentions, parental benefits are often a poverty trap and a trap for women born abroad who are out of work and have not qualified for means-tested insurance systems. *We propose that the possibilities and appropriateness of relating the number of parental benefit days to the child's age on arrival in Sweden be*

⁶ Large proportion of low-educated people, high degree of human capital depreciation, high proportion of outsiders.

examined. Furthermore, we propose that the child-raising allowance be abolished.

5. The employer has the main responsibility for occupational rehabilitation in Sweden. The rehabilitation measures offered by the Swedish Social Insurance Agency are primarily for people receiving sickness benefit. For people without an employer or who have not accrued entitlement to sickness benefit, responsibility for occupational rehabilitation is unclear. *We propose that occupational rehabilitation entitlements for people without work or a sickness benefit qualifying income be reviewed.*

1 Inledning

I Sverige har utrikes födda en lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än inrikes födda. Utfallet skiljer sig åt mellan olika grupper av utrikes födda, till exempel är personer som är flyktingar och deras anhöriga födda utanför Europa i högre grad arbetslösa än andra. Detta är ett problem både för den enskilde personen och dennes familj och för samhället. Integrationspolitiken är därmed ett av de viktigare politiska områdena i dagens Sverige och hur den ska utformas och förbättras är en av de centrala politiska frågorna.

Syftet med den här rapporten är att utifrån en genomgång av såväl den förda politiken som befintlig forskning dra slutsatser om insatser och åtgärder för en förbättrad integration på den svenska arbetsmarknaden. Med förbättrad arbetsmarknadsintegration avser vi här hur sysselsättningsgraden och inkomsterna för utrikes födda på arbetsmarknaden ska kunna förbättras och närma sig den för inrikes föddas. Rapporten bidrar till litteraturen på området genom att sätta integrationspolitiken i en kontext av både generell och riktad politik i förhållande till de hinder som finns för utrikes föddas arbetsmarknadsinträde. Samspelet mellan de offentliga insatser som riktar sig till hela befolkningen och de riktade åtgärder som enbart är tillgängliga för utrikes födda ägnas också särskild uppmärksamhet, och eventuella luckor eller överlapp dem emellan identifieras och förslag på hur de ska åtgärdas presenteras.

Anledningen till att vi har valt att betona samspelet mellan generell politik och riktade åtgärder är detta samband är centralt i den förda integrationspolitiken liksom för svensk politik i allmänhet. Detta framgår tydligt av att regeringen anger att målen för integrationspolitiken i huvudsak ska hanteras inom ramen för de generella välfärdssystemen och insatserna som riktar sig till hela befolkningen. Dessa ska, där det är relevant, kompletteras med individuellt behovsprövade insatser. Åtgärder som riktar sig till invandrare på grund av att de är födda utomlands ska endast

användas som komplement och bara under den första tiden i Sverige.

Enligt vårt sätt att se det ligger nyckeln till att förstå utrikes föddas integration på arbetsmarknaden i deras humankapital och hur det värderas, vilka trösklar som finns vid inträdet på arbetsmarknaden och vilka nätverk som ger tillgång till information och arbetsmarknader. Vår utgångspunkt är att vi alla, såväl inrikes som utrikes födda, väger ekonomiska, sociala och känslomässiga kostnader och intäkter mot varandra då vi fattar beslut om arbete, utbildning och boende. Var en person är född eller ett formellt skäl till uppehållstillstånd avgör inte en persons möjligheter på arbetsmarknaden. Vi utgår från att personer med tillgång till adekvat information förstår vad som är bäst för dem och kan fatta beslut utifrån denna. Detta ska dock inte tolkas som att beslutssituationen är enkel eller att misstag inte begås. Tvärtom, beslutssituationen är ofta komplex. Alla måste väga kortsiktiga och långsiktiga för- och nackdelar mot varandra. Människor måste ofta fatta beslut på grundval av ofullständig information och ibland även felaktig information. Det är inte heller alltid möjligt att överblicka alla konsekvenser av olika möjliga val.

I rapporten har vi valt att betrakta invandringens sammansättning som given. Ett sätt att förbättra arbetsmarknadsintegrationen, som ibland föreslås i debatten, är att påverka invandringens sammansättning och storlek genom att främja arbetskraftsinvandring och att minska flyktning- och anhöriginvandring. Detta är dock en fråga som i grunden avgörs utifrån politiska värderingar och som faller utanför ramen för vår ESO-rapport.

Ett annat sätt att förbättra integrationen på arbetsmarknaden är att stimulera den generella efterfrågan på arbetskraft i ekonomin. Vi har dock valt att avgränsa rapporten även från denna frågeställning eftersom en generell stimulans av arbetskraftsefterfrågan i första hand kan betraktas som allmänt efterfrågestimulerande politik. Det är med andra ord inte ett verktyg i den integrationspolitiska verktygslådan.⁷

Ytterligare en avgränsning är att vi studerar främst arbetsmarknadssituationen för utrikes födda, inte för personer med utländsk bakgrund som är födda i landet. En av orsakerna till det är

⁷ Bland andra Långtidsutredningar, Finanspolitiska rådet, Institutet för Arbetsmarknads-
politisk utvärdering (IFAU) och Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har
publicerat kunskapsunderlag för effektiv policyutformning på området.

att de utmaningar som barn till invandrare ställs inför på arbetsmarknaden till stor del är desamma som för barn till infödda svenskar i ogynnsamm socioekonomisk ställning. Frågan om insatsernas ändamålsenlighet i det avseende förtjänar större utrymme än vad som medges i denna rapport. De insatser som är bra för utrikes födda föräldrar är ofta också bra för deras barn. Situationen för andra generationens invandrare har tidigare analyserats ur olika aspekter och bör också på olika sätt analyseras vidare.

Rapporten är uppdelad i fyra kapitel. Vi börjar i kapitel 2 med en översikt över den utrikes födda befolkningen och dess arbetsmarknadsintegration i Sverige. I kapitel 3 går vi igenom ekonomisk teori och empiri av relevans för arbetsmarknadsintegration. Vi kartlägger ett antal faktorer som kan skilja utrikes födda från inrikes födda och som kan påverka utfallet. Hur riktade åtgärder respektive generell politik påverkar dessa faktorer diskuteras i kapitel 4. Slutligen diskuterar vi i kapitel 5 vilka lärdomar som kan dras och vilka insatser som kan bidra till en förbättrad integration. En utblick mot ett antal andra länders immigrations- och integrationspolitik görs i appendix 1.



2 Migration och arbetsmarknadsintegration i Sverige

Det finns betydande skillnader i arbetsmarknadsanknytningen mellan inrikes och utrikes födda. Här beskriver vi hur invandringen har sett ut under tidigare år och hur sysselsättnings- och utbildningssituationen är. Utfallet på arbetsmarknaden varierar för personer som har invandrat av skilda skäl, och resultaten pekar mot att vistelsetiden i Sverige har särskilt stor betydelse för arbetsmarknadsutfallet, liksom ålder vid invandringen och ursprungsregion. Övergripande går det att dra slutsatsen att integrationen på arbetsmarknaden oftare är ett problem för flyktingar och anhöriga men mer sällan för arbetskraftsinvandrare.

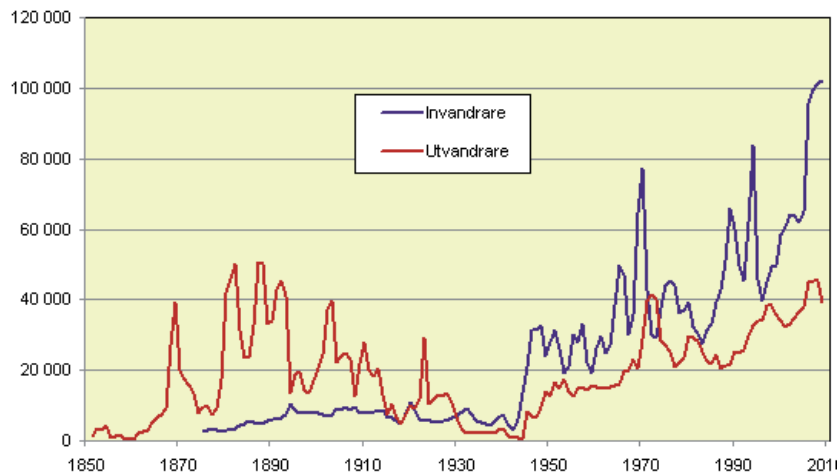
2.1 In- och utvandring växer trendmässigt

Sverige övergick på 1930-talet från att i huvudsak vara ett utvandringsland till att vara ett invandringsland, bland annat beroende på återinvandring från Nordamerika. Under och efter andra världskriget tog Sverige emot krigsflyktingar från Europa, men från andra hälften av 1940-talet kom invandringen att domineras av arbetskraft. Från 1970-talets mitt förändrades invandringen gradvis. En större del av invandringen motiverades av humanitära skäl och invandrarna kom från andra länder än tidigare, bland annat Latinamerika och Iran. Vid mitten av 1990-talet dominerades invandringen av skyddsbehövande⁸ och följdinvandring av nära anhöriga från främst det forna Jugoslavien,

⁸ Med skyddsbehövande avses här de som fått uppehållstillstånd som flyktingar, alternativt skyddsbehövande eller övriga skyddsbehövande, samt de som tidigare fått uppehållstillstånd av motsvarande skäl i den tidigare utlänningslagen.

Mellanöstern samt Somalia. Sedan Sverige gick med i EES och därmed EU:s gemensamma arbetsmarknad har invandringen från övriga EU och EES ökat kraftigt. Historiskt sett har invandringen varierat kraftigt från år till år. Figur 2.1 visar att trenden sedan 1940-talet har varit en successivt ökande in- och utvandring.⁹

Figur 2.1 Invandring och utvandring i Sverige 1851-2009 (antal personer per år)



Källa: SCB (2009).

En internationell jämförelse visar att invandringen till Sverige under 2000-talet har varit av ungefär samma omfattning och utvecklats på samma sätt som den till andra industrialiserade länder. Mellan åren 2003 och 2008 ökade invandringen av permanent karaktär i OECD-länderna med i genomsnitt 53 procent. Ökningen till Sverige under samma period var något lägre, 48 procent. Den permanenta migrationen till OECD-länderna 2008 motsvarade i genomsnitt knappt 0,7 procent av befolkningen, vilket kan jämföras med att invandringen till Sverige motsvarade ca 0,8 procent av befolkningen.¹⁰

⁹ Migrationsverket.

¹⁰ OECD (2010).

Många mått på invandring

Det finns flera olika sätt att mäta bruttoinvandringen. Tre förekommer i denna skrift.

Statistiska Centralbyrån redovisar invandring på basis av folkbokföringen. Den största enskilda invandrargruppen i SCB:s statistik över *den sammanlagda invandringen* är svenskar som återvänder efter att ha varit bosatta utomlands. Personer med uppehållstillstånd för kortare tid än ett år folkbokförs normalt inte i Sverige, och ingår därmed inte.

Migrationsverket registrerar *uppehållsrätter för medborgare i EU och EES som stannar mer än tre månader samt uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare*. Eftersom nordbor inte behöver registrera uppehållsrätt, ingår de inte i Migrationsverkets statistik, inte heller återvändande svenska medborgare. Däremot ingår personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd för studier och kortvariga besök.

Invandring av permanent typ är ett av OECD använt standardiserat mått på migration som inte är av uppenbart tidsbegränsad karaktär. Studenter, personer med uppehållstillstånd för kortvariga besök och personer med arbetstillstånd för kortare tid än ett år är alltid borträknade. Andra tidsbegränsade uppehållstillstånd ingår om det finns en teoretisk möjlighet att förlänga tillståndet obegränsat, medan permanenta uppehållstillstånd och uppehållsrätter för EU- och EES-medborgare alltid ingår.

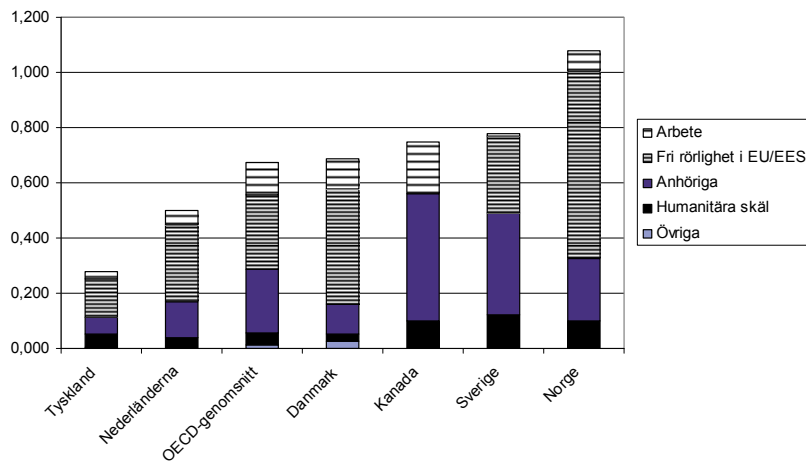
Nettoinvandring är ytterligare ett mått, som dock inte används i denna rapport. Den anger antalet personer som folkbokförts som inflyttade till Sverige minus antalet personer som folkbokförts som utflyttade.

Beroende på vilket mått som används, uppgick invandringen till Sverige 2008 till följande:

Sammanlagd invandring enligt SCB	101 171
Beviljade uppehållstillstånd och uppehållsrätter enligt Migrationsverket	90 021
Invandring av permanent typ enligt OECD	72 107
Nettoinvandring enligt SCB	55 877

Migrationen i Sverige är särskilt intressant att jämföra med några andra OECD-länder som har liknande socialt välfärdssystem. Här har vi valt Danmark, Nederländerna, Norge, Kanada och Tyskland som i detta avseende jämförbara länder. Som framgår av figur 2.2 låg invandringen av permanent typ till Norge på drygt 1 procent av befolkningen i landet. Danmark, Kanada och Sverige låg på mellan 0,7 och 0,8 procent, vilket är i linje med genomsnittet för OECD-länderna. Tyskland hade den lägsta invandringen i gruppen med drygt en kvarts procent av befolkningen.

Figur 2.2 Permanent migration efter invandringskategori 2008 (procent av befolkningen)¹¹

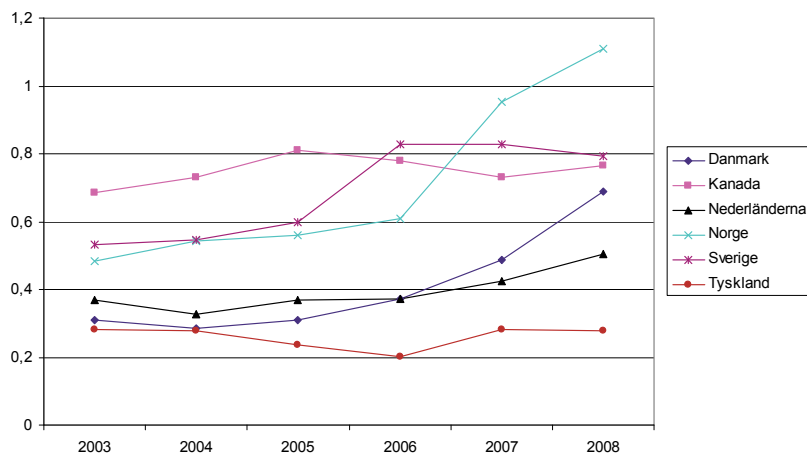


Källa: OECD (2010).

Som framgår av figur 2.3 så har den sammanlagda invandringen av permanent typ ökat under perioden 2003 till 2008 i länderna i nordvästra Europa. I förhållande till befolkningen har invandringen till Norge mer än fördubblats. Något mer överraskande kan vara att den totala invandringen till Danmark också har ökat kraftigt. Även i Nederländerna och Sverige har invandringen ökat, men i mindre omfattning. I Kanada och Tyskland har invandringen däremot varit stabil under perioden.

¹¹ Endast Danmark och Kanada redovisar anhöriga till arbetskraftsinvandrare separat. I de andra länderna ingår anhöriga till arbetskraft i kategorin "andra anhöriga".

Figur 2.3 Invandring av permanent typ i förhållande till befolkningen 2003-2008 (procent)



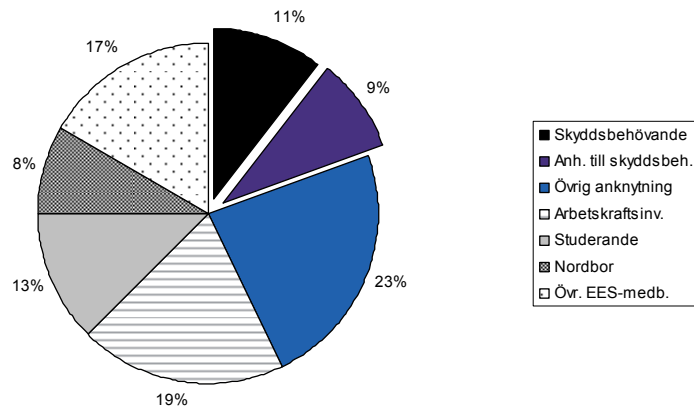
Källa: OECD (2010), CIA World Factbook.

2.2 Skälen för invandring varierar

Knappt 60 procent av alla som flyttade till Sverige under 2009 var arbetskraftsinvandrare, studerande, nordbor och andra EES-medborgare. Bland dessa återfinns migration av såväl tidsbegränsad som mer permanent karaktär. Skyddsbehövande och deras anhöriga som ansökt om uppehållstillstånd inom två år från anknytningspersonens ankomst utgör målgruppen för statliga etableringsinsatser. Figur 2.4 visar att strax över 20 000 (motsvarande 20 procent) av de cirka 102 000 personer som flyttade till Sverige tillhörde denna grupp under 2009. Drygt 20 procent av uppehållstillstånden avsåg övrig anhöriginvandring. I denna kategori ingår invandring med anledning av giftermål med svenska medborgare och andra som är permanent bosatta i landet. Även adoptivbarn och medföljande familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ingår i anhöriginvandringen.¹²

¹² Migrationsverket (2010).

Figur 2.4 Sammanlagd invandring till Sverige efter invandringskäl 2009 (procent)¹³



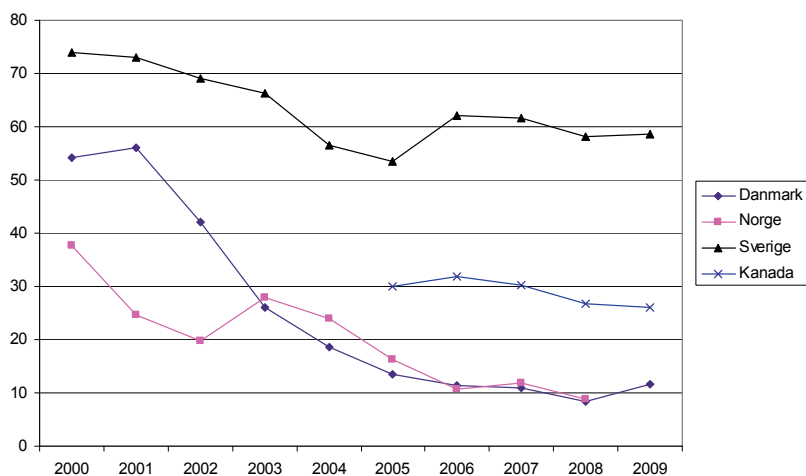
Källa: Migrationsverket (2010), SCB (2009), exklusive återvändande svenska medborgare.

Invandringen till olika länder har olika sammansättning. Som framgick av figur 2.2, stod humanitära skäl för omkring 15 procent av invandringen av permanent typ i Kanada, Sverige och Tyskland, knappt 10 procent i Nederländerna och Norge samt 4 procent i Danmark. I Kanada svarade arbetskraftsinvandrare för ungefär en fjärdedel av den permanenta invandringen, medan arbetskraftsinvandring till Sverige av permanent typ från länder utanför EU/EES var låg 2008. Den fria rörligheten inom EU och EES stod för över 60 procent av den permanenta invandringen till Danmark och Norge, cirka hälften av invandringen till Nederländerna och Tyskland och drygt en tredjedel till Sverige. Nästan hälften av den permanenta invandringen till Sverige bestod av anhöriga. Det var något högre än OECD-snittet, och betydligt högre än i de övriga här valda jämförelseländerna med undantag från Kanada. En skillnad mellan Kanada och Sverige är emellertid att en majoritet av anhöriginvandringen till Kanada är medföljande till arbetskraftsinvandrare.

¹³ Kategorierna här är inte identiska med uppdelningen i OECD-statistiken på sid. 10. Uppgifterna avser personer som beviljats uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. Personer med uppehållstillstånd för tillfälliga besök är inte medräknade. Medborgare i de andra nordiska länderna behöver inte registrera uppehållsrätt, varför uppgiften för deras del avser antalet inflyttade som folkbokförts i Sverige. Siffrorna är exklusive återvändande svenska medborgare.

Nationell statistik från Danmark, Norge, Kanada och Sverige visar också hur sammansättningen av invandringen förändrats över tid. I Danmark, Norge och Sverige har andelen skyddsbehövande och anhöriga minskat sedan början av 2000-talet. I Norges och Sveriges fall förklaras utvecklingen främst av att invandringen av arbetskraft och EU/EES-medborgare har ökat. Även i Danmark har invandringen av både EU/EES medborgare och arbetskraft från övriga världen ökat snabbt. Här har det dock sammanfallit med att invandringen av skyddsskäl och av anhörigskäl har minskat kraftigt till följd av förändringar i migrationspolitiken. I Kanada är migrationen mindre volatil, även om både antalet och andelen som beviljats skydd minskat något.¹⁴

Figur 2.5 Andelen skyddsbehövande och anhöriga bland beviljade uppehållstillstånd 2000-2009, exklusive medföljande anhöriga till arbetskraftsinvandrare (procent)



Källa: Fotnot nr 11.

¹⁴ Danmark: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2010); Kanada: Citizenship and Immigration Canada (2010), Norge: Statistisk Sentralbyrå (2010), Sverige: Migrationsverket (2010b). Notera att i det totala antalet beviljade uppehållstillstånd ingår även tillfällig migration i form av studenter och kortvariga arbetstillstånd.

2.3 Den utrikes födda befolkningen är förhållandevis stor

År 2009 utgjorde utrikes födda 14,3 procent av Sveriges samlade befolkning.¹⁵ Av alla som beviljats uppehållstillstånd eller uppehållsrätt under de senaste 30 åren har cirka 40 procent invandrat av skyddsskäl eller som anhöriga till skyddsbehövande som kommit till Sverige i samband med den skyddsbehövandes ankomst. Ungefär 35 procent har invandrat som anhöriga till personer till svenska medborgare eller andra med uppehållstillstånd i landet. Ungefär 14 procent har varit EU- och EES-medborgare. Mindre än en procent av dem som fick uppehållstillstånd under perioden var arbetskraftsinvandrare.

Tabell 2.1 Antal beviljade uppehållstillstånd och uppehållsrätter i Sverige 1980–2009

Skäl till uppehållstillstånd	Antal	Andel (%)
Skyddsbehövande	365 523	30
Anhöriga till skyddsbehövande	131 866	11
Övriga anhöriga	436 219	35
EU/EES	173 549	14
Arbetsmarknad	11 168	1
Studerande	93 960	8
Adoptivbarn	22 732	2
Summa	1 235 017	100

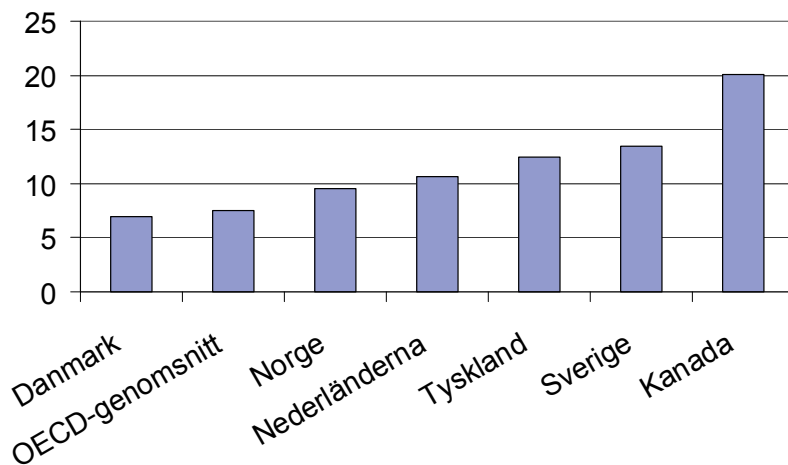
Not: Arbetskraftsinvandrare med tidsbegränsade uppehållstillstånd samt nordbor är ej medräknade i tabellen.

Källa: Eriksson (2010).

Figur 2.6 visar att den utrikes födda befolkningen i Sverige var förhållandevis stor jämfört med andra liknande länder. År 2007, det senaste året då vi har uppgifter tillgängliga för våra jämförelseländer, uppgick andelen utrikes födda i Sverige till drygt 13 procent av totalbefolkningen. Det låg klart över genomsnittet för OECD som år 2007 var 7,5 procent.

¹⁵ SCB befolkningsstatistik.

Figur 2.6 Andel utrikes födda i befolkningen 2007 (procent)



Källa: OECD (2008).

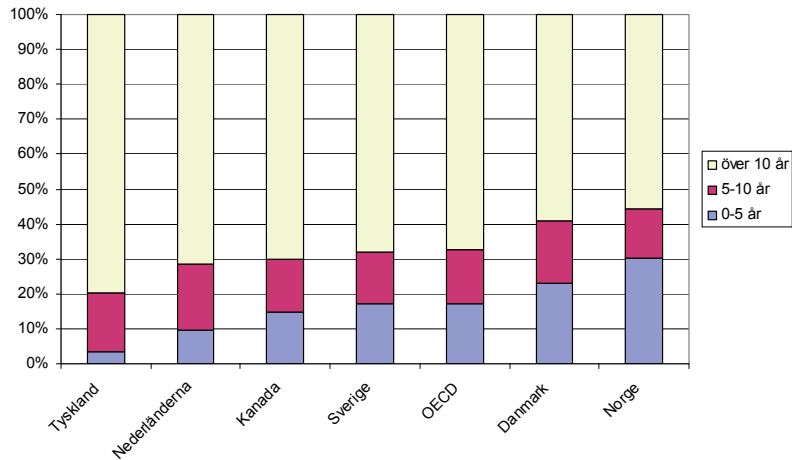
Invandrare från andra OECD-länder utgör mellan 40 och 50 procent av hela den invandrade befolkningen i fem av jämförelseländerna. I Nederländerna är andelen något lägre, ca 35 procent. Bland invandrarna i Sverige är finlandsfödda den största gruppen, följd av personer födda i Irak och f.d. Jugoslavien.¹⁶

Det finns ett starkt positivt samband mellan hur länge en invandrare har bott i sitt nya land och hennes eller hans sannolikhet att vara sysselsatt. Figur 2.7 visar att den genomsnittliga vistelsetiden för invandrarbefolkningen i Sverige liknar andra OECD-länder. Majoriteten av de utrikes födda har bott i Sverige i mer än tio år och cirka 60 procent är svenska medborgare.¹⁷ Eftersom invandringen till Danmark, Nederländerna, Norge och Sverige har ökat under 2000-talet, har också andelen nyanlända i invandrarbefolkningen i dessa länder sannolikt ökat något sedan 2006.

¹⁶ Med f.d. Jugoslavien avses i statistiken både dem som invandrade före uppdelningen av republiken på 1990-talet och dem som invandrat senare från områden som ingick i Jugoslavien.

¹⁷ SCB befolkningsstatistik.

Figur 2.7 Fördelning av utrikes födda uppdelat efter vistelsetid i landet 2006 (procent)



Källa: OECD (2008).

Såväl andelen EU- och EES-medborgare som andelen arbetskraftsinvandrare har ökat betydligt bland invandrarna till Sverige under de senare åren. SCB:s befolkningsprognoser tyder på att utrikes föddas andel av landets befolkning kommer att öka sakta och stabilisera sig runt 18 procent efter år 2040.¹⁸

2.4 Utrikes födda möter större svårigheter på arbetsmarknaden

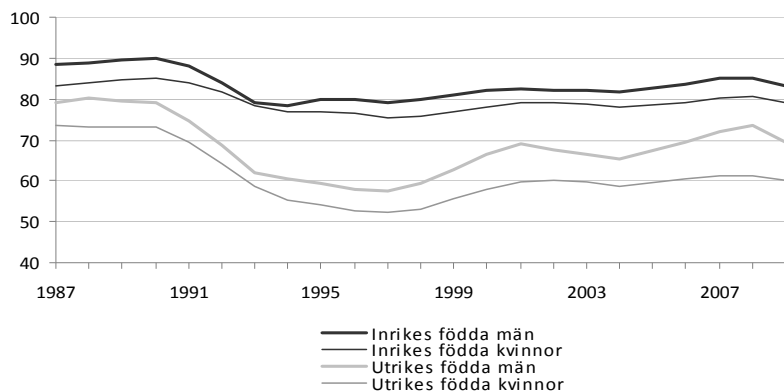
I detta avsnitt beskrivs situationen för utrikes födda på arbetsmarknaden med hjälp av uppgifter från arbetskraftsundersökningarna (AKU) och registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS).¹⁹ Sysselsättningen för utrikes födda var lägre än för

¹⁸ SCB befolkningsprognos för 2010-2110, www.scb.se och Eriksson (2010).

¹⁹ Uppföljningen av arbetsmarknadsutfallet grundas i huvudsak på registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) för åldersgruppen 20 till 64 år. Utfallet kan skilja sig från det officiella måttet för utfall på arbetsmarknaden som baseras på arbetskraftsundersökningar (AKU) och anges för åldersgruppen 15 till 74 år. Även om nivån i utfallet kan skilja sig mellan de båda mätmetoderna, utvecklas de i allmänhet åt samma håll. Skillnaderna mellan inrikes- och utrikes födda är också av samma storleksordning oavsett om uppgifterna hämtats ur RAMS eller AKU. Det finns flera skäl till att följa utfallet av integration med både RAMS och AKU. En begränsning med AKU, som baseras på enkätundersökningar, är att uppgifterna inte kan delas upp på samma sätt som data från totalundersökningen RAMS. Då registerdata inte skiljer på studenter som söker arbete från studenter som inte söker

inrikes födda under perioden 1987 till 2009. Det finns systematiska skillnader mellan könen, där andelen sysselsatta är högst bland inrikes födda män och lägst bland utrikes födda kvinnor. Utrikes föddas sysselsättning varierar i högre grad med konjunkturförändringar än för inrikes föddas sysselsättning. Detta framgår också av figur 2.9 där den kraftiga nedgången i sysselsättning som skedde under 1990-talskrisen illustreras. Sysselsättningen bland utrikes födda minskade dramatiskt i förhållande till den bland inrikes födda. En viss återhämtning skedde i slutet av 1990-talet, främst bland utrikes födda män. Under högkonjunkturen runt 2006-2007 återhämtade sig sysselsättningen ytterligare. Sedan 2008 har dock sysselsättningen minskat igen, återigen mest bland utrikes födda män, även om omfattningen var mycket mer begränsad än under 1990-talskrisen. I samtliga grupper är andelen sysselsatta fortfarande lägre än vid periodens början. Under 2009 var sysselsättningsgraden för personer mellan 20 och 64 år födda i Sverige 81 procent, jämfört med 65 procent för utrikes födda.

Figur 2.8 Sysselsättningsgrad för inrikes och utrikes födda kvinnor och män, 20-64 år, 1987-2009 (procent)

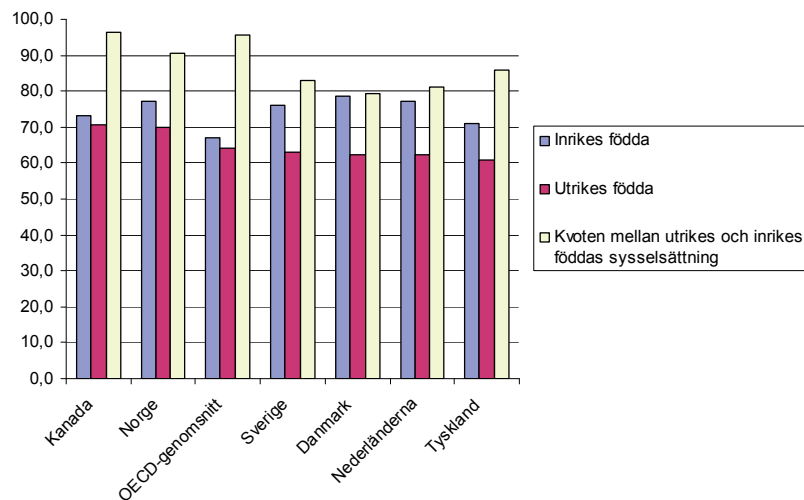


Källa: SCB AKV (1987-2009).

arbete är RAMS dock mindre lämplig för att mäta sysselsättning bland de allra yngsta åldersgrupperna. En felkälla i RAMS är också att personer som flyttar från landet inte alltid avregistrerar sig hos folkbokföringen. Det innebär att en del personer som har lämnat landet registreras som icke-sysselsatt vid mätillfället. Detta innebär en viss underskattning av andelen sysselsatta för utrikes födda i RAMS.

Skillnaderna mellan utrikes och inrikes föddas sysselsättning finns även i internationella jämförelser.²⁰ I figur 2.10 ser vi att sysselsättningen för utrikes födda i alla jämförelseländerna ligger mellan 84 och 94 procent av de inrikes födda. Sverige ligger tillsammans med Nederländerna och Tyskland i den nedre delen av skalan. Mot bakgrund av hur olika migrationen är till sin omfattning och inriktning i länderna och hur olika integrationspolitiken har utformats är dock skillnaderna förvånansvärt små.

Figur 2.9 Andelen sysselsatta in- och utrikes födda, 15-64 år, 2009 (procent)



Källa: OECD (2010). Kvoten mellan utrikes och inrikes födda sysselsättning är multiplicerad med 100.²¹

Utöver den generella arbetsmarknadssituationen påverkar utrikes föddas sysselsättning av andra faktorer, som utbildningsnivån, den tid man bott i Sverige och varifrån man kommer. Som vi konstaterat tidigare har de invandrare som har bott en kort tid i Sverige lägre sysselsättning än de som bott i landet länge. Därför påverkas sysselsättningsnivån för den utrikes födda populationen ett givet år av hur många som invandrat de närmaste åren

²⁰ Statistik över sysselsättning och arbetslöshet definieras och samlas in på olika sätt i olika länder. Uppgifter om den utrikes födda befolkningen kan också mätas eller beräknas på skilda sätt. De följande internationella jämförelserna över utrikes föddas sysselsättning och arbetslöshet bör därför tolkas med stor försiktighet.

²¹ Datakälla: Eurostat Labour Force Survey data för europeiska länder, Canadian Labour Force survey för Kanada.

dessförinnan. Även om sysselsättningen ökar med vistelsetiden i Sverige, når den inte upp till samma nivåer som hos inrikes födda ens 25 år efter invandringstillfället.²² Hälften av de som invandrat från Irak, Iran och länderna kring Afrikas horn har inte haft ett reguljärt jobb efter nio år i Sverige.²³

Av figur 2.10 framgår andelen av utrikes födda som har varit sysselsatt vid minst ett mättillfälle efter invandringen, hur stor andel som aldrig har varit sysselsatt vid något mättillfälle och hur stor andel som har utvandrat eller avlidit under de första tio åren efter invandringen.²⁴ Grupperna är uppdelade efter skäl till uppehållstillstånd.

En första observation är att nästan alla skyddsbehövande och familjeinvandrare blir varaktigt boende i landet medan de flesta arbetskraftsinvandrare och studenter lämnar Sverige inom några år. I de senare grupperna bor dock en betydande minoritet kvar i landet efter åtskilliga år.

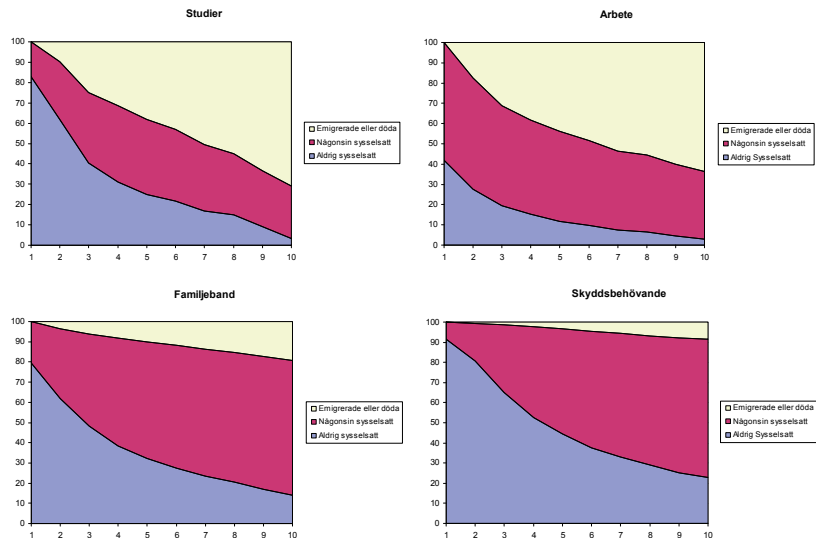
Andelen som har varit sysselsatt vid minst ett av mättillfällena sedan de invandrat är högre bland arbetskraftsinvandrare, och lägre bland skyddsbehövande och anhöriga. Vid en första anblick kan det vara förvånande att det finns arbetskraftsinvandrare som aldrig registrerats som sysselsatta i Sverige. Detta kan delvis förklaras av att mätningen görs vid ett tillfälle i november varje år. En person som inte har registrerats som sysselsatt då kan ha haft jobb under delar av november eller vid andra tillfällen under året. Andra brister i statistiken är att personer har lämnat landet utan att ha avskrivits från folkbokföringen vid mättillfället, medan nyinflyttade kan ha folkbokförts men ännu inte hunnit påbörja ett arbete. Det bör alltså understrykas att siffrorna underskattar andelen sysselsatta bland utrikes födda generellt, och särskilt i grupper där tillfälliga eller tidsbegränsade anställningar är vanliga.

²² Nekby (2003).

²³ Rooth och Åslund (2006).

²⁴ Arbetsmarknadsuppgifterna bygger på RAMS, där den som har inkomstuppgift för minst en arbetad timme per vecka i november betraktas som förvärvsarbetande. Andelen emigrerade eller döda baseras på uppgift om personen inte längre är folkbokförd i landet. Gruppen är relativt ung varför andelen som avlidit kan antas vara låg.

Figur 2.10 Andel någon gång sysselsatta, andel aldrig sysselsatta samt andel emigrerade och döda åren efter första invandringen, efter grund för bosättning i invandringskohorten 1997 (procent)²⁵



Källa: SCB RAMS.

