



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Uppföljning av etableringssamtal

Linus Liljeberg
Kristina Sibbmark

RAPPORT 2011:28

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt, arbetsmarknadseffekter av åtgärder inom utbildningsväsendet och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Rapporterna finns även i tryckt format. Du kan beställa de tryckta rapporterna via telefon eller mejl. Se nedanstående kontaktinformation.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Uppföljning av etableringssamtal*

av

Linus Liljeberg[^] och Kristina Sibbmark^{*}

2011-12-12

Sammanfattning

Etableringssamtal är en verksamhet hos Arbetsförmedlingen för nyanlända flyktingar som syftar till att hjälpa flyktingar i deras etablering genom att ge rådgivning om bostadsort och arbete. Rapporten studerar det försök med etableringssamtal som genomfördes under 2009 och 2010. Genom intervjuer med arbetsförmedlare och handläggare på Migrationsverket i kombination med registeranalyser ger vi en bild av hur etableringssamtalet fungerade under försöksperioden.

Studien visar att nyanlända flyktingar som deltog i etableringssamtal träffade Arbetsförmedlingen tidigare än vad flyktingar som inte deltog i etableringssamtal gjorde. Det tar också kortare tid innan de skrivs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Få av deltagarna har dock lämnat Arbetsförmedlingen för arbete. En stor del av deltagarna i etableringssamtal är lågutbildade och många har endast grundskoleutbildning. Arbetsförmedlarna menar att få av deltagarna har en utbildnings- eller arbetslivsbakgrund som gör det möjligt att ge individen en specifik rekommendation om arbete eller bostadsort.

* Tack till de arbetsförmedlare och tjänstemän vid Migrationsverket som ställt upp på intervjuer och tillhandahållit material för den här studien. Tack också till Gunnar Myrberg, Olof Åslund och Martin Lundin för värdefulla kommentarer.

[^] IFAU, linus.liljeberg@ifau.uu.se

^{*} IFAU, kristina.sibbmark@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Flyktningmottagande och försöksverksamheten med etableringssamtal.....	4
2.1	Ansvarsfördelning innan etableringsreformen	4
2.2	Försöksverksamheten	5
2.3	Etableringssamtalets gång	6
3	Informationskällor	8
3.1	Intervjuer med tjänstemän på Migrationsverket och Arbetsförmedlingen	8
3.2	Registerinformation från Arbetsförmedlingen och SCB	9
4	Etableringssamtal i praktiken	11
4.1	Deltagarna i etableringssamtal.....	11
4.2	Arbetsförmedlingen involveras tidigare i etableringsprocessen	14
4.3	Innehållet i etableringssamtalen	17
4.4	Matchning av arbete och bostadsort	18
4.5	Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket har ofta fungerat väl.....	22
5	Sammanfattning.....	24
	Referenser	27
	Bilaga Intervjuer	29

1 Inledning

Under en längre tid har utrikes födda haft det svårt på den svenska arbetsmarknaden. Jämfört med personer som är födda i Sverige är utrikes födda sysselsatta i lägre grad och arbetslösheten är högre. Sysselsättningen är särskilt låg bland nyanlända invandrare och personer som har invandrat som flyktingar (Eriksson 2010). I ett försök att förändra den här situationen genomfördes i december 2010 en reform där Arbetsförmedlingen gavs det samordnande ansvaret för etableringsinsatser för nyanlända flyktingar. Genom bl.a. kvalificerad rådgivning, s.k. etableringssamtal, ska Arbetsförmedlingen hjälpa nyanlända flyktingar att etablera sig på arbetsmarknaden.