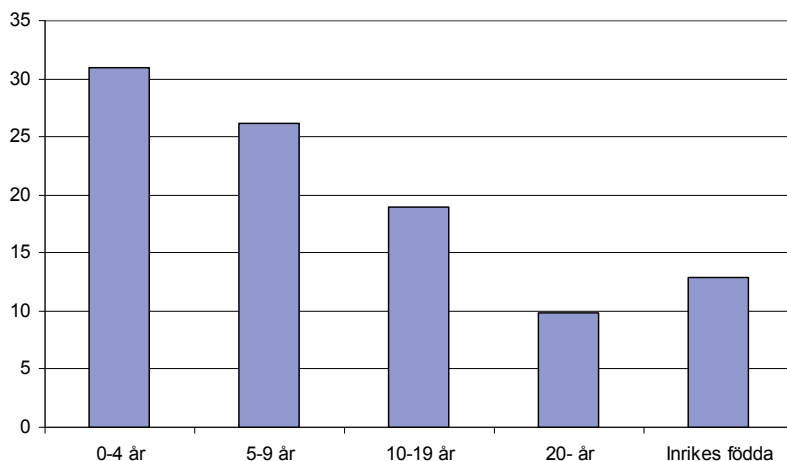
Av figur 2.11 framgår att nyanlända invandrare som har jobb ofta har en tidsbegränsad anställning. Andelen med tillfälliga anställningar minskar successivt med vistelsetiden i Sverige.²⁶ Det är framför allt yngre, kvinnor och personer födda utanför Europa som har tidsbegränsade anställningar.²⁷

²⁵ SCB (2009).

²⁶ Se även bland annat Eriksson (2010).

²⁷ SCB (2009).

Figur 2.11 Andel utrikes födda med tidsbegränsad anställning av sysselsatta utrikes födda 16–64 år, uppdelat efter vistelsetid i Sverige, 1-3 kvartalet 2009 (procent)



Källa: SCB (2009).

Andelen egna företagare i den sysselsatta befolkningen var 11,8 procent år 2008. Bland utrikes födda var andelen egenföretagare något högre, 12,3 procent. Både bland in- och utrikes födda var andelen män som var egenföretagare dubbelt så stor som andelen kvinnor.²⁸

Tillväxtverket visar att verksamheten och dess villkor i huvudsak är likartade för småföretagare födda utomlands och företagare födda i Sverige. Utrikes födda företagare rapporterar dock något oftare svårigheter med att finna externt kapital för att låta företaget växa.²⁹

2.5 Utrikes födda har lägre inkomster och färre inkomstförsäkrade

Inkomster och inkomstskillnader är ett annat mått på arbetsmarknadsintegration. Genomsnittslönen för personer födda i Sverige är högre än genomsnittslönen för personer födda utom-

²⁸ Regeringskansliet (2011) samt Andersson Joona och Wadensjö (2008).

²⁹ Tillväxtverket (2008).

lands.³⁰ Vistelsetiden i Sverige och födelseregion har stor betydelse för löneutfallet även efter att hänsyn tagits till skillnader mellan grupper vad gäller personliga egenskaper relaterade till human-kapital. En studie visar att för män som vistats i Sverige i mindre än 10 år fanns det en löneskillnaden till inrikes födda på cirka 14 procent, och för dem som bott i landet mellan 11 och 20 år var skillnaden fortfarande 12 procent. För dem som hade bott i landet i mer än 20 år reducerades skillnaden till runt 5 procent. För kvinnor minskade skillnaderna snabbare, och efter 20 år i landet tjänade anställda invandrade kvinnor lika mycket som infödda kvinnor. Oberoende av vistelsetid tjänade nord- och västeuropeiska invandrare ungefär lika mycket som infödda. För utomeuropeiska invandrare kvarstod en löneskillnad på nästan 14 procent fortfarande efter 20 år i landet.³¹

Alla över 16 år som bor eller arbetar i Sverige omfattas av bosättningsbaserade socialförsäkringar som föräldrapenning på grundnivå och barnbidrag. Andelen som därtill täcks av de *arbets- eller sjukpenningbaserade offentliga försäkringarna* är ytterligare ett mått på arbetsmarknadsintegration. Arbetsbaserade försäkringar och bidrag som sjukpenning, havandeskapspenning och tillfällig föräldrapenning grundas i allmänhet på sjukpenninggrundande inkomst (SGI), och omfattar de försäkrade som genom förvärvsarbete beräknas tjäna minst 24 procent av ett prisbasbelopp per år.³² Som vi kommer att se i kapitel 4, så kan SGI också vara avgörande för om en person får viss offentlig service.

Av de inrikes födda kvinnorna är det kring 89 procent och av männen 90 procent som har möjlighet att få inkomstrelaterade ersättningar. Bland kvinnor och män födda i Mellanöstern, Nordafrika och Turkiet är det 56 respektive 70 procent. Den främsta förklaringen till skillnaderna är att arbetsmarknadsanknytningen är sämre för personer födda i dessa regioner jämfört med inrikes födda.

³⁰ SCB (2009).

³¹ le Grand m.fl. (2004).

³² Eftersom bedömningen om en person är sjukpenningförsäkrad görs först när han eller hon ansöker om en inkomstrelaterad ersättning, finns det ingen exakt uppgift över antalet sjukpenningförsäkrade.

Tabell 2.2 Skattad andel sjukpenningförsäkrade i åldrarna 16–64 år 2009, (procent)

Födelseregion	Kvinnor (%)	Män (%)	Samtliga (%)
Sverige	89	90	89
Norden utom Sverige	79	79	79
EU 27 utom Norden	75	81	78
Övriga Europa	72	79	75
Afrika söder om Sahara	60	69	65
Asien utan Mellanöstern	72	78	74
Mellanöstern, Nordafrika och Turkiet	56	70	64
Nordamerika	75	80	78
Sydamerika	78	83	80
Oceanien	74	82	79
Samtliga	86	88	87

Källa: Försäkringskassan (2010).

Ytterligare ett mått på arbetsmarknadsintegrationen är om en person skyddas av avtalsförsäkringar eller inte. Avtalsförsäkringar är försäkringar som arbetsgivare tecknar, ofta genom kollektivavtal, och som ger ett skydd utöver de sociala försäkringarna. Den lägre sysselsättningsgraden bland utrikes födda, den större andelen egenföretagare och anställda i mindre företag gör att andelen utrikes födda som skyddas av avtalsförsäkringar är lägre än bland inrikes födda. Utrikes födda har därmed i genomsnitt något sämre skyddsnet under exempelvis arbetslöshet och sjukdom än inrikes födda.

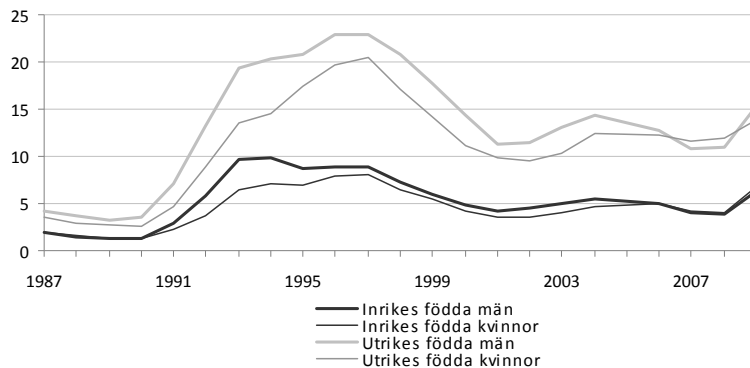
2.6 Arbetslösheten varierar mer för utrikes än för inrikes födda

Variationerna i arbetslöshet för utrikes födda under perioden 1987 till 2009 kan till delar förklaras av förändringar i sammansättningen av invandringen, där en hög nyinvandring av skyddsbehövande och anhöriga ger upphov till en högre arbetslöshet under några år. Därefter klingar arbetslösheten av då de nyanlända successivt etablerar sig på arbetsmarknaden. Det framgår ändå tydligt att arbetslösheten bland utrikes födda, särskilt män, är starkt konjunkturberoende. Som framgår av figur 2.12 ökade arbetslös-

heten bland utrikes födda män från 3 till 23 procent inom loppet av sju år under 1990-talskrisen. Därefter har en betydande återhämtning skett, men arbetslösheten har hela tiden varit högre för utrikes födda än för inrikes födda. Under 2008 ökade arbetslösheten markant bland de utrikes födda, särskilt männen.

Som vi nämnt tidigare var den relativa sysselsättningsutvecklingen för personer födda utanför Europa varit bättre under den nyss genomgångna krisen än under tidigare nedgångar. En orsak är att arbetstillfällena främst försvann inom tillverkningsindustrin och byggsektorn som är sektorer där utrikes födda är underrepresenterade. Sektorer där utrikes födda är överrepresenterade, till exempel vård och omsorg samt hotell och restaurang, klarade sig bättre i lågkonjunkturen.

Figur 2.12 Relativ arbetslöshet för inrikes och utrikes födda kvinnor och män, 20–64 år, 1987-2009 (procent)



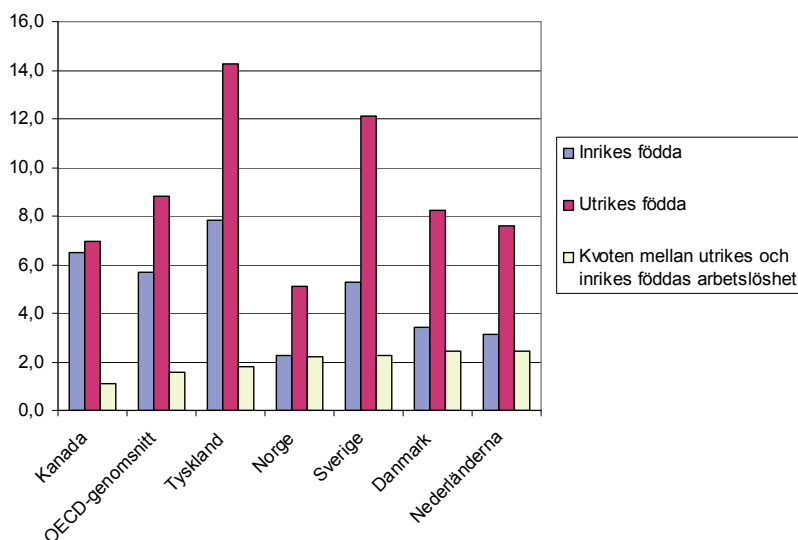
Källa: SCB AKU.

En internationell jämförelse visar att arbetslöshetstalen skiljer sig mer mellan länderna än sysselsättningsgraden. Olika sätt att definiera och registrera arbetslöshet har sannolikt stor betydelse för de absoluta skillnaderna i arbetslöshet. En högre arbetslöshet för hela befolkningen är därför inte alltid enbart negativt utan är också ett tecken på att personer utan sysselsättning står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete. Ett alternativ

till arbetslöshet kan vara att permanent stå utanför arbetsmarknaden.

Det mest relevanta måttet att undersöka är därför kvoten mellan utrikes och inrikes föddas arbetslöshet eftersom den tar hänsyn till skillnader i definitioner av arbetslöshet mellan länder, givet att reglerna är lika för alla arbetssökande.³³ Kvoten varierar mellan 1,3 i Kanada och 2,4 i Norge. Sverige intar här ett mellanläge med en arbetslöshet bland utrikes födda som är 2,1 gånger högre än bland inrikes födda.

Figur 2.13 Andelen arbetslösa in- och utrikes födda, 15–64 år, 2007 (2006 för Kanada) (procent)



Källa: OECD (2010b).

³³ Migrant integration policy (MIPEX) rankar olika länder efter tillgång till och rättigheter på arbetsmarknaden för invandrare. I de fem länder som redovisas här har invandrare till mellan 80 och 100 procent samma rättigheter och möjligheter arbetsmarknaden som alla andra som bor i landet. I Sverige har invandrare samma rättigheter på arbetsmarknaden som andra boende i landet.

2.7 Det finns ett stort outnyttjat arbetskraftsutbud bland utrikes födda

Ungefär 19 procent av den utrikes födda befolkningen 16–64 år ingår i det outnyttjade arbetskraftsutbudet som enligt SCB:s definition består av arbetslösa, undersysselsatta och latent arbetsökande. Det totala outnyttjade arbetskraftsutbudet bland utrikes födda motsvarar 5 800 000 miljoner timmar per vecka eller 156 000 heltidsekvivalenter.³⁴ Detta motsvarar 29 procent av det potentiella arbetskraftsutbudet i hela befolkningen. Den låga sysselsättningsgraden för utrikes födda orsakar samhällsproblem både på grund av välfärd förlust för de berörda personerna och för att samhället går miste om den produktion som dessa personer skulle kunna bidra med.

Tabell 2.3 Potentiellt outnyttjat arbetskraftsutbud bland utrikes födda (antal personer 16 – 64 år och timmar) år 2009

Kategori		Antal personer	Antal timmar
Arbetslösa	Totalt	113 000	4 100 000
<i>varav:</i>	Kvinnor	51 500	1 800 000
	Män	61 600	2 300 000
Undersysselsatta	Totalt	62 400	900 000
<i>varav:</i>	Kvinnor	34 900	500 000
	Män	27 500	400 000
Latent arbetsökande	Totalt	26 300	800 000
<i>varav:</i>	Kvinnor	16 100	500 000
	Män	10 300	300 000

Källa: SCB (2009).

2.8 Utrikes födda har något lägre utbildningsnivå

Utbildning är den kanske viktigaste faktorn för att höja produktiviteten i arbetskraften. Utrikes födda har i genomsnitt något lägre utbildningsnivå än inrikes födda. Den största skillnaden är att andelen som endast har förgymnasial utbildning är högre. Skillnaden är också större för kvinnor än för män. Längden på en förgymnasial utbildning är i många länder är betydligt kortare än

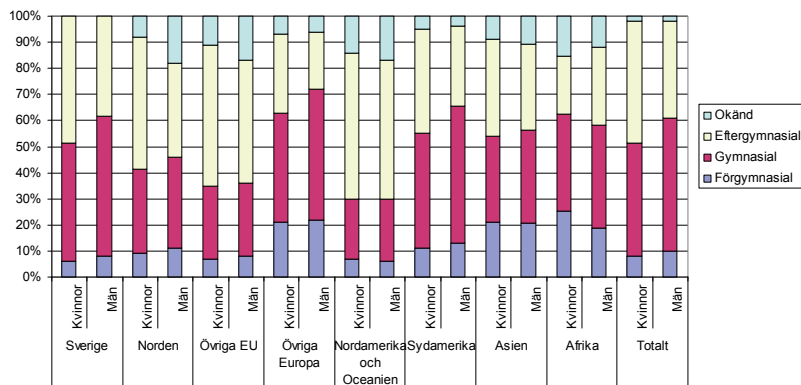
³⁴ Omräknat i antal heltidsekvivalenter enligt genomsnittlig överenskommen veckoarbetstid för sysselsatta i AKU helår 2009: 37,1 timmar.

den svenska grundskolan varför de faktiska skillnaderna kan vara större än de som visas i statistiken.

Den uppnådda utbildningsnivån vid 30 års ålder skiljer sig kraftigt åt mellan olika födelseregioner. Figur 2.14 visar att mellan 19 och 25 procent av 30-åringarna som var födda i något land i Afrika, Asien eller övriga Europa endast hade förgymnasial utbildning. Motsvarande andel bland de inrikes födda var 6 procent för kvinnorna och 8 procent för männen. Högst andel med eftergymnasial utbildning bland 30-åringar hade födda i Nordamerika/Oceanien eller något av EU-länderna. En större andel bland dem än bland de inrikes födda hade en eftergymnasial utbildning. I vissa ländergrupper är andelen med okänd utbildning relativt stor. Det kan bero på att de nyligen har kommit till Sverige och att uppgifter om deras utbildning därför saknas.

Det finns fler med mycket korta utbildningar bland de utrikes födda. Dessa personer kan förväntas få större problem på den svenska arbetsmarknaden än andra. Den svenska arbetsmarknaden, liksom i de flesta andra industrialiserade länder, har genomgått en omfattande strukturuomvandling under de senaste decennierna.³⁵ Till följd av det har lågkvalificerade arbeten försvunnit och ersatts av sådana som ställer högre krav på utbildning och språkkunskaper.

Figur 2.14 Utbildningsnivån för kvinnor och män vid 30 års ålder efter födelseregion 2002-2006, andel

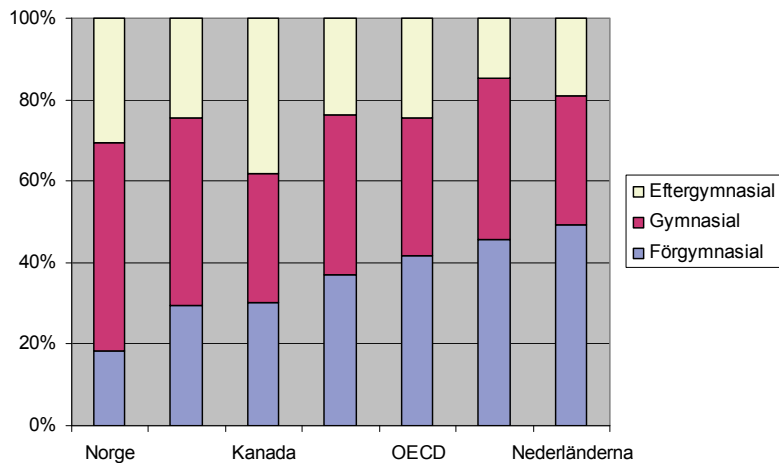


Källa: SCB (2008).

³⁵ Bland annat Ds 2009:21 och Braunerhjelm m.fl. (2009).

I internationell jämförelse ser vi att Sverige har förhållandevis få lågutbildade och relativt många mellanutbildade i den utrikes födda befolkningen. Den höga andelen eftergymnasialt utbildade i Kanada hänger ihop med landets "poängsystem" som innebär att bland annat personer med hög eller eftertraktad utbildning lättare kan få uppehållstillstånd i landet.

Figur 2.15 Utbildningsnivå hos den utrikes födda befolkningen över 15 år 2008



Källa: OECD (2008).

Det finns även skillnader i utbildningsresultat i grundskolan mellan inrikes och utrikes födda barn och ungdomar. Skillnaderna är störst för de barn som invandrat till Sverige efter skolstarten. År 2009 var det 84 procent av de utrikes födda eleverna i årskurs nio som invandrat före skolstart från länder utanför EU och EES som blev behöriga till gymnasieskolan efter årskurs 9. Det kan jämföras med 91 procent av de inrikes födda eleverna. Denna skillnad i resultat kan i huvudsak förklaras av skillnader i föräldrarnas utbildningsnivå och ställning på arbetsmarknaden.³⁶

³⁶ Skolverket (2009).

Tabell 2.4 Andel elever med gymnasiebehörighet efter årskurs 9 bland inrikes födda och utrikes födda som har folkbokförts före skolstart uppdelat efter födelseregion, procent

År	Födelseregion			
	Inrikes födda	Födda inom Norden (exkl. Sverige)	Födda inom EU/EES (exkl. Norden)	Födda utanför EU/EES
2000	91,1	85,7	87,2	82,4
2001	90,8	86,6	86,2	82,5
2002	91,1	85,9	87,6	85,3
2003	91,4	87,2	86,6	84,1
2004	91,1	87,1	85,5	83,4
2005	90,7	89,2	84,9	83,5
2006	90,9	93,7	85,4	83,7
2007	90,7	89,7	85,1	81,9
2008	90,6	88,4	87,7	82,8
2009	90,7	88,3	85,8	83,5
Förändring 2000-2009	-0,4	2,6	-1,4	1,1

Källa: Skr. 2009/10:233.

Bland dem som invandrat efter skolstart från länder utanför EU och EES var det 45 procent som blev behöriga till gymnasieskolan. Det finns stora skillnader i skolresultat mellan pojkar och flickor och flickor får i genomsnitt får högre betyg än pojkar. Resultaten i denna grupp har också försämrats kraftigt sedan början på 2000-talet. Den kritiska invandringsåldern för att uppnå samma resultat i skolan tycks ligga runt 10 år.³⁷

³⁷ Böhlmark (2005).

Tabell 2.5 Andel elever med gymnasiebehörighet efter årskurs 9 bland inrikes födda och utrikes födda som har folkbokförts efter skolstart uppdelat efter födelseregion, procent

År	Födda inom Norden (exkl. Sverige)		Födda inom EU/ESS (exkl. Norden)	Födda utanför EU/ESS
	Inrikes födda			
2000	91,1	80,7	77,4	63,8
2001	90,8	82,4	76,4	62,4
2002	91,1	81,7	73,0	58,4
2003	91,4	85,6	80,8	50,9
2004	91,1	85,5	77,2	51,0
2005	90,7	85,5	80,2	50,2
2006	90,9	81,3	72,4	51,3
2007	90,7	82,4	70,5	49,0
2008	90,6	82,4	70,5	49,0
2009	90,7	82,2	66,9	45,1
Förändring 2000-2009	-0,4	1,5	-10,5	-18,7

Källa: Skr 2009/10:233.

Matchning avseende utbildningsnivå

I genomsnitt har de med högre utbildningsnivå också högre sysselsättning, högre löner och lägre arbetslöshet än personer med lägre utbildning. Utbildning ökar chansen att vara sysselsatt oavsett om utbildningen är genomförd i Sverige eller i ett annat land. Ett stort antal studier visar dock att avkastningen av utbildning är större för invandrare om den skaffats i invandringslandet i stället för i det land de kom från. Vi visar här att utrikes födda i genomsnitt har något lägre utbildning än vad de inrikes födda har. Analyser av skillnaderna i utbildningsnivå visar dock att de inte kan förklara merparten av skillnaderna i sysselsättningsutfallet.³⁸

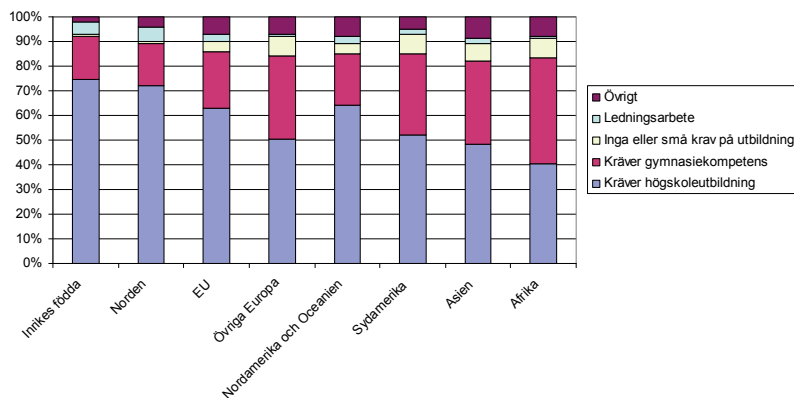
Av figur 2.16 framgår att fler inrikes än utrikes födda har ett yrke som matchar den utbildning och de kvalifikationer som personen har.³⁹ Av de högskoleutbildade inrikes födda kvinnor arbetar mindre än 20 procent inom yrken som inte kräver högskoleutbildning medan motsvarande andel bland kvinnor som är födda i Asien är 40 procent. Av de högskoleutbildade kvinnorna

³⁸ Rooth och Åslund (2006) samt Eriksson (2010).

³⁹ SCB (2008). De redovisade siffrorna är baserade på SCB:s register över sysselsättning och utbildning.

födda i Afrika är det mer än hälften som arbetar i ett yrke som inte kräver högskoleutbildning. Bland kvinnor födda i Afrika, Asien, övriga Europa eller Sydamerika är motsvarande andel mellan sju och åtta procent. Kombinationen att vara högskoleutbildad och arbeta i ett yrke med små eller inga krav på utbildning är i princip obefintlig bland de inrikes födda kvinnorna.

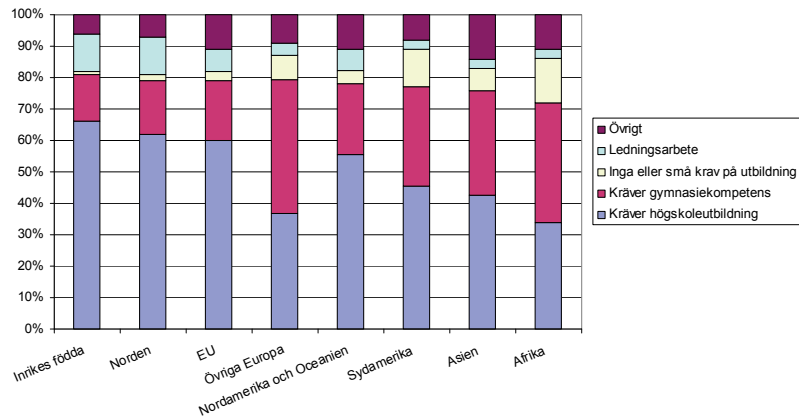
Figur 2.16 Andel sysselsatta, högskoleutbildade kvinnor efter födelseregion och kvalifikationsnivå på yrket, år 2006



Källa: SCB (2008).

Oavsett födelseland arbetar högutbildade män oftare än kvinnor i ledningsyrken. Högutbildade män födda i Afrika, Asien, övriga Europa eller Sydamerika jobbar i relativt hög utsträckning i yrken som kräver gymnasiekompetens. Bland personer födda i övriga Europa är det en mycket större andel av männen än kvinnorna som ingår i denna grupp. Andelen högutbildade män födda i Afrika och Sydamerika som arbetar i yrken med inga eller små krav på utbildning är 14 respektive 12 procent.

Figur 2.17 Andel sysselsatta, högskoleutbildade män efter födelseregion och kvalifikationsnivå på yrket, år 2006⁴⁰



Källa: SCB (2008).

En undersökning av fackförbundet Jusek bekräftar resultaten och visar att 60 procent av de utrikes födda som har minst två års högskolestudier har ett kvalificerat arbete i Sverige. Detta kan jämföras med cirka 90 procent av inrikes födda akademiker. Av dem som är födda utanför Europa och som bott i Sverige mellan tre och nio år har cirka 40 procent ett kvalificerat arbete. Andelen ökar med vistelsetiden i Sverige.⁴¹

2.9 Arbetslivserfarenheten varierar i hög grad mellan könen

Informationen är begränsad om de utrikes föddas arbetslivserfarenhet i födelselandet. Undersökningar av deltagarna i de kommunala introduktionsprogrammen visar att runt 80 procent av männen har arbetat i födelselandet, medan motsvarande andel för kvinnorna är runt 40 procent. Speciellt lågutbildade kvinnor har oftare mycket lite arbetslivserfarenhet innan invandringen.

⁴⁰ SCB (2008).

⁴¹ Jusek (2009).

3 Vad påverkar integrationen på arbetsmarknaden?

Det föregående kapitlet visade att det finns betydande skillnader i arbetsmarknadsanknytningen mellan inrikes och utrikes födda. Orsakerna till att utrikes födda möter större utmaningar än inrikes födda delas här upp i (1) faktorer som påverkar humankapitalet, (2) trösklar på arbetsmarknaden samt (3) betydelsen av att ha nätverk som är effektiva ur arbetsmarknadssynpunkt.

Det första avsnittet om *humankapitalpåverkande faktorer* behandlar att personer som är födda utomlands inte alltid kan utnyttja all sin utbildning och tidigare erfarenhet i ett nytt land. De talar inte språket eller saknar kunskap om hur samhället fungerar fullt ut. En person kan också migrera till ett land för att deras humankapital är efterfrågat just där, eller att de har kunskap och humankapital som är gångbara i många länder. Invandrare måste under en större osäkerhet än infödda besluta om de ska investera i en ny eller kompletterande utbildning, och har kortare tidsrymd att få avkastning för utbildningen. Det är också ofta svårare för en arbetsgivare att värdera en utländsk utbildning än en som har upparbetats i landet, något som leder till att utrikes födda oftare blir bortvalda.

Det andra avsnittet behandlar *trösklar på arbetsmarknaden*. Trösklar kan exempelvis skapas av att många de som rekryterar föredrar personer som har liknande bakgrund som dem själva och som är en del av deras nätverk.⁴² Det kan också handla om diskriminering som grundar sig i att arbetsgivare, anställda eller kunder har en negativ inställning till vissa personer eller grupper. Arbetsmarknadens institutioner kan resa trösklar för personer som är nyinträdna på arbetsmarknaden med bland annat höga

⁴² Över hälften av alla arbeten förmedlas genom personliga nätverk. Se bland annat Olli Segendorf (2005).

ingångslöner. Även faktorer som svårighet att få bostad eller barnomsorg utgör trösklar för att få ett arbete.

Slutligen spelar *nätverken* av vänner, bekanta och potentiella arbetsgivare en stor roll för chansen att få ett arbete och i övrigt ha goda förutsättningar på arbetsmarknaden. Det spelar stor roll hur många i ens omgivning som har arbete. Här diskuterar vi också effekter av socioekonomisk segregation, effekter av mentorskap och betydelsen av sociala normer och värderingar i nätverken.

3.1 Humankapital

3.1.1 Humankapital deprecieras ofta vid migration

En persons humankapital består av utbildningar, yrkeserfarenhet och andra kunskaper som bidrar till hans eller hennes produktivitet. Humankapitalet är därför oftast avgörande för möjligheterna att finna lämpliga arbeten och till vilken lön. Inriktningen och nivån på humankapitalet som en person aktivt väljer att förvärva varierar med tillgången till utbildningar, hur arbetsmarknaden och lönestrukturen ser ut och vilka former av humankapital som värderas av omgivningen.⁴³ Det är en av anledningarna till att människor i olika länder och omgivningar skaffar sig olika mycket humankapital.

Värdet av humankapitalet kan både öka och minska vid migrationen. Vissa utbildningar och yrkeserfarenhet kan vara användbara i en ny omgivning, medan andra endast delvis eller inte alls är det. Kunskapskraven för olika yrken kan vara olika mellan olika länder, och arbetsgivare kan ha svårt att bedöma hur produktiv en person är om han eller hon inte känner igen de formella meriterna. Språkkunskaper är en viktig form av humankapital som i regel förlorar i värde om man flyttar till ett nytt språkområde. Nätverk från födelselandet och kunskaper om hur samhället och arbetsplatser fungerar tappar också ofta i värde.⁴⁴ För arbetskraftsinvandrare kan det medförda humankapitalet ge nya möjligheter som konkurrensfördelar i handel med andra länder.⁴⁵ Beslutet att migrera kan ses som en investering som personen gör för att få bättre avkastning på sitt humankapital, givet att hon eller

⁴³ För presentation av humankapitalteorin, se Schultz (1961) och Becker (1994).

⁴⁴ Bland annat Borjas (1999).

⁴⁵ Hatzigeorgiou (2009).

han har ett val att flytta. Om en migrant kan välja mellan olika länder kommer beslutet att påverkas av vilken avkastning han eller hon kan förvänta sig få i olika möjliga destinationsländer. Det är också rimligt att förvänta sig att en del, om möjligheten finns, börjar förbereda flytten och bygga ett för Sverige specifikt humankapital redan före flytten.

Empiriskt är det svårt att isolera effekten av humankapitaldepreciering på en invandrars utfall på arbetsmarknaden från andra faktorer. Till exempel är de människor som utsätts för den största deprecieringen av språkligt humankapital ofta desamma som också löper hög risk för diskriminering i arbetslivet. En del skattningar av effekterna finns dock. De som har en högre utbildning är oftare sysselsatta än de med en låg utbildning. Till exempel var arbetslösheten år 2008 för dem med eftergymnasial utbildning 4,3 procent, medan den var nästan dubbelt så hög, 8,3 procent, för personer med endast förgymnasial utbildning.⁴⁶ De som har en högre utbildning får också i genomsnitt högre lön, även om utbildningspremien i en internationell jämförelse är förhållandevis låg.⁴⁷ Avkastningen på utbildningen är också högre om utbildningen, åtminstone till någon del, skett i Sverige.⁴⁸ Även studier från andra länder visar att utbildning lönar sig också för utrikes födda, men att avkastningen ofta är lägre om den skett i ursprungslandet.⁴⁹ Flera studier visar emellertid att skillnader i utbildningsnivå och inriktning inte kan förklara merparten av de observerade skillnaderna i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda.⁵⁰

En viktig orsak till depreciering av humankapital är det nya språket. Sysselsättningspremien för invandrare av att behärska svenska väl är runt 10 procentenheter.⁵¹ Resultaten ligger i linje med en undersökning från Kanada som tyder på att förbättrade kunskaper i värdlandets språk har en direkt positiv effekt på invandrars inkomster, och medför också ökad avkastning för de utbildningar och yrkeserfarenhet som fanns före migrationen.⁵² Arbetsgivare efterfrågar språkkunskaper. I enkät med arbetsgivare i

⁴⁶ SCB (2009b).

⁴⁷ e Grand m.fl. (2001).

⁴⁸ Rooth och Åslund (2006), Nordin (2007).

⁴⁹ Se exempelvis OECD (2008), Schoeni (1997), Friedberg (2000), Bratsberg och Ragan (2002) samt Hartog och Zorlu (2009).

⁵⁰ Integrationsverket Rapport integration (2003) och (2004) har översikter över empiriska studier.

⁵¹ Rooth och Åslund (2006).

⁵² Chiswick och Miller (2002).

Sverige svarade runt en fjärdedel att de upplevde att utrikes födda saknar de nödvändiga kunskaper i svenska som krävdes för ett arbete i deras företag.⁵³ Språkkunskaperna bedöms dock inte alltid på samma sätt. En svensk studie testar om personer som har ett utländskt utseende och brytning av språket blir diskriminerade relativt dem med ett stereotypt svenskt dito. Studien visar att en brytning associeras med negativa och felaktiga förväntningar på personens kompetens.⁵⁴

3.1.2 Invandrare behöver fatta nya beslut om investeringar i humankapital

Vuxna som invandrar till Sverige behöver fatta ett beslut om och hur mycket de ska investera i nytt humankapital genom utbildning och andra arbetsförberedande insatser. Beslutssituationen skiljer sig från den för inrikes föddas eftersom de i regel påbörjar sin investering inom ramen för den vanliga skolgången. Invandrare har också ofta sämre kunskap om utbildningsutbudet och avkastningen på arbetsmarknaden än inrikes födda. Efter det initiala beslutet, som utrikes födda måste ta i samband med invandringen, är investeringar i humankapital en kontinuerlig process som pågår under personens hela aktiva arbetsliv på motsvarande sätt som för inrikes födda.

Personens förutsättningar för att fatta ett rationellt investeringsbeslut (där också valet att inte investera är ett beslut) består därför av tre komponenter. Den första är *faktiska förhållanden i Sverige*; hur de generella välfärdssystemen fungerar, arbetsmarknadens uppbyggnad och funktion, tillgången till utbildningar och utbildningssystemets uppbyggnad med mera. Den andra är *hans eller hennes förutsättningar från födelselandet* i form av till exempel hälsa, tidigare utbildning, språk och yrkeserfarenhet och hur de kan komma till nytta i Sverige. För det tredje är *information* om vilka val som är tillgängliga och bra för den enskilda personen viktig. Eftersom det är en komplex bild att ta ställning till och fatta ett beslut utifrån ställs det stora krav på att informationsflödet som ska ge ett underlag för beslutet är lättillgängligt, korrekt och överskådligt.

⁵³ Rooth och Åslund (2006).

⁵⁴ Rödin och Özcan (2010).

Drivkrafter och mekanismer för investeringsbeslutet

Investeringsbeslutet påverkas av de faktiska möjligheterna att vidareutbilda sig, den direkta kostnaden för utbildning, alternativkostnaden i termer av utebliven arbetsinkomst samt den förväntade framtida avkastningen för olika investeringar.⁵⁵ Ekonomisk teori säger att en investering i humankapital endast bör genomföras om investeringen ökar den förväntade livsinkomsten eller om avkastningen från investeringen av andra skäl värderas högre än alternativkostnaden. Det kvarvarande värdet av humankapitalet på den svenska arbetsmarknaden före en eventuell investering är därför av stor betydelse.

Humankapital byggs inte alls uteslutande i formell utbildning, utan ofta i lika hög grad genom att människor som arbetar skaffar kunskaper och färdigheter i arbetet. I det följande diskuteras dock främst investeringar i humankapital genom utbildning, eftersom det är i valet av utbildning som investeringsbeslutet blir tydligast. Utrikes födda har exempelvis ofta humankapital i form av tillförlitlig information om affärskultur, språk, regelsystem, institutioner och distributionskedjor i sina hemländer. Detta kan ha ett företags- och samhällsekonomiskt värde genom att minska transaktionskostnaderna vid import- och exportverksamheter.

Om personens humankapital är gångbart på arbetsmarknaden blir alternativkostnaden för fortsatta utbildningsinvesteringar hög, eftersom chanser är goda att få ett arbete med bra lön. Incitamenten att investera är därför små för dessa personer. För personer som inte tror sig kunna få ett arbete före investeringen påverkas alternativkostnaden mer av alternativa försörjningsmöjligheter som arbetslöshetsersättning eller försörjningsstöd. Även om en investering minskar den återstående yrkesverksamma tiden bör investeringen öka chansen till sysselsättning och öka den förväntade lönen och därmed den förväntade livsinkomsten. Nyinvestering i humankapital bör därför vara mest lönsamt för dem lågt humankapital. Effekten av utbildning på sysselsättningen är ofta störst i de grupper som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden.⁵⁶ Det kan dock inte nog understrykas att det inte är den faktiska framtida avkastningen som påverkar investeringsbeslutet utan *förväntningarna* om denna.⁵⁷

⁵⁵ Mincer (1974), McKenna (1996) och Borjas (1999).

⁵⁶ Rooth och Åslund (2006).

⁵⁷ Utrikes födda möter samma skattesatser och socialförsäkringar som inrikes födda. Därför kan man argumentera att fel- och underinvesteringar borde vara ett lika allvarligt problem

Ett samhällsekonomiskt effektivt beslut förutsätter också att det humankapital värderas korrekt. Här använder vi samlingsbegreppet *validering* för alla processer som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskap och kompetens som en person har oberoende av hur de förvärvats. Det finns inte några egentliga utvärderingar av valideringsverksamhetens effekter på arbetsmarknadsutfallet. Avsaknaden av utvärderingar kan troligen förklaras av att verksamheterna i många fall dels är relativt nystartade, dels bedrivs decentraliserat.⁵⁸ Flera studier i Sverige tyder på att valideringen inte kan förväntas få någon större effekt på arbetsmarknadsutfallet om inte arbetsgivare känner igen och accepterar valideringsutlåtandet som en relevant merit.⁵⁹ Validering av utländska akademiska utbildningar kan ha en viss positiv effekt.⁶⁰ Det finns ytterligare indikationer på att en yrkes- eller examensinriktad värdering av utländska högre studier kan ha god effekt för deltagarnas möjligheter till kvalificerat arbete. Under åren 2000–2004 utfärdade Högskoleverket behörighetsbevis till drygt 1 000 personer med utländsk lärarutbildning. Höstterminen 2004 arbetade över 80 procent av dessa som lärare. Majoriteten hade tillsvidareanställning och arbetade i de ämnen eller inriktningar som de hade behörighet för.⁶¹ Uppföljningar av allmänna kompletteringsprogram utan en särskild yrkes- eller examensinriktning i Malmö och Borås tyder däremot på att många deltagare arbetar i okvalificerade yrken efter programmet.⁶²

3.1.3 Statistisk diskriminering har ökat svårigheterna

Utrikes föddas svårigheter kan delvis bero på att de är diskriminerade på arbetsmarknaden. Det finns två huvudtyper av diskriminering; preferensbaserad diskriminering som behandlas i

bland inrikes födda. Det kan vara så men detta utesluter inte att det finns externaliteter som är specifika för utrikes födda. Till exempel bygger statistisk diskriminering på förväntningar och beteenden som "motiverar" förväntningarna. Lågt ställda förväntningar om möjligheterna att få avkastning på investerat humankapital leder till små incitament att investera. Eftersom förväntningarna gäller utrikes födda som grupp finns det en externalitet där möjligheten att få rimlig avkastning på en investering ytterst beror på investeringsbesluten hos en stor mängd andra utrikes födda. Det kan alltså finnas ett samhällsekonomiskt motiv att särskilt undersöka möjligheterna för denna grupp.