Etableringsreformen föregicks av en försöksverksamhet där delar av det arbetssätt och bestämmelser som etableringsreformen medför användes. På fyra orter i landet genomfördes etableringssamtal, där Arbetsförmedlingen och Migrationsverket samverkade kring nyanlända flyktingar. Grundtanken inom försöket var att tydligare och tidigare få in arbetsmarknadsperspektivet i flyktingmottagandet med en tät samverkan mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Försöksverksamheten skilde sig på flera sätt från hur flyktingmottagande utformats tidigare, främst genom att Arbetsförmedlingen skulle involveras tidigare och mer. Utifrån informationen om den nyanländes bakgrund skulle Arbetsförmedlingen göra en bedömning av var personen lämpligen kunde bosätta sig, och meddela det till Migrationsverket. Genom att tidigt ge nyanlända information om var i landet deras kompetens efterfrågas var tanken att detta skulle kunna få betydelse för var personerna valde att bosätta sig och på så sätt förbättra deras möjligheter till en snabbare etablering på arbetsmarknaden.

Syftet med studien är att undersöka om de arbetsformer som användes inom försöket, och sedan i den process som gäller idag vid flyktingmottagande, fungerar på avsett vis. Vi vill också studera om etableringssamtalet påverkat var flyktingar valt att bosätta sig, samt om deras etablering på arbetsmarknaden förbättrats. I rapporten studerar vi följande frågor:

- (1) Involveras Arbetsförmedlingen tidigt i etableringsprocessen? Och kommer deltagarna snabbare till Arbetsförmedlingens aktiviteter?
- (2) Görs det en arbetsmarknadsbedömning inför bosättning? Ändras flyktingarnas bosättningsbeslut? Påverkar detta deltagarnas arbetsmarknadsetablering?

- (3) Har Arbetsförmedlingen och Migrationsverket en utförlig samverkan?

Vi inleder rapporten med en beskrivning av hur flyktingmottagandet gick till under den studerade perioden och hur försöksverksamheten var organiserad. Där beskriver vi också etableringssamtalets gång och hur verksamheten bedrevs vid de båda myndigheterna. I avsnittet efter genomför vi analysen och därefter sammanfattas resultaten och vi för en kortfattad diskussion kring vilka implikationer det kan ha för flyktingmottagandet efter etableringsreformen.

2 Flyktingmottagande och försöksverksamheten med etableringssamtal

Migrationsverket har det övergripande ansvaret för att ta emot nyanlända flyktingar. Under tiden en asylansökan behandlas bor de sökande antingen i Migrationsverkets anläggningsboenden (ABO), som vanligen utgörs av lägenheter runt om i landet, eller i eget boende (EBO). Asylsökande som bor i EBO bor oftast inneboende hos vänner eller anhöriga (SOU 2009:19).

Efter att asylansökan lämnats in genomförs ett utredningssamtal där personens identitet och familjesituation klarläggs. Det ska också göras en kartläggning av personens utbildnings- och yrkesbakgrund. Under asyltiden kan den asylsökande sedan delta i olika aktiviteter som till exempel enklare svenskundervisning och praktik. Deltagandegraden i de här verksamheterna är dock inte speciellt hög (Migrationsverket 2010a). De asylsökande får också information från olika myndigheter, bl.a. från polisen och Arbetsförmedlingen.

2.1 Ansvarsfördelning innan etableringsreformen

Innan etableringsreformen genomfördes låg ansvaret för flyktingars etablering hos kommunerna. När en asylsökande fått uppehållstillstånd ansvarade kommunen där personen folkbokförde sig för genomförandet av ett introduktionsprogram. Kommunerna fick en ersättning för detta från staten. Programmen utformades lokalt och kunde därmed se olika ut från kommun till kommun. Migrationsverket hade dock ansvaret för att vid behov hjälpa nyanlända med bosättning. En nyanländ flykting hade då liksom nu rätt att bosätta sig i vilken kommun han eller hon vill. Kvotflyktingar¹ har dock sin bostadsort klar före inresa i landet (SOU 2010:16). I de fall den nyanlände ville ha hjälp med bo-

¹ Kvotflyktingar är registrerade hos FN:s flyktingorgan UNHCR och har fått uppehållstillstånd innan de kommer till Sverige.

sättning fattades bosättningsbeslutet av Migrationsverket i överenskommelse med den kommun som erbjudit sig att ta emot flyktingen. Enligt Migrationsverkets uppdrag skulle bosättning i första hand ske i kommuner med en god arbetsmarknad inom pendlingsavstånd, och i bosättningsbeslutet skulle det tas hänsyn till en ändamålsenlig introduktion för den enskilde. Enligt Migrationsverket försvårades dock möjligheten att styra bosättningen i den riktningen av bostadsbrist i lämpliga kommuner (Migrationsverket 2010a).