⁵⁸ Andersson m.fl. (2006), Eriksson (2010).

⁵⁹ Dingu-Kyrklund (2001), Gundhäll Wood (2002).

⁶⁰ Berggren och Omarsson (2001) samt Rooth och Åslund (2006).

⁶¹ Högskoleverket (2006).

⁶² Riksrevisionen (2011).

avsnitt 3.2.1 samt informationsbaserad diskriminering som behandlas här. Det finns flera olika källor till informationsbaserad diskriminering. Den första huvudgruppen av informationsbaserad diskriminering bygger på felaktig information, till exempel att en arbetsgivare tror att invandrare är mindre produktiva än vad de verkligen är.⁶³ Den andra huvudgruppen av informationsbaserad diskriminering är statistisk diskriminering. Den bygger på att den som anställer bara har uppfattningar om produktiviteten i genomsnitt för gruppen eller om säkerheten i det uppskattade värdet av produktiviteten för den som tillhör gruppen avviker märkbart.⁶⁴ Det finns två typfall av statistisk diskriminering. Det första är att grupperna har olika genomsnittlig produktivitet. Det betyder att de som har högre produktivitet än genomsnittet i gruppen kan bli utsorterade eller får lägre lön på grund av gruppens lägre produktivitet, inte sin egen. Den andra är att grupperna har lika produktivitet i genomsnitt, och att den som anställer vet det, men kan bättre bedöma personer från den egna gruppen än dem från den andra gruppen (det vill säga för utrikes födda). Om den som anställer föredrar låg risk blir de som tillhör en annan grupp än den som anställer diskriminerade. I vissa yrken, där man letar efter "stjärnor" och där den som anställer har en benägenhet att ta risker kan resultatet bli det motsatta, även om det antagligen är mindre vanligt utanför exempelvis idrotten och populärkulturen.

Informationsbaserad diskriminering sänker avkastningen av investeringar i humankapital genom att minska den förväntade inkomsten (lägre lön och lägre sannolikhet att få arbete). Det finns två sätt för en person att hantera statistisk diskriminering. Det ena är att avstå från investeringar i humankapital, eftersom investeringen inte kan förväntas ge tillräcklig avkastning. Detta kommer i sin tur på sikt motivera och göra förväntningarna om gruppens lägre produktivitet rationella. Det andra sättet är att överinvestera och skaffa sig en kompetens som ligger över den nivå som man avser arbeta med. Båda metoderna är kostsamma för enskilda och för samhället. Samhället kan motverka den informationsbaserade diskrimineringen genom att tillhandahålla effektiva verktyg för att göra produktiviteten mer transparent, till exempel genom goda möjligheter till validering.

⁶³ McCall (1972).

⁶⁴ Arrow (1972), Phelps (1972), Aigner and Cain (1977).

Vad vet vi om informationsbaserad diskriminering?

Det finns ett antal studier som undersöker förekomsten av diskriminering genom undersöka hur stor del av skillnaderna i sysselsättning eller inkomst som kan förklaras av produktivitetspåverkande egenskaper mellan i övrigt lika personer. Skillnaden som återstår kan tolkas som diskriminering, men kan också avspegla skillnader som inte är mätbara mellan grupperna. Det man vanligen finner är att betydande skillnader kvarstår efter att ha beaktat mätbara faktorer. 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 slutsatsen att diskriminering förekommer.⁶⁵ Resultaten visar att lönegapet mellan invandrare och infödda inte kan förklaras endast med skillnader i produktivitetsrelaterade egenskaper. Med tiden i Sverige reduceras lönegapet, även om det inte försvinner helt ens efter en mycket lång tid i Sverige. Det generella mönstret tycks vara att ju större skillnaden är i fråga om ursprungslandets ekonomiska nivå jämfört med Sverige, desto sämre är invandrarens lönemässiga situation.⁶⁶

Ett stort antal studier i Sverige och andra länder har undersökt förekomsten av diskriminering genom att konstruera par av sökande som är identiska i alla avseenden utom deras etniska bakgrund. Fiktiva jobbansökningarna från "paren" sänds till arbetsgivare i verkliga rekryteringssituationer. En genomgång av flera studier med denna metodik i olika europeiska länder visar att etnisk diskriminering förekommer i alla led av rekryteringsprocessen, men är vanligast i tidiga skeden då skriftliga ansökningar sorteras bort. Sökande med utländsk bakgrund sorteras oftare bort vid arbeten som innebär direktkontakt med kunder och klienter än vid andra typer av arbeten.⁶⁷ I Sverige visar resultaten från en sådan studie att diskriminering förekom i knappt 30 procent av fallen och var mer omfattande i lågkvalificerade yrken.⁶⁸ I Integrationsverkets diskrimineringsundersökning 2005-2006, angav 22 procent av

⁶⁵ Se exempelvis Integrationsverket (2004 och 2006), Vilhelmsson (2002), le Grand och Szulkin (2002), Bevelander och Skyt Nielsen (2001), Behtoui (2006) Nekby och Özcan (2006) samt Hammarstedt och Shukur (2007). Bland andra Rooth (2001 och 2002) och Rooth och Åslund (2005 och 2005b) studerar förekomsten av diskriminering vid s.k. för naturliga experiment.

⁶⁶ le Grand m.fl. (2004).

⁶⁷ Zegers de Beijl (2000).

⁶⁸ Carlsson och Rooth (2007 och 2007b).

samtliga födda i Östeuropa, Mellanöstern, Afrika, Latinamerika eller Asien angav att de upplevt sig diskriminerade i arbetslivet vid ett eller flera tillfällen under året.

Även om ovanstående resultat tyder på att det förekommer diskriminering så anmäls få av dem. Knappt 300 fall av etnisk diskriminering i arbetslivet anmäldes till Diskrimineringsombudsmannen under 2009. Av dessa ledde endast en handfull till förlikning eller rättegång.

Olika insatser för att direkt öka mångfalden på en arbetsplats är ett omdiskuterat sätt att förebygga diskriminering. Det finns omfattande teoribildning om värdet av etnisk och kulturell mångfald i arbetslivet. De nyttoinriktade argumenten för mångfald som framförs rör skilda aspekter av produktivitet, som grupperns prestationsförmåga, företags förmåga till service och marknadsanpassning, goodwill och legitimitet, behov av arbetskrafts- och kompetensförsörjning samt trivsel och arbetsplatskultur. Kunskapen om effekter av mångfald på en arbetsplats eller för ett företag är begränsat. Det finns studier som talar för att grupper sammansatta av personer från olika nationer och etniska grupper har större förmåga att belysa problem från olika synvinklar och kan uppnå en större variation eller högre kvalitet i förslag till problemlösningar. Andra studier tyder på att mångfald kan göra det svårare för en arbetsgrupp att koordinera sig eller fatta beslut.⁶⁹

3.1.4 Utrikes födda har sämre hälsa

Hälsa och ohälsa påverkar humankapital och arbetsutbud väsentligt, och utrikes födda har i genomsnitt sämre hälsa än inrikes födda.⁷⁰ Unga med hälsoproblem har svårare att komma in på arbetsmarknaden och en person som blir sjuk tenderar också att halka efter i löneutvecklingen.⁷¹ Även den sjuke personens partner får ofta en försämrad inkomst och barn till sjuka personer får vissa försämringar. Sambandet antas vara dubbelriktat; ohälsa ger sämre inkomster, men dålig ekonomi kan också bidra till hälsoproblem.⁷²

⁶⁹ Bland annat Westin (2001) och Rönnquist (2008).

⁷⁰ Ds 2007:21.

⁷¹ Socialstyrelsen (2006).

⁷² Malmberg (2008).

Vad vet vi om hälsa?

Ohälsotalet anger antalet summerade nettodagar med sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, sjukersättning, aktivitetsersättning och rehabiliteringsersättning per person under ett år. Enligt SCB är ohälsotalet något högre för utrikes födda än för inrikes födda. Skillnaden förklaras i huvudsak av att invandrare från de övriga nordiska länderna har ett ohälsotal som ligger nästan dubbelt så högt som det för inrikes födda (64,1 respektive 34,8). Nordbornas höga tal förklaras i huvudsak av en hög andel äldre i populationen och av att många industriarbetare i gruppen förtidspensionerades i samband med strukturomvandlingen på 1990-talet.

En brist med ohälsotalet är att den endast omfattar inkomstprövade ersättningar vid ohälsa och därmed inte mäter ohälsan bland dem som saknar sjukpenninggrundande inkomst. Av de inrikes födda är det 5 procent som varken är sjukpenningberättigade eller har sjuk- och aktivitetsersättning. Motsvarande andel för utrikes födda är betydligt högre. Bland personer födda i Somalia är det 40 procent och bland födda i Mellanöstern 28 procent.⁷³ Ohälsotalet kan förväntas kraftigt underskatta förekomsten av ohälsa i dessa grupper.⁷⁴

Utfallet av ohälsa kan påverkas av livssituationen före invandringen migrationsprocessen, livsstilsfaktorer och levnadsförhållandena i Sverige. Upp till 10 procent av flyktingarna till Västvärlden bedöms lida av posttraumatiskt stressyndrom och runt 5 procent av depression eller ångest vid ankomsten. Förekomsten av dessa besvär minskar med tiden, men 13–14 år efter flykten är de fortfarande vanligare än hos befolkningen i mottagarlandet.⁷⁵

En utvärdering av rehabiliteringsgarantin⁷⁶ visar att 15 procent av personer som deltagit i garantin är utrikes födda, och att effekten för dessa är densamma som för inrikes födda.⁷⁷ Däremot är det oklart i vilken grad insatserna inom ramen för garantin når ut till personer som inte är sjukskrivna eller riskerar sjukskrivning eftersom de helt saknar arbete och sjukpenninggrundande inkomst. De flesta nyanlända skyddsbehövande och anhöriginvandrare

⁷³ Försäkringskassan (2005).

⁷⁴ Socialstyrelsen (2010).

⁷⁵ Socialstyrelsen (2010).

⁷⁶ Rehabiliteringsgarantin är en överenskommelse mellan staten och Sveriges kommuner och landsting om insatser på rehabiliteringsområdet. Enligt överenskommelsen för 2011 kan landstingen få statlig delfinansiering till "evidensbaserade medicinska rehabiliteringsinsatser i syfte att åstadkomma en återgång till arbete". Regeringskansliet (2010).

⁷⁷ Busch och Jensen (2010).

saknar såväl arbete som SGI. Som framgår av tabell 3 i kapitel 2 är endast 56 procent av kvinnor födda i Mellanöstern, Nordafrika och Turkiet sjukpenningförsäkrade.

3.1.5 Incitamenten till arbete och utbildning i välfärdsystemen

När en person inte arbetar så underhålls inte dennes humankapital som därför minskar successivt i värde med tiden i arbetslöshet. Det medför att målkonflikter uppstår eftersom välfärdssystem ofta har andra syften utöver att öka arbetsutbudet, och en bieffekt kan bli att det är rationellt att inte bjuda ut sin arbetskraft. Det finns ingen skillnad mellan inrikes och utrikes födda i det här avseendet. Däremot kan systemen få olika effekter i grupper med olika grad av anknytning till arbetsmarknaden. Personer som står helt utanför systemen har en mycket sämre situation och förutsättningar än de som är inne i systemen. Det kan i sig ge starka incitament att arbeta och upparbeta rätt att få ta del av inkomstbaserade bidrag.

Ersättningsnivåerna i socialförsäkringarna kommer i mångt och mycket att bestämma alternativkostnaden för arbete och studier, bland annat eftersom arbete inte är garanterat och att ersättningsnivån ofta är inkomstrelaterad. Trygghetssystemen kan ge upphov till inlåsnings effekter om systemen erbjuder en tillräcklig inkomst så att personer med svaga förutsättningar inte har incitament att aktivt söka och ta arbete, trots det faktum att systemen har krav på att söka arbete. Följden kan bli att värden i form av produktivitet och humankapital på arbetsmarknaden successivt försämras. De trygghetssystem som enskilt, eller i kombination med varandra, kan ge upphov till en sådan cirkel är främst arbetslöshetskassa, sjukförsäkring, försörjningsstöd, bostadsbidrag, vårdnadsbidrag och föräldraförsäkring. Härutöver kommer avtalsförsäkringar som ger ett extra skydd utöver grundskyddet i de sociala försäkringarna. Bidrag som avräknas mot arbetsinkomsten kan ge höga marginaleffekter för arbetsinkomster.

Vad vet vi om välfärdssystemens effekter?

Resultaten från forskning om socialförsäkringssystemens effekter på sysselsättningen pekar delvis i skilda riktningar. Flera studier har

undersökt hur nivåerna i försäkringssystemen påverkar sysselsättningen. Den 1 juli 2003 sänktes taket i sjukpenningen för arbetslösa med syftet att arbetslösa inte längre skulle kunna få högre ersättning från sjukpenning än från arbetslöshetskassa. Reformen fick till följd att de arbetslösas sjukskrivningar minskade betydligt. Dock ger resultaten inget stöd för att reformen medförde en snabbare övergång till arbete. Det finns också en stark reformeffekt; sannolikheten att bli sjukskriven minskade avsevärt för gruppen som berördes av reformen.⁷⁸

År 2001 och 2002 genomförde Sverige stora förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. Reformerna innebar betydande höjningar av ersättningen för vissa arbetslösa. Den förväntade tiden i arbetslöshet ökade för män men minskade för kvinnor i samband med reformen. Sannolikheten att hitta ett arbete minskade särskilt för män som varit arbetslösa längre än 20 veckor. Resultaten kan ha påverkats av samtida förändringar i förskolan. Sommaren 2001 infördes en rätt till förskola för barn till arbetslösa föräldrar och under 2002 genomfördes maxtaxereformen. Detta kan ha bidragit till den minskade arbetslöshetstiden för kvinnor.⁷⁹

Svenska erfarenheter från vårdnadsbidraget finns både från 1994⁸⁰ och från det nuvarande systemet som infördes 2008. De huvudsakliga resultaten från 1994 var att vårdnadsbidragstagarna i regel var gifta eller samboende kvinnor som tjänade mindre än sina män och arbetade inom kommunal sektor. Sannolikheten för uttag minskade med ökande inkomst och om föräldrarna hade högskoleutbildning, medan utbildning inom vård eller pedagogik ledde till en ökad sannolikhet för att ta vårdnadsbidrag.⁸¹ Erfarenheter från det nya systemet visar att nio av tio som tar ut bidraget är kvinnor, och att 30 procent av de sökande vårdnadshavarna har utländsk bakgrund, alltså är utrikes födda eller har två utrikes födda föräldrar.⁸² I Norge har vårdnadsbidraget minskat kvinnors arbetsutbud.⁸³ Finsk evidens visar på stora negativa effekter för arbetsutbudet och inkomster för kvinnor.⁸⁴ Detta kan få särskilt stora effekter för utrikes födda kvinnor eftersom de ofta har låga

⁷⁸ Hall (2008).

⁷⁹ Benmarker m.fl. (2005).

⁸⁰ Ett vårdnadsbidrag infördes i Sverige 1994, och avskaffades efter regeringsskiftet samma år.

⁸¹ Widman (2006).

⁸² SCB (2011).

⁸³ Schöne (2005) sammanfattar resultaten.

⁸⁴ Kosonen (2009).

alternativa inkomster och i genomsnitt mindre anknytning till arbetsmarknaden än inrikes födda kvinnor.⁸⁵

Även utformningen av föräldrapenningen påverkar föräldrarnas incitament till sysselsättning och humankapitalinvesteringar. Uttag av föräldraledighet medför lägre framtida löner. Effekten kan i huvudsak förklaras av frånvaro från arbetsplatsen och sämre humankapitalbildning under föräldraledigheten. Det kan också finnas signaleffekter, det vill säga att arbetsgivare premierar män eftersom dessa förväntas ta ut mindre ledighet.⁸⁶

3.1.6 Sent anlända elever har problematisk skolintroduktion

Även om denna rapport i huvudsak behandlar integrationen för personer som invandrat i vuxen ålder, bör den negativa utvecklingen av skolresultaten för de barn som invandrat efter skolstart uppmärksammas eftersom utvecklingen är alarmerande. Genomgången i kapitel 2 visar att barn som invandrade innan skolstart klarar sig relativt bra i skolan. Bland dem som invandrade efter skolstart minskade andelen behöriga till gymnasiet dramatiskt under 2000-talet. Av de elever från Asien och Afrika som invandrat 0 till 4 år före slutet på årskurs nio är det bara 20 procent som går ut med gymnasiebehörighet.⁸⁷ Utvecklingen är särskilt oroande mot bakgrund av att skolresultat är en stark prediktor för framtida position på arbetsmarknaden. Andelen icke sysselsatta är ungefär 10 till 20 procentenheter högre bland de unga vuxna som lämnat grundskolan utan fullständiga betyg än bland dem som haft fullständiga betyg. Andelen som studerar vidare är också betydligt lägre bland dem som inte fullföljt grundskolan med godkända betyg.⁸⁸

⁸⁵ Det kan också få effekter i efterföljande generationer eftersom barnen är hemma och inte i förskolan. Carneiro och Heckman (2003) granskar ett flertal utvärderingar av de långsiktiga effekterna av förskola på barn från låginkomstfamiljer. Studierna finner evidens på betydande positiva långsiktiga effekter av att gå i förskola på skolprestationer och betyg. Positiva effekter av att gå i förskola i form av bättre skolgång och högre betyg har också Caille och Rosenwald (2006) funnit i Frankrike. Boocock (1995) undersöker förskolan i bl.a. Sverige och drar slutsatsen att deltagande i förskolan ger fördelar i form av kognitiv utveckling och framtida framgångsrik utbildning, och att dessa är av större betydelse och således mer positiva för barn från låginkomstfamiljer. För andra grupper är evidensen mer begränsad.

⁸⁶ Datta Gupta och Smith (2002) och Johansson (2010).

⁸⁷ Regeringskansliet (2011).

⁸⁸ Norberg (2003).

En studie indikerar att skillnaderna i skolan inte förklaras av ökad betydelse av moderns utbildning, graden av segregation mellan svenskfödda och utrikes födda elever på skolan, eller elevens kön.⁸⁹ Det behövs ytterligare analyser om vad som påverkar utvecklingen och hur dessa problem kan åtgärdas.

3.2 Trösklar in på arbetsmarknaden

Även om en person har allt det humankapital som krävs för att lyckas på arbetsmarknaden, så kan det finnas trösklar för inträde som gör att han eller hon får problem. En är preferensbaserad diskriminering, att bli bortvald av skäl som är svåra att påverka. Andra trösklar är att skyddet för tillsvidareanställningar i Sverige är relativt starkt reglerat vilket är något som kan utgöra ett hinder för utsatta grupper på arbetsmarknaden. Även faktorer som svårighet att få en bostad och barnomsorg kan utgöra trösklar in på arbetsmarknaden eftersom personen kan få svårt att flytta till vissa orter eller acceptera alla arbeten.

3.2.1 Preferensbaserad diskriminering förekommer

Med preferensbaserad diskriminering menas diskriminering som grundar sig i arbetsgivarens, arbetstagarens eller myndigheters och kunders preferenser. En arbetsgivare kan av olika skäl föredra eller undvika personer med viss etnicitet, religion, modersmål, namn eller utseende även om det sakligt sett inte påverkar produktiviteten. Aktiviteten behöver inte vara avsiktlig eller ens medveten. Omfattande forskning har under senare år uppmärksammat hur även omedvetna värderingar om andra människor påverkar interaktionen med dem.⁹⁰ Även konsumenterna kan efterfråga varor och tjänster som inte är tillverkade och/eller sålda av grupper av viss etnicitet.⁹¹ Det svenska samhället präglas av starka sociala normer mot diskriminering vilket signaleras av lag-

⁸⁹ Petersson (2011).

⁹⁰ Bland annat har The Personality and Social Psychology Research Group vid Uppsala Universitet studerat implicita, ofta omedvetna associationer och deras uttryck i explicita beteenden. På hemsidan

http://www.psyk.uu.se/forskning/forskargrupper/socpsyk/projects/#tocjump_4936368570173366_2 går det att själv utföra ett test som visar om man har dolda fördomar.

⁹¹ Bland annat i Becker (1957).

stiftningen och tydliggörs av att en diskrimineringsombudsman (DO) har ansvar för att bevaka dessa frågor.

Vad vet vi om preferensbaserad diskriminering?

Som vi beskrev i avsnitt 3.1.3 är det svårt att särskilja både hur stor andel av en löneskillnad som är diskriminering och ännu svårare att dela upp den i preferensbaserad respektive statistisk diskriminering som diskuteras ovan.⁹² Vissa försök har ändå gjorts. Bland andra har Carlsson och Rooth (2008) studerat faktorerna bakom förhållandet att vissa invandrare i mindre utsträckning kallas till anställningsintervju än inrikes födda med likvärdiga kvalifikationer. Att ha en utländsk utbildning svarade för 23 procent av skillnaden, medan ett utländskt klingande namn förklarade hela 77 procent av gapet. Såväl namnen som utbildningarna i undersökningen var från Mellanöstern. Forskarna drar slutsatsen att 23 procent anger en lägstanivå för statistisk diskriminering medan de resterande 77 procenten är en blandning av statistisk och preferensdiskriminering. Studier visar också att studenter och arbetsgivare vid så kallade implicita associationstester (IAT)⁹³ associerar män med arabiskt eller muslimskt klingande namn med lägre prestation jämfört med män med stereotyp svenska namn.⁹⁴ Ytterligare en studie visar att arbetsgivares resultat på IAT predicerar deras beslut gällande de kandidater som de väljer ut till anställningsintervju bättre än deras svar på explicita frågeformulär.⁹⁵ Det är dock svårbedömt i vilken grad resultaten kan beskrivas som effekter av statistisk respektive preferensbaserad diskriminering.

Det finns ytterligare forskning som visar att diskriminering är ett reellt problem i Sverige. En studie i Sverige visar att personer med arabiska namn bara har hälften så stor chans att bli kallade till en anställningsintervju som en likvärdig jobbkandidat med svenskt namn, givet i övrigt identiska meriter. Mönstret var detsamma för

⁹² Förutom lönestudier har risken att bli arbetslös studerats av bland andra Arai och Vilhelmsson (2004).

⁹³ Med implicit avses i sammanhanget attityder och associationer som testpersonen är omedveten om eller inte vill uttrycka explicit. IAT-metodiken beskrivs bland annat på webbsidan för projekt Implicit, <http://implicit.harvard.edu>.

⁹⁴ Agerström m.fl. (2007 och 2008).

⁹⁵ Rooth (2007).

män som för kvinnor.⁹⁶ Arai och Skogman Thoursie (2006, 2009) visar att de som bytte efternamn från arabiskt till svenskt inom tre år höjde sina arbetsinkomster med runt en fjärdedel mer än jämförelsegruppen av personer som inte bytte namn. Det är inte säkert att resultaten innebär minskad diskriminering, andra faktorer kan påverka som exempelvis att de personer som valde att byta namn möjligen var mer motiverade än andra. I en studie testades arbetsgivares intresse av att kontakta personer med arabiska namn som respons på en ansökan om arbete. Även om män med arabiska namn hade signifikant bättre arbetslivserfarenhet än motsvarande sökande med svenskt namn blev han inte kontaktad av arbetsgivaren. Det indikerar att negativa förväntningar på arabiska arbetssökande män inte kompenseras av en ökning i observerbara meriter.⁹⁷ Det finns också indikationer på att diskriminering kan vara mer förekommande på arbetsmarknader för lågutbildade än på de för högutbildade. Exempelvis visade en studie att sannolikheten för att en person med ett svenskklingande namn kallas till intervju ofta var knappt två gånger högre i kvalificerade yrken, men två till fyra gånger högre i mindre kvalificerade yrken.⁹⁸

3.2.2 Insiders har fördelar på arbetsmarknaden

Arbetsmarknaden fungerar inte likadant för de som redan har ett jobb och är etablerad på arbetsmarknaden (insiders), än för de som ännu inte har etablerat sig eller har varit arbetslösa länge (outsiders), eftersom insiders har fördelar gentemot outsiders på arbetsmarknaden. En orsak till förhållandet är att den faktiska produktiviteten i allmänhet kan antas vara högre för en insider. De som redan har ett jobb har också hunnit skaffa sig bransch- eller företagsspecifik erfarenhet som omsätts i högre produktivitet hos arbetsgivaren och har därmed en fördel gentemot outsiders.

I detta avseende liknar arbetsmarknaden för nyanlända invandrare den för ungdomar som söker sitt första jobb och långtidsarbetslösa som försöker återgå till arbete. Det finns fördelar i termer av arbetsinkomst och anställningsvillkor med att vara

⁹⁶ Attström (2007). Se även Knocke och Hertzberg (2000), de los Reyes och Wingborg (2002), Knocke (2003), Ahmed (2005) samt Eriksson och Lagerström (2007) om diskriminering av personer med utländsk klingande namn.

⁹⁷ Arai m.fl. (2008).

⁹⁸ Bursell (2007).

insiders. Fackföreningars roll är bland annat att förhandla sig till bra villkor och med det höga ingångslöner för medlemmarna. Om medlemmar i huvudsak är insiders kommer främst dessa att gynnas. Forskningen visar att ett strikt anställningsskydd inte behöver höja den totala arbetslösheten, men istället kan fördela om arbetslösheten mellan grupper så att de starka grupperna gynnas på bekostnad av svagare.⁹⁹ Det finns ännu inga studier om effekterna på just utrikes föddas sysselsättning till följd av regleringarna. Som redovisats i kapitel 2 har utrikes födda dock i genomsnitt en svagare ställning på arbetsmarknaden än inrikes födda och är oftare outsiders.¹⁰⁰

Det finns olika sätt att få anställning i Sverige för outsiders. I praktiken finns en stor marknad för korttidskontrakt i Sverige som är relativt svagt reglerad även internationellt sett. Det starka skyddet för insiders som finns gäller alltså bara marknaden för fasta arbeten. Tillfälliga anställningsformer minskar företagets risk att anställa och är därmed ett sätt för outsiders och företagen att kringgå hindren för att få en anställning. En av nackdelarna med korttidskontrakten är att företag kan investera mindre i humankapital för anställda med begränsade kontrakt, något som ytterligare kan marginalisera dem på arbetsmarknaden. Tillfälligt anställda är också mer känsliga för konjunkturnedgångar.

Utrikes födda är också överrepresenterade i bemanningsbranschen som består av företag som hyr ut eller förmedlar personal. År 2005 utgjorde de som är födda i ett icke-västligt land 12,2 procent av de sysselsatta i bemanningsbranschen jämfört med endast 6,9 procent av övriga sysselsatta.¹⁰¹ Lönen kan påverkas på sikt av att arbeta i bemanningsbranschen.¹⁰² Män som arbetade i bemanningsbranschen 1998 hade i genomsnitt 3 procent lägre lön år 2005 jämfört med arbetstagare som jobbade i en annan bransch

⁹⁹ Cahuc (2010).

¹⁰⁰ För översikter på området, se Skedinger (2007, 2008a, 2008b och 2008c) samt Ekberg (2006). Integrationsverket (2002) och Calleman (2003) gör bedömningar av anställningsskyddets effekter för utrikes födda. Det är främst insiders som kommer i åtnjutande av avtalsförsäkringar. Det större skyddet mot inkomstbortfall och större möjligheter till rehabilitering som avtalsförsäkringarna ger skulle därmed kunna påverka insiders incitament att söka ett nytt arbete om de skulle bli arbetslösa. Minskad sökaktivitet hos arbetslösa insiders skulle, allt annat lika, öka outsiders möjligheter att finna arbete. Det finns dock inget belägg för en sådan incitamentspåverkan. Avtalsförsäkringarna förefaller därför i det avseendet vara integrationsmässigt neutrala.

¹⁰¹ Andersson Joona och Wadensjö (2010). Till icke-västliga länder räknar forskarna här alla länder utom dem som ingår i Norden, EU15, USA och Kanada. Forskarna är mycket väl medvetna om att det inte är en enhetlig grupp utan att länderna uppvisar mycket stora skillnader inbördes.

¹⁰² Wadensjö och Andersson Joona (2010).

1998, kontrollerat för en stor uppsättning av bakgrundsvariabler. Motsvarande analys för kvinnor visade att det inte finns någon skillnad i lön år 2005. En anställning på bemanningsföretag innebär att arbetstagaren får arbetslivserfarenhet från en bransch som ställer stora krav på flexibilitet, något som kan värderas högt av framtida arbetsgivare.

Att starta eget och därmed bli sin egen arbetsgivare kan också vara en metod för outsiders att komma runt de strukturella hindren eller att kunna lönekonkurrera med insiders. Som vi såg i kapitel 2 driver relativt många utrikes födda mindre företag, särskilt inom servicenäringarna. Samtidigt finns rapporter om att utrikes födda företagare oftare möter vissa hinder vid start och utveckling av företag än inrikes födda. Det rör sig bland annat om bristande landspecifika kunskaper om till exempel skatte- och branschregler eller om hur man startar företag.¹⁰³ Bland andra Nutek har också visat att utrikes födda oftare än inrikes födda upplever svårigheter att hitta riskkapital till sina företag. Det kan bland annat bero på brist på kredithistorik och borgensmän.¹⁰⁴

3.2.3 Det finns brister i infrastruktur för bostäder och barnomsorg

Bostäder

Ett hinder för utrikes födda är att det är svårt att få bostad i arbetsmarknadsmässigt attraktiva områden. Utrikes födda har ofta sämre förutsättningar att skaffa en bostad än vad den övriga befolkningen har eftersom de ofta inte har upparbetat kapital för att köpa en lägenhet och att färre har ett fast arbete som ofta krävs för att få låna till kapitalinsatsen. Brist på kontakter, kötid och referenser kan försvåra inträdet även på hyresmarknaden. Med en liten tillgång på hyreslägenheter kan det bli svårt att flytta till och ta sig in på arbetsmarknaden i storstäderna. Det uppstår även kostnader för själva flytten till en storstad med god arbetsmarknad.

Bostadspolitiken spelar även stor roll för möjligheter att bygga nätverk som är effektiva ur arbetsmarknadssynpunkt. Ett segregerat boende kan underlätta att få ett arbete genom tillgång till avgränsade arbetsmarknader, men också låsa in personer i

¹⁰³ Bland annat Nutek (2008) och Tillväxtverket (2010).

¹⁰⁴ Nutek (2007).

arbeten som inte alltid har karriärmöjligheter. Förutom fysisk planering och stadsutveckling så behövs åtgärder som riktar sig mot att förbättra socioekonomiska förhållanden.

Barnomsorg

Kvinnor bär oftast ett större ansvar för barn och hushållsarbete hemma. Det kan vara ett hinder för arbete, arbetssökande och humankapitalinvesteringar. Bristande tillgång till barnomsorg kan därför innebära en betydande tröskel för främst nyanlända kvinnors humankapitalinvesteringar och deltagande på arbetsmarknaden.

Plats på förskola ska erbjudas utan orimligt dröjsmål, vilket enligt Skolverket normalt bör innebära inom tre till fyra månader efter att föräldrarna har anmält behov. Enligt Skolverket klarade 42 kommuner inte detta mål år 2009. Av storstäderna räknade Malmö med att klara garantin för alla stadsdelar, Stockholm för alla stadsdelar utom en och Göteborg för 13 av 21 stadsdelar.¹⁰⁵ För de flesta föräldrar som tar ut föräldraledighet i samband med barnets födsel är väntetiden ett överkomligt problem. För utrikes födda som ansöker om förskoleplats i samband med inflyttning i en kommun kan däremot väntetiden innebära en försening på flera månader innan den ena föräldern kan påbörja arbete, sfi-studier eller andra utbildningar.

3.3 Nätverk

En tredje faktor som kan påverka möjligheterna på arbetsmarknaden är tillgången till formella och informella nätverk. Utrikes föddas nätverk bedöms i genomsnitt vara mindre effektiva ur arbetsmarknadssynpunkt än vad de inrikes föddas är. Det är olyckligt eftersom en stor del av rekryteringarna sker genom informella nätverk. I Sverige spelar arbetsförmedlingarna en viktig roll som substitut till egna, ur arbetsmarknadssynpunkt, effektiva nätverk. Förmedlingarna ska fungera som en länk mellan företag och arbetssökande. I det följande avsnittet diskuteras, förutom hur nätverken kan påverkas av att bo i socialt negativt segregerade

¹⁰⁵ Skolverket (2009c).

områden, effekter av mentorskap samt om sociala normer och värderingar kan skilja sig åt mellan inrikes och utrikes födda.

3.3.1 Sociala nätverk är betydelsefulla för arbete

En stor del av alla lediga arbeten förmedlas genom personliga kontakter.¹⁰⁶ Både genom att en arbetsgivare direkt erbjuder jobbet till en arbetstagare som han eller hon känner, men också på mer eller mindre indirekta vägar. Även om arbetsgivaren inte känner en arbetssökande personligen kan ett gemensamt nätverk vara viktigt som bärare av information om personen. Motsatt fungerar nätverket också som bärare av information till den arbetssökande om lediga arbetstillfällen. Sociala nätverk har därför stor betydelse för chanserna att få arbete.

Drivkrafter och mekanismer som främjar nätverksbildande

En person som rekommenderar en arbetssökande eller en arbetsgivare sätter sin relation till motparten på spel om informationen skulle visa sig vara felaktig och det kan vara kostsamt att förmedla felaktig information. Korrekt information kan leda till informella belöningar som status eller gentjänster i framtiden eller formella belöningar i termer av exempelvis en gratifikation. Den som förmedlar information har alltså kännedom om både arbetsgivare och den arbetssökande och investerar själv i att granska förutsättningarna för en lyckad matchning. Informationen blir därför mer tillförlitlig både för arbetsgivare och för arbetssökande som bägge tjänar på att ingå i nätverket.

Alla nätverk är inte lika betydelsefulla på arbetsmarknaden. Personer som själva arbetar får information om lediga arbetstillfällen på den egna arbetsplatsen och dess närhet. De kan också förmedla information om arbetssökande direkt till personer som är i position att anställa. I ett nätverk där många redan är anställda är också konkurrensen om de lediga arbetstillfällena mindre. Denna mekanism kan delvis förklara arbetslöshetens varaktighet.¹⁰⁷ Ju längre tid en person är arbetslös, desto större del av nätverket kommer sannolikt också ha en svag anknytning till arbets-

¹⁰⁶ Bland andra Granovetter (1974), Battu, Seaman & Zenou (2004), Olli Segendorf (2005), Behtoui (2006).

¹⁰⁷ Calvó-Armengol och Jackson (2004).

marknaden, och desto mindre hjälp kan personen få av nätverket i sitt arbetssökande.

Genomgången ovan visar att det ur en teoretisk synvinkel, något hårdraget, finns två olika tillstånd som är någorlunda stabila på arbetsmarknaden, en med hög sysselsättning i nätverket och en med låg sysselsättning.¹⁰⁸ Att personer i ett nätverk börjar få arbete kan ge upphov till en positiv spiral som också ökar sannolikheten för de andra i nätverket att få arbete.

Vad vet vi om betydelsen av nätverksbildande?

Många utrikes födda upplever brist på kontakter som ett stort problem. SCB utförde 2009 en enkätundersökning riktad mot utrikes födda akademiker. Drygt 70 procent av högutbildade utrikes födda bedömde att avsaknad av kontakter var det största hindret för att få ett arbete som överensstämde med högskoleutbildningen. Ett icke-svenskt namn, den utländska bakgrunden och språksvårigheter bedömdes också som viktiga skäl. Motsvarande enkätundersökningen genomfördes också 2004, och även då bedömdes bristen på kontakter som det största problemet.¹⁰⁹

Utrikes födda som fått arbete använde nätverk i högre utsträckning än inrikes födda när de sökte efter arbete.¹¹⁰ Anledningen till detta ska dock inte tas som intäkt för att dessa nätverk är effektiva utan antyder snarare att andra sökvägar ger ännu lägre sannolikhet att lyckas. Detta styrks av att de utrikes födda som fick ett arbete via nätverk också fick lägre lön än vad inrikes födda fick. Att söka arbete via ett nätverk gav alltså högre sannolikhet att få ett arbete men missgynnade utrikes födda lönemässigt i förhållande till inrikes födda som fick arbete via ett nätverk. Förklaringen ligger troligen i att inrikes födda i genomsnitt har mer produktiva nätverk ur arbetsmarknadssynpunkt, även om det finns stora variationer för både inrikes och utrikes födda.¹¹¹

¹⁰⁸ Se även Calvó-Armengol (2004), Calvó-Armengol & Zenou (2005) och Ballester m.fl. (2006).

¹⁰⁹ SCB (2009b).

¹¹⁰ Olli Segendorf (2005).

¹¹¹ Behtoui (2006) och Olli Segendorf (2005).

Arbetsmarknadspolitik och nätverk

Arbetsmarknadspolitikerna är kanske det främsta verktyget för att kompensera för bristande nätverk och underlätta arbetsmarknadsinträdet på andra sätt.¹¹² Den svenska arbetsmarknadspolitikerna är omfattande och innehåller många olika insatser. En viktig uppgift för den är att ge särskilt stöd till dem som står längst från arbetsmarknaden. Den empiriska forskningen visar dock att olika åtgärder är olika effektiva för olika grupper.¹¹³ Ett resultat är att personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder söker arbete mindre intensivt än de som är öppet arbetslösa. Om de får en åtgärd som i förlängningen inte leder till arbete, låser den enbart in personen i arbetslöshet. Det skapas *inlåsningseffekter*. *Undanträngningseffekter* uppstår främst då arbetsmarknadspolitiska åtgärder i form av subventionerade arbeten tränger undan arbeten på den reguljära arbetsmarknaden. Undanträngningseffekterna har inte varit obetydliga på den svenska arbetsmarknaden.¹¹⁴ Vissa undanträngningseffekter kan dock vara acceptabla om personen som får jobbet står långt från arbetsmarknaden medan den som trängs undan har goda förutsättningar att hitta ett alternativt jobb. Internationella studier ger viss evidens för att undanträngningseffekterna kan vara mindre för åtgärder som riktar sig mot utrikes födda, och därmed i genomsnitt en grupp som står långt ifrån arbetsmarknaden, än mot andra grupper i samhället.¹¹⁵

Sibbmark och Åslund (2006) visar att vissa grupper av utrikes födda, framförallt de med ursprung i Afrika, var underrepresenterade i arbetsmarknadspolitiska program. Bland dem som deltog i program var utrikes födda oftare än inrikes födda i utbildningsåtgärder och mer sällan i subventionerad anställning. Tar man hänsyn till skillnader i kön, ålder och utbildning minskar skillnaderna. Skillnaderna tenderar även att minska med vistelse-

¹¹² Bland annat Statskontoret (2002), Sohlman (2006 och 2006b) samt Nekby (2008) sammanställer kunskap om arbetsmarknadsåtgärder och deras effekter för utrikes födda.

¹¹³ De flesta studier som skattar effekterna för deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder tvingas jämföra utfallet för grupper av deltagare med utfallet för dem som inte deltar (även om det finns undantag exempelvis som Andersson Joona och Nekby (2009)). Vilka som deltar respektive inte deltar är inte slumpmässigt utan de är utvalda i den process som finns på Arbetsförmedlingen, något som skapar selektionsproblem. I en slumpmässig fördelning är grupperna i genomsnitt identiska och effekten som kvarstår är den av åtgärden, medan det kan finnas systematiska skillnader mellan grupper när Arbetsförmedlingen delar in arbetssökande att delta i ett program, något som kan driva fram skillnaderna i resultat.

¹¹⁴ Se Calmfors m.fl. (2001, 2002 och 2004) för en översikt.

¹¹⁵ OECD (2008b) och (2009).

tiden i Sverige.¹¹⁶ En genomgång av deltagare i arbetsförmedlingens insatser tyder på att dessa förhållanden kan ha ändrats därefter. Nystartsjobb förefaller nå väl ut till utrikes födda. Utrikes födda deltog däremot mindre ofta i program med aktivitetsstöd. Det var dock stor skillnad mellan olika program. Framför allt inom ungdomsinsatser och start till näringsverksamhet var utrikes födda underrepresenterade. Utrikes födda deltog också i betydligt mindre utsträckning i särskilda insatser för funktionshindrade.

Det finns inte några starka skäl att tro att effekterna av arbetsmarknadspolitik ska skilja sig åt mellan inrikes och utrikes födda. De åtgärder som riktar sig mot personer som står långt ifrån arbetsmarknaden oavsett skäl bör vara effektiva även för utrikes födda.¹¹⁷ Översikten av arbetsmarknadspolitikens sysselsättnings-effekter visar följande att det under 1980-talet och 2000-talet men inte på 1990-talet fanns positiva individeffekter av arbetsmarknadsutbildning. Resultaten tyder på att ”svaga grupper” (lågutbildade och utomnordiska invandrare) är de som drar störst nytta av arbetsmarknadsutbildningarna. Vissa typer av subventionerad sysselsättning tycks ha haft positiva individeffekter.¹¹⁸ Det finns visst stöd för att den arbetsmarknadspolitiska förmedlingsverksamheten har påverkat matchningseffektiviteten positivt om den är kombinerad med kontroll och en intensifierad sök- och matchningshjälp gav ett ökat inflöde i arbetspraktik för invandrare och att de som kom in i arbetspraktik förbättrade sina chanser att senare få ett arbete¹¹⁹ samt att intensifierad sök- och matchningshjälp i en annan studie i högre grad ledde till arbete samt arbetsmarknadspolitiska program.¹²⁰ Man vet dock relativt lite om vilken typ av arbetslösa som gynnas av ett visst program, eller hur de olika programmen ska utformas.¹²¹ De svenska resultaten överensstämmer i stort sett med vad man finner i internationella översikter.¹²²

¹¹⁶ Sibbmark och Åslund (2006).

¹¹⁷ Calmfors m. fl. (2002) ger en omfattande genomgång av forskningen om arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som uppdaterades av Forslund och Vikström (2010).

¹¹⁸ De Luna m.fl. (2008).

¹¹⁹ Johansson & Åslund (2006).

¹²⁰ Andersson Joona och Nekby (2009).

¹²¹ Se Calmfors m.fl. (2001) och Forslund och Vikström (2010) för översikter över effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

¹²² Kluwe (2006).

Det finns ett fåtal andra svenska studier som undersöker effekter av arbetsmarknadspolitik för utrikes födda.¹²³ En generell slutsats är att utrikes födda eller utländska medborgare inte är underrepresenterade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller i vissa typer av åtgärder jämfört med inrikes födda eller svenska medborgare.

Mentorskap

Det går att konstruera kontaktnät genom att utse en etablerad person till mentor åt en annan, på något sätt mindre etablerad, person. Mentorerna skiljer sig från Arbetsförmedlingens roll att verka som länk mellan företag och arbetssökande genom att mentorerna är personliga och att inga egentliga förväntningar om förmedling av arbete ställs på mentorn. Ofta innefattar mentorskap att det i mentorskapet formuleras långsiktiga mål för adepten där mentorn har en stödjande roll, att mentorns roll i relationen kan variera men oftast omfattar endast emotionellt och/eller psykologiskt stöd och stöd i karriärutveckling och att mentorn jämfört med sin adept har större erfarenhet, inflytande och erfarenhet i en specifik organisation eller i en specifik bransch eller ett yrke.¹²⁴ Det finns några få forskningsresultat om hur mentorskapsåtgärder fungerar.

Utvärderingar har visat att det för att ett mentorsprogram ska ge resultat är det viktigt att både mentor och adept vet vad som förväntas av dem med tydliga mål för att underlätta förståelse och reflektion.¹²⁵ Ett mentorskap i sig måste inte betyda karriärutveckling för adepten, men att det kan främja kontakterna i nätverk vilket i sig är en prediktor för rörlighet och avancemang.¹²⁶ Effekterna av ett mentorsprogram styrs till viss del av de uttalade syften och mål.

¹²³ Carling och Richardson (2004), Carling och Gustafson (1999), Okeke (2005), Richardsson och van den Berg (2002) och Sibbmark och Åslund (2006).

¹²⁴ Jacobi (1991).

¹²⁵ Horton (2003), Dunham-Taylor m.fl. (2008), Sawatzky och Enns (2009).

¹²⁶ Blickle m.fl. (2009).

3.3.2 Socioekonomisk segregation kan ge mindre effektiva nätverk

Många utrikes födda bor i områden som har hög koncentration av personer med utsatt social position. Är det ett problem eller ett symptom på problem? Det finns inget entydigt svar på den frågan.¹²⁷ Mekanismen bakom eventuella negativa grannskapseffekter kan vara att det saknas resurser och service i området, vilket kan hindra karriärvägar. Det finns även sämre tillgång till nätverk som är effektiva ur arbetsförmedlingssynpunkt än i andra områden. De attityder och vanor befolkningen i området har är inte sådana som främjar och stöder en arbetsmarknadskarriär (läxläsning, arbete etc.) samt att det finns låga eller negativa förväntningar på personer som bor i ett område som kännetecknas av högt utanförskap.¹²⁸ Det kan samtidigt finnas positiva effekter av att ha stöd från personer som tillhör samma grupp.

Erfarenheter från Stockholm pekar på att segregationen främst drivs av att inrikes födda och invandrade personer med arbete undviker att flytta in i invandrartäta miljonprogramsområden i förorten. De väljer bort områdena till förmån för småhusområden, innerstaden och andra förstäder. Inrikes födda som tidigare bott i områdena har successivt flyttat. Det kan finnas flera orsaker till detta. En är möjligheterna att få mer utrymme för en växande familj. Det kan också grunda sig i livsstilsgrundade preferenser, som att personer vill bo i områden som har bättre rykte. Kvar i miljonprogramsområden blir grupper som inte hade ekonomiska resurser, eller inte är intresserade, av att flytta. De som flyttar in är främst nyanlända utrikes födda, varav många initialt är arbetslösa. Den etniska segregationen har därmed tillkommit efter hand.¹²⁹

Vad vet vi om negativ socioekonomisk segregation?

Det finns begränsat med empirisk forskning som kan mäta och isolera om segregation påverkar sannolikheten att få arbete och att det därmed finns så kallade grannskapseffekter. En nylig avhandling inom området konstaterar att det inte går att dra generella slutsatser av de empiriska resultaten av grannskaps-

¹²⁷ Hedberg och Tammaru (2010), Integrationsverket (2003) och (2004), Edin m.fl. (2003) och Edin m.fl. (2009).

¹²⁸ Hedberg & Tammaru (2010).

¹²⁹ Lilja och Perner (2010).

effekter.¹³⁰ Socialt utsatta områden präglas ofta av arbetslöshet och olika former av bidragsberoende och det är oftast den omgivande gruppens socioekonomiska ställning snarare än dess etniska sammansättning som har betydelse för om boendet i ett område ger bättre eller sämre förutsättningar för en person. Orsak och verkan är därmed svåra att skilja åt.

Forskningen visar att det finns en stark selektion av vilka som flyttar till olika områden. Resursstarka flyttar till områden som kännetecknas av lågt utanförskap och vice versa. När hänsyn tas till selektionen finns det positiva sysselsättningseffekter av att bo i områden med hög etnisk segregation.¹³¹ Annan forskning visar att det är negativt för karriärrörligheten att bo i etniskt segregerade områden. De områden med hög etnisk koncentration som finns i Sverige ligger ofta i nära anslutning till stora städer och aktiva arbetsmarknadsregioner. En studie visar att det finns negativa grannskapseffekter av att bo i ett område med hög etnisk koncentration, men att den effekten kompenseras av det positiva av att bo nära en stark arbetsmarknad, med hög efterfrågan på arbetskraft.¹³² En annan svensk studie från 2007 har jämfört betygen för ungdomar i skolor. Studien visade att om en skola har upp till 40 procent invandrarelever påverkas betygen i princip inte alls. Om det är fler än så påverkas däremot betygen negativt, främst för andra invandrarelever.¹³³ Skolor med många utrikes födda bland eleverna har också ofta många nyanlända elever och elever med lågutbildade föräldrar i skolan. Det är därför relativt svårt att isolera effekterna av dessa tre faktorer från varandra. Ytterligare studier behövs innan man kan göra korrekta policyrekommendationer på området. Vissa negativa grannskapseffekter har också kunnat påvisas i skolor där en stor del av eleverna har svag socioekonomisk bakgrund eller är utrikes födda.¹³⁴ Högt bidragsberoende i ens omgivning ökar risken att man själv bli bidragsberoende.¹³⁵

Med etniska enklaver avses områden där många personer har samma etniska tillhörighet. Enklaven kan underlätta för den enskilde att skaffa sig ett nätverk och arbete, men den kan också

¹³⁰ Brännström (2006).

¹³¹ Edin m.fl. (2009).

¹³² Hedberg & Tammaru (2010).

¹³³ Szulkin och Jonsson (2007).

¹³⁴ Skolverket (2009).

¹³⁵ Edin m.fl. (2009).

komma att begränsa nätverket och arbetsmarknaden.¹³⁶ Storleken på etniska enklaver påverkar sannolikheten att ha arbete och inkomstnivån. Sannolikheten att ha arbete ökar i takt med enklavens storlek, som också påverkar inkomsten positivt. En undersökning från Sverige visar att det framförallt är lågutbildade som flyttar till och bor i etniska enklaver. Det är också lågutbildade som har den största nyttan av att bo i en enklav.¹³⁷

Nystartszoner

I andra länder finns det försök med olika sorters ekonomiska frizoner. I USA har s.k. Urban 4 Enterprise Zones funnits sedan början av 1980-talet. Även i Storbritannien har det sedan lång tid tillbaka funnits områden som är ekonomiska frizoner. Ett exempel är London Docklands, som utsågs till en sådan zon år 1982. Företag som etablerade sig i området fick skattelättnader och vissa andra fördelar. Frankrike har sedan år 1996 ett system med frizoner i utsatta urbana områden, s.k. *zones franches urbaines* (ZFU). Nybildade företag och företag som etablerar sig i frizonerna är undantagna från viss beskattning och från att betala socialavgifter. Det franska systemet omfattar för närvarande 100 zoner.

3.3.3 Skillnader i sociala normer verkar inte vara betydelsefulla

Många normer är allmänmänskliga, medan andra som skapas i en samhällelig och kulturell kontext skiljer sig åt mellan tider, länder, regioner, orter, familjer och personer. Det finns normer som gynnar arbete och studier, och det finns andra som gör motsatsen. En fråga som bör ställas därför är om det finns indikationer på att skillnader i sociala normer kan förklara skillnader i humankapitalbildning eller arbetsutbud mellan inrikes och utrikes födda. Sådana skillnader i normer kan teoretiskt bildas av att personer som är uppvuxna i olika länder har tagit till sig olika normsystem i hemländerna. Slutligen kan de bildas i Sverige då människor bor och lever i åtskilda miljöer och omges av olika människor.

¹³⁶ För sammanställning av internationell forskning, främst från USA, om effekter av "enklavekonomier", se bland annat Rönnqvist (2010).

¹³⁷ Edin m.fl. (2003).

En särskild mekanism i sammanhanget är de effekter som individuella val kan ha för omgivningen. Till exempel kan beslut hos högutbildade personer att flytta in i ett område påverka bostadspriserna, skolmiljön, den sociala vinsten av högre utbildning och arbetsmarknaden för andra boende i området. Detta i sin tur påverkar såväl vilka andra som flyttar in i området som kalkylen för dem som överväger investeringar i olika former av humankapital.

Vad vet vi om sociala normer och kulturöverföring?

I debatten i Sverige idag menar en del att sociala normer har stor betydelse för att förklara integrationsmisslyckanden. Andra betonar att sådana sociala normer och utanförskapskulturer inte är en orsak till utanförskap utan en konsekvens av arbetslöshet, låga inkomster och segregation. Ytterligare en del ifrågasätter utbredningen av sådana kulturer över huvud taget.

Den empiriska forskningen om frågan är begränsad. En studie om arbetssökandestrategier bland inrikes och utrikes födda visade att utrikes födda sökte arbete intensivare än de inrikes födda. Det tyder på att utrikes föddas högre arbetslöshet inte kan förklaras av attityder och normer till arbete.¹³⁸ En annan undersökning analyserade den sociala integrationen i Sverige med avseende på nio olika mått. Måtten gäller bland annat sannolikheten att gifta sig med personer från olika regioner, ålder vid ingånget äktenskap, skilsmässofrekvenser och sysselsättningsfrekvenser. Social integration återfinns i alla indikatorer när de mäts som relativa gap från invandrare från samma ursprungsregion relativt sett mot inrikes födda.¹³⁹ Även vad gäller fertilitet konvergerar invandrare mot en svensk "norm". Den totala bilden av fruktsamhetsmönstret för utrikes födda är en utveckling mot det mönster som inrikes födda har. Det finns dock variationer beroende på födelseregion. Kvinnor födda i Norden, EU-länder och länder med hög utvecklingsnivå och medelutvecklade har ett fruktsamhetsmönster som i stort liknar eller närmar sig inrikes födda. Kvinnor födda utanför Europa i länder med låg utvecklingsnivå har en högre fruktsamhetsnivå än inrikes födda och konvergerar inte på samma

¹³⁸ Olli Segendorf (2005).

¹³⁹ Nekby (2010).

sätt mot det fruktsamhetsmönster som inrikes födda kvinnor har.¹⁴⁰

Arai m.fl. (1999) drar slutsatsen att den högre arbetslösheten bland utrikes födda inte kan förklaras av skillnader i motivation för arbete eller acceptans av arbetslöshet. Arbetslösa utrikes födda rapporterade oftare än inrikes födda negativa konsekvenser av arbetslösheten. Utrikes födda som ingick i studien värderade friheten av att inte arbeta lägre än inrikes födda, och angav generellt att de utsattes för ett högt socialt tryck att skaffa ett jobb.¹⁴¹

Det finns indikationer på överföring av normer i bostadsområden.¹⁴² En hypotes är att normen för sjukskrivningsbeteende till någon del sprids från inrikes födda till utrikes födda i ett bostadsområde. Det finns också tecken på att socialbidragstagandet ökar bland invandrare om de ingår i etniska nätverk där många andra är bidragsberoende.¹⁴³ Sammantaget tyder resultaten på att inflyttning i ett område med höga sjukskrivningstal medför ungefär samma "smittorisk" för inrikes och utrikes födda. Omfattande forskning visar att ungdomar med resurssvaga föräldrar löper betydande överrisker för flera former av social och ekonomisk problematik, men en ny studie i Sverige tyder på att dessa överrisker i alla fall inte ökar markant av att man har vuxit upp i ett resurssvagt eller invandrantätt område.¹⁴⁴

3.4 Sammanfattande slutsatser om humankapital, trösklar och nätverk

Utrikes föddas möjligheter på arbetsmarknaden beror på en mängd faktorer, många gånger samma faktorer som för inrikes födda men också med särskilda utmaningar. Utmaningarna är här uppdelade i humankapitalpåverkande faktorer, trösklar på arbetsmarknaden samt betydelsen av nätverk.

Värdet av det *humankapital* som personen har byggt upp i födelselandet minskar ofta vid ankomsten till Sverige, särskilt för flyktingar och anhöriga. Denna depreciering av humankapital är ibland objektiv, vilket betyder att personen blir mindre produktiv i den nya omgivningen med dess nya krav. Men deprecieringen kan

¹⁴⁰ SCB (2008b, 2010c).

¹⁴¹ Arai m.fl. (1999).

¹⁴² Lindbeck m.fl. (2007).

¹⁴³ Åslund och Fredriksson (2005).

¹⁴⁴ Socialstyrelsen (2010).

också vara subjektiv, vilket innebär att arbetsgivare bedömer produktiviteten som lägre än vad den verkligen är. För en del, särskilt arbetskraftsinvandrare och EU- och EES-medborgare, kan det medförda humankapitalet ha ett högre värde i Sverige än i födelselandet.

För att minska deprecieringen av humankapital är det av stor vikt att det humankapital personer har med sig värderas adekvat. Genomgången här visar att det inte finns tillräcklig kunskap i Sverige om hur värderingen, eller valideringen av utbildningar eller yrken, fungerar. Det bidrar till att beslut om humankapitalinvesteringen tas under större osäkerhet för utrikes födda än för inrikes födda. Det finns övertygande empiri om förekomsten av diskriminering på arbetsmarknaden i Sverige. Diskriminering kan bero på att arbetsgivare har felaktiga uppfattningar om utrikes föddas produktivitet eller upplever det som riskfyllt att anställa en person vars meriter man inte kan värdera. Bristande validering bidrar till att den diskriminering som grundas i osäkerhet om produktivitet inte hålls tillbaka.

Som vi tidigare konstaterat så har utrikes födda lägre utbildningsnivå än inrikes födda. Genomgången visar att det i genomsnitt lönar sig att ha en hög utbildning med sig från födelselandet, eller att utbilda sig i Sverige. Avkastningen från en svensk utbildning är dock högre än för en från födelselandet medförd utbildning. Flera studier visar emellertid att skillnader i utbildningsnivå och inriktning inte kan förklara merparten av de observerade skillnaderna i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda. En viktig orsak till depreciering av humankapital är det nya språket som är viktigt för framgång på arbetsmarknaden i Sverige. Förbättrade kunskaper i svenska har en positiv effekt på invandrarens inkomster, och medför också ökad avkastning för de utbildningar och yrkeserfarenhet som fanns före migrationen.

Hälsa och ohälsa påverkar också en humankapital och arbetsutbud väsentligt, och utrikes födda har i genomsnitt sämre hälsa än inrikes födda enligt ohälsotalen. Orsakerna förklaras av ett stort antal skilda individuella faktorer. En brist med ohälsotalen är att den endast omfattar inkomstprövade ersättningar vid ohälsa och därmed inte mäter ohälsan bland dem som saknar sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Andelen av de utrikes födda som saknar SGI är betydligt högre för utrikes födda än för inrikes födda. Socialförsäkringarna spelar stor roll för incitamenten att arbeta och därmed för att bibehålla och utveckla humankapital. De

kan ge upphov till inlåsnings effekter om systemen erbjuder en tillräcklig inkomst så att de med svaga förutsättningar inte har incitament att aktivt söka och ta arbete, trots det faktum att systemen har krav på detta. Följden kan bli att värden i form av produktivitet och humankapital på arbetsmarknaden successivt försämras.

Målgruppen för rapporten är utrikes födda vuxna. Situationen för barnen till de utrikes födda är dock mycket viktig för den framtida integrationen. En utveckling som kommer att ge allvarliga problem i framtiden är den drastiskt sjunkande gymnasiebehörigheten för de utrikes födda barnen, varför de har ägnats särskild uppmärksamhet i rapporten.

Beträffande *trösklar in på arbetsmarknaden* finns sådan diskriminering som beror på arbetsgivares åsikter snarare än på faktisk osäkerhet om individernas produktivitet. Det är svårt att särskilja preferensbaserad diskriminering från statistisk diskriminering, även om det finns klara indikationer på förekomsten av preferensbaserad diskriminering på arbetsmarknaden i Sverige. En annan tröskel in är regelverket på arbetsmarknads- och socialförsäkringsområdet som ger fördelar till dem som redan har arbete. De som redan har ett fast arbete får konkurrensfördelar på arbetsmarknaden gentemot dem som har tidsbegränsade anställningar eller som inte har arbete alls. Sammantaget innebär det ofta nackdelar för utrikes födda, särskilt nyanlända skyddsbehövande och anhöriga som inte har kommit in i inkomstprövade trygghetssystem. Genomgången visar att ytterligare trösklar är svårigheter att få barnomsorg och att den geografiska rörligheten begränsas beroende på att det kan vara svårt att få bostad där man vill och där det finns god tillgång på arbete.

Genomgången visar också att en stor del av alla *lediga arbeten förmedlas genom nätverk* av personliga kontakter i Sverige. Förmedlingen sker både genom att en arbetsgivare direkt erbjuder jobbet till en arbetstagare som han eller hon känner, men också på mer eller mindre indirekta vägar. Utrikes föddas nätverk bedöms i genomsnitt vara mindre effektiva ur arbetsmarknadssynpunkt än vad de inrikes föddas är eftersom de i genomsnitt har lägre andel sysselsatta. Många utrikes födda upplever brist på kontakter som ett stort problem. Samtidigt ger arbeten som förmedlats via nätverk ofta lägre lön än arbeten som förmedlats på formella vägar. I Sverige spelar arbetsförmedlingarna en viktig roll som substitut till egna nätverk. Vad gäller arbetsmarknadsinsatser verkar de mest

lovande åtgärderna för integration av utrikes födda på arbetsmarknaden vara subventionerad sysselsättning, förstärkt matchning på arbetsförmedlingarna och utbildning. Olika försök med mentorship är igångsatta men det finns ingen konsensus om effektiviteten av att ha mentorer för utrikes födda.

Många utrikes födda bor i områden som har hög koncentration av personer med utsatt social position. Det går dock inte att dra generella slutsatser av arbetsmarknadseffekter av att bo i ett område som är negativt socioekonomisk segregerat. Erfarenheter pekar på att segregationen främst drivs av att inrikes födda och invandrade personer med arbete undviker att flytta in i invandrartäta miljonprogramsområden i förorten. Utrikes födda som får arbete och inrikes födda som tidigare bott i områdena har successivt flyttat. Forskningen är delad kring effekterna av att bo i områden med hög etnisk segregation. Det finns både resultat som visar på positiva sysselsättningseffekter och resultat som tyder på att det är negativt för karriärrörligheten att bo i etniskt segregerade områden.

Forskningen om sociala normers betydelse för arbetsmarknadsintegration och utnyttjande av bidrag är begränsad, och forskningen om betydelsen av invandring eller segregation för uppkomsten av sådana normer nära nog obefintlig. En studie visar dock att invandrade arbetssökande söker arbete minst lika intensivt som infödda. Vi har därmed inte funnit empiriskt stöd för hypoteser om att sociala normer skulle ha en negativ betydelse för utrikes föddas arbetsutbud.

I det följande kapitlet diskuterar vi den generella och riktade politiken utifrån den redovisade forskningssammanställning.

4 Riktade åtgärder och generell politik för integration idag

Politik för att påverka integrationen kan antingen vara riktad, det vill säga bestå av insatser som endast har utrikes födda eller grupper bland utrikes födda som målgrupp, eller generell och då rikta sig mot befolkningen som helhet. Den riktade och generella politiken är komplement till varandra bland annat eftersom att skillnader mellan inrikes och utrikes födda minskar med tiden. Detta gäller såväl för språkkunskaper som för andra på arbetsmarknaden viktiga egenskaper. Riktade åtgärder spelar därför stor roll i början när skillnaderna är stora medan generell politik är bäst lämpad när skillnaderna är små. De olika förslagen på insatser som diskuteras i kapitel 5 svarar mot de brister i åtgärdernas ändamålsenlighet i och mellan riktad och generell politik som identifieras här.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Vi kommer företrädesvis att diskutera riktade insatser för skyddsbehövande och vissa anhöriginvandrare som omfattas av särskilt statligt stöd (Prop. 2009/10:60). En anledning till detta är att många av de riktade etableringsinsatserna endast avser denna målgrupp, vilket skapar ett särskilt samspel mellan generella och riktade åtgärder i gruppen. En annan anledning är att arbetskraftsinvandrare och EU och EES-medborgare ofta är väl integrerade på arbetsmarknaden när de kommer till landet. Grunden för den fria rörligheten i EU och EES är att varje EU-medborgare har rätt att förvärsaarbete i ett annat medlemsland på samma villkor som landets egna medborgare. Därtill har man rätt att vistas i andra medlemsländer i upp till tre månader, förutsatt att man kan försörja sig själv. Kan man inte försörja sig under den tiden, ska man normalt avvisas till födelselandet. För längre vistelse än tre månader krävs uppehållsrätt som beviljas endast om man har tillräckliga medel för försörjning, till exempel i form av anställning i Sverige alternativt studiemedel eller pension från födelselandet. Efter att uppehållstillståndet beviljats har man rätt till samma sociala förmåner som landets egna medborgare. Arbetskraftsinvandrare ges oftast tidsbegränsade uppehållstillstånd under förutsättning av ett jobberbjudande där de erbjudna anställningsvillkoren inte är sämre än vad som gäller enligt de svenska kollektivavtalen eller vad som är praxis inom yrket eller branschen. Man ska också ha tillräckliga medel för att försörja eventuella medföljande anhöriga. Om arbetet upphör och man inte har någon alternativ försörjning måste man vanligen lämna landet. Studenter, som alltid beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd, har inte rätt till arbete eller några förmåner i Sverige. Ett villkor för uppehållstillståndet är att man har tillräckliga medel för sin försörjning under vistelsen, och den som inte kan försörja sig ska lämna landet. En utländsk student som får ett jobberbjudande i Sverige kan numera i allmänhet få ett nytt uppehållstillstånd som arbetskraft.

4.1 Insatser för att stärka humankapital

Det är viktigt att så långt som möjligt bibehålla det humankapital som en invandrare har med sig till Sverige. De viktigaste insatserna för att stärka humankapitalet för invandrare är möjligheter att arbeta tidigt för att minska deprecieringen av det befintliga humankapitalet, möjligheter att lära sig svenska tidigt, möjligheter att validera utländska utbildningar och yrkeserfarenhet och utbildningar för att komplettera utländska utbildningar eller formalisera yrkeskunskande. Generell politik som påverkar de grundläggande incitamenten att arbeta är dels de sociala försäkrings- och skyddssystemet, dels det generella utbildnings-systemets möjligheter till omskolning och vidareutbildning.

4.1.1 Riktade insatser för möjligheter till arbete och investeringar i humankapital

Arbete före uppehållstillstånd

Valet att arbeta under tiden för prövning av uppehållstillstånd påverkas av om det är tillåtet att arbeta, storleken på den möjliga arbetsinkomsten jämfört med alternativa försörjningsmöjligheter samt andra incitament till arbete. Personer som söker asyl eller uppehållstillstånd av andra skyddsskäl lämnar ofta in sin ansökan i Sverige och vistas i landet medan den behandlas. Andra invandrare anländer inte till landet förrän uppehållstillståndet beviljats. Möjligheten till arbete under tillståndsprövningen rör därför främst asylsökande.

En asylsökande får dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Dagersättningen är lägre än normen för försörjningsstöd, och kan sättas ned ytterligare om den asylsökande inte medverkar vid till exempel identitetsutredning. Asylsökande kan numera arbeta innan asylansökan är behandlad om vissa villkor är uppfyllda. Identiteten ska vara styrkt med id-handlingar, eller så ska den sökande underlätta Migrationsverkets klarläggning av identiteten så långt det är möjligt. Ärendet ska prövas i Sverige i de fall Sverige är första asylland inom EU.¹⁴⁶ Ansökan får inte heller vara uppenbart ogrundad.¹⁴⁷ Avsikten med

¹⁴⁶ Enligt Dublinförordningens regler om prövning i första land.

¹⁴⁷ www.migrationsverket.se.

reglerna är att hindra att asylansökan används som en förevändning för att komma till Sverige endast i syfte att söka arbete, samt till att ge incitament att styrka sin identitet. Systemet är därmed utformat för att ge ekonomiska incitament till arbete.

Boende under asylprövning

De asylsökande kan fritt välja mellan att bo i anläggningsboende (ABO) eller ordna eget boende (EBO). Drygt hälften av de asylsökande 2009 valde EBO. Det anges som önskvärt att personer söker sig till regioner med goda förutsättningar för bostad, arbete och utbildning, men alla har rätt att ordna sitt boende var de vill.¹⁴⁸ I december 2010 återfanns mindre än var tionde person i ABO i något av storstadslänen. De flesta anläggningsboenden är lokaliserade till mindre och medelstora orter som ofta har en mer begränsad arbetsmarknad än storstadslänen. Av dem som själv ordnat sitt boende sig under asyltiden bodde 75 procent i ett storstadslän, varav de allra flesta på huvudorten eller i en kranskommun.

Tabell 4.1 Fördelning av asylsökande i december 2010 efter län, anläggningsboende och eget boende boendelän, december 2010

Län	ABO	EBO
Boende i storstadslän	4,1%	41,5%
Boende utanför storstadslän	41,9%	13,5%
Totalt	46%	54%

Källa: Migrationsverket (2010c), egen bearbetning.

En fördel med anläggningsboende kan vara att det underlättar för Migrationsverket att erbjuda insatser. I november 2009 deltog sammanlagt 3 772 asylsökande i organiserad verksamhet i Migrationsverkets regi. Ungefär hälften av dem studerade svenska. Få, bara cirka 600, deltog i praktik och strax över 300 anmälde att de arbetade till Migrationsverket, medan cirka 500 deltog i andra introduktionsinsatser.¹⁴⁹

Bevelander m.fl. (2008) har analyserat effekterna av valet av boende under asylprövningen på bland annat framtida bostads-

¹⁴⁸ Prop. 2010/11:1, Utgiftsområde 8 Migration.

¹⁴⁹ Prop 2010/11:1 Utgiftsområde 8 Migration.

situation, sysselsättning och inkomst. Resultaten visar att de som valt eget boende har högre sannolikhet att senare vara sysselsatta samt äga en bostadsrätt eller ett eget hem än de som bott i anläggningsboende. Det går dock inte att utesluta att bakomliggande icke-observerbara selektionseffekter påverkar både valet av boende under asyltiden och utfallet efteråt. Det finns dock få belägg för att möjligheten att välja eget boende under asylprövningen skulle medföra betydande negativa effekter på arbetsmarknadsutfallet.

Arbete efter uppehållstillstånd

De invandrare som omfattas av det statliga flyktingmottagandet¹⁵⁰ har alltid rätt att arbeta i Sverige. Sedan den 1 december 2010 kan de också få en etableringsersättning. Ersättningen är individuell (till skillnad från försörjningsstöd som går till hushållet) och något högre än normen för försörjningsstöd. Samtidigt ställs krav på att personen tillsammans med Arbetsförmedlingen ska ta fram och aktivt delta i etableringsinsatser som en etableringsplan som består av sfi-undervisning, samhällsorientering och arbetsinriktade insatser. Full ersättning utgår endast till den som medverkar i genomförandet av etableringsplanen på heltid. Kraven innebär att incitament skapas för arbete eller de humankapitalinvesteringar som behövs för att kvalificera sig för arbete.

Etableringsersättningen är också konstruerad så att man får behålla eventuella arbetsinkomster vid arbete vid sidan av etableringsinsatserna, till skillnad från försörjningsstöd och bostadsbidrag som dras ner vid egna inkomster på ett sätt som ofta ger hundraprocentiga marginaleffekter.¹⁵¹ En av avsikterna med den individuella ersättningen är att bidra till jämställdhet, i och med att ersättningen är individuell och lika incitament skapas för båda makarna i ett hushåll att delta i etableringsinsatser. Vidare anger regeringen ett likabehandlingsmål: ersättningen ska vara lika oavsett var i landet man bor.¹⁵² Det framgår inte uttryckligt, men kan antas vara motiverat av att skillnader i kommunal försörjningspraxis inte ska styra nyanländas val av bostadsort.

¹⁵⁰ Det statliga flyktingmottagandet omfattar flyktingar och andra skyddsbehövande samt anhöriga till dem som anlänt till Sverige inom två år efter den skyddsbehövandes ankomst.

¹⁵¹ Prop. 2009/10:60.

¹⁵² Prop. 2009/10:60.

Den nyanlände kan ta del av insatser under sammanlagt högst 24 månader. Därefter omfattas personen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och sociala trygghetssystem utifrån individuella behov och på samma villkor som inrikes födda.

Övriga invandrare, bland annat anhöriga som inte omfattas av lagen om etableringsinsatser,¹⁵³ har också i normalfallet arbetstillstånd i Sverige. De som inte kan försörja sig själva omfattas av ordinarie trygghetssystem. För den som inte har upparbetat sjukpenninggrundande inkomst eller rätt till arbetslöshetsersättning innebär det oftast kommunalt försörjningsstöd och eventuellt bostadsbidrag. Anhöriginvandrare som kommer till Sverige på grund av en "gammal" anknytning till en person bosatt i Sverige får normalt permanent uppehållstillstånd. Med permanent uppehållstillstånd har man rätt att söka studiemedel vid studier. Anhöriga som invandrar på grund av en ny anknytning får vanligen först ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för två år. Vid särskilda skäl får studiemedel beviljas även till personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Centrala studiestödsnämnden får utfärda föreskrifter för att tolka bestämmelserna.¹⁵⁴ För anhöriginvandrare som saknar permanent uppehållstillstånd har CSN gjort tolkningen att man ska ha varit bosatt i Sverige minst i två för att vara berättigad till studiemedel och ett år om man har barn med en studiemedelsberättigad person.¹⁵⁵

Boende efter uppehållstillstånd

De flesta asylsökande som ordnar sitt eget boende bosätter sig i storstäderna, medan de som anvisas en kommunplats till en början sprids ut över landet. Många av de sistnämnda flyttar senare till storstäderna, men fortfarande fem år efter ankomsten är de som anvisats ett boende mer spridda geografiskt över landet. Liknande mönster återfinns i många andra europeiska länder.¹⁵⁶

Utvärderingar av den så kallade "Hela Sverige-strategin" där nyanlända skyddsbehövande anvisades bostadsorter spridda över

¹⁵³ Även vuxna skyddsbehövande och deras anhöriga som normalt ska omfattas av statligt mottagande kan undantas från etableringsplan och rätten till etableringsersättning om de av medicinska skäl inte är förmögna att delta i etableringsinsatser på minst 25 procent av en heltid. Etableringsersättning sätts ned om man utan giltiga skäl avbryter genomförandet av etableringsplanen.

¹⁵⁴ SFS (1999:1395).

¹⁵⁵ CSNFS 2006:7, CSN (2010b).

¹⁵⁶ SCB (2009b).

landet visar betydande negativa effekter på arbetsmarknadsutfallet. En möjlig förklaring till detta är att många av orterna valdes mer på grundval av tillgången på bostäder än tillgången på jobb.¹⁵⁷ Betydelsen av arbetsmarknadssituationen på den ort där den nyanlände bosätter sig för framtida sysselsättning är väl dokumenterad.¹⁵⁸ Även om "Hela Sverige-strategin" har avvecklats, finns det en kvarstående risk att överenskommelser med kommuner om flyktingmottagande fortfarande kan komma att styras av tillgången på bostäder snarare än arbetsmarknadssituationen. Utgångspunkten är att även om den enskildes arbetsmarknadsutsikter ska beaktas, men i praktiken är detta svårt att genomföra då tillgången på kommunplatser ofta är knapp. Utifrån befintlig forskning är det svårt att dra entydiga slutsatser om bostadssegregationens effekter på det långsiktiga arbetsmarknadsutfallet. Erfarenheterna av liknande försök i andra europeiska att sprida ut nyanlända utanför storstadsområdena är inte heller positiva.¹⁵⁹

Riktade icke-monetära incitament till arbete

I såväl Sverige som i andra länder har olika försök gjorts för att öka nyanländas icke-monetära incitament till arbete och egenförsörjning samt språkinlärning. Det kan till exempel röra sig om krav på språkkunskaper, egenförsörjning eller arbete för att få permanent uppehållstillstånd, medborgarskap eller möjligheten för anhöriga att få uppehållstillstånd. För att en arbetskraftsinvandrare ska få permanent uppehållstillstånd i Sverige krävs i praktiken någon form av egen försörjning. Även en EU- och EES-medborgare ska i princip kunna försörja sig själva för att ha uppehållsrätt i landet. Permanent uppehållstillstånd är också en förutsättning för att medborgare från länder utanför EU och EES ska beviljas medborgarskap i Sverige.

Riktade hälso- och sjukvårdsinsatser

Staten ersätter landstingen för hälsoundersökningar för asylsökande och vissa anhöriginvandrare. Enligt Sveriges kommuner

¹⁵⁷ Edin m.fl. (2003), Edin m.fl. (2004), Eriksson (2010).

¹⁵⁸ Åslund och Rooth (2007), Eriksson (2010).

¹⁵⁹ Eriksson (2010).

och landsting (SKL) är det mellan 40 och 60 procent av målgruppen som genomgår en hälsoundersökning vid ankomsten till Sverige.¹⁶⁰ Staten ersätter också kommunerna och landstingen för vissa kostnader för sjukvård och hälsoundersökningar för skyddsbehövande och deras anhöriga även efter uppehållstillståndet. För övriga utrikes födda erbjuds inga riktade hälso- eller sjukvårdsinsatser.

4.1.2 Generell politik för incitament till arbete

Sociala försäkrings- och trygghetssystem är en samlingsbeteckning på en rad olika transfereringssystem i samhället där vissa har försäkringsmässighet som utgångspunkt medan andra syftar till att garantera en lägsta levnadsstandard.

I Sverige utgörs de inkomstgrundade socialförsäkringarna huvudsakligen av ålderspension, sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och föräldraförsäkring. Dessa försäkringar ska ersätta inkomstbortfall under perioder av sjukdom, arbetslöshet, föräldraskap med mera. Försäkringstillhörigheten baseras på pensions- eller sjukpenninggrundande inkomst och ersättningsnivån är kopplad till inkomsten upp till en taknivå. Försäkringarna finansieras delvis med inbetalda premier och delvis över skattsedeln.

Andra delar av det sociala trygghetssystemen ska säkra en minsta skälig levnadsstandard oavsett tidigare inkomster. Exempel på det är bostadsbidraget, grundnivån i föräldraförsäkringen och det kommunala försörjningsstödet. Försäkringstillhörigheten baseras då i allmänhet på bosättning i landet, och ersättningen minskas ofta om man har andra inkomster. Här kan målkonflikter uppstå mellan målet att garantera en skälig minimiförsörjning, strävan efter incitament till arbete och önskemål om att kunna trappa ner bidragen för dem som har alternativa försörjningskällor.¹⁶¹

Det sociala försäkrings- och trygghetssystemet kan sammantaget påverka incitamenten att arbeta på något olika sätt i olika sammanhang. De inkomstbaserade försäkringarna kan ses som förmåner som ökar incitamenten att ta ett arbete och upparbeta villkoren för att vid behov kunna ta del av förmånen. Då man

¹⁶⁰ SKL (2010).

¹⁶¹ För en analys av incitamentsproblematiken i sammanhanget, se bland annat Mörk (2011).

kommit in i systemet, minskas alternativkostnaden för frånvaro och incitamenten till arbete kan minska. De bosättningsbaserade bidragen erbjuder en grundtrygghet men minskar incitamenten att ta ett arbete eller bilda humankapital, kompensera effekterna av ett beslut att under den första viktiga tiden i Sverige stå utanför arbetsmarknaden och inte investera i humankapital.

Till skillnad från etableringsersättningen är försörjningsstödet inte baserat på individens utan på hushållets behov och minskas vid ökad inkomst i familjen. Försörjningsstödet konstruktion kan således försvaga de ekonomiska incitamenten till arbete för den enskilde och kan också minska incitamenten att arbeta för andra medlemmar i hushållet eftersom det baserar sig på hushållets inkomst.

Föräldraförsäkringen

Det gällande regelverket kring föräldraförsäkringen utformades i huvudsak i mitten av 1980-talet. Därefter har antalet föräldrapenningdagar successivt ökat, senast 2002 till nuvarande 480 dagar. Grundnivån i ersättningen för dem som inte har sjukpenninggrundande inkomst höjdes 2006 från 60 kronor till dagens 180 kronor per dag. Rätten till föräldraledighet upphör när barnet fyller åtta år. Rätten till såväl antalet dagar som ersättning per dag är oberoende av både om barnet är fött i Sverige och ålder vid invandring. Föräldrapenningdagar som eventuellt tagits ut i ett annat land räknas av de 480 dagarna i Sverige. Föräldraledigheten för ytterligare barn kan tas ut efter varandra.¹⁶²

Utbetalningen av föräldrapenning till personer som omfattats av det kommunala flyktingmottagandet har varierat kraftigt. Mellan åren 2001 och 2005 sexdubblades uttaget från i genomsnitt 590 till knappt 3500 kronor per vuxen (mellan 18–64 år) person under det första året i Sverige. Därefter har nivån minskat till ca 2000 kronor per person. Det är inte troligt att så snabba förändringar av denna storleksordning kan förklaras med förändringar i familjestrukturen. Det har inte heller skett sådana förändringar i föräldrapenningens konstruktion att det skulle kunna förklara de snabba skiftningarna.

¹⁶² Prop. 1984/85:78.

Tabell 4.2 Utbetalad föräldrapenning per person (18-64 år) efter mottagningsår och vistelsetid

År efter folkbokföring	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
År 0	592	1566	2383	3400	3479	2800	2033
År 1	3622	5100	7316	8811	7980	5985	
År 2	4416	5754	6804	7158	7009		
År 3	4768	4852	5820	6445			
År 4	4791	4794	5466				

Källa: SCB, egen bearbetning.

Bland utrikes födda/nyanlända tas mellan 70 och 80 procent av föräldrapenningen ut av kvinnor. För inrikes födda barn tas 90 procent av dagarna ut innan barnet fyllt tre år. För utrikes födda barn tas den ofta ut senare, 70-80 procent efter att barnet har fyllt tre år. Samtidigt tar många invandrade ut färre dagar totalt sett. Ju äldre barnet är vid invandring, desto fler utnyttjade föräldrapenningadagar ”brinner inne” då barnet fyller åtta år.¹⁶³

Vårdnadsbidraget

Ett fyrtiotal kommuner erbjuder vårdnadsbidrag för föräldrar som inte utnyttjar offentligfinansierad barnomsorg. Vårdnadsbidraget utgår med 3000 kronor per månad och barn. Föräldraförsäkring och vårdnadsbidrag kan, främst för nyligen anlända familjer med små barn, ge en förhållandevis lång period av inkomst och minska incitamenten till arbete i början av vistelsen i Sverige. Denna inläsningseffekt är sannolikt starkast för kvinnor.

Hälso- och sjukvård

Utrikes födda som är folkbokförda i Sverige har rätt till samma hälso- och sjukvård som den övriga befolkningen. Den sammanfattande bilden av hälso- och sjukvården i Sverige är att, även om vården håller god kvalitet, utnyttjar lågutbildade och utlandsfödda sjukvård i mindre utsträckning, känner mindre förtroende för vården och i vissa fall får mindre ändamålsenlig

¹⁶³ Försäkringskassan (2010b).

medicinsk behandling än högutbildade och inrikes födda. Lågutbildade och utrikes födda, särskilt utomeuropeiskt födda, uppvisar också betydligt högre dödlighet av orsaker som går att förebygga med adekvat sjuk- och hälsovård. Socialstyrelsen noterar att särskilt asylsökandes vårdbehov och vårdkontakter bör uppmärksammas.¹⁶⁴

4.1.3 Riktade utbildningsinsatser

Svenska för invandrare

Det finns ett fåtal åtgärder inom utbildningssystemet som riktar sig till personer som är födda utomlands eller som har utbildat sig i ett annat land. Den kanske mest kända av dessa är svenskundervisning för invandrare (sfi). Målet med sfi är att förbättra förmågan att kommunicera muntligt och skriftligt på svenska i vardags-, samhälls-, och arbetsliv samt förbereda för vidare studier.¹⁶⁵ Kommunerna har skyldighet att erbjuda sfi till vuxna invandrare som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen ska normalt kunna påbörjas inom tre månader från det att personen anmäler sitt behov till kommunen. Beroende på studiebakgrund och förkunskaper placeras den studerande på en av tre studievägar med olika studietempo och mål.

Validering

Validering syftar till att bevara och synliggöra befintligt humankapital genom att verifiera utländska utbildningar och yrkeserfarenhet.¹⁶⁶ Om syftet med bedömningen är att söka arbete gör Skolverket bedömningar av utbildningar på gymnasial nivå, Högskoleverket av avslutade utbildningar på högskolenivå och Myndigheten för yrkeshögskolan av eftergymnasiala yrkesutbildningar utanför högskolan. För reglerade yrken som kräver legitimation eller auktorisation för att utövas i Sverige (till exempel läkare, fastighetsmäklare eller elinstallatör), måste man ansöka om rätt att utöva yrket hos ansvarig myndighet, till exempel Socialstyrelsen, Fastighetsmäklarnämnden eller Elsäkerhetsverket.

¹⁶⁴ Socialstyrelsen (2009b).

¹⁶⁵ Skolverket (2009b).

¹⁶⁶ Validering riktar sig inte bara till utrikes födda utan till alla som vill ha en utländsk utbildning verifierad, det vill säga även inrikes födda som studerat utomlands. I praktiken utnyttjas den främst av utrikes födda och därför behandlar vi den här under riktade åtgärder.

Branschorganisationer kan också utfärda olika former av behörigheter. Dessa brukar inte vara offentligt reglerade men kan i praktiken utgöra ett krav för att utöva ett yrke i Sverige. Om syftet med bedömningen är att få behörighet till studier på eftergymnasial nivå (till exempel högskola och yrkeshögskola) görs bedömningen av Verket för högskoleservice eller av enskilda lärosäten. Studievägledare inom kommunal vuxenutbildning ger vägledning till den som saknar gymnasial utbildning, och arbetsförmedlingen tillhandahåller viss hjälp med att validera yrkeskompetenser.

Det saknas en samlad information om möjligheterna till validering och kompletteringsutbildning. För enskilda personer kan det vara svårt att veta var de ska vända sig, om de behöver validering eller inte och hur de i så fall ska gå till väga. De nyanlända som omfattas av Arbetsförmedlingens insatser kan antas få stöd därifrån. Myndigheten för yrkeshögskolan ger viss övergripande information om möjligheterna till validering via en webbportal som bland annat informerar om eftergymnasial yrkesutbildning. I huvudsak ges emellertid information av olika sakmyndigheter på utbildningsområdet. Det kan därmed vara svårt att hitta korrekt information om validerings- och kompletteringsmöjligheter i Sverige. En indikation på detta är att det vanligaste skälet till att Högskoleverket avskriver ett ärende om tillgodoräknande av utländska högskoleutbildningar är att ansökan har lämnats in till fel myndighet.¹⁶⁷

Validering bör ske tidigt och snabbt och kompletteringen bör syfta till att maximera intjänandetiden för investeringen. Valideringen är för närvarande ett snårigt system med många inblandade myndigheter och andra aktörer beroende på nivån och inriktningen på utbildning och syftet med validering. Samlad information är betydelsefull för nyanlända. En hel kedja av insatser måste fungera för att validering ska ha effekt: korrekt information om arbetsmarknad och utbildningsutbud, rätt utbud av valideringar, utbud av relevanta kompletteringsutbildningar, möjlighet till försörjning under kompletteringen och möjlighet att få ut en examen. För närvarande finns ingen samordning av denna kedja, varför det finns en uppenbar risk att resurser inte används optimalt.

¹⁶⁷ Riksrevisionen (2011).

4.1.4 Det generella utbildningssystemet

Det offentliga utbildningssystemet består av bland annat grundskola, gymnasieskola, vuxenutbildning, högskola och universitet. Därutöver finns även studiefinansieringssystemet som ska underlätta deltagande i utbildning. Syftet med det generella utbildningssystemet är att ge möjligheter för samtliga invånare att skaffa sig de kunskaper och färdigheter som behövs för att fullt ut delta i yrkes- och samhällslivet. Enligt den svenska skollagen ska alla barn och ungdomar ha tillgång till en likvärdig utbildning oberoende av kön, geografisk hemvist, sociala och ekonomiska förhållanden. Utbildningen i grundskolan ska ge alla elever de kunskaper och färdigheter de behöver för att delta i samhällslivet och som grund för fortsatt utbildning. Särskilt stöd ska ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. Utbildningssystemet ska också tillförsäkra näringsliv och offentlig sektor tillgång till arbetskraft med de efterfrågade kunskaperna. Studiestödssystemet syftar till att säkerställa en grundläggande försörjning under studietiden och därmed möjliggöra studier oberoende av personens sociala, ekonomiska och geografiska bakgrund.

Den som behöver komplettera en tidigare utländsk utbildning i vuxen ålder är i huvudsak hänvisad till det generella utbudet av utbildningar för vuxna inom bland annat kommunal vuxenutbildning, universitet och högskolor samt vid arbetslöshet arbetsmarknadsutbildningar. Vid sidan av dessa finns vissa utbildningar som särskilt syftar till komplettering av en tidigare utländsk utbildning. Till exempel tillhandahåller universitet och högskolor särskilda kompletteringsutbildningar för personer som redan har en utländsk grundutbildning inom bland annat medicin, juridik och pedagogik. Utbudet bestäms delvis av lärosätena själva, men är också resultat av riktade satsningar från regeringens sida.

Alla som har fyllt 20 år har rätt till vuxenutbildning för att läsa de kurser de behöver för att uppnå grundskolekompetens eller grundläggande behörighet till högre utbildning. Om det skulle vara fler sökande än platser tillgängliga på en kurs ges förtur till dem som redan påbörjat studier i vuxenutbildningen och följer en studieplan, därefter till andra som behöver komma in på utbildningen för att få behörighet till vidare studier. Varje kommun bestämmer själv om de vill erbjuda möjligheter att läsa ytterligare ämnen för till exempel särskild behörighet. Undervisningen är av-

giftsfri, men studenten måste själv bekosta kurslitteratur och ordna försörjning under studierna.

Man måste dock inte delta i undervisningen, utan kan också begära särskild prövning, det vill säga ”tenta av” en kurs. Alla har rätt att göra en prövning i vilken kommun som helst till en avgift på högst 500 kronor. Om prövningen avser ett betyg som man saknar eller har tidigare icke godkänt på är prövningen aviftsfri. Prövningen består vanligtvis av ett skriftligt och ett muntligt prov samt eventuellt en fördjupningsavgift. Efter godkänd prövning får man betyg i kursen.¹⁶⁸

Mottagande av sent anlända elever i skolan

Enligt skollagen ska skolan erbjuda likvärdig undervisning till alla elever. Skolverket har i allmänna råd förtydligat innebörden av det för elever som anländer nära skolstarten eller under sin skoltid i grundskolan. Allmänna råd är rekommendationer för hur skolans författningar bör tillämpas. De allmänna råden, som baseras på forskning och ”beprövad erfarenhet”, betonar främst vikten av att skolan snabbt kartlägger elevens språk- och kunskapsnivå för att kunna erbjuda relevant undervisning i alla ämnen. Undervisningen bör vara individuellt anpassad, men Skolverket noterar att studiehandledning och ämnesundervisning på modersmålet är effektiva redskap för elevernas kunskapsutveckling.¹⁶⁹

En översikt av svensk och internationell forskning kommer fram till liknande rekommendationer: Nyanlända elever bör erbjudas en särskild förberedelseklass under en strikt begränsad tidsperiod på mellan 6 till 12 månader. Undervisningen i förberedelseklassen bör ske i nära samverkan med ordinarie klasser och föräldrarna. Eleverna bör i början delta i aktiviteter som inte kräver en hög kunskapsnivå i majoritetsspråket, men en gradvis inkorporering bör ske i alla ämnen. Satsningar på majoritetsspråket och på modersmålsutveckling bör göras parallellt, och närvaro av tvåspråkig personal rekommenderas.¹⁷⁰

Skolinspektionen har i en utvärdering riktat kritik mot hur de nya eleverna tas emot i skolan i Sverige. Några av huvuddragen i kritiken är att nyanlända elever ofta under en lång tid får

¹⁶⁸ www.skolverket.se.

¹⁶⁹ Skolverket (2008).

¹⁷⁰ Bunar (2010).

undervisning avskild från övrig utbildning utan att hänsyn tas till individuella förutsättningar. Kartläggning av de nyanlända elevernas skolbakgrund är inte tillräcklig, vilket innebär att det är svårt att hitta rätt nivå på undervisningen. Skolorna behöver också i högre utsträckning erbjuda studiehundledning på modersmålet, samtidigt som kvaliteten i stödundervisningen i svenska språket bör säkras. Kunskap om nyanlända elevers rätt till utbildning saknas också ofta bland personalen i skolorna, vilket ibland leder till att gällande lagar och regler inte tillämpas. Nyanlända upplever heller inte att de blir visade respekt och hänsyn för sina olika bakgrunder.¹⁷¹ Skolinspektionens resultat och utvecklingen för nyanlända elever i skolan tyder på att de befintliga författningarna om rätten till likvärdig undervisning inte har fått avsett genomslag i skolorna, eller att de ofta tillämpas på sätt som inte ger avsedd effekt i form av godtagbara skolresultat.

4.1.5 Samspelet mellan riktad och generell politik för att stärka humankapital

I inledningen till detta kapitel diskuteras hur den riktade och den generella politiken i möjligaste mån bör komplettera varandra. En insats ska motsvara ett identifierat behov och det ska inte finnas överlapp mellan den riktade och den generella politiken så att någon av dem är överflödig och onödiga kostnader uppstår. I denna rapport är de utmaningar utrikes födda möter redovisade i kapitel 3. Det ska inte heller finnas luckor eller brister i utformningen av den förda politiken. Här bedömer vi om den politik som förs tillräckligt möter de utmaningarna.

Denna komplementaritet mellan generell politik och riktade åtgärder är tydlig när det gäller att bygga och bevara humankapital. Ryggraden i samhällets åtgärder för humankapital utgörs av den generella utbildningspolitiken med utbildningssystem och studiefinansiering. De riktade åtgärderna syftar i stor utsträckning till möjliggöra för utrikes födda att ta del av den generella politiken.

I genomgången av den förda politiken har vi inte hittat direkta och omotiverade överlapp mellan riktade och generella insatser. Det kan diskuteras om sfi överlappar gentemot det övriga skolsystemet, men sfi riktar sig mot en specifik målgrupp och kan behöva en särskild ordning. Även validering och erkännande av

¹⁷¹ Skolinspektionen (2009).

yrken och utbildningar kan innehålla överlapp där olika myndigheter arbetar med liknande frågor. Vi kan inte identifiera uppenbara sådana överlapp på grund av att systemet är svåröverskådligt, något som i sig ger anledning till en översyn. Den riktade och generella politiken tycks också i stort sett komplettera varandra. Ett undantag är att det saknas en bra webbaserad information rörande hur man bäst förbereder sig för en flyttning till Sverige riktad till personer i utlandet.

Socialstyrelsen har noterat viss likvärdighetsproblematik för sjuk- och hälsovården till lågutbildade och utrikes födda. Det kan vara indikationer på att befintliga insatser för hälso- och sjukvård-information till asylsökande inte är tillräckliga, eller att de inte når till rätt målgrupper. Från befintligt kunskapsläge är detta dock svårt att bedöma.

Vi har identifierat fyra brister i befintliga system. Den första, som också nämndes ovan, är att information rörande validering och erkännande av yrken och utbildningar är svåröverskådlig eftersom olika funktioner är delegerade till lokala lärosäten och branschorgan. Detta ger en fragmenterad och svåröverblickbar informationsstruktur som sannolikt minskar möjligheterna att tillvarata humankapital och ge trovärdiga examensdokument. För det andra kan utformningen av föräldraförsäkringen och försörjningsstödet minska incitamenten till arbete och skapa inlåsnings effekter, samt minska barns deltagande i förskoleverksamhet. För det tredje kan det behövas starkare incitament till arbete och språkinläring under uppehållstillståndsprocessen. Målgruppen för särskilda etableringsinsatser kan också behöva utvidgas. Slutligen har det generella utbildningssystemet i allt mindre utsträckning lyckats möjliggöra för sent anlända ungdomar att uppnå gymnasiebehörighet.

4.2 Insatser för att minska trösklar

Det finns olika slags trösklar för etablering på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens institutioner och regelverk kan vara en del av denna problematik. Politik för att minska dessa trösklar är riktade åtgärder för att öka efterfrågan på invandrad arbetskraft medan generella åtgärder riktar sig mot arbetsmarknadens funktionssätt och infrastruktur som helhet. Åtgärder för att sänka trösklarna

verkar också för att stärka humankapitalet genom att ge möjlighet att uppjobba humankapital.

4.2.1 Riktade åtgärder för att minska trösklar på arbetsmarknaden

Vissa offentliga insatser syftar särskilt till att stimulera efterfrågan på utrikes född arbetskraft. Motiven för insatserna varierar. Ibland rör det sig om önskan att stimulera efterfrågan på svårmatchad arbetskraft. I andra fall anges arbetsgivarpolitiska motiv. Vissa åtgärder syftar särskilt till att röja hinder för utrikes födda företagare.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan grovt delas in i dels anpassningsunderlättande program, dels sysselsättningsskapande insatser. Anpassningsunderlättande program syftar till bättre matchning, ökad fysisk rörlighet inom landet och utbildning. Även tillfälliga sysselsättningsskapande insatser och subventionerade arbeten kan användas för att underlätta anpassningen på arbetsmarknaden. Huvuddelen av arbetsmarknadsinsatserna är generella och tillgängliga för alla som uppfyller de krav som ställs för att delta i åtgärden. Det finns dock några riktade åtgärder som utformats specifikt för nyanlända invandrare: Instegsjobb och Nystartsjobb. Det sistnämnda riktar sig till alla långtidsarbetslösa men har särskilda regler för utrikes födda nyanlända. Dessa beskrivs i avsnitt 4.3.1.

Utrikes födda kan, efter gällande regler och Arbetsförmedlingens bedömning, också få del av arbetsplatsintroduktion, prova-på-platser och arbetsplatsbedömning av yrkeskompetens. *Arbetsplatsintroduktion* innebär att en specialutbildad arbetsförmedlare ger stöd både till den enskilde och till arbetsplatsen under högst sex månader. *Prova-på-platser* innebär praktik under max tre månader. *Arbetsplatsbedömning av yrkeskompetens* innebär en möjlighet att få visa upp sina kunskaper och få en bedömning av dessa. Utöver dessa erbjuds sedan år 2009 cirka 5 000 nyanlända stöd med att hitta ett arbete eller påbörja en utbildning genom så kallade kompletterande aktörer.¹⁷²

I en satsning 2008–2010 har Tillväxtverket och Almi Företagspartner erbjudit företagare med utländsk bakgrund specialiserad rådgivning samt ökade möjligheter att delta i mentorprogram och

¹⁷² Eriksson (2010).

nätverk. Regeringen har haft en dialog med bankerna för att förbättra finansieringsmöjligheterna för företagare med utländsk bakgrund. Därtill har medel avsatts för att ta fram och sprida kunskap om dessa företagare till rådgivnings- och finansieringsaktörer.¹⁷³

En form av riktade insatser för invandrare kan också förekomma i arbetsgivarpolitisk verksamhet. Ett mål för de statliga arbetsgivarna är att den etniska och kulturella mångfalden bland anställda i staten ska öka på alla nivåer. I uppföljningar operationaliseras målet ofta som andelen anställda med utländsk bakgrund.¹⁷⁴ I praktiken förefaller dock insatser endast sällan handla om att direkt öka rekryteringen av invandrare. I stället riktas verksamheten på att förebygga diskriminering och skapa medvetenhet om situationer där till exempel språkkunskaper eller en blandning av olika erfarenheter kan antas utgöra en produktivitetfaktor i myndighetens verksamhet.¹⁷⁵

4.2.2 Generell politik för att minska trösklar på arbetsmarknaden

Bland trösklar mot integration i den generella politiken diskuteras här preferensbaserad diskriminering, höga lägstalöner och turordningsregler bland insiders på arbetsmarknaden. Dessutom diskuteras hinder i den infrastruktur som krävs för en fungerande arbetsmarknad, bland annat bostadsmarknaden och tillgången till barnomsorg.

Lagar och regelverk ska säkerställa att anställningar sker under förutsägbara och säkra förhållanden som ger både arbetstagare och arbetsgivare en grundläggande trygghet. Arbetsmarknadens centrala parter, fackförbund och arbetsgivarorganisationer, träffar centrala avtal som bidrar till att komplettera övrigt regelverk och verka normbildande för lönebildningen. Det finns en potentiell politisk målkonflikt mellan arbetsmarknadens funktion och integration. Grundläggande skydd för arbetstagare innebär att arbetsgivare påtar sig ett visst ekonomiskt ansvar vid en anställningssituation. I valet mellan två personer med likartade kvalifikationer där den enes kvalifikationer upplevs som mer

¹⁷³ Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 24 Näringsliv.

¹⁷⁴ Prop 2010/11:1 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

¹⁷⁵ Arbetsgivarverket (2008).

svårbedömd kan det vara rationellt för en riskundvikande arbetsgivare att välja bort den som är svårare att bedöma. Svårigheten att bedöma humankapital som förvärvats utomlands samt att bedöma normer och värderingar hos de arbetssökande kan skapa sådan osäkerhet. Å andra sidan är en situation där inget anställningsskydd finns och där vissa grupper tenderar att få sämre anställningsvillkor än andra inte heller en godtagbar integration.

Lagen om anställningsskydd (LAS) ska förhindra uppsägningar utan saklig grund för dem som redan har en anställning och fastställer turordningsregler på arbetsplatser enligt en ”sist in – först ut”-princip, även om det finns avsteg från ordningen för små företag eller efter fackliga förhandlingar. LAS stärker därmed de redan etablerades, insiders, ställning på arbetsmarknaden. För utrikes födda, och speciellt för nyanlända invandrare, som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden är däremot effekten den motsatta. De befinner sig oftare i temporära arbeten och får svårare att finna och behålla en tillsvidareanställning. En sammanställning av forskningen inom området ger visst stöd till att regleringarna i kombination med höga lägstralöner kan försvåra för marginalgrupper på arbetsmarknaden som ungdomar och invandrare att etablera sig.¹⁷⁶

Också kollektivavtal med höga ingångslöner bidrar till insiders starka ställning genom att de förhindrar outsiders från att effektivt lönekonkurrera med insiders. År 2007 reglerades 91 procent av arbetsmarknaden i Sverige i kollektivavtal. Drygt 70 procent av arbetstagarna är medlemmar i en facklig organisation, och 85 procent är anställda hos en arbetsgivare som tillhör en arbetsgivarorganisation. I praktiken omfattades alla löntagare anställda i offentlig sektor och 87 procent av de privatanställda av kollektivavtal 2007.¹⁷⁷ Den fackliga organiseringsgraden i Sverige är hög, och uppslutningen kring kollektivavtalsmodellen förefaller därmed vara bred.

Marknaden för korttidsanställningar och bemanningsföretag är däremot relativt oreglerad. Samtidigt har krav börjat resas från visst fackligt håll om att begränsa möjligheten att använda inhyrd personal, som under den senaste lönerörelsen år 2010. Dessa anställningsformer minskar en arbetsgivares risk och kan göra denne mer benägen att temporärt anställa exempelvis utrikes född arbetskraft. Det ger utrikes födda en möjlighet att i praktiken visa

¹⁷⁶ Skedinger (2008).

¹⁷⁷ Medlingsinstitutet (2010).

sina kvalifikationer, skapa kontakter och referenser. För arbetsgivare ökar det på sikt poolen av matchningsbar och lättbedömd arbetskraft. Dessa typer av anställningar kan därför fungera som inträdesportar för grupper som vill etableras sig på arbetsmarknaden

De offentliga generella insatserna för företagande syftar i huvudsak till att skapa förutsägbara civilrättsliga och skattetekniska regelverk. Staten erbjuder också viss marknads-kompletterande riskkapitalförsörjning genom Almi Företagspartner AB. Insatsen har bland annat syftat till att komplettera riskkapitalmarknaden under lågkonjunkturen. Under 2009 uppgick utlåningen från Almi till drygt tre miljarder kronor, fördelade på drygt 5000 lån. En sjättedel av låntagarna var utrikes födda företagare. Bland nya företag var andelen något högre, 23 procent. En särskild låneform utgörs av s.k. mikrolån på högst 250 000 kronor. Cirka 30 procent av alla som beviljades mikrolån under 2009 var utrikes födda.¹⁷⁸

Arbetslösa som har förutsättningar för att starta egen verksamhet kan också få bidrag till försörjningen under inledningsskedet av verksamheten. I december 2010 fick drygt 4 200 personer, varav drygt en femtedel utrikes födda, stöd till start av näringsverksamhet. En utvärdering visar att stödet har positiva sysselsättnings-effekter jämfört med att vara öppet arbetslös eller att delta i övriga program. Mellan 20 och 40 procent av stöden utgörs dock av en dödviktstkostnad i form av stöd till företag som sannolikt hade startats även utan stödet. Tre fjärdedelar av bidragsmottagarna angav att de verkade inom marknader med en stark eller medelstark konkurrenssituation, men några säkra slutsatser gick inte att dra om eventuella konkurrenssnedvridande effekter av stödet.¹⁷⁹ Det finns indikationer på att andelen utrikes födda i ett land har ett positivt samband med utrikeshandelns omfattning. Regeringen har genomfört en särskild satsning för att förbättra små- och medelstora företags möjligheter att nå ut på nya exportmarknader.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Almi (2010).

¹⁷⁹ Riksrevisionen (2008).

¹⁸⁰ Hatzigeorgiou (2009) och Regeringskansliet (2010), Projekt Kosmopolit.

Diskrimineringsombudsmannen (DO)

Diskrimineringslagen förbjuder diskriminering på grund av etnisk och religiös tillhörighet inom bland annat arbetsliv, utbildningsverksamhet och arbetsmarknadspolitisk verksamhet. I lagen som trädde i kraft den 1 januari 2009 infördes Diskrimineringsersättning som påföljd för överträdelse. Syftet var att frikoppla ersättningen från skadeståndslagen, och därmed höja ersättningspraxis. Samtidigt inrättades en ny myndighet, Diskrimineringsombudsmannen (DO), som ska utöva tillsyn över att lagen följs. DO tillhandahåller också kostnadsfri rådgivning och juridisk stöd för personer som upplever att de blivit diskriminerade.¹⁸¹ Inom ramen för den statliga arbetsgivarpolitiken bedrivs också insatser mot diskriminering och för ökad etnisk mångfald.¹⁸² Statskontoret har gjort flera utvärderingar av sådana satsningar. Dessa tyder på en stor variation av inriktning, innehåll och utfall. Statskontoret noterar att det endast finns få uppföljningar av insatsernas effekter.¹⁸³ En studie tyder på att chefens etniska bakgrund påverkar sannolikheten att bli anställd. Infödda rekryterar i högre utsträckning infödda, invandrare rekryterar i högre utsträckning invandrare.¹⁸⁴ Resultaten står sig även vid jämförelse mellan företag i samma verksamhetsområde, storlek och personalomsättning, samt även i olika arbetsplatser i samma företag eller i samma arbetsplats där chefen byts ut.

En metod för att minska diskrimineringen som debatterats under senare år är anonymiserade ansökningshandlingar där uppgifter som avslöjar till exempel den sökandes etnicitet eller födelse-land har avlägsnats. Utvärderingar visar att metoden kan öka invandrades chanser att komma på anställningsintervju, men inte sannolikheten att få ett jobberbjudande. Metoden upplevs också som arbetskrävande och krånglig.¹⁸⁵

Bostadsmarknaden

Låga eller osäkra inkomster och avsaknad av kapital för att betala handpenning utgör trösklar för inträde på bostadsmarknaden,

¹⁸¹ SFS (2008:568), Regeringskansliet (2009), samt www.do.se.

¹⁸² Arbetsgivarverket (2008).

¹⁸³ Statskontoret (2004, 2007, 2008 och 2010).

¹⁸⁴ Hensvik m.fl. (2009).

¹⁸⁵ Nordström Skans och Åslund (2007), Nordström Skans m.fl. (2008) och Statskontoret (2008).

något som i genomsnitt påverkar utrikes födda i högre grad än inrikes födda.¹⁸⁶

Hyresreglering är ett bostadspolitiskt verktyg som i Sverige använts sedan 1940-talet. Det har också skapats offentligt ägda fastighetsbolag för att påverka hyresnivån och utbudet av hyreslägenheter. Hyresregleringar motiveras i allmänhet med önskan om att skapa förutsägbarhet i boendekostnader, att möjliggöra för mindre bemedlade att bo i olika områden, eller att minska segregationen. Samtidigt har det bildats långa köer till bostäder och det finns insiders på bostadsmarknaden. Större dynamik och mindre inlåsning skulle göra det lättare för bland annat invandrare att flytta till arbeten.

4.2.3 Samspelet mellan riktad och generell politik för att sänka trösklar

Insatserna verkar i stort sett kompletterar varandra i den riktade och generella politiken i stort sett i betydelsen att det inte saknas strukturer för de offentliga insatser som behövs för att bemöta något av de identifierade hindren för utrikes föddas arbetsmarknadsdeltagande. Balansen i vad som ytterligare behövs under denna rubrik är mer lutad mot riktade insatser än mot generell politik jämfört med insatser för humankapital. Vi har identifierat en lucka i rehabiliteringsinsatser. Som tydliggjordes i kapitel 2 är utrikes födda överrepresenterade bland personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst (SGI). För dessa personer är rehabiliteringsinsatserna inte tillfredställande och behöver ses över för att ge dessa personer en möjlighet att långvarigt stanna på arbetsmarknaden.

Det finns inte heller något betydande överlapp mellan de olika insatserna. Vi konstaterar dock att de inte alltid fungerar ändamålsenligt. För det första finns det bristande kunskap om hur mångfaldsarbetet i den offentliga arbetsgivarpolitiken fungerar, och därmed hur den kan anpassas för bättre måluppfyllelse. För det andra finns det brister i informationen för de utrikes födda som vill bedriva företagsverksamhet i Sverige. För det tredje finns det brister i tillgång på boende och barnomsorg, något som kan minska möjligheterna att söka och acceptera ett arbete. Även diskrimineringslagstiftningen kan behövas skärpas upp för att öka

¹⁸⁶ SOU 2007:14.

sanktionsmöjligheterna för dem som blir utsatta för diskriminering i syfte att minska denna.

4.3 Insatser för att stärka nätverk

Som vi noterade i kapitel 3 förmedlas många arbetstillfällen genom nätverk och det finns en risk att utrikes födda fastnar i en situation med ineffektiva nätverk där endast ett fåtal har arbete. Förbättrade nätverk är fördelaktiga för den enskilde och kan skapa en positiv spiral där fler får arbete via nätverket, vilket i sin tur ökar tillgången till information om lediga arbeten och bättre referenser för nätverkets medlemmar. I detta avsnitt beskriver vi de viktigaste insatserna, riktade och generella arbetsmarknadspolitiska insatser, samt etableringsinsatser för nyanlända skyddsbehövande och deras anhöriga under den första tiden i Sverige. Dessa främjar som oftast också humankapitalbildningen och bidrar till att sänka trösklar. Utöver att bibehålla och utöka humankapitalet och öka tillgängligheten på arbetsmarknaden syftar de också till att ge kontakter och referenser.

4.3.1 Riktade arbetsmarknadspolitiska åtgärder och introduktion

Instegsjobb

En riktad insats för att stärka utrikes födda arbetsmarknads-situation är instegsjobben, som är subventionerade anställningar för nyanlända. En person kan få ett instegsjobb under 36 månader från det att uppehållstillstånd beviljats. En förutsättning är att arbetet sker parallellt med sfi-undervisning och innehåller inslag av handledning. Subventionen är 75 procent av lönekostnaden, dock högst 750 kronor om dagen. Stödet kan ges under längst 24 månader.¹⁸⁷ I september 2010 var strax under 2 900 personer anställda i instegsjobb.¹⁸⁸ Nystartsjobb är inte en åtgärd riktad bara till invandrare, utan ett anställningsstöd som är riktat till dem som stått utanför arbetsmarknaden en längre tid. De som har fått uppehållstillstånd inom de senaste tre åren som flykting eller på

¹⁸⁷ www.regeringen.se.

¹⁸⁸ Arbetsförmedlingens månadsstatistik september 2010.

grund av anknytning undantas dock från tidskravet. En arbetsgivare som anställer en person som uppfyller dessa krav får ett stöd som motsvarar den dubbla arbetsgivaravgiften. I november 2010 var 37 procent av alla anställda i nystartsjobb utrikes födda. Bland såväl inrikes som utrikes födda nystartsjobbare är det ungefär dubbelt så många män som kvinnor.¹⁸⁹

Dessa insatser har en hög subventionsgrad, men kan ändå vara lönsamma för den offentliga sektorns ekonomi, mot bakgrund av besparing i försörjningskostnad och intäkter från inkomstskatt. Dock finns det som alltid en risk att en insats tränger undan andra arbetssökande från att få arbetet. Det är därför viktigt att utvärdera effekterna av särskilda åtgärder.

Särskilda etableringsinsatser

De särskilda etableringsinsatserna för skyddsbehövande och anhöriga inleds med ett etableringssamtal som ska hållas med Arbetsförmedlingen snarast då uppehållstillstånd har beviljats. Samtalet utgår normalt från en kartläggning som Migrationsverket har gjort av personens utbildnings- och yrkesbakgrund, familjesituation och hälsostatus. Vid etableringssamtalet bör Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände gå igenom vilka förutsättningar och möjligheter som finns till boende och framtida arbete på olika håll i landet. Målet är att matcha personens kompetens och bakgrund med lämplig kommunplacering där förutsättningar finns för egenförsörjning.

Vid behov anvisar Arbetsförmedlingen bosättning i en kommun. Nyanlända bör få bosätta sig i kommuner med goda möjligheter till matchning på arbetsmarknaden mot bakgrund av yrke, utbildning och arbetslivserfarenheter. En utgångspunkt är dock att nyanlända ska kunna bosätta sig i alla kommuner i landet. Samtalets funktion avseende bosättning är dock främst informativ. Det finns inga sanktioner mot en person som väljer annan bostadsort än en som Arbetsförmedlingen bedömer som lämplig. De som redan ordnat boende på egen hand kan inom sex månader från det att han eller hon beviljades uppehållstillstånd få hjälp att flytta till en kommun med bättre förutsättningar på arbets- och bostadsmarknaden.¹⁹⁰ Tidigare år har ungefär en tredjedel av

¹⁸⁹ Arbetsförmedlingens månadsstatistik november 2010.

¹⁹⁰ Prop. 2009/10:60.

nyanlända flyktingar fått assistans vid bosättningen medan resten ordnat boende själv.¹⁹¹

Etableringssamtalet ska mynna ut i en individuell etableringsplan. Etableringsplanen ska gälla under längst 24 månader. Aktiviteterna i etableringsplanen ska som huvudregel motsvara verksamheter på heltid och minst innehålla sfi, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser.¹⁹² Efter denna period upphör de särskilda stödinsatserna. Därefter kan individen fortsatt ta del av ordinarie utbudet av utbildningar, arbetsmarknadsinsatser m.m. på samma sätt som andra invånare i landet.

En nyanländ med etableringsplan har rätt att välja en etableringslots. Lotsen är en fristående aktör som arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen och som ska stödja den nyanlände att hitta sin väg till arbete. Lotsen ska vara stödjande och pådrivande under hela etableringsperioden och tillsammans med den nyanlände vara med och utveckla den etableringsplan som Arbetsförmedlingen och den nyanlände har upprättat. Ersättningen till lotsarna är prestations- och resultatbaserad. Startersättning utgår när lotsen blir vald och påbörjar sitt uppdrag. Därefter utgår månadsutbetalning till etableringslotsen för de månader den nyanlände deltar. Resultatersättning utgår om personen får arbete eller börjar studera på eftergymnasial nivå.¹⁹³

Som vi noterat tidigare omfattar de särskilda statliga etableringsinsatserna endast flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga som kommit till Sverige inom två år från den skyddsbehövandes ankomst. Denna grupp utgjorde ca 20 procent av den sammanlagda invandringen till Sverige 2009. Andra anhöriga utgjorde 23 procent av invandringen samma år. De omfattas inte av statens särskilda ansvar, utan har enbart tillgång till sfi och vid behov samma stöd som andra arbetssökande inom ramen för statlig arbetsmarknadspolitik och kommunal service. Det är för närvarande inte möjligt att följa upp i vilken grad anhöriginvandrare tar del av sådana insatser eller vilken effekt dessa har. Kommuner anger att arbetslösa anhöriginvandrare hittills ofta har fångats upp av de kommunala verksamheterna för skyddsbehövande. I och med etableringsreformen kan dessa kommunala insatser komma att avvecklas, vilket kan bli ett problem för de

¹⁹¹ Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 13 Integration och Jämställdhet.

¹⁹² Regeringskansliet (2010).

¹⁹³ Regeringskansliet (2010).

personer som inte omfattas av etableringsreformens insatser. Det finns alltså risk för att en lucka uppstår.

Arbetsmarknadsutfallet och levnadsvillkoren för stora delar av anhörigruppen är snarlika dem för gruppen som omfattas av etableringsreformen. Många anhöriginvandrare är lågutbildade, kommer från länder där inhemska utbildningar och arbetslivserfarenheter förlorar i värde vid flytten till Sverige, tillhör grupper som utsätts för diskriminering och är initialt arbetslösa med svaga nätverk i landet. Även utfallet på arbetsmarknaden är likartat den för skyddsbehövande. Dessa skäl har funnits vara tillräckliga för att skyddsbehövande ska omfattas av vissa riktade stödåtgärder under den första tiden i Sverige. Därmed kan frågan ställas om inte även andra anhöriga borde få tillgång till vissa stödinsatser.

4.3.2 Generell politik för att stärka nätverk

Den övergripande uppgiften för arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen är att effektivt matcha arbetskraft med lediga platser. Arbetsförmedlingens spelar därmed en viktig roll för att ge personer som inte har egna nätverk möjlighet att ta del av de nätverk Arbetsförmedlingen bygger upp. Dessutom har Arbetsförmedlingen en verktygslåda med olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ska underlätta för arbetssökande som behöver stöd att få arbete. En arbetssökande kan också få rådgivning om utbildningar, med huvudinriktning på relativt kortsiktiga, yrkesrelaterade investeringar.¹⁹⁴

Tillgången på bostäder kan verka som ett hinder att flytta till arbete, eftersom det ofta är brist på bostäder i områden som har en god arbetsmarknad. En orsak kan vara hyresregleringen. Den motiveras i allmänhet med önskan om att möjliggöra för mindre bemedlade att bo i välbärgade områden, eller att minska segregationen. Utvärderingar av hyresregleringars effekter främst från USA tyder på svaga eller måttliga effekter för integrationen. De önskade effekterna kan också motverkas av oönskade bieffekter. En sådan bieffekt är att prisregleringarna tenderar att leda till ett minskat utbud av bostäder, vilket kan hanteras genom bostadsköer eller behovsprövad förmedling. Glaeser (2003) noterar

¹⁹⁴ Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har också ett särskilt uppdrag för vissa nyanlända (se kapitel 4), bland annat för att informera om valmöjligheter som finns att tillgå och för att stödja investeringsbeslutet som är rationella att fatta. Det kan fungera bra men omfattar inte alla invandrare som kan antas behöva informationen.

att det inte finns någon anledning att tro att hyresvärdar ger lägenheter till de fattiga bara för att de tvingas hålla hyrorna under marknadspriset. På orter med växande efterfrågan på bostäder leder regleringarna ofta till att gråa eller svarta marknader skapas vid sidan av de offentliga. En annan effekt är att regleringarna innebär kraftigt minskad rörligheten på bostadsmarknaden, då personer som fått ett förstahandskontrakt får ekonomiska incitament att bo kvar eller att behålla kontraktet även efter flytt. Ett system med reglerade hyror utan särskild behövsprovning innebär att lägenheter fördelas efter kötid eller kontakter, i stället för efter betalningsvilja och betalningsförmåga. Ett sådant system kan såväl öka som minska den ekonomiska och etniska segregationen.¹⁹⁵ En jämförelse av inkomstsegregationen i Malmö och Stockholm, med skilda metoder för bruksvärdessättning, visar att segregationen ökade lika mycket i de båda städerna mellan åren 1992 och 2002.¹⁹⁶ Ytterligare en amerikansk studie visar att bostadsområden i städer med hyresreglering tycks vara lika segregerade som bostadsområden i städer med en fri hyresmarknad. Mot bakgrund av att regleringarna ger höga välfärdskostnader i form av en sämre matchning mellan utbud och efterfrågan av bostäder argumenterar Glaeser för att hyresregleringen är ett kostsamt sätt för att uppnå ökad ekonomisk integration.¹⁹⁷

4.3.3 Samspelet mellan riktad och generell politik för att stärka nätverk

Flera av de insatser som redovisats under avsnitten om humankapital och trösklar kan också stärka utrikes föddas nätverk men genomgången av den förda politiken visar att det saknas breda insatser direkt riktade mot nätverksbyggande, som utökade satsningar på mentorskap med mera. Det finns också en risk för att de invandrare som inte omfattas av rätten till en etableringsplan kommer att möta en sämre service då myndighetsansvaret för etablering flyttas från kommuner till Arbetsförmedling, samtidigt rätten till en etableringsplan endast omfattar en tämligen snäv

¹⁹⁵ Bland annat Glaeser och Luttmer (1997), Glaeser (2003) samt Eriksson och Lind (2005).

¹⁹⁶ I Malmö accepterade Hyresgästföreningen i början av 1990-talet att lägenheter i attraktiva områden skulle anses ha högre bruksvärde. Under det följande decenniet kom hyrorna i de mest attraktiva områdena i staden att öka med cirka 2 procentenheter mer om året än i de minst attraktiva områdena. I Stockholm ökade hyrorna i attraktiva och mindre attraktiva områden lika mycket under hela 1990-talet. Lind och Hellström (2003).

¹⁹⁷ Glaeser (2003).

grupp. Det verkar inte heller finnas något överlapp mellan olika insatser. Nätverken till barnen till utrikes födda kan behöva stärkas och förebilder skapas. Detta bör ske redan tidigt i skolåldern till exempel med olika former av läxläsningshjälp, eller genom att fler barn till utrikes födda deltar i förskolan.



5 Politik för arbetsmarknadsintegration

I detta kapitel redogör vi för förslag på insatser för att främja arbetsmarknadsintegrationen för utrikes födda. Eftersom gruppen utrikes födda är heterogen både vad gäller utbildningsbakgrund och andra egenskaper är det av stor vikt att insatser för ökad integration är flexibla och individuellt anpassade samt ändamålsenligt utformade. De bör också ta hänsyn till tidigare utbildnings- och yrkesbakgrund. Det är viktigt hur insatserna uppfattas av omvärlden och då främst hur trovärdiga de potentiella arbetsgivarna anser att insatserna är. Trovärdigheten i insatsen är ofta avgörande för att den ska ha avsedd effekt.

Generell politik har primärt andra mål än att främja arbetsmarknadsintegration. Därmed uppstår ibland målkonflikter. Till exempel är en av avsikterna med socialförsäkringar att trygga en skälig levnadsnivå för personer som saknar annan inkomst. Det kan medföra att socialförsäkringarna ger svagare ekonomiska incitament till arbete och kan resultera i inläsningseffekter. Avvägningen mellan olika målsättningar är ytterst en politisk fråga som denna rapport inte tar ställning till. Däremot har vi pekat på ett antal sådana målkonflikter, och identifierat situationer där en insats har negativa bieffekter i form av sämre arbetsmarknadsintegration.

De flesta offentliga åtgärder är förknippade med kostnader för den enskilda eller samhället. Ett grundläggande krav är därför att nyttan av insatsen överstiger dess kostnader. Politik handlar också om att välja vilka problem som ska lösas med begränsade resurser. Alla problem är det inte lönt eller ens nödvändigt att åtgärda. Vi bedömer dock att våra rekommendationer är både samhälls-ekonomiskt effektiva och kostnadseffektiva givet att de utformas på ett lämpligt sätt. Det har dock inte varit möjligt att inom ramen för denna studie göra några uttömmande analyser av kostnader och

intäkter, då sådana analyser är komplicerade och förutsätter ett mer detaljerat ställningstagande om formerna för genomförandet. Flera av våra förslag bör dock inte primärt ses som nya åtaganden, utan som rekommendationer till justeringar i redan existerande insatser för att uppnå ett bättre resultat och en effektivare allokering av befintliga resurser.

En solid kunskapsbas är nödvändig för att kunna göra en avvägning mellan olika mål och säkerställa kostnadseffektivitet. Effekterna av den förda politiken bör därför regelbundet utvärderas inte bara ur ett integrationspolitiskt perspektiv utan även ur andra relevanta aspekter.

5.1 Policyrekommendationer för att tillvarata humankapital och förbättra humankapitalbildningen

5.1.1 Samordnad kedja för information, validering och utbildning

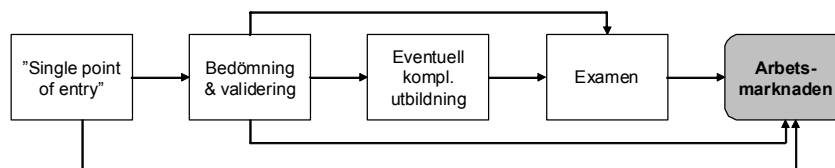
En av de identifierade bristerna i integrationspolitiken är att det saknas samlad information om möjligheter till att validera och erkänna utländska utbildningar och yrkeskompetenser. Istället är informationen spridd på många olika källor och myndigheter, svåröverblickbar och ofta tillgänglig bara på svenska. Det saknas även systematiska uppföljningar om hur validering fungerar. En av anledningarna till det kan vara svårigheten att samla och sammanställa uppgifter från många olika källor.¹⁹⁸ Bristerna kan medföra höga indirekta kostnader i form av långsammare och mindre effektiv humankapitalbildning vid invandring. Mot denna bakgrund bedömer vi att en tydligt samordnad kedja av information, validering, utbud av kompletterande utbildningar, antagning till utbildningarna, studiefinansiering och möjligheter till examinering är nödvändig för ökad effektivitet. En förbättrad samordning ger goda förutsättningar att minska deprecieringen av humankapital, minska kostnaden för humankapitalinvesteringar och öka incitamenten till investering i utbildning i samband med invandring. Valideringsprocessen för invandrare bör också starta

¹⁹⁸ Det kan finnas en stark selektion av vilka som väljer att validera sin utbildning eller yrke, det vill säga att personer som tror att de kommer att ha framgång i valideringsprocessen också väljer att validera den.

tidigt och vara snabb för att minimera förlusten av humankapital och maximera tiden i sysselsättning efter valideringen.¹⁹⁹

Kedjan för information, validering, fortsatt utbildning och examen beskrivs i figur 5.1. Om någon del av kedjan brister, riskerar insatser i de andra att bli mindre effektiva. Det har skett förbättringar på området, men vi noterar också utrymme för fortsatt utveckling.

Figur 5.1 Valideringskedjan



Det krävs goda kunskaper om svenskt utbildningsväsende och myndighetsstruktur för att hitta korrekt information om vart man ska vända sig. *Vi föreslår att det skapas en "single point of entry", det vill säga en distinkt ingång till information om validering och möjligheter till vuxenutbildning, oavsett nivån eller syftet med valideringen.* Denna ingång bör ligga på en myndighet och ha som främsta uppgift att på ett lättförståeligt sätt bistå och slussa sökande vidare till korrekt instans.²⁰⁰ En single point of entry innebär centralisering av viss vägledande information och strider inte mot decentraliseringen av själva genomförandet av valideringen till de mest kompetenta myndigheterna och branschorganisationerna. En single point of entry bör fungera som en vägvisare och guide som hjälper de personer i behov av validering att hitta rätt. *Ett förslag är att uppgiften att skapa och upprätthålla denna "single point of entry" åläggs Migrationsverket.* Fördelen med Migrationsverket som en sådan instans är att alla utrikes födda som vill ha uppehållstillstånd i Sverige kommer i kontakt med myndigheten. Även för dem som vill förbereda sig inför flytten till Sverige är det

¹⁹⁹ Bl.a. Valideringsdelegationen (2008) ger vägledning för hur valideringsarbetet kan utvecklas.

²⁰⁰ Myndigheten för Yrkehögskolan har ett uppdrag att utveckla information om validering i Sverige och myndighetens webbplats www.valideringsinfo.se är en ingång till information på området. I skrivandes stund begränsas dock informationen för personer med en utländsk utbildning till ett fåtal länkar till andra myndigheter. Ambitionen är god, men för att ha nytta av informationen krävs förhållandevis goda förkunskaper om det svenska utbildningssystemet samt i svenska eller engelska språket.

naturligt att vända sig till Migrationsverket. En utmaning är att det skulle innebära ett nytt uppdrag för Migrationsverket, som bland annat kräver kompetens om utbildningssystemen i Sverige och andra länder och valideringsmöjligheterna som finns.

Validering innebär att information om en individs humankapital bekräftas och presenteras i en form som är lättillgänglig och tillförlitlig för arbetsgivare och utbildningsanordnare. För att det ska fungera måste informationen ges i ett format som mottagaren känner igen och litar på. Det kan till exempel ske direkt relaterat till betyg eller examina i en svensk utbildning, eller till yrkeskrav enligt en vedertagen branschstandard. Intyget bör likna intyg om svensk utbildning. Valideringen bör också genomföras av en instans med hög auktoritet och förtroende hos arbetsgivarna och utbildningsanordnarna, som relevant myndighet eller branschorganisation. Branschorganisationer har troligen ett stort förtroendekapital hos arbetsgivare och bör därför involveras i högsta möjliga grad i arbetslivsriktad validering. För utövandet av vissa yrken är det mer eller mindre obligatoriskt med en formell certifiering från en branschorganisation. Här är branschorganisationernas deltagande i valideringsprocessen direkt nödvändig. Detta bör ske i en transparent process där branschorganisationernas ansvar för att validera yrken inte medför möjligheter att begränsa inflödet i branschen eller yrket.

Offentligt finansierad validering med inriktning på arbete bör främst erbjudas inom yrken där det både finns utbud av arbetskraft med utländsk utbildning och efterfrågan hos arbetsgivare. Vår bedömning är därför att eventuella *offentliga medel för arbetsinriktad validering även i fortsättningen bör hanteras av Arbetsförmedlingen*. Validering inom utbildningssektorn bör ske då utbildningen förväntas motsvara en färdig svensk utbildning eller då relevanta kompletterande utbildningar finns tillgängliga. Annars är risken att valideringen inte gör nytta. *Utbudet av validering bör avgöras i samband med att utbud av kompletterande utbildningar beslutas.*

Prov och kompletterande utbildningar

Ett brett utbud av vuxenutbildningar, både teoretiska och yrkesinriktade, är väsentligt för att hantera effekterna av humankapitaldepreciering i samband med migration och för att

möjliggöra rationella investeringsbeslut. Vi bedömer att satsningar på ett utbyggt antal platser i yrkeshögskolan och kommunal yrkesutbildning för vuxna, samt utökade satsningarna för kompletterande utbildningar för akademiker är principiellt riktiga. Kompletterande utbildningar kan också rymmas inom ramen för det ordinarie utbildningssystemet. Inriktningen och omfattningen av utbildningar bör dock fortlöpande prövas mot efterfrågan hos såväl studenter som arbetsgivare.

Alternativa möjligheter att uppvisa behörighet vid sidan av betyg som till exempel genom möjligheter att tentera ett ämne, begära särskild prövning för gymnasiekurser eller avge prov på reell kompetens är viktiga för dem som saknar svenska betyg eller dokumentation från tidigare studier. Dessa metoder bör också alltid vara betydligt mer kostnadseffektiva än att personen ska gå om utbildningen i Sverige. Att genomföra en särskild prövning av en gymnasiekurs kostar några hundra kronor. Kostnaden för att genomföra samma kurs på vuxenutbildningen kan vara åtskilliga tusentals kronor, och därtill kommer även kostnaden för fördröjningen av arbetsmarknadsinträdet. *Vi föreslår att det utreds hur alternativa metoder för att påvisa behörighet kan förstärkas i utbildningssystemet, i syfte att personer ska kunna gå direkt till den nivå där de utbildningsmässigt hör hemma.*

Förberedande humankapitaluppbyggande åtgärder före migrationen

Den offentliga informationen om Sverige för den som planerar flytta hit är spridd på flera myndigheter. Myndigheterna erbjuder inte alltid information om varandras utbud, och materialet är sällan tillgängligt på de vanligaste språken för invandrare. På samma sätt som en "single point of entry" för validering underlättar informationssökande kan en motsvarande "single point of entry" för information om Sverige underlätta investeringsbeslutet. Information om till exempel arbetsmarknaden, utbildningssystemet inklusive en länk till valideringsingången, boende och skattesystemet minska sökkostnader och bidrar därmed till snabbare och mer rationella investeringsbeslut. Möjligheter till validering är en viktig del av sådan information som bör göras tillgänglig redan innan invandringen. Ett visst mått av integration mellan dem kan därför behövas. Svenska institutets webbsida

studyinsweden.se är ett exempel på sådan information för gäststudenter. Möjligheter för till exempel webbaserade självstudier i svenska och om Sverige före invandring kan vara ett kostnads-effektivt sätt att förmedla information för anhörig- och arbetskraftsinvandrare. *Vi föreslår att det skapas en single point of entry för information om Sverige riktad mot potentiella immigranter och att det undersöks om denna kan samlokaliseras med den single point of entry för validering som vi föreslagit ovan.*

5.1.2 Utvidgad målgrupp för etableringsinsatser inom etableringsreformen

Såväl utfallet på arbetsmarknaden som orsakerna till utfallet varierar även mellan individer som invandrat av samma skäl. Därför finns det anledning att diskutera om rätten till särskilda arbetsmarknadsinsatser i samband med invandringen borde baseras på en individuell bedömning snarare än på skälet till uppehållstillstånd. Mot bakgrund av den långsamma etableringen i arbete bland skyddsbehövande och deras anhöriga framstår det ändå som en rimlig avvägning att dessa **alltid** omfattas av rätten till visst särskilt stöd enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Vi noterar dock att utfallet på arbetsmarknaden för särskilt anhöriginvandrare är likartad den för skyddsbehövande. Många anhöriginvandrare påverkas av samma faktorer som försämrar utfallet på arbetsmarknaden för dem som omfattas av rätten till särskilda etableringsinsatser.²⁰¹ Målgruppen för särskilda etableringsinsatser är också relativt snäv i Sverige jämfört med andra jämförbara länder. *Mot denna bakgrund föreslår vi att även andra anhöriginvandrare bör erbjudas insatser som till exempel etableringssamtal, etableringsplan som anges i lagen (2010:197) om etableringsinsatser.*

5.1.3 Bättre mottagande av nyanlända barn och ungdomar i skolsystemet

Ett väl fungerande mottagande av nyanlända barn och ungdomar i skolsystemet är av stor vikt för deras möjligheter att utbilda sig

²⁰¹ Hög andel lågutbildade, hög grad av humankapitaldepreciering, hög utsatthet för diskriminering, hög andel outsiders.

vidare. Andelen som når gymnasiebehörighet bland nyanlända barn har uppvisat en alarmerande försämring, och Skolinspektionen har riktat kritik mot hur de nyanlända eleverna tas emot i skolan (avsnitt 3.1.5). Bristerna riskerar att medföra allvarliga problem för fortsatt utbildning och senare på arbetsmarknaden, med höga framtida kostnader för både individer och samhället. Den forskningssammanställning som Bunar (2010) gjort på uppdrag från Vetenskapsrådet ger rekommendationer för hur mottagandet kan utformas. Att utveckla skolundervisningen är i första hand ett kommunalt åtagande. Mot bakgrund av att många skolor och skolhuvudmän har svårigheter med att följa de befintliga skolförfattningarnas krav på likvärdig undervisning även för nyanlända elever föreslår vi att författningsregleringen på området ses över i syfte att uppnå bättre skolresultat och större likvärdighet mellan olika skolor och kommuner. En sådan översyn bör bl.a. omfatta frågor om tydligare reglering av introduktionsklasser, rätten till studiehandledning på modersmålet samt rätten till stödundervisning i svenska språket. Även frågor om samordning mellan kommuner kan behöva belysas. I samband med en förtydligad reglering bör Skolverket också få i uppdrag att ta fram praktisk handledning om fungerande metoder för mottagande av nyanlända barn och ungdomar i skolorna, baserade på både svenska och internationella erfarenheter. Vidare föreslår vi att Skolverket tillförs resurser för ett riktat stöd till kommuner med ett stort mottagande av barn i skolåldern för att ge extra incitament för en snabb omställning av mottagandet i enlighet med de nya rekommendationerna.

5.1.4 Offentliga försörjningssystem med starkare incitament till arbete

Utformningen av offentliga försörjningssystem innebär nästan alltid en avvägning mellan strävan efter en rimlig levnadsstandard för mottagarna och strävan efter att dessa ska ha incitament att söka arbete och egenförsörjning. Därtill kan bidragssystem ha ytterligare mål och syften. Som vi noterat i kapitel 3 och 4, kan dock bidragssystem vara utformade så att effekterna blir olika för nyanlända invandrare eller arbetslösa än för andra.

En utvärdering av etableringsersättningen ge vägledning för utformandet av försörjningsstödssystem i övrigt, särskilt försörjningsstödet för arbetslösa utan några andra sociala problem. I

bland annat Långtidsutredningen 2011 har resonemang förts om en sådan konstruktion av försörjningsstödet.²⁰² *Etableringsersättningen och dess effekter bör därför utvärderas.*

Föräldrapenning

Föräldrapenning syftar till att ge rimliga ekonomiska villkor när barnen är små och till bättre möjligheter att kombinera yrkesliv med föräldraskap. Den har dock en negativ effekt på arbetsutbudet främst för kvinnor. Ett barn som har fötts utomlands ger rätt till samma antal dagar med föräldrapenning oavsett vilken ålder barnet har vid invandring. Föräldraledigheten för flera barn kan dessutom tas ut efter varandra. Det medför att föräldrar som invandrar med flera barn ibland kan uppbära föräldrapenning under åtskilliga år. Det finns dock mycket lite kunskap om hur det verkligen förhåller sig med uttaget av föräldrapenning för utrikes födda. *Vårt förslag är att kunskapen om föräldrapenninguttag bland utrikes födda fördjupas i en utredning. Uttaget för utrikes födda bör jämföras med uttaget för inrikes födda.*

Föräldrapenning kan även på grundnivån vara ett kortsiktigt alternativ till försörjningsstöd. Under perioden med föräldrapenning ställs inga krav på deltagande i arbetsmarknadsinsatser eller undervisning i svenska. Föräldrapenningen riskerar därmed att bli en kvinno- och fattigdomsfälla. Det kan finnas skäl att förändra rätten till föräldrapenningsdagar, till exempel så att antalet dagar relateras till barnets ålder vid invandringen till Sverige. Eventuella förändringar bör dock vägas mot andra mål. Mot bakgrund av kunskapen om hur uttaget faktiskt ser ut för utrikes födda föreslår vi att *möjligheterna av och lämpligheten med att reducera antalet föräldrapenningsdagar i förhållande till barnets ålder vid inflyttning till Sverige utreds.*

Vårdnadsbidraget

Vårdnadsbidrag minskar arbetsutbudet ytterligare. Denna effekt motverkas i någon mån av att vårdnadsbidraget i Sverige inte kan kombineras med till exempel föräldrapenning eller arbetslöshetsersättning, och innebär att försörjningsstödet räknas ner med

²⁰² Mörk (2011).

motsvarande belopp. Bidraget innebär dessutom att barn inte går i förskolan. Detta är olyckligt för barns språkkunskaper i svenska. *I syfte att öka arbetsutbudet hos utrikes födda kvinnor föreslår vi att vårdnadsbidraget avskaffas.*

5.1.5 Språkutbildning

Kunskaper i svenska språket är viktiga för möjligheterna att få ett jobb i Sverige. Insatser som innebär snabbare eller bättre språkinläring kan därmed förväntas vara positiva för arbetsmarknadsintegrationen. Särskilt *arbetsplatsförlagd eller yrkesinriktad språkundervisning* förefaller vara lovande, då metoden även kan bidra till annan humankapitalbildning och nätverksbygge. Det är tveksamt om ordningen med sfi-undervisning, följt av studier i svenska på grundskolenivå, därefter av språkstudier på gymnasienivå är särskilt ändamålsenlig för akademiker och andra som snabbt behöver få behörighet till högre studier i Sverige. *Vi föreslår möjligheterna utreds att i högre utsträckning knyta yrkesinriktade språkkurser till valideringssystemet, det vill säga att utforma och erbjuda speciella språkkurser i samverkan med de myndigheter och organisationer som genomför validering av utbildningar och yrkeskunskaper.*

5.1.6 Erbjudande om hälsokontroll och hälsosamtal för nyanlända

En långsiktig förändring av hälsotillståndet i en population förutsätter att bestämningsfaktorerna som påverkar hälsan påverkas. Socialstyrelsens Folkhälsorapport 2010 tyder på att livsstilsfaktorer delvis kan förklara de högre ohälsolivåerna bland utrikes födda. Snabb identifiering, prevention eller behandling av dessa kan därmed förväntas ha positiv effekt även för utrikes föddas arbetsutbud. De allra flesta inrikes födda har fått information om och möjlighet att diagnostisera denna typ av "ohälsoskapande livsstilsfaktorer" genom skol- och företagshälsovården. Det råder stora skillnader i den hälsoinformation, hälsokontroll och hälsovård som utrikes födda har haft tillgång till före invandringen.

Mot bakgrund av de höga kostnaderna av ohälsa föreslår vi att alla nyanlända erbjuds en hälsoundersökning vid ankomsten till Sverige.

Vi föreslår också att kommunerna utformar särskilt informationsmaterial på olika språk om var man vänder sig när man är sjuk.

5.1.7 Prioriteringar av föreslagna åtgärder och diskussion

Ovan har vi föreslagit ett antal åtgärder för att komma tillrätta med luckor och brister i den förda politiken. Tre av dem bör prioriteras framför de andra. Först och främst vill vi sätta fokus på våra föreslagna åtgärder kring validering. Humankapital är en nyckelfaktor på arbetsmarknaden och en väl fungerande validering är det bästa sättet att göra det mesta möjliga av det humankapital de utrikes födda har med sig till Sverige, och därmed så fort som möjligt bli delaktiga i det svenska samhället. Centralisering av information är till stor del en engångskostnad, liksom införskaffande av kunskap om utländska utbildningar. Den offentliga sektorn bär redan kostnaderna för validerings- och utbildningsinsatser. Förslagen syftar till att säkerställa att dessa medel används effektivt. Det andra förslaget vi bedömer bör prioriteras är att gruppen ”övriga anhöriga” också ges möjlighet till bland annat särskilda etableringssamtal. Den här gruppen är mycket stor och har delvis samma arbetsmarknadsproblem som de nyanlända som idag ha rätt till särskilda etableringsinsatser. Gruppens storlek och utsatthet samt att det redan finns lämpliga verktyg ger en sådan reform goda förutsättningar. Det tredje förslaget som vi anser bör prioriteras är mottagandet av nyanlända barn och ungdomar i skolsystemen. Andelen utrikes födda ungdomar som lämnar skolan utan gymnasiekompetens är oroväckande hög, och har tydligt ökat de senaste tio åren. Kostnaderna för detta, både personliga och samhälleliga, är mycket höga eftersom dessa ungdomar har hela sina yrkesaktiva liv framför sig. Eventuellt kan ett riktat statligt stöd för omställning av kommunernas mottagande av barn och ungdomar i skolan behövas för att snabbt komma tillrätta med nuvarande problem.

5.2 Policyrekommendationer mot trösklar

5.2.1 Tillgång till rehabilitering

Arbetsgivaren är huvudansvarig för arbetsinriktad rehabilitering i Sverige. Försäkringskassans rehabiliteringsinsatser riktar sig i första

hand till dem som uppbär sjukpenning. Det saknas alltså ett uttalat ansvar för arbetsinriktad rehabilitering för personer som saknar både arbete och sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

En kommitté har fått i uppdrag att lämna förslag på hur medicinsk och arbetslivsinriktad rehabilitering kan förstärkas.²⁰³ Kommitténs uppdrag täcker endast rehabilitering i sjukskrivningsprocessen och vid den så kallade rehabiliteringsgarantin. Den sistnämnda syftar till att personer som är sjukskrivna eller riskerar att bli det snabbare ska få utredning och behandling för att återfå sin arbetsförmåga och därmed kunna återgå i arbete.²⁰⁴ *Vi föreslår att också möjligheterna till arbetsinriktad rehabilitering för personer som saknar arbete och SGI ses över.*

5.2.2 Insatser mot diskriminering

Lagstiftningen skapar ett grundläggande normativt regelverk mot diskriminering. Andra lagar och regelverk kan förhindra utrikes födda eller utländska medborgare att delta på arbetsmarknaden. Den svenska diskrimineringslagen är emellertid relativt omfattande. Resultaten av den internationella jämförelsen i appendixet visar också att formella regelverk lägger mindre hinder i vägen för utrikes föddas deltagande på arbetsmarknaden i Sverige än i något annat av jämförelseländerna. Det förefaller därför osannolikt att man kan uppnå några stora sysselsättningsvinster genom utvidgningar av diskrimineringslagens omfattning eller andra lagstiftningsåtgärder i syfte att ytterligare öppna arbetsmarknaden för utrikes födda som redan vistas i landet.

Övervakning och risk för upptäckt i sig är dock inte tillräckligt för att förändra diskriminerande rekryteringsbeteenden, om upptäckt inte är kopplad till någon form av sanktion.²⁰⁵ Om företag i huvudsak agerar ekonomiskt rationellt bör en högre risk för upptäckt i kombination med kännbara sanktioner medföra minskad diskriminering. I praktiken förefaller risken för upptäckt vid diskriminering vara liten. En förlikning i diskrimineringsmål där en person missgynnats i en anställningssituation medför i allmänhet en ersättning på 40 000 till 70 000 kronor. Vår slutsats är att insatser som ökar risken för upptäckt eller marginellt höjd

²⁰³ Dir. 2009:131, Dir. 2010:129.

²⁰⁴ Regeringskansliet (2010), SKL (2010).

²⁰⁵ Carlsson och Rooth (2009).

diskrimineringsersättning inte ger några betydande ekonomiska incitament för företag. Däremot kan de ha betydelse som informationsbärare för normativa signaler som minskar diskrimineringen, men forskningsunderlaget om detta är begränsat. Genom höjd ersättning markerar lagstiftaren kraftigare avståndstagande från diskriminerande beteenden. Faktorer som dålig publicitet eller risken att förlora kontrakt skapar sannolikt större ekonomiska incitament mot diskriminering än ersättningsnivån. Satsningar på en ökad upptäcktsrisk som kopplas till indirekta sanktioner, exempelvis dålig publicitet eller antidiskrimineringsklausuler vid offentlig upphandling kan skapa mer effektiva incitament mot diskriminering än vad höjda av ersättningsnivåer gör. Det bör dock noteras att antidiskrimineringsklausuler förefaller vara komplicerade att tillämpa i praktiken. *Vi föreslår att metoder för att bättre upptäcka diskriminering i relation till antidiskrimineringsklausuler bör sammanställas och spridas kunskap om. Vi föreslår också en utredning om, och i så fall under vilka omständigheter, det går att bygga in indirekta sanktioner eller antidiskrimineringsklausuler vid offentlig upphandling.*

Satsningar för mångfald

Forskningsläget ger endast begränsat underlag för policyrekommendationer om hur satsningar för mångfald bör utformas för att få effekt. De fåtaliga resultaten om betydelsen av mångfald för en verksamhets effektivitet tyder på att det kan finnas positiva effekter vid uppgifter som förutsätter mångsidig analys av problemlösning. Forskningsunderlaget är dock än så länge för svagt för att utgöra grund för konkreta policyrekommendationer på området. En återkommande kritik mot satsningar för ökat mångfald är att resultaten är kläna i förhållande till de höga ambitionerna. Anonymiserade ansökningshandlingar förefaller inte vara en effektiv metod. Däremot finns visst stöd för att satsningar för mångfald riktade mot chefskretsen kan ge ökade rekryteringar av utrikes födda. *Vi föreslår att Institutet för Arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) ges i uppdrag att kartlägga vilka konkreta åtgärder på arbetsplatser som har gynnat ökad rekrytering av utrikes födda. Utifrån denna kunskap föreslår vi att Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) ges i uppdrag att utforma ett utbildningsmaterial som ska riktas till chefer i den offentliga sektorn.*

5.2.3 Insatser för ökat företagande

Utrikes födda är överrepresenterade bland företagare i Sverige. Detta talar för att insatser som generellt främjar småföretagande, särskilt inom servicenäringar, också kan förväntas ha god effekt för utrikes föddas sysselsättning. Mot bakgrund av de hinder för företagande som noterats av Nutek och Tillväxtverket kan också vissa riktade informationsinsatser vara motiverade främst för relativt nyanlända invandrare. De statliga insatserna för riskkapitalförsörjning till företag genom Almi företagspartner har nått väl ut till utrikes födda företagare, och verkar utgöra ett viktigt komplement till privata alternativ.²⁰⁶ Satsningar som kan bidra till bättre utnyttjande av utrikes föddas kompetens inom utrikeshandeln kan ha särskilt positiva samhällsekonomiska effekter. En fördel i sammanhanget är att låneverksamheten bedrivs på kommersiella grunder och alltså i princip inte innebär någon statlig kostnad eller större snedvridning av konkurrensen.

Att subventionera nyföretagande ekonomiskt kan vara en effektiv åtgärd mot arbetslöshet, men den medför dödviktskostnader, ofta även en konkurrenssnedvridning, medför risk för att företag som stärkt sen inte är livskraftiga på egna meriter och kan ha negativa effekter på incitament för alternativa humankapitalinvesteringar. Med anledning av dessa negativa effekter och redan etablerade satsningar på riskkapital avråder vi från ytterligare direkta ekonomiska subventioner till utrikes födda företagare som en metod att höja utrikes föddas sysselsättning. *Vi föreslår att Tillväxtverket får i uppdrag att genomföra en informationssatsning om företagande till nyanlända invandrare under 2012-2014 som därefter utvärderas. Man bör överväga att samordna detta med befintliga eller utökade satsningar för att ta till vara utrikes föddas kompetens i utrikeshandeln.*

5.2.4 Tillgång till barnomsorg

Bristande tillgång till barnomsorg kan innebära en betydande tröskel särskilt för nyanlända kvinnors humankapitalinvesteringar och deltagande på arbetsmarknaden. Införandet av rätten till förskola även vid arbetslöshet och föräldraledighet var därför en

²⁰⁶ 17 procent av företagarna som fick lån från Almi år 2009 var utrikes födda. Bland nyföretagarna var andelen högre, 23 procent. Skr 2009/10:233.

viktig reform för förbättrad arbetsmarknadsintegration. Insatser som kortar förskolekön kan också förväntas ha särskilt positiv effekt för utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsdeltagande. Åtgärden har också en positiv effekt på integrationen av barn till utrikes födda som därigenom får chans till tidig språkträning. Förskolan är också en naturlig mötesplats för föräldrar som kan bidra till att skapa kontaktytor mellan inrikes och utrikes födda. *Vi föreslår en riktad satsning under 2012 till 2015 för att minska köer till förskolor i särskilt utsatta områden. Åtgärden kan också ingå som en del av underlaget till den utredning om boendevillkor som vi föreslår under avsnitt 5.3.1.*

5.2.5 Sociala normer

Den forskning som finns tillgänglig ger stöd för existensen av svaga till måttliga nätverks- och smittoeffekter vad gäller sjukskrivning och socialbidragstagande. Kunskapsunderlaget är dock begränsat. Det går till exempel inte att uttala sig om smittoeffekterna sammantaget ökar eller minskar när koncentrationen av bidragstagare i ett nätverk eller geografiskt område ökar. Båda effekterna är teoretiskt sett möjliga. Vår slutsats är att det inte finns tillräcklig empirisk eller teoretisk grund för några policyrekommendationer på området och att effekterna av åtgärder kan förväntas vara svaga. *Vår sammanfattande bedömning är att sociala normer inte på ett negativt sätt skiljer sig mellan inrikes och utrikes födda och anser därmed att det inte behövs några åtgärder inom detta område.*

5.2.6 Prioriteringar av föreslagna åtgärder och diskussion

De åtgärder vi föreslår rörande trösklar är färre än de för humankapital. Den åtgärd vi främst vill se genomförd är säkerställa tillgången till rehabilitering för personer utan SGI. För denna målgrupp ger bristande rehabilitering sämre chanser att (åter) etablera sig på arbetsmarknaden än för personer med arbete eller SGI. Bristerna riskerar bidra till längre sjukfrånvaro. Kostnaden för rehabiliteringsinsatserna är osäker men kan vara stor för enskilda landsting. Samtidigt innebär långvarig frånvaro från arbetsmarknaden också betydande kostnader för samhället och de

berörda personerna. För att de insatta resurserna ska användas så effektivt som möjligt bör rehabiliteringen komma till stånd tidigt så att förlusten i humankapital och nätverk minimeras. En ytterligare åtgärd för att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden är att undvika begränsningar för bemanningsföretag. De utgör en viktig kanal in på arbetsmarknaden för utrikes födda och ungdomar. Begränsas möjligheterna att hyra in personal påverkas integrationen negativt.

5.3 Policyrekommendationer för nätverk

5.3.1 Insatser mot segregation

Attraktivare bostadsområden

Den etniska och ekonomiska segregationen i Sverige drivs främst av att infödda och arbetande människor flyttar ut från invandrartäta och fattigare områden. Om områdena ska förändras måste dessa boendemönster brytas. Fler av dem som får ett jobb måste vilja bo kvar i dessa områden. Detta förutsätter att områdena har boendeformer som lockar även dem med högre inkomster, bra skolor där föräldrarna vill ha sina barn, service, arbetsplatser eller kommunikationer som fungerar för arbetspendling och att området upplevs som tryggt av de boende. Det är i huvudsak frågan om långsiktiga strukturella förändringar.

Många asylsökande och nyanlända invandrare hamnar, frivilligt eller ofrivilligt, i de större städernas förortsområden. Det riskerar att få negativa konsekvenser för möjligheterna att skapa nätverk som är effektiva för arbete. Effekterna av detta motverkas dock av att områdena ofta ligger i städer och regioner med förhållandevis stark arbetsmarknad. De svenska och internationella erfarenheterna av att styra nyanländas bosättning till andra orter och regioner visar generellt inte på positiva resultat för utrikes föddas sysselsättning, utan medför ökade kostnader och ha negativa effekter för arbetsmarknadsinträdet för nyanlända. Vi finner inget stöd i forskningen för att en ökad styrning av den individuella bosättningen eller det kommunala flyktningmottagandet skulle förbättra arbetsmarknadsintegrationen. Trots detta kan etnisk och social bostadssegregering uppfattas som problematiskt ur ett samhällsperspektiv. En långtgående bostadssegregering kan tänkas medföra andra typer av problem än bristfällig arbetsmarknads-

integration. En permanent rumslig åtskillnad mellan olika befolkningsgrupper kan minska solidariteten och den sociala tilliten mellan ett ”vi” och ett ”dem” och fragmentisera samhället på ett sätt som förhindrar den sociala integrationen i andra avseenden än rent arbetsmarknadsmässiga. Resurser bör satsas på att göra utsatta bostadsområden attraktivare och minska den socioekonomiska homogeniteten. *Vi föreslår därför att Boverket ges i uppdrag att utreda hur segregerade områden kan göras mer attraktiva i syfte att minska utflyttningen av personer med arbete. Utredningen bör samråda med SKL.*

Nystartzoner

Ekonomiska frizoner – så kallade nystartzoner – finns inte i Sverige i dag. Konceptet med ekonomiska frizoner har däremot funnits i andra länder och sådana stöd finns för närvarande i bl.a. Frankrike. En utredning aviserades i Regeringsförklaringen 2010 om att tillsätta en utredning för att se över möjligheten att införa ett system med skattelättnader för företag i särskilt utsatta områden, så kallade nystartzoner. Möjligheterna med nystartzoner är intressanta att undersöka. Det är då särskilt viktigt att beakta de erfarenheter och resultat om effekter på sysselsättning och integration av de existerande systemen och de nackdelar i form av dödviktskostnader och konkurrensnedvridning som kan uppstå.

Viktiga frågor i sammanhanget är hur lång tid skattelättnader bör ges, för varje enskilt företag och totalt sett, om de anställda i ett företag som beviljas skattelättnader också bör bo i området eller inte, om det bör gälla alla befintliga företag i zonen eller enbart nystartade företag, och hur kraven för uppfyllande av reglerna bör utformas så att systemet inte missbrukas.

Effektivare bostadsmarknad

Bostadspolitikens betydelse för arbetsmarknadsintegrationen är ytterligare en fråga som bör väckas. Hyresregleringar är inte en effektiv metod för att motverka etnisk och ekonomisk segregation. En negativ bieffekt av regleringarna är dessutom att det uppstår köer och att färre lägenheter kommer ut på bostadsmarknaden. Det försvårar möjligheterna att snabbt hitta en bostad för den som

behöver flytta till ett arbete eller en utbildning. Problemet är störst för dem som saknar möjlighet att köpa en bostad – ofta ungdomar, nyanlända invandrare, tidigare arbetslösa och personer som erbjuds en tidsbegränsad anställning på annan ort. Arbetsutbudet främjas av en bostadspolitik som syftar till bättre matchning mellan utbud och efterfrågan på bostäder. Dessvärre är bostadsbyggandet med sina långa ledtider svårt att anpassa efter den snabbt svängande arbetsmarknaden. Alla åtgärder som gör att det befintliga bostadsbeståndet används effektivare och att fler bostäder kommer ut på både första- och andrahandsmarknaden bidrar sannolikt till en mer effektiv arbetsmarknad och en bättre arbetsmarknadsintegration. *Vi föreslår att Boverket får i uppdrag att utreda hur en väl fungerande andrahandsmarknad för bostäder kan åstadkommas.*

5.3.2 Mentorskap

Mentorskap kan skapa nätverk och tillhandahålla information som effektiviserar utrikes födda arbetssökande samt ger referenser som minskar risken att utsättas för statistisk diskriminering. Det avgörande för om verksamheterna får effekt beror på kvaliteten i de nätverk som skapas. En allmän rekommendation vid utformning av sådana insatser är att kontakterna mellan mentor och adept bör vara täta och mentorn vara kvalificerad. Det förstnämnda ger förutsättningar för ett ömsesidigt förtroende och överföring av information om humankapitalet. Detta, tillsammans med mentorns egna kvalifikationer och nätverk, är nödvändiga för att bygga ett produktivt nätverk för adepten och för att göra mentorns rekommendationer trovärdiga hos potentiella arbetsgivare. Det finns för närvarande en verksamhet som Regeringen initierat och som ger stöd till verksamheter där mentor och adept matchas på grundval av utbildning, yrke eller bransch. Verksamheter som når ut till kvinnor premieras särskilt. Sammanlagt har 15 miljoner kronor avsatts under tre års tid med start under 2010. Ungdomsstyrelsen fördelar stödet till branschorganisationer, fackliga sammanslutningar, företagarföreningar och andra organisationer som vill anordna mentorskapsverksamheter. Verksamheten ska utvärderas. *Vi föreslår att erfarenheter från matchningen av mentorer med adepter på basis av utbildning och yrke noggrant analyseras och där de är positiva genomförs i större omfattning.*

5.3.3 Insatser som medför kontakt med arbetsgivare

Alla åtgärder som gör att personen får ett arbete eller kontakter med arbetsgivare är bra för personens nätverk. De tidigare förslagen för bättre humankapitalbildning och minskade sök- och matchningskostnader bidrar alltså indirekt till nätverksbyggande hos utrikes födda. Andra lovande metoder för att kompensera för bristande nätverk är arbetsplatsförlagda yrkesutbildningar, arbetsplatsförlagd sfi-undervisning, praktikplatser och lärlingsskap. Integrationsverkets uppföljningar visar att kvinnor i mindre utsträckning än män har fått del av arbetsplatsförlagda etableringsinsatser. Därutöver vill vi framhålla de rekommendationer som Eriksson (2010) anger om aktiva arbetsmarknadspolitiska aktiviteter. De är (i) att arbetsmarknadspolitiken bör prioritera de utrikes födda som är i behov av arbetsmarknadsåtgärder, att (ii) arbetsmarknadspolitiken bör använda de åtgärder som erfarenheten visar ger de största individeffekter, samt att (iii) arbetsmarknadspolitiken bör utvärderas.

5.3.4 Läxläsningshjälp

Läxläsning och framgångsrika skolresultat hänger ihop. Många av de utrikes födda barnen och barn födda i Sverige med utländsk bakgrund har mindre gynnsamma socioekonomiska utgångspunkter och sämre språkkunskaper än inrikes födda. Dessa barn kan behöva särskild hjälp och stöd i skolan med läxläsning. Läxläsningshjälp kan också bidra med framgångsrika relationer som barn och elever kan få i ett samspel med sin omgivning, och ge förebilder från studenter som befinner sig i högre utbildningar. Hjälp med läxläsning, särskilt i områden med hög representation av utrikes födda kan därför vara viktigt. Läxläsningshjälp sker till stor del på frivillig basis. Vi föreslår att det införs möjligheter för studenter både på gymnasie- och högskolenivå att erhålla merit- eller högskolepoäng för hjälp med läxläsning. Vidare föreslår vi att Skolverket ges i uppdrag att stödja kommunerna i att organisera verksamheten.

5.3.5 Prioriteringar av föreslagna åtgärder och diskussion

De åtgärder vi anser bör prioriteras för att främja utrikes föddas nätverk är mentorsverksamhet och en skyndsamt utredning av hur boendesegregationen ska kunna motverkas. Det är svårt att se hur

en lyckad arbetsmarknadsintegration ska kunna kombineras med en långtgående segregation i boendet. Minskad boendesegregation är därför nödvändigt, men inte tillräckligt, för att förbättra integrationen på arbetsmarknaden. En minskande boendesegregation kan också underlätta andra delar av politiken såsom bättre mottagande av utrikes födda barn och ungdomar i skolan. Vi tror också att mentorskap har stora fördelar eftersom det är en bredare ansats än lotsar och därmed kan bidra till en bättre och snabbare förankring och förståelse av det svenska samhället.

5.4 Sammanfattning av föreslagna åtgärder

Åtgärd	Syfte
Policyrekommendationer för att tillvarata humankapital	
Validering Single point of entry	<i>Avsikten är att uppnå effektivare valideringssystem. Vi föreslår bland annat att det skapas en "single point of entry", det vill säga en distinkt ingång till information om validering och möjligheter till vuxenutbildning, oavsett nivån eller syftet med valideringen.</i>
Prov, betyg och behörighet Alternativa möjligheter	<i>Vi föreslår att det utreds hur alternativa metoder för att påvisa kunskaper som motsvarar behörighet kan förstärkas i utbildningssystemet i syfte att individer inte ska hänvisas till utbildningar på en lägre nivå än denne redan genomgått i födelselandet.</i>
Information före invandring Single point of entry	<i>Vi föreslår att det skapas en single point of entry för information om Sverige riktad mot potentiella immigranter och att det undersöks om denna kan samordnas med den single point of entry för validering som vi föreslagit ovan.</i>
Etableringsinsatser Också för anhöriginvandrare	<i>Vi föreslår att även anhöriginvandrare som inte omfattas av flyktningmottagandet erbjudas insatser som till exempel etableringssamtal och etableringsplan.</i>
Mottagande av nyanlända barn i skolan Rekommendationer och handledning	<i>Vi föreslår att författningsregleringen på området ses över i syfte att uppnå bättre skolresultat och större likvärdighet mellan olika skolor och kommuner. I samband med en förtydligad reglering bör Skolverket också få i uppdrag att ta fram praktisk handledning om fungerande metoder för mot-</i>

Etableringsersättning

Individuell ersättning, fribelopp

Föräldrapenning

Kunskap om uttag

Proportionell nedtrappning

Vårdnadsbidrag

Avskaffande

Språkundervisning

I högre grad yrkesrelaterad

Utökad hälsokontroll

Erbjudande om och information

Policyrekommendationer mot trösklar**Rehabilitering**

Också för personer utan SGI

Diskrimineringsklausuler vid offentlig upphandling

Utredning

tagande av nyanlända barn och ungdomar i skolorna, baserade på både svenska och internationella erfarenheter. Vidare föreslår vi att Skolverket tillförs resurser för ett riktat stöd till kommuner med ett stort mottagande av barn i skolåldern för att underlätta omställningen av mottagandet i enlighet med de nya rekommendationerna.

Vi föreslår att etableringsersättningen och dess effekter utvärderas.

Vi föreslår en utredning för att förbättra kunskapen om föräldrapenninguttag bland utrikes födda. Uttaget för utrikes födda behöver jämföras med uttaget för inrikes födda. Vi föreslår också en utredning av möjligheten och lämpligheten att reducera antalet föräldrapenningsdagar i förhållande till barnets ålder vid inflyttning till Sverige.

I syfte att öka arbetsutbudet hos utrikes födda kvinnor, och att öka deltagandet i förskoleverksamheten hos deras barn, föreslår vi att vårdnadsbidraget avskaffas.

Vi föreslår att möjligheterna att i högre utsträckning knyta yrkesinriktade språkkurser till valideringssystemet utreds, det vill säga att utforma och erbjuda speciella språkkurser i samverkan med de myndigheter och organisationer som genomför validering av utbildningar och yrkeskunskaper.

Vi föreslår vi att alla nyanlända erbjuds en hälsoundersökning vid ankomsten till Sverige. Vi föreslår också att kommunerna utformar särskilt informationsmaterial på olika språk om var man vänder sig när man är sjuk.

Vi föreslår att möjligheterna till arbetsinriktad rehabilitering för personer som saknar arbete och SGI ses över.

Vi föreslår sammanställning av och kunskapsspridning om metoder för att bättre upptäcka diskriminering i relation till anti-diskrimineringsklausuler. Vi föreslår också en utredning om, och i så fall under vilka omständigheter, det går att bygga in indirekta sanktioner eller antidiskrimineringsklausuler vid offentlig upp-

Mångfald

Chefer inom offentlig sektor

handling.

*Vi föreslår att Institutet för Arbetsmarknads-
politisk utvärdering (IFAU) ges i uppdrag att
kartlägga vilka konkreta åtgärder på
arbetsplatser som har gynnat ökad
rekrytering av utrikes födda. Utifrån denna
kunskap föreslår vi att Kompetensrådet för
utveckling i staten (Krus) ges i uppdrag att
utforma ett utbildningsmaterial som ska
riktas till chefer i den offentliga sektorn.*

Insatser för ökat företagande

Information

*Vi föreslår att Tillväxtverket får i uppdrag
att genomföra en informationssatsning om
företagande till nyanlända invandrare under
2012-2014.*

Minskade köer i förskolan

Segregerade områden

*Vi föreslår en riktad satsning under 2012 till
2015 för att minska köer till förskolor i
särskilt utsatta områden. Åtgärden kan
också ingå som en del av underlaget till den
utredning om boendevillkor.*

Policyrekommendationer för nätverk

**Ökad attraktivitet i segregerade
statsdelar.**

Utredning

*Vi föreslår att Boverket ges i uppdrag att ut-
reda hur segregerade stadsdelar kan göras
mer attraktiva i syfte att minska ut-
flyttningen av personer med arbete. Ut-
redningen bör samråda med SKL.*

Andrahandsmarknad bostäder

Utredning

*Vi föreslår att Boverket får i uppdrag att
utreda hur en väl fungerande andrahands-
marknad för boende kan åstadkommas.*

Mentorskap

Utökad omfattning

*Vi föreslår att erfarenheter från
matchningen av mentorer med adepter på
basis av utbildning och yrke noggsamt
analyseras och där de är positiva genomförs
i större omfattning.*

Arbetsmarknadspolitik

*Vi föreslår att arbetsmarknadspolitiken
prioriterar de utrikes födda som är i behov
av arbetsmarknadsåtgärder, att arbetsmark-
nadspolitiken använder de åtgärder som
erfarenheten visar ger de största individ-
effekterna, samt att arbetsmarknadspolitik-
en bör utvärderas även fortsättningsvis.*

Läsläsning

Studenter för merit- eller högskolepoäng för
hjälp med läsläsning

*Vi föreslår att det införs möjligheter för
studenter på både gymnasie- och högskole-
nivå att erhålla merit- eller högskolepoäng
för hjälp med läsläsning. Vidare föreslår vi
att Skolverket ges i uppdrag att stödja kom-
munernas organisation av verksamheten.*



Referenser

- Agerström Jens, Carlsson Richard och Rooth Dan-Olof (2007), Etnicitet och övervikt: implicita arbetsrelaterade fördomar i Sverige, IFAU 2007:19.
- Agerström Jens, Carlsson Richard, Ekehammar Bo och Rooth Dan-Olof (2008), "Svenska arbetsgivares implicita stereotyper av arabiska muslimer och överviktiga", *Socialvetenskaplig tidskrift* 2008.
- Ahmed Ali (2005), *Essays on the Behavioral Economics of Discrimination*, Växjö University Press
- Aigner Dennis och Glen Cain (1977), Statistical theories of discrimination in labor markets, i *Industrial and Labor Relations Review* vol 30.
- Almi (2010), *Årsredovisning för Almi företagspartner AB 2009*.
- Andersson Elffers Felix (2010), *Integration systems compared: Target population, programmes, consequences and contribution*. Rapport till nederländska Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment.
- Andersson Per, Osman Ali och Hult Åsa (2006), *Validering som sortering – hur värderas utländsk kompetens*, Integrationsverket, Bilaga till rapport Integration 2005.
- Andersson Joonas Pernilla och Nekby Lena (2009), "Kan introduktionsprogrammen förbättras?", *Ekonomisk Debatt* vol 37(6).
- Andersson Joonas Pernilla och Wadensjö Eskil (2008), "A Note on Immigrant Representation in Temporary Agency Work and Self Employment", *Labour* vol. 22.
- Andersson Joonas Pernilla och Wadensjö Eskil (2009), "The employees of native and immigrant self-employed", *Research in Labor Economics* vol. 29.

- Andersson Joonas Pernilla och Wadensjö Eskil (2010), "Lärdomar från bemanningsbranschen", i *Lyckad invandring. Tio svenska forskare om hur man når framgångar*, Fores.
- Arai Mahmood, Regnér Håkan och Schröder Lena (1999), *Är arbetsmarknaden öppen för alla?*, Bilaga 6 till SOU 2000:7 Långtidsutredningen 1999/2000 Fritzes, Stockholm.
- Arai Mahmood, Bursell Moa och Nekby Lena (2008), "Between Meritocracy and Ethnic Discrimination", the Gender Difference, *IZA discussion papers series no. 3467*, Bonn.
- Arai Mahmood och Skogman Thoursie Peter (2006), "Giving up foreign names: an empirical examination of surname change and earnings", Stockholm university, *Research papers in economics* 2006:13.
- Arai Mahmood och Skogman Thoursie Peter (2009), "Renouncing personal names: An empirical examination of surname changes and earnings", *Journal of Labor Economics* vol 27.
- Arai Mahmood och Vilhelmsson Roger (2004), "Unemployment-risk differentials between immigrant and native workers in Sweden", *Industrial Relations* vol 43.
- Arbetsgivarverket (2008), *Inkluderande synsätt – en strategi för mångfald i staten*.
- Arrow Kenneth (1972), "Models of job discrimination", i *Racial discrimination in economic life*, Pascal A.H. (red), *Lexington books*.
- Attström Karin (2007), "Discrimination against Native Swedes of Immigrant Origin in Access to Employment. A research study on Stockholm, Malmö and Gothenburg". *ILO International Migration paper* nr 86E.
- Ballester Coralio, Calvo-Armengol Antoni och Zenou Yves (2006), "Who's Who in Networks. Wanted: the Key Player", *Econometrica* vol 74.
- Battu Harminder, Seaman Paul Timothy och Zenou Yves (2004), "Job contact networks and the ethnic minorities", *Stockholms universitet IUI Working paper* nr 628.
- Becker Gary (1957), *The Economics of Discrimination*, University of Chicago Press.
- Becker Gary (1994), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, 3rd Edition*, University of Chicago Press.
- Behtoui Alireza (2006), "Om de hade föräldrar födda på rätt plats", Expertbilaga till *Rapport integration* 2005.

- Benmarker Helge, Carling Kenneth och Holmlund Bertil (2005), "Do benefit hikes damage job finding? Evidence from Swedish unemployment insurance reforms", *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations* 2007 vol. 21 nr 1.
- Berggren Katarina och Omarsson Abukar (2001), "Rätt man på fel plats - en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet", Arbetsmarknadsstyrelsen Rapport *Ura* 2001:5.
- Bevelander Peter, Emilsson Henrik och Hagström Mirjam (2008), "Asylsökandes eget boende EBO - En kartläggning", Boverket.
- Bevelander Peter och Skyt Nielsen Helena (2001), "Declining employment success of immigrant males in Sweden: Observed or unobserved characteristics?", *Journal of Population Economics* vol 14.
- Blickle Gerhard, Witzki Alexander och Schneider Paula (2009), "Mentoring support and power: A three year predictive field study on protégé networking and career success", *Journal of vocational behaviour* vol 74.
- Boocock, Sarane (1995), "Early Childhood Programs in Other Nations: Goals and Outcomes, i *The Future of Children*": Long term Outcomes of Early Childhood Programs 5 (3).
- Borjas George (1999), "The economic analysis of immigration", i Ashenfelter O och Card D (red), *Handbook of labor economics* vol 3.
- Bratsberg Bernt och Ragan James (2002), "The impact of host-country schooling on earnings: A study of male immigrants in the United States", *Journal of Human Resources* vol 37.
- Braunerhjelm Pontus, von Greiff Camilo och Svaleryd Helena (2009), *Utvecklingskraft och omställningsförmåga. En globaliserad svensk ekonomi*, Slutrapport från Globaliseringsrådets kansli.
- Brännström Lars (2006), "Phantom of the Neighbourhood. Longitudinal Studies on Area-Based Conditions and Individual Outcomes", Stockholms universitet Sofi avhandlingsserie Nr 67.
- Bunar Nihad (2010), "Nyanlända och lärande. En forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan", *Vetenskapsrådets rapportserie* 2010:6.
- Bursell Moa (2007), "What's in a name? A field experiment test for the existence of ethnic discrimination in the hiring process",

- Stockholm University Linnaeus Centre for Integration Studies
working paper 2007:7.
- Busch Hillevi och Jensen Irene (2010), "En nationell utvärdering av rehabiliteringsgarantins effekter på sjukfrånvaron" Delrapport 1, Karolinska institutet.
- Böhlmark Anders (2005), "Age at immigration and school performance: a siblings analysis using Swedish register data", *Working paper* 6/2005, Institutet för social forskning, Stockholms universitet, Stockholm.
- Cahuc Pierre (2010), *Employment Protection Legislation in Sweden*, Bilaga till Långtidsutredningen 2011, Fritzes, Stockholm.
- Caille Jean-Paul och Rosenwald Fabienne (2006), "Les inégalités de réussite à l'école élémentaire : construction et évolution", i *France, portrait social – Édition* 2006.
- Calleman Catharina (2003), "Invandrarna, skyddet för anställningen och diskrimineringslagstiftningen", IFAU Rapport 2003:4.
- Calmfors Lars, Forslund Anders och Hemström Maria (2001) "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences", *Swedish Economic Policy Review* 8.
- Calmfors Lars, Forslund Anders och Hemström Maria (2002), "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?", IFAU Rapport 2002:8.
- Calmfors Lars, Forslund Anders och Hemström Maria, (2004), "The effects of active labor-market policies in Sweden: What is the evidence?", i Agell, Keen & Weichenrieder (red), *Labor Market Institutions and Public Regulation*, MIT Press.
- Calvó-Armengol, Antoni (2004), "Job Contact Networks", *Journal of Economic Theory* nr 115.
- Calvó-Armengol Antoni och Jackson Matthew (2004), "The Effects of Social Networks on Employment and Inequality", *American Economic Review* vol 94.
- Calvó-Armengol Antoni och Zenou Yves (2005), "Job Matching, Social Network and Word-of-Mouth Communication", *Journal of Urban Economics* vol 57.
- Carling Kenneth och Gustafson Lena (1999), "Self-employment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in the reemployment risk?" IFAU Working paper 1999:6.
- Carling Kenneth och Richardson Katarina (2004), "The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s", *Labour Economics* vol 11.

- Carlsson Magnus och Rooth Dan-Olof (2007), "Etnisk diskriminering på svensk arbetsmarknad – resultat från ett fältexperiment", *Ekonomisk Debatt* vol 35 (3).
- Carlsson Magnus och Rooth, Dan-Olof (2007b), "Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data", *Labour Economics* vol 14.
- Carlsson Magnus och Rooth Dan-Olof (2008), "Is It Your Foreign Name or Foreign Qualifications? An Experimental Study of Ethnic Discrimination in Hiring", IZA Discussion Papers nr 3810, Bonn.
- Carlsson Magnus och Rooth Dan-Olof (2009), "The Impact of Being Monitored on Discriminatory Behavior among Employers: Evidence from a Natural Experiment", IZA Discussion Papers nr 3972, Bonn.
- Carneiro Pedro Manuel och Heckman James (2003), "Human Capital Policy", NBER Working Paper nr w9495.
- CIA World Factbook,
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- Chiswick Barry och Miller Paul (2002): "The Complementarity of Language and Other Human Capital: Immigrant Earnings in Canada", IZA discussion papers nr 451, Bonn.
- Citizenship and Immigration Canada (2009), *Annual Report to Parliament on Immigration 2009*.
- Citizenship and Immigration Canada (2010), Facts and Figures 2009: Immigration Overview – Permanent and Temporary Residents.
- CSN (2010), "Svenskt studiestöd för studier i Sverige – för dig som är utländsk medborgare", Faktablad från Centrala Studiestödsnämnden juli 2010.
- CSNFS 2006:7, Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd om utländska medborgares rätt till studiestöd och rekryteringsbidrag.
- Datta Gupta Nabanita och Smith Nina (2002), "Children and Career Interruptions: The Family Gap in Denmark", *Economica* vol.69.
- de los Reyes Paulina och Wingborg Mats (2002), "Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige", Integrationsverkets rapportserie 2002:13.
- de Luna Xavier, Forslund Anders och Liljeberg Linus (2008), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning under perioden 2002–2004", IFAU Rapport 2008:01.

- Dingu-Kyrklund Elena (2001), "Värdering av utländska högskoleutbildningar och dess effekter – verksamhet, utveckling, roll – en samlad syn", Stockholms universitet CEIFO.
- Dir. 2009:131, Direktiv till Rehabiliteringsrådet.
- Dir. 2010:129, Tilläggsdirektiv till Rehabiliteringsrådet.
- Ds 2007:21, *Åldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning*. En kunskapsöversikt.
- Ds 2009:21 *Bortom krisen. Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin*, Slutrapport från Globaliseringsrådet.
- Dunham-Taylor Janne, Lynn CW, Moore P, Mcdaniel S och Walker JK (2008), "What goes around comes around: Improving faculty retention through more effective mentoring", *Journal of professional nursing* vol 24(6).
- Edin Per-Anders, Fredriksson Peter och Åslund Olof (2003), "Ethnic enclaves and the economic success of immigrants: Evidence from a natural experiment", *Quarterly Journal of Economics* vol 118.
- Edin Per-Anders, Fredriksson Peter och Åslund Olof (2004), "Settlement policies and the economic success of immigrants", *Journal of Population Economics* vol 17.
- Edin Per-Anders, Fredriksson Peter, Grönqvist Hans och Åslund Olof (2009), "Bostadssegregationens effekter på flyktingbarns skolresultat", IFAU Rapport 2009:18.
- Edin Per-Anders, Fredriksson, Peter, Grönqvist Hans och Åslund Olof (2009b), "Påverkar bostadssegregationen flyktingbarns skolresultat?", *Søkelys på arbeidslivet* vol 26(3).
- Ekberg Jan (2006), Försvårar arbetsrätten för invandrarna på arbetsmarknaden? i Rauhut Daniel och Falkenhall Björn (red) Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt, ITPS A2005:16.
- Eriksson Kimmo och Lind Hans (2005), Vad vet vi om hyresregleringens effekter?, *Ekonomisk Debatt* nr 4 (33).
- Eriksson Stefan (2010) *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden*, Bilaga 4 till SOU 2010:88 Långtidsutredningen 2011. Fritzes, Stockholm.
- Eriksson Stefan och Lagerström Jonas (2007), "Detecting discrimination in the hiring process: Evidence from an internet-based search channel", Working paper 2007:29, Uppsala Universitet.
- FORES (2011), *Kanadamodellen – Hur invandring leder till jobb* (red Hojem Petter och Ådal Martin), FORES, Stockholm.

- Forslund Anders och Vikström Johan (2010), *Arbetsmarknads- politikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, Bilaga 1 till SOU 2010:88 Långtidsutredningen 2011, Fritzes, Stockholm.
- Friedberg Robert (2000), "You can't take it with you? Immigrant assimilation and the portability of human capital", *Journal of Labor Economics* vol 18 .
- Försäkringskassan (2005), *Socialförsäkringsboken 2005*.
- Försäkringskassan (2010), *Socialförsäkringen i siffror 2010*.
- Försäkringskassan (2010b), *Socialförsäkringsrapport 2010:14*.
- Glaeser Edward och Luttmer Erzo (1997), "The Misallocation of Housing Under Rent Control", NBER Working Paper nr 6220.
- Glaeser Edward (2003), "Does Rent Control Reduce Segregation?", *Swedish Economic Policy Review* vol. 10, nr 1.
- Granovetter Mark (1974), *Getting a job: A study of contacts and careers*, Harvard University Press.
- Guild Elspeth, Carrera Sergio and Groenendijk Kees (2010), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Ashgate publishing.
- Gundhäll Wood Anki (2004), *Värdering av utländska högskoleut- bildningar 1991–1998*, Integrationsverkets Rapportserie 2002:11.
- Hall Caroline (2008), "Påverkades arbetslöshetstiden av sänkningen av de arbetslösas sjukpenning?", IFAU rapport 2008:15.
- Hammarstedt Mats och Shukur Ghazi (2007), "Immigrants' relative earnings in Sweden – a quantile regression approach", *International Journal of Manpower* vol 28.
- Hartman Laura (2004), "Harmonizing unemployment and sickness insurance: Why (not)?", IFAU Working paper series 2004:8.
- Hartog Joop och Zorlu Aslan (2009), "How important is homeland education for refugees' economic position in the Netherlands", *Journal of Population Economics* vol 22.
- Hatzigeorgiou Andreas (2009), "Migration och handel – upp- muntrar invandring utrikeshandel?", *Ekonomisk debatt* 7/2009.
- Hedberg Charlotta och Tammaru Tiit (2010), "Neighbourhood Effects" and "City Effects": Immigrants' Transition to Employment in Swedish Large City-Regions, Stockholms universitet SULCIS *working paper* 2010:6.

- Hensvik Lena, Nordström Skans Oskar och Åslund Olof (2009), "Sådan chef, sådan anställd?" – Rekryteringsmönster hos invandrade och infödda chefer, IFAU 2009:24.
- Horton Betty (2003), "The importance of mentoring in recruiting and retaining junior faculty", *AANA Journal* 71 (3).
- Hägglund Pathric och Skogman Thoursie Peter (2010), "Reformerna inom sjukförsäkringen under perioden 2006–2010: Vilka effekter kan vi förvänta oss?", IFAU rapport 2010:17.
- Hällsten Martin och Szulkin Ryszard (2009), "Families, neighborhoods, and the future: The transition to adulthood of children of native and immigrant origin in Sweden", Stockholms universitet SULCIS *Working paper* 2009:9.
- Högskoleverket (2006): "Lärare i nytt land, Behörighetsbevisets betydelse och mötet med den svenska skolan", Högskoleverkets rapportserie 2006:1R.
- Inrikesministeriet i Tyskland (2008), *Migration and Integration: Residence law and policy on migration and integration in Germany*.
- Integrationsverket (2002), *Arbetsrättslagarna i praktiken – hur drabbade nedskärningarna de invandrade?*, Integrationsverkets rapportserie 2002:12.
- Integrationsverket (2003), Rapport Integration 2002.
- Integrationsverket (2004), Rapport Integration 2003.
- Integrationsverket (2006), Rapport Integration 2005.
- Jacobi Maryann (1991), "Mentoring and Undergraduate Academic Success: A Literature Review", *Review of Educational Research* vol 61 (4).
- Johansson Elly-Ann (2010), "Effekten av delad föräldradighet på kvinnors löner", IFAU 2010:5.
- Johansson Per och Åslund, Olof (2006), "Virtues of SIN – effects of an immigrant workplace introduction program" IFAU Working paper 2006:7.
- Jusek (2009), Invandrade akademiker – hur tufft är det?
- Kluwe Jochen (2006), "The effectiveness of European Active Labor Market Policy", IZA Discussion Paper Nr 2018, Bonn.
- Kluwe Jochen (forthcoming 2011), The effectiveness of European active labor market programs, Labour Economics.
- Knocke Wuokko och Hertzberg Fredrik (2000), *Mångfaldens barn söker sin plats: En studie om arbetsmarknadschanser för ungdomar med invandrarbakgrund*, Svartvitt förlag.

- Knocke Wuokko (2003), *Rekrytering för mångfald*, bilaga till Rapport integration 2003.
- Kosonen Tuomas (2009), "The effect of child care subsidies on the labour supply of parents", University of Helsinki.
- le Grand Carl, Szulkin Ryszard och Tählin Michael (2001), "Lönstrukturens förändring i Sverige", i *SOU 2001:53 Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*.
- le Grand Carl och Szulkin, Ryszard (2002), "Permanent disadvantage or gradual integration: Explaining the immigrant-native earnings gap in Sweden", *Labour* vol 16.
- le Grand Carl, Szulkin Ryszard och Ekberg Jan (2004), Kan diskriminering förklara skillnader i position på arbetsmarknaden mellan invandrare och infödda? i *SOU 2004:21 Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*.
- Leonard Jonathan (1990), "The impact of affirmative action regulation and equal employment law on black employment", *Journal of Economic Perspectives* vol4(4).
- Lind Hans och Hellström Anders (2003), "Market Rents and Economic Segregation. Evidence from a Natural Experiment", *Working Paper*, Avdelningen för bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.
- Lilja Elisabeth och Pemer Mats (2010), "Boendesegregation - orsaker och mekanismer. En genomgång av aktuell forskning", Bilaga 1 till rapporten *Socialt hållbar stadsutveckling*, Boverket.
- Lindbeck Assar, Palme Mårten och Persson Mats (2007), "Social Interaction and Sickness Absence", IFN Working Paper 725.
- Lindbeck Assar (2008) "Sociala normer och socialförsäkringar – Teori och svenska erfarenheter", *Ekonomisk debatt* nr 36.
- Malmberg Bo (2008), "Ekonomiska effekter av sjukdom på individ, familj och arbetskamrater – en kohortstudie", i Malmberg m.fl. *Hälsans betydelse för individens och samhällets ekonomiska utveckling*, Folkhälsoinstitutet 2008.
- McCall John (1972), "The Simple Mathematics of Information, Job Search and Prejudice", i Pascal A (red.) *Racial Discrimination in Economic Life*, Lexington Books.
- McKenna Chris (1996), "Education and the Distribution of Unemployment, European". *Journal of Political Economy* 12.
- Medlingsinstitutet (2010), Avtalsrörelsen och lönebildningen 2009, Medlingsinstitutets årsrapport.

- Mincer Jacob (1974), *Schooling, Experience and Earnings*, Columbia University Press.
- Migrationsverket (2010), *Beviljade uppehållstillstånd och registrerade uppehållsrätter belåret 2009*.
- Migrationsverket (2010b), *Beviljade uppehållstillstånd 1980-2009*.
- Migrationsverket (2010c), *Personer boende i migrationsverkets mottagningssystem 2010-12-01*.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2010), *Tal og fakta på udlændingeområdet 2009*.
- Mörk Eva (2011), Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?, Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011. Fritzes, Stockholm.
- Nekby Lena (2003), "How Long Does it Take to Integrate? Employment Convergence of Immigrants and Natives in Sweden", FIEF *Working Paper Series* 2002.
- Nekby Lena och Özcan Gülay (2006), "Utbildning och arbetsmarknad – är den svenska utbildningen lika för alla?", Expertbilaga till Rapport integration 2005.
- Nekby Lena (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.
- Nekby Lena (2010), "Same, Same but (Initially) Different? The Social Integration of Natives and Immigrants in Sweden", Stockholms universitet SULCIS *Working Papers* 2010:4.
- Norberg Helen (2003), *Skolmisslyckande - hur gick det sen?*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, DS 2003:33.
- Nordin Martin (2007), "Invandrades avkastning på utbildning i Sverige", IFAU rapport 2007:10.
- Nordström Skans Oscar, Sibbmark Kristina och Åslund Olof (2008), "Anonyma jobbansökningar i praktiken, en första utvärdering av en omdebatterad åtgärd", *Ekonomisk debatt* nr 3 2008.
- Nordström Skans Oscar och Åslund Olof (2007), "Leder anonyma jobbansökningar till lika möjligheter?", IFAU 2007:28.
- Nordström Skans Oscar och Åslund Olof (2010), "Etnisk segregation i storstäderna – bostadsområden, arbetsplatser, skolor och familjebildningen (1985 – 2006)", IFAU 2010:4.
- Nutek (2007), *Finansieringssituationen vid företagande för utrikes födda kvinnor och män*, rapport 2007:6.

- Nutek (2008), *Forskning om invandrarers företagande - en litteraturöversikt*, rapport 2008:08.
- OECD (2007), *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*.
- OECD (2008), *A profile of immigrant populations in the 21st century: Data from OECD countries*.
- OECD (2008b), *Jobs for immigrants 2*.
- OECD (2009), *Jobs for immigrants – Labour market integration in Norway*.
- OECD (2010), *International Migration Outlook 2010*, Sopemi 2010.
- OECD (2010 b), *OECD factbook: Economic, Environmental and Social Statistics*.
- van Oers Ricky, Ersböll Eva och Kostakopoulou Dora (red) (2010), *A Re-definition of Belonging: Language and Integration Tests in Europe, the Immigration and Asylum Law and Policy in Europe* Book Series nr 20.
- Okeke Susanna (2005), *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen*, AMS Ura 2005:6.
- Olli Segendorf Åsa (2003), "Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium II", IFAU 2003:9.
- Olli Segendorf Åsa (2005), *Job search strategies and wage effects for immigrants*, Stockholms universitet Sofi avhandlingsserie 65.
- Petersson Stina (2010), "Den sjunkande gymnasiebehörigheten – varför ökar skillnaden i andelen gymnasiebehöriga mellan tidigt och sent anlända elever?", Examensarbete C, National-ekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Phelps Edmund (1972), "The statistical theory of racism and sexism". *American Economic Review* vol 62.
- Prop. 1984/85:78, *Regeringens proposition om förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukpenningförsäkringen*.
- Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.
- Prop. 2009/10:60, *Regeringens proposition Nyanlända invandrarers arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd*.
- Prop 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*.
- Regeringskansliet (2010), *Överenskommelse mellan staten och Sveriges kommuner och landsting om rehabiliteringsgaranti för 2011*.

- Regeringskansliet (2010b), Ny politik för nyanländas etablering i Sverige, Faktablad från Integrations- och jämställdhetsdepartementet oktober 2010.
- Regeringskansliet (2011), *Fickfakta 2010 - Statistik om integration*, publikation från Arbetsmarknadsdepartementet.
- Richardson Katarina och van den Berg Gerard (2002), "The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work", IFAU Working paper 2002:8.
- Riksrevisionen (2008), *Stöd till start av näringsverksamhet. Ett framgångsrikt program*, RiR 2008:24.
- Riksrevisionen (2011), *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?*, RiR 2011:16.
- Rodin Magnus och Özcan Gülay (2010), "Ethnic Stereotypes: Discrimination Based on Appearance and Speech". Stockholms universitet, Stockholm.
- Rooth Dan-Olof (1999), *Refugee immigrants in Sweden – educational investment and labour market integration*, Lunds universitet Lund Economic Studies doktorsavhandling 84.
- Rooth Dan-Olof (2001), "Etnisk diskriminering och "Sverige-specifik" kunskap – vad kan vi lära oss från studier av adopterade och andra generationens invandrare?", *Ekonomisk Debatt* vol 29.
- Rooth Dan-Olof (2002), "Adopted children in the labour market – discrimination or unobserved characteristics?" *International Migration Quarterly Review* vol 40.
- Rooth Dan-Olof och Åslund Olof (2005), "11 september och etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden", *Ekonomisk Debatt* vol 33(1).
- Rooth Dan-Olof och Åslund Olof (2005b), "Shifting attitudes and the labor market outcomes of minorities: Swedish experience after 9–11", *Journal of Population Economics* vol 18.
- Rooth Dan-Olof och Åslund Olof (2006), *Utbildning och kunskaper i svenska: Framgångsfaktorer för invandrare?*, SNS förlag.
- Rooth Dan-Olof (2007), "Implicit discrimination in hiring: real world evidence", IZA Discussion Paper nr. 2764, Bonn.
- Rodin Magnus och Özcan Gülay (2010), *Ethnic Stereotypes: Discrimination Based on Appearance and Speech*, Stockholms universitet, Stockholm.

- Rönqvist Sofia (2008), Från diversity management till mångfaldsplaner? Om mångfaldsidéns spridning i Sverige och Malmö stad, *Lund Studies in Economic History* 48.
- Rönqvist Sofia (2010), "Kan segregering leda till integration? Den amerikanska debatten om etnisk ekonomi och segmenterad assimilering", *Lund papers in economic history* nr 118.
- Sawatzky Jo-Ann och Enns Carol (2009). "A mentoring needs assessment: validating mentorship in nursing education". *Journal of professional nursing* vol 25 (3).
- SCB (2008), *Integration – en beskrivning av läget i Sverige*, Integrationsrapport 1.
- SCB (2008b), *Demografisk Rapport 2008:2*.
- SCB (2009), *Integration – utrikes födda på arbetsmarknaden*, Integrationsrapport 2.
- SCB (2009b), "Utrikes föddas arbetsmarknadssituation 2008", Sveriges officiella statistiska meddelanden AM 11 SM 0905.
- SCB (2009c), "Arbetsmarknaden för högutbildade utrikesfödda – en jämförelse mellan personer födda i annat land än Sverige och personer födda i Sverige", temarapport 2009:4.
- SCB (2009d), *Invandrades flyttmönster*.
- SCB (2010b), *Sveriges framtida befolkning 2009–2060*.
- SCB (2010c), *Demografiska Rapport 2010:2*.
- SCB (2011), *Nyttjande av kommunalt vårdnadsbidrag. Statistik för perioden 1 juli 2009–31 december 2009*.
- Schoeni Robert (1997), "New evidence on the economic progress of foreign-born men in the 1970s and 1980s", *Journal of Human Resources*, 32.
- Schultz, Theodore (1961), "Investment in human capital", *American economic review* 51.
- Schøne Pål (2005), "The Effect of a Family Policy Reform on Mother's Pay: A Natural Experiment Approach", *Review of Economics of the Household*.
- SFS (1994:137), Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.
- SFS (1999:1395), Studiestödslagen.
- SFS (2008:568), Lagen om Diskrimineringsombudsmannen.
- SFS (2010:197), Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- Sibbmark Kristin och Åslund Olof (2006), "Vad för vem och hur gick det sen? En kartläggning av arbetsförmedlingens insatser för utrikes födda under 2005", IFAU 2006:11.

- Sjögren, Anna och Zenou, Yves (2007), *Vad förklarar invandrarens integration på arbetsmarknaden?* En teoriöversikt, Integrationsverkets stencilserie 2007:09.
- Skedinger Per (2007), "Minimilönens effekter på sysselsättning och löner – en översikt", *Arbetsmarknad & Arbetsliv* vol 13(2).
- Skedinger Per (2008), "Effekter av anställningsskydd – en översikt", *Ekonomisk Debatt* vol 36(7).
- Skedinger Per (2008b), *Effekter av anställningsskydd – vad säger forskningen?*, SNS förlag.
- Skedinger Per (2008c), *En exkluderande arbetsmarknadsmodell? – Den svenska arbetsmarknadens trösklar i ett globalt perspektiv*, Underlagsrapport till Globaliseringsrådet.
- SKL (2010), *Rehabiliteringsgarantin*, Informationsmaterial från Sveriges Kommuner och Landsting.
- Skolinspektionen (2009), *Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö*, Övergripande granskningsrapport 2009:3.
- Skolverket (2008), *Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever*.
- Skolverket (2009), *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola*, Skolverket 09:1127.
- Skolverket (2009b), Skolverkets Författningssamling 2009:2, *Förordning om kursplan för svenskundervisning för invandrare*.
- Skolverket (2009c), *Tillgänglighet till förskoleverksamhet 2008/2009*.
- Skr 2008/09:24, Regeringens skrivelse *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*.
- Skr 2009/10:233, Regeringens skrivelse *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration*.
- Socialstyrelsen (2006), *Social rapport 2006*.
- Socialstyrelsen (2009), *Folkhälsorapport 2009*.
- Socialstyrelsen (2009b), *Hälso- och sjukvårdsrapport 2009*.
- Socialstyrelsen (2010), *Social rapport 2010*.
- Sohlman Åsa (2006), "Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration", Expertbilaga till Rapport integration 2005.
- Sohlman Åsa (2006b), *Styrsystemet och utvärderingar som en del av styrsystemet*, Expertbilaga till Rapport integration 2005.
- SOU 2007:14, *Renovering av bostadsmarknad efterlyses! Om ungas möjligheter till en egen bostad*, Slutbetänkande från Boutredningen.
- SOU 2010:88, *Vägen till arbete - Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, Långtidsutredningen 2011.

- Statistisk Sentralbyrå (2010), www.ssb.no, Tabell Innvandringer1, etter innvandringsgrunn og innvandringsår 1990-2008.
- Statskontoret (2002), *Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002*, Rapport 2002:29.
- Statskontoret (2004), *Handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald. Ett lämpligt verktyg för att stärka etnisk och kulturell mångfald inom staten?*, rapport 2004:18.
- Statskontoret (2007) *Myndigheters mångfaldsarbete Delrapport 1 Kartläggning inför utvärderingen av ett regionalt utvecklingsprojekt*, rapport 2007:1.
- Statskontoret (2008) *Myndigheters arbete med mångfald, anti-diskriminering och mänskliga rättigheter Slutrapport Utvärdering av ett regionalt mångfaldsprojekt och ett antal länsstyrelser arbete med handlingsplan för mänskliga rättigheter*, rapport 2008:15.
- Statskontoret (2010), *Handlingsplaner och strategier mot diskriminering Ett verktyg för att stärka myndigheters arbete mot diskriminering?*
- Szulkin Ryszard och Jonsson Jan (2007), "Ethnic segregation and educational outcomes in Swedish comprehensive schools", Stockholms universitet SULCIS *Working paper* 2007:2.
- Tillväxtverket (2008), *Utlandsföddas företagande i Sverige*, fakta och statistik.
- Tillväxtverket (2010), *Möjligheternas marknad*. En antologi om företagare med utländsk bakgrund.
- Valideringsdelegationen (2008), *Valideringsdelegationens slutrapport*.
- Vilhelmsson Roger (2002), Ethnic differences in the Swedish youth labor market i Vilhelmsson Roger. *Wages and unemployment of immigrants and natives in Sweden*, Stockholms universitet SOFI avhandlingsserie 56 .
- Wadensjö och Andersson Joona (2010). *Bemanningsbranschen 1998–2005: en bransch i förändring*, Stockholms universitet Sofi *working paper* 6/2010.
- Westin Charles (red) (2001), *Mångfald som vision och praktik*, Integrationsverkets rapportserie 2001:5.
- Widman Marit (2006), "Vem utnyttjar vårdnadsbidrag? En studie av uttaget av vårdnadsbidraget 1994", Uppsala universitet D-uppsats vid Nationalekonomiska institutionen.

- Zegers de Beijl Robert (red) (2000), *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market – comparative study of four European countries*.
- Åslund Olof och Fredriksson Peter (2005), "Ethnic Enclaves and Welfare Cultures – Quasi- Experimental Evidence", IZA Discussion Paper 1536.
- Åslund Olof & Edin Per-Anders, Fredriksson Peter och Grönqvist Hans (2009) "Peers, neighborhoods and immigrant student achievement – evidence from a placement policy", IFAU Working Paper Series 2009:20.
- Åslund Olof och Rooth Dan-Olof (2007), "Do When and Where Matter? Initial Labor Market Conditions and Immigrant Earnings", *The Economic Journal* vol 117.

Appendix 1: Migrations- och integrationspolitik i fem länder

Enligt en nyligen publicerad ranking (MIPEX) ligger Sverige på första plats (av alla EU-länder, Kanada, Norge och USA) när det gäller integrationspolitiken. Trots det får Sverige inte ett bättre utfall i integrationen än de länderna. Denna skillnad kan delvis förklaras med faktorer som inte har att göra med arbetsmarknads- politiska integrationsåtgärder. Ländernas invandrings- och flyktingpolitik idag och under de senaste decennierna samt eventuell språklig och geografisk närhet mellan invandrings- och utvandringslandet kan vara av stor betydelse. Här följer en kort fördjupad överblick över migration- och integrationspolitiken i ett urval länder som har liknande sociala välfärdssystem som det svenska, men som skiljer sig åt på andra sätt.

Migrationspolitikens utveckling

Ändringar i migrationspolitiken - fler krav i Danmark, Nederländerna, Norge, Tyskland och Kanada

Under det senaste decenniet har migrations- och integrationspolitiken i många europeiska länder tagit sig uttryck i fler integrationskrav på dem som vill invandra, som vill få permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap eller som vill få rätt till anhöriginvandring. Det har medfört en starkare selektion av dem som får invandra och inneburit att ett större ansvar för integrationen förts över på den som invandrar. Regleringar av migrationspolitiken har kommit att användas som ett medel för

integrationspolitik och omvänt har integrationskrav blivit ett sätt att reglera migrationen.²⁰⁷

I Danmark, Nederländerna, Norge och Tyskland får den som invandrar i allmänhet ett temporärt uppehållstillstånd. Därefter ställs villkor upp för att den som invandrar ska kvalificera sig för ett permanent uppehållstillstånd. Det kan bland annat handla om kunskaper i landets språk, deltagande i introduktionsprogram och att vara självförsörjande. Sanktioner är, förutom att inte tilldelas ett permanent uppehållstillstånd, vanligtvis indraget eller minskat ekonomiskt bistånd. Villkoren motiveras med att de skapar incitament för självförsörjning och investeringar i landsspecifikt humankapital.

Sverige skiljer sig från sina grannländer genom att som regel direkt ge permanent uppehållstillstånd för skyddsbehövande. I likhet med de andra länderna beviljar Sverige normalt tidsbegränsade uppehållstillstånd för arbetskraft. Anhöriga som kommer till Sverige med anledning av en befintlig familjeanknytning från födelselandet får i regel samma uppehållstillstånd som anknytningspersonen. Personer som gifter sig med någon som redan är bosatt i Sverige får först ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vilket kan permanentas efter två år.

Nederländerna och Tyskland införde 2006 respektive 2007 krav på kunskaper i mottagarlandets språk och samhälle för att få invandra som anhörig. Danmark ställer liknande krav sedan 2010. I Danmark sker examen i landet och kostar motsvarande cirka 400 Euro. I Nederländerna (350 Euro) och Tyskland (maximalt 80 Euro) ska examen ske innan visum utfärdas. I dessa länder måste alltså anhöriginvandrare göra viss investering i språk- och samhällskunskap innan invandringen. Villkoren påverkar sannolikt omfattningen och selektionen av anhöriginvandrare. I Norge och Sverige ställs inte några sådana krav.

En tredje form av integrationskrav är villkor som måste uppfyllas för att bli medborgare. Danmark, Nederländerna, Norge och Tyskland ställer krav på kunskaper i språk och samhälle för att beviljas medborgarskap. I Danmark och Tyskland finns dessutom långtgående krav på självförsörjning. Även här motiveras kraven med höjda incitament att investera i språk- och samhällskunskaper eller skaffa egen försörjning. I likhet med alla andra länderna ställer

²⁰⁷ Två aktuella böcker som beskriver denna utveckling är van Oers m.fl. (2010) samt Guild m.fl. (2010).

Sverige krav på varaktig vistelse i landet och skötsamhet.²⁰⁸ Däremot ställs inga krav i Sverige på språk, kunskaper eller försörjning.

En fjärde form av integrationskrav är försörjningskrav för att få ta in anhöriginvandrare. Försörjningskrav innebär att den som bor i landet måste ha en viss ekonomisk standard för att anhöriginvandring ska tillåtas. Såväl Danmark, Nederländerna, Norge och Tyskland ställer någon form av försörjningskrav på i stort sett all anhöriginvandring med vissa undantag för EU- och EES-medborgare. I Sverige gäller försörjningskraven för en mindre krets nyanlända, främst personer med tillfälligt uppehållstillstånd eller med kortare vistelsetid i landet.

Kanadas migrationspolitik är markant annorlunda än i länderna i Europa. Det som utmärker Kanada är att migrationen är strikt planerad. Varje år redovisar regeringen en plan för kommande års invandring för parlamentet. Planen fastställer årliga kvoter för invandringen, uppdelade på olika kategorier av invandrare. Den uttalade visionen är att invandringen ska leda till ekonomiska framsteg och samtidigt ge möjlighet för att återförena familjer och upprätthålla landets internationella humanitära skyldigheter. För 2008 angavs ett mål att ta emot 240 000 till 265 000 invandrare. När året var slut hade 247 000 personer beviljats permanent uppehållstillstånd. Sammansättningen av invandringen kan styras. I 2010 års plan anger regeringen att fler ekonomiska invandrare (63 procent) men färre familjeinvandrare (24 procent) och flyktingar med familjer (10 procent) kommer att tas emot på grund av den ekonomiska krisen.

Arbetskraftsinvandringen och ekonomiska invandringen väljs ut enligt ett poängsystem där efterfrågat humankapital och språkkunskaper i engelska eller franska är avgörande. Ekonomiska invandrare får permanent uppehållstillstånd och behöver inte ha ett arbetserbjudande för att få uppehållstillstånd. Däremot krävs så pass stora ekonomiska resurser att personen kan försörja sig själv och familjen under en viss tid. Syftet är att välja ut personer som anses kunna anpassa sig och bidra i en föränderlig arbetsmarknad i

²⁰⁸ Innebörden av skötsamhetskraven varierar något från land till land. I Sverige innebär reglerna till exempel att en person som begått ett brott får en karenstid innan medborgarskap kan beviljas. Längden på karenstiden beror på det tilldömda straffet, och kan vara i upp till tio år efter avtjänat straff. Personer som misstänks för grövre brott kan under pågående förundersökning nekas medborgarskap. Även betalningsanmärkningar, skattekulder eller utebliven betalning av underhållsbidrag för barn kan medföra att en ansökan om svenskt medborgarskap nekas.

en kunskapsbaserad ekonomi. Där ingår också företagare, investerare och entreprenörer. Provinserna i Kanada kan också själva nominera individer efter regionala behov. Dessa behöver inte uppfylla de krav som ställs på andra ekonomiska invandrare.

För att få tillstånd att invandra som anhörig till Kanada måste partnern garantera försörjning i minst tre år. Barn ska försörjas i minst tio år eller till dess att barnet fyller 25 år. Försörjningskravet innebär att det ställs krav på en viss inkomst för partnern som bor i Kanada. Båda parterna undertecknar ett s.k. sponsoravtal där den som bor i landet förbinder sig att ge den anhöriga ekonomiskt stöd om det behövs. Därutöver ställs krav på att den som vill sponsra en anhörig bland annat inte har tidigare misskött en sponsring, inte misskött underhållsstöd, inte tagit emot socialbidrag eller bostadsbidrag, inte dömts för våldsbrott, brott gentemot anhörig eller sitta i fängelse eller ha försatts i konkurs (CIC). I dessa avseenden är Kanada likt Danmark, Nederländerna, Norge och Tyskland.

Inom den humanitära kvoten ingår flyktingar som vidarebosätts och personer som får asyl i landet. Dessa beviljas permanent uppehållstillstånd. Kanada har därutöver en omfattande temporär invandring av främst arbetskraft och studenter. Arbetskraftsinvandrare med temporära tillstånd måste ha arbetserbjudande innan inresa.

Man kan säga att Kanadas migrationspolitik är efterfrågebaserad, medan den svenska är utbudsbaserad. Att Kanada väljer sina invandrare innebär att de har med sig ett relativt starkt humankapital. Under 2008 hade 54% av invandrarna mellan 25 och 64 år utbildning på åtminstone bachelor-nivå, alltså motsvarande ungefär en svensk kandidatexamen. Engelska var det vanligaste modersmålet (12%), följt av mandarin (11%) och arabiska (9%). Av dem som fick permanent uppehållstillstånd 2008 uppgav 72 procent att de hade kunskaper i engelska, franska eller båda de officiella språken. Bland skyddsbehövande hade drygt 50 procent kunskaper i något av de officiella språken.²⁰⁹

Effekter av migrationspolitiska krav

Efterfrågestyrd arbetskraftsinvandring har av naturliga skäl en positiv effekt på sysselsättningsnivån hos invandrapopulationen,

²⁰⁹ Citizenship and Immigration Canada (2009).

åtminstone på kort sikt. De som invandrar av skyddsskäl eller som anhöriga tenderar att ha lägre förvärvsfrekvens även om hänsyn tas till det mätbara humankapital. Ett skäl till det är att arbetskraftsinvandrare per definition är matchade mot behov på arbetsmarknadens. Skyddsbehövandes och anhörigas lägre arbetsmarknadsdeltagande kan också bero på ohälsa, diskriminering eller på att deras humankapital är svårare att överföra till det nya landet. En ytterligare förklaring kan vara att relativt få kvinnor från de vanligaste ursprungsländerna för flyktingar lönearbetar utanför hushållet.²¹⁰

Det första problemet rör att kraven kan skapa målkonflikter med andra migrationspolitiska mål och syften, som humanitet, internationella åtaganden, möjlighet till familjeåterförening eller strävan efter likabehandling. Ökade krav för uppehållstillstånd ökar inte bara incitamenten för arbetsmarknadsintegration, utan minskar också incitamenten och möjligheterna att invandra. Om denna effekt är politiskt önskad eller oönskad är väsentligen en värderingsfråga som ligger utanför denna studie.

Det andra problemet rör relevansen hos krav som syftar till ett ökat humankapital hos invandrarna. En generell kritik som kan riktas mot kvalifikationskrav för invandring är att de tenderar att fokusera på faktorer som är lätta att mäta: födelseland, formell utbildning, grundläggande språkkunskaper eller deltagande i någon form av integrationskurs. I vilken grad dessa sammanfaller med förutsättningarna för en långsiktigt framgångsrik integration är svårare att bedöma. Som tidigare visats, förefaller utbildningsnivå och språkkunskaper ha ett medelstarkt positivt samband med sysselsättning bland invandrare i Sverige. Det är först på senare år som krav på särskilda integrationsutbildningar eller andra förkunskaper innan invandring har blivit ett vanligt element i migrationspolitiken i europeiska länder. Vi har inte funnit några utvärderingar av deras effekter på invandring eller arbetsmarknadsintegration.

För det tredje bör förhoppningen om önskade integrations effekter vägas mot risken för oönskade bieffekter. Om till exempel krav för permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap ska ge incitament för bättre integration, måste de ställas så högt att inte alla självklart kan uppnå dem. Ställs kraven för lågt, kommer de flesta att klara av dem och den önskade incitamentseffekten uteblir.

²¹⁰ OECD (2007) och OECD (2008).

Men om kraven ställs högt kan också stora befolkningsgrupper hindras från att få permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap. För dessa kan effekten förväntas bli starkt minskade incitament till humankapitalinvesteringar eller integration i övrigt. Teoretiskt sett kan alltså ökade krav för beviljande permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap förväntas ha en dubbel effekt: en positiv incitamentsförstärkare för vissa, ett hinder och en incitamentsminskare för andra. Vi har inte funnit några empiriska studier som belyser i vilken grad denna typ av krav ger upphov till önskade respektive oönskade effekter. Därmed saknas det forskningsmässig vägledning för en effektiv policyutformning på området.

Integrationsinsatser för nyanlända och andra invandrare²¹¹

I avsnittet beskrivs insatser som riktas till nyanlända och andra invandrare. Generellt sett fokuserar invandringsländer allt mer på insatser under den första tiden i landet i syfte att underlätta integrationsprocessen.²¹² Tidigare var Sverige relativt ensamma om att ha en nationellt samordnad politik för introduktion av nyanlända invandrare. Under 1990- och 2000-talet har dock allt fler länder infört liknande introduktionsprogram. Av de länder som beskrivs här har de flesta haft någon form av introduktion för nyanlända sedan åtminstone 1990-talet. Nederländerna inrättade integrationsprogram 1998. I Danmark trädde integrationslagen med integrationsprogram som ett centralt inslag i kraft 1999. I Kanada har introduktionsinsatser tidigare organiserats i huvudsak på lokal och regional nivå, men staten har successivt fått en ökad roll i integrationsarbetet genom federal lagstiftning. Norges introduktionslag beslutades 2004. Tyskland införde introduktionsprogram i 2005 års invandringslag. Samtidigt har mer resurser avsatts för att invandrare tidigt ska kunna tillgodogöra sig språkutbildning och samhällsorientering. Syftena med introduktionsprogrammen liknar varandra. Språkinläring, arbetsmarknadsinsatser och information om mottagarlandet samhället och dess grundläggande normer är genomgående element. Introduktionsprogrammen medför ofta att

²¹¹ Om ingen annan källa anges, är informationen i avsnittet hämtat ur Andersson Elffers Felix (2010).

²¹² Carrera (2006a).

statliga myndigheter får en utökad roll genom att utveckla och följa upp programmen.

Tyskland

Sedan 2005 är det förbundsstaten som ansvarar för ett nationellt övergripande integrationsprogram. Programmet är riktad mot tre målgrupper.

- *Etniska tyskar* som anses "återvändra" från forna Östeuropa. De har rätt till men ingen skyldighet att delta i ett introduktionsprogram.
- *Nyanlända* från länder utanför EU (exklusive 10 länder) är skyldiga att delta i ett introduktionsprogram om de inte behärskar tyska. Här ingår arbetskraftsinvandrare (exklusive vissa högutbildade), flyktingar, och anhöriginvandrare. För permanent uppehållstillstånd krävs avklarat språktest på nivå B1²¹³ och ett test om det tyska samhället.
- *Utländska medborgare med behov*. Tredjelandsmedborgare som bedöms ha behov av insatser kan bli skyldiga att delta i introduktionsprogram. Det kan vara föräldrar med barn vars språkkunskaper bedöms som bristfälliga eller personer som tar emot ekonomiskt bistånd. Om de inte deltar kan de få nedsatt ekonomiskt stöd på mellan 30-100 procent. För denna kategori innebär ett genomgången introduktionsprogram att de kan söka medborgarskap efter 7 år istället för 8 år.

Integrationsprogrammet inleds med en språkutbildning och följs av en orienteringskurs som innehåller ämnen som kultur, historia, lagar och värderingar. För att deltagaren ska placeras i rätt språkutbildning görs ett inledande språkprov. Längden på programmet varierar normalt mellan 430 till 945 timmar. Efter avslutat program gör deltagarna ett språktest och ett test om det tyska samhället. Om deltagaren misslyckas har hon rätt till ytterligare 300 timmars språkutbildning. Det finns särskilda program för föräldrar, kvinnor, för personer under 27 år och

²¹³ Den europeiska nivåskalan för språkkunskaper är en sexgradig skala från A1 (lägst) till C2 (högst). Nivå B1 motsvarar på ett ungefär den högsta nivån i sfi-undervisning i Sverige. Nivån innebär att man kan kommunicera muntligt och skriftligt i de flesta enklare vardagssituationer.

analfabeter, samt intensivkurser för de som lär sig snabbt. Parallellt med integrationsprogrammet kan kompletterande utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser anordnas.

Deltagaren betalar en avgift för att delta, varav hälften återbetalas vid avklarat prov. Avgiften gäller dock inte personer som får ekonomiskt bistånd eller har låg inkomst. Om det behövs mer än 945 timmar för att klara av provet får deltagaren stå för hela kostnaden.

Regeringen som tillträdde i slutet av 2009 har aviserat ytterligare ett antal åtgärder. Bland annat ska nyanlända och andra utrikes födda skriva på ett "integrationskontrakt" och invandrare med utländskt förvärvade kvalifikationer få rätt till värdering och validering och erbjudande om kompletterande utbildning.

Tyskland får skyddsbehövande temporära uppehållstillstånd, vanligtvis i tre år. Om grunderna för skyddsskälet inte längre gäller så dras uppehållstillståndet in. För att få permanent uppehållstillstånd måste den som invandrat bott i landet i fem år, ha klarlagd identitet, kunna försörja sig själv genom arbete och ha en socialförsäkring. Först när personen har kvalificerat sig för ett permanent uppehållstillstånd får han eller hon tillgång till lika socioekonomiska rättigheter. Liknande kriterier gäller också för familjeinvandring. Den som bor i landet måste vara minst 21 år och ha en tillräcklig inkomst och lämplig bostad och den som vill invandra av familjeskäl måste kunna grundläggande tyska före inresa. Konventionsflyktingar är undantagna dessa kriterier, medan humanitära invandrare bara i undantagsfall kan beviljas möjlighet till anhöriginvandring (Federal ministry of the Interior, 2008).²¹⁴

Danmark

I Danmark är det kommunerna som genomför insatserna för nyanlända. Målgruppen för integrationspolitiken är:

- *Nyanlända tredjelandsmedborgare som är flyktingar och deras anhöriga samt anhöriginvandrare.* Dessa erbjuds ett integrationsprogram, gratis i upp till tre år.
- *Arbetskraftsinvandrare* har rätt till språkutbildning.
- *EU-medborgare* har rätt till språkutbildning och arbetsmarknadsinsatser vid arbetslöshet.

²¹⁴ Inrikesministeriet i Tyskland (2008).

Introduktionsprogrammet inleds med att kommunen och den nyanlände skriver under ett kontrakt där målet med och aktiviteterna i introduktionsprogrammet specificeras. Nyanlända kan delta i ett program i maximalt tre år. Programmet innehåller vanligtvis språkutbildning, samhällskunskap samt arbetsmarknadsinsatser om den nyanlände inte är självförsörjande. Arbetsmarknadsinsatserna kan vara korta utbildningsinsatser för lågutbildade, praktikplatser, eller någon form av subventionerad anställning.

Introduktionsprogrammet är gratis för den nyanlände. Under programmet får den nyanlände en introduktionsersättning som är betydligt lägre än det ekonomiska bistånd andra invånare har rätt till. Vid frånvaro görs det avdrag i det ekonomiska biståndet. Efter introduktionsprogrammet är avslutat är de som inte kan försörja sig hänvisade till "starthjälp" i upp till åtta år. Även den ersättningen är betydligt lägre än det generella ekonomiska stödet. Bidragsbegränsningarna motiveras med att de ska öka drivkraften att delta i integrationsprogram och arbeta.

Språkutbildningen har tre nivåer beroende på utbildningsbakgrund. Därutöver finns särskild språkutbildning för de nyanlända som vill läsa vidare på högskola. För arbetskraftsinvandrare finns en nyligen inrättad språkutbildning, introduktionsdanska. Språkutbildningen avslutas med en examen. Den högsta nivån är B2²¹⁵. Om personen klarar av en examen på B1 kan han/hon söka permanent uppehållstillstånd när övriga villkor är uppfyllda, det vill säga att ha haft ett osubventionerat arbete på heltid i 2 ½ år.

För att skapa incitament för de som ansvarar för integrationsinsatser ger staten en bonus till kommuner när en nyanländ får arbete, påbörjar en utbildning eller klarar av språkexamen inom tre år. Ersättningen till de som bedriver språkundervisning beror på de framsteg som eleverna gör.

Från och med 2010 har kommuner skyldighet att erbjuda anhöriga till arbetskraftsinvandrare arbetsmarknadsträning. Regeringen planerar också att erbjuda alla nyanlända invandrare, inklusive EU-medborgare, introduktionsprogram.

²¹⁵ Den europeiska språknivån B2 innebär att man kan ledigt kommunicera muntligt och skriftligt även i relativt avancerade vardagssituationer, där det vill säga argumentation eller presentation av personliga specialintressen och erfarenheter kan förekomma.

Norge

Målgrupperna för integrationsinsatser i Norge är följande:

- Flyktingar mellan 16 och 55 år har *rätt och plikt* att delta i ett kostnadsfritt introduktionsprogram. Nyanlända mellan 55 och 67 år har rätt till, men inte plikt, att delta i ett introduktionsprogram.
- Anhöriginvandrare har rätt till gratis språkutbildning.
- Arbetskraftsinvandrare och deras familj har en *plikt* att delta i 300 timmars introduktionsprogram, men får själva stå för en del av kostnaden.
- Arbetslösa utrikes födda har möjlighet att delta i vissa särskilda insatser

Introduktionsprogrammet för flyktingar syftar till att ge grundläggande kunskaper i norska språket och samhället samt förbereda inträde på arbetsmarknaden eller utbildning. Introduktionslagen ger rätt och plikt för flyktingar att delta i ett introduktionsprogram på heltid i upp till två år, i vissa fall 3 år. Minst 300 timmars deltagande (250 timmar språkutbildning och 50 timmar samhällsorientering inom tre år krävs för att få permanent uppehållstillstånd. Förutom de obligatoriska 300 timmarna har nyanlända rätt till upp till 2700 timmars ytterligare språkutbildning. Nyanlända som får ekonomiskt bistånd men inte deltar kan få neddraget bistånd. Genomförande av introduktionsprogrammet är ett villkor för permanent uppehållstillstånd.

Kommunerna är skyldiga att erbjuda introduktionsprogram. Programmen måste leva upp till en viss standard som bestämts av staten. Kommunen och den nyanlände upprättar en individuell integrationsplan inom tre månader som innehåller språkutbildning, arbetsmarknadsinsatser, yrkesrådgivning, utbildningsinsatser och, där det är möjligt, samhällsorientering på modersmål.

Andra chansen är en insats för utrikes födda som tar emot ekonomiskt bistånd. Tanken är att ge utrikes födda som står långt från arbetsmarknaden, ofta utan arbetslivserfarenhet, möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Andra chansen innebär ett program på heltid i upp till två år. 45 procent av deltagarna som slutförde programmet innan 2008 års utgång fortsatte till arbete eller utbildning. Arbetsgivare kan också ansöka som subventioner när de anställer en invandrare.

Nuvarande regeringen har aviserat en utökning av det obligatoriska antalet timmar i introduktionsprogram till 600, samt införande av ett obligatoriskt språk- och samhällskunskapstest vid slutfört program. Därutöver planeras ett medborgarskapstest för att bevilja medborgarskap.

Kanada

Integrationsinsatser i Kanada är frivilliga och riktas till personer med permanent uppehållstillstånd som efter eget frivilligt val kan ta del av den introduktionservice som erbjuds. Deltagandet är inte kopplat till uppehållstillstånd eller medborgarskap. De som kan få permanent uppehållstillstånd vid inresa är:

- Arbetskraftsinvandrare
- Flyktingar – kan ta del av särskilda tjänster under vidarebosättningsprogrammet
- Anhöriga

Den federala regeringen anslår medel för introduktionservice i alla delstater. Regeringen har delegerat ansvaret för introduktionsinsatserna i British Columbia, Manitoba and Quebec till delstaterna. I andra regioner planerar och administrerar den federala regeringen introduktionsinsatser, ofta i samarbete med delstaten och i vissa fall städer. De flesta delstater/provinser utvecklar därutöver egen politik och egna program för att möta lokala behov. Den federala regeringen ger det inledande stödet till de nyanlända, framförallt information om vägen fram till medborgarskapet. Själva tjänsterna för de nyanlända utförs oftast av lokala organisationer och tjänsteproducenter.

Den nyanlände kan välja mellan en rad olika tjänster/program:

- Samhällsinformation för att kunna göra informerade val och förstå det kanadensiska samhället
- Språkutbildning och vardagskunskap
- Stöd för att hitta och bibehålla arbete i linje med utbildning och erfarenhet
- Stöd att skaffa sociala och professionella nätverk

Vilka insatser som behövs i de enskilda fallet avgörs tillsammans med de lokala tjänsteproducenterna. Där avgörs också nivån på språkutbildningen.

Utgifterna för integration har ökat i den federala budgeten på senare år. Fokus är på språkutbildning och insatser för vidarebosatta flyktingar. Migrationsmyndigheten Citizenship and Immigration Canada (CIC) erbjuder särskilt stöd för vidarebosatta flyktingar att integreras i samhället, till exempel i form av grundläggande mottagning vid inresa och hjälp att få bostad. Vidarebosatta flyktingar har också ett inkomststöd i upp till tolv månader efter ankomst, eller upp till 24 månader för flyktingar med särskilda behov. En myndighet, The Foreign Credentials Referral Office (FCRO), har inrättats för att stödja högutbildade på arbetsmarknaden och validera/värdera deras kunskaper och utbildningar.

För att bli medborgare måste man kunna tala engelska eller franska samt klara av ett skriftligt medborgarskapstest. Undantag görs för personer 55+ år.

Nederländerna

I stort sett alla nyanlända omfattas av integrationslagen. Enligt integrationslagen är det obligatoriskt att klara av en integrationsexamen som prövar kunskaper i språk och samhällsorientering innan man kan få permanent uppehållstillstånd. Examen måste avklaras inom tre och ett halvt år för dem som klarat av språkexamen i ursprungslandet innan inresa. För personer som beviljas asyl och andra som inte måste klara av en språkexamen i ursprungslandet är tidsgränsen fem år. För anhöriga till alla utom dem med flyktingstatus gäller krav på språkkunskaper innan inresa och uppehållstillstånd. Även utländska medborgare som bott längre i landet kan bli skyldiga att delta i examen.

Examen består av praktiska och teoretiska delar. Den praktiska delen syftar till att den nyanlände ska få kontakt med samhället och kan till exempel vara praktik eller frivilligarbete. De teoretiska delarna är ett språktest och ett kunskapstest om det nederländska samhället. Integrationsexamen har ersatt medborgarskapstestet som tidigare varit krav för medborgarskap.

Det är individens eget ansvar att skaffa sig de kunskaper som krävs för att klara av examen. För vissa, till exempel de flesta som

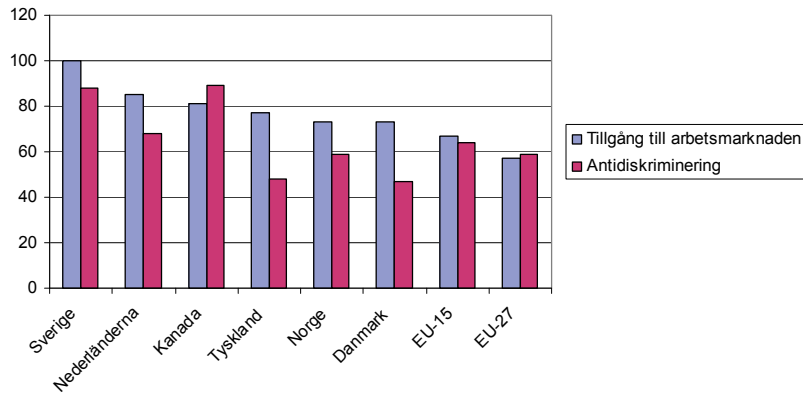
får asyl, är det också obligatoriskt att delta i ett introduktionsprogram. De nyanlända kan själva välja vem som de vill studera hos bland de privata anordnare som finns. De nyanlända måste betala delar av sin egen obligatoriska utbildning. Kostnaden är omkring 6000 Euro och återbetalas till viss del av staten om individen klarar examen. Personer som får ekonomiskt bistånd och för vissa andra utsatta målgrupper kan få nedsatt avgift. Det finns möjligheter att låna för att kunna betala för kurserna. Lånet ska börja återbetalas sex månader efter avklarad integrationsexamen.²¹⁶

Utrikes föddas rättigheter

Mipex är ett indexmätt på migrantarbetares rättigheter och anti-diskriminering. Indexet baseras i huvudsak på lagstiftningen, och mäter i vilken grad utrikes födda har samma rättigheter som inrikes födda att bland annat söka och ta arbeten, flytta och skaffa utbildning. Sverige får som enda land högsta betyg när de gäller invandrades rättigheter och möjligheter på arbetsmarknaden. Sverige får också högst betyg när det gäller politik mot diskriminering. I Danmark, som ligger i botten inom båda områdena, har man valt en annan väg. Förutom de krav för uppehållstillstånd, som Danmark delar med de flesta andra länder, har inte nyanlända tillgång till samma ekonomiska rättigheter som andra.

²¹⁶ OECD (2008b).

Diagram A1 Betyg, MIPEX, arbetsmarknad och antidiskriminering 2011



Slutsatser

Sverige var tidigt ute med riktade *introduktionsprogram* för nyanlända, men senare har de andra länderna närmat sig Sverige. I huvuddrag liknar introduktionsinsatserna Sverige och alla jämförelseländerna varandra: det finns särskilda introduktionsprogram för vissa invandrare, dessa innehåller språkundervisning, samhällsorientering och arbetsmarknadsinsatser. Arbetskraftsinvandrare kan erbjudas språkundervisning men är i huvudsak undantagna från tvingande krav på deltagande.

Målgruppen för riktade integrationsinsatser är snävare i Sverige än i de övriga europeiska länder som undersökts. I allmänhet är det fler kategorier av invandrare, främst anhöriga, som omfattas. I de övriga länderna är det relativt vanligt med särskilda integrationsinsatser även för personer som bott länge i landet.

I alla europeiska länder som undersökts har *kraven på deltagande* i olika former av introduktionsprogram ökat. Ibland har deltagandet gjorts obligatoriskt för permanent uppehållstillstånd, i andra länder har bidrag till arbetslösa villkorats med deltagande. I och med etableringsreformen och införandet av en villkorad etableringsersättning följer Sverige de andra ländernas modell där försörjningsregler används för att skapa incitament för nyanlända att delta i insatser. Sverige skiljer sig dock genom att i högre utsträckning använda positiva incitament. Försörjningsstödsnormen i Sverige anses utgöra ett "existensminimum" för alla

som bor i landet och incitament skapas genom tillskott utöver normen för dem som deltar i insatser. I de flesta andra europeiska länderna är försörjningsstödet för nyanlända invandrare lägre än för andra invånare, och kan sänkas ytterligare vid uteblivet deltagande.

Migrationspolitiken i Sverige skiljer sig från de europeiska jämförelseländerna genom att permanent uppehållstillstånd ofta beviljas för flyktingar och anhöriga direkt eller relativt snart efter ankomst. I de andra länderna beviljas oftast tidsbegränsat uppehållstillstånd, och olika krav (utbildningar, språktester, inkomster, egenförsörjning eller frihet från bidragsberoende) ställs för att tillståndet ska permanentas.

Empiriskt saknas utvärderingar av effekterna av de ökade migrations- och integrationspolitiska kraven i andra europeiska länder. Arbetsmarknadsutfallet visar inte att de hårdare villkoren för nyanlända har lett till bättre arbetsmarknadsintegration. Danmark är det enda landet där utrikes föddas sysselsättning gått upp efter att ”integrationskrav” för nyanlända skärpts. Där förklaras dock effekten mer av en kraftigt minskad flykting- och anhöriginvandring och kraftigt ökad arbetskraftsinvandring än av förändringar i integrationspolitiken. I flera länder har kraven tillkommit så pass nyligen att någon mätbar effekt på hela invandrarpopulationen inte ännu kan förväntas. I Kanada är skillnaderna i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda mindre än i andra länder (se figur 9). Även där finns det dock en tydlig variation vad gäller invandringskategori, där flyktingar och anhöriga har de lägsta sysselsättningsnivåerna. Dock är sysselsättningen även i den kategorin högre i Kanada, 55 procent sysselsatta efter fyra år medan motsvarande sysselsättningsgrad uppnås efter nio till tio år i Sverige.²¹⁷

Det är inte heller lätt att på teoretisk grund förutspå vilka konsekvenser de ökade kraven får. Till exempel bör de ökade kraven för permanenta uppehållstillstånd rimligen ge ökade incitament till arbete eller språkinläring. Å andra sidan minskas dessa incitament kraftigt om uppehållstillståndet ändå inte ger rätt till fullt ekonomiskt skydd eller till att ta in anhöriga. I flera länder har man samtidigt beslutat om båda typerna av förändringar. Incitamentsmässigt kan det beskrivas som att bromsa och gasa på

²¹⁷ Enligt en nylig publicerad antologi från FORES kan orsakerna vara att attityderna i Kanada är gynnsammare för integrationen av utrikes födda, att civilsamhället tagit hand om integrations- och bosättningsprocessen samt att arbetsmarknaden fungerar bättre i Kanada än i Sverige (FORES 2011).

en och samma gång. Slutligen finns risker för negativa bieffekter av krav som försvårar möjligheterna till permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap för personer som redan vistas i landet. Den kanske svåraste av dessa är att de tenderar att ge upphov till en successivt växande befolkning som inte har permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap, men som inte heller kan lämna landet. En annan risk är en snedvridning av incitamenten till arbete och humankapitalinvesteringar. Om kravet för ett permanent uppehållstillstånd är arbete eller inkomster, minskas de relativa incitamenten till studier som kan vara betydelsefulla för en mer långsiktig arbetsmarknadsintegration. Om kravet i stället är språk- eller samhällskunskaper, minskas incitamenten att arbeta till förmån för studier, och så vidare. Sammantaget förefaller de ökade integrationskraven snarare påverka invandringens omfattning och sammansättning än arbetsmarknadsintegrationen efter invandringen.

Appendix 2: Arbetsförmedlingens sökandestatistik

Arbetsförmedlingens sökandestatistik november 2010

Platser och sökande	Totalt	Utr. födda	Andel utr. födda (%)
ARBETSSÖKANDE TOTALT	703 686	210 39	30
SÖKANDE SOM HAR ARBETE UTAN STÖD	138 849	32 796	24
Deltidsarbetslösa	32 959	8 472	26
Tillfällig timanställning	55 365	14 135	16
Sökande med tillfälligt arbete	26 436	5 277	20
Ombytessökande	24 089	4 912	20
SÖKANDE SOM HAR ARBETE MED STÖD	74 734	14 998	20
Anställningsstöd	5 907	3 865	65
- därav Särskilt anställningsstöd	3 064	1 037	33
- därav Instegsjobb	2 843	2 828	99
Särskilda insatser för funktionshindrade	68 827	11 133	16
- därav Lönebidrag	46 130	7 368	16
- därav Offentligt skyddat arbete (OSA)	4 497	1 009	22
- därav Utvecklingsanställning	2 830	499	18
- därav Trygghetsanställning	15 370	2 257	15
ARBETSLÖSA	207 485	76 145	37
- därav långtidsarbetslösa	57 944	25 646	44
SÖKANDE I PROGRAM MED AKTIVITETS-STÖD	190 974	51 531	27
Arbetsmarknadsutbildning	5 822	2 401	41
Arbetspraktik	18 797	9 044	48
- därav Lyft	2 991	1 232	41
- därav Prova-på-platser	794	484	61
- därav Praktisk kompetensutveckling	1 817	818	45
Stöd till start av näringsverksamhet	4 245	931	22
Ungdomsinsatser	46 301	6 137	13
- därav Jobbgaranti för ungdomar	46 301	6 137	13
Förberedande insatser	30 258	8 259	28
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	538	201	38

Platser och sökande	Totalt	Utr. födda	Andel utr. födda (%)
Jobb- och utvecklingsgarantin	85 013	24 558	29
- därav Jobb- och utvecklingsgarantin fas 3	24 061	7 168	30
ÖVRIGA INSKRIVNA	51 323	19 708	39
- därav Arbetssökande med förhinder	50 405	19 649	39
NYSTARTSJOBB	40 321	14 861	37
- därav Särskilt nystartsjobb	1 075	137	13
SÖKANDE SOM HAR FÅTT ARBETE UNDER MÅNADEN	47 831	11 151	23

Källa: Arbetsförmedlingens månadsstatistik för november 2010, <http://mstatkommun.arbetsformedlingen.se/>

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?

- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.

- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Med backspegeln som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.

- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivetsmått.
- Kvalitets- och produktivitet i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.

- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeeffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.

- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetsmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänstproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetsutveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgifts-finansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetsutveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.

- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.

- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.

- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.