De kommunala introduktionsprogrammen inleddes vanligtvis med en genomgång av den nyanländes situation och att personen skrevs in i sfi-undervisning. Förutom samhällsinformation kunde introduktionsprogrammen också innehålla andra insatser från exempelvis Arbetsförmedlingen, utbildningsanordnare eller frivilligorganisationer (SOU 2010:16). Introduktionsplanen skulle beakta personens utbildning och erfarenhet från hemlandet men i övrigt var kommunerna fria att utforma introduktionsprogrammet som de ville. Troligtvis varierade det också i vilken utsträckning de nyanlända hade kontakt med Arbetsförmedlingen under introduktionstiden. Den nyanlände kunde skrivas in vid Arbetsförmedlingen samtidigt som han eller hon skrevs in i sfi, eller aktualiseras vid förmedlingen via introduktionsverksamheten vid ett annat tillfälle.

Så här såg ansvarsfördelningen ut generellt under försöksperioden. Efter att etableringsreformen genomfördes i december 2010 har Arbetsförmedlingen tagit över ansvaret för introduktion från kommunerna och i stället för introduktionsprogram deltar de nyanlända i etableringsinsatser som koordineras via förmedlingen. Arbetsförmedlingen har också tagit över frågan om hjälp med bosättning efter uppehållstillståndet från Migrationsverket, och förmedlingen handlägger även den ersättning som de som deltar i etableringsinsatserna får. Försöksverksamheten, som studeras i den här rapporten, innehöll inte alla de delar som själva etableringsreformen innebar utan ansvaret för introduktion och bosättning fanns fortfarande hos kommunerna och Migrationsverket. Däremot är arbetssättet i stort det samma inom försöksverksamheten och efter etableringsreformen. Detta beskrivs nedan.

2.2 Försöksverksamheten

Regeringen beslutade i slutet av 2008 att Arbetsförmedlingen skulle bedriva en försöksverksamhet med etableringssamtal under 2009 och 2010 (Regeringen 2008a). Försöksverksamheten genomfördes på orter där Migrationsverket hade mottagningsenheter. Ursprungligen valdes Karlskrona, Skellefteå och Göteborg ut som försöksorter. Orterna valdes ut så att deltagarna omfattade både personer som under asyltiden bott i EBO och i ABO. Efter en omorganisation vid Migrationsverket kom även Kristianstad med i försöket under hösten 2009.

Arbetsförmedlingen fick extra resurser för att genomföra försöksverksamheten för de arbetsförmedlare som arbetade i projektet. Från och med mars 2010 utvidgades försöksverksamheten med ytterligare ett tjugotal orter. Därmed var verksamheten i princip rikstäckande under 2010, och fungerade då som en pilot inför den kommande etableringsreformen.

Målgruppen för etableringssamtalet utgörs av vuxna asylsökande som beviljats uppehållstillstånd samt kvotflyktingar och deras anhöriga. Syftet med etableringssamtal är att påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar. Genom att tidigt ge nyanlända information om var i landet deras kompetens efterfrågas är tanken att detta ska kunna få betydelse för var de väljer att bosätta sig. Samtalet ska utmynna i en etableringsplan, som ska innehålla insatser som ska hjälpa individen att etablera sig på arbetsmarknaden. I regeringens strategi för integration beskrivs etableringssamtalet som ”kvalificerad rådgivning” (Regeringen 2008b). Ytterligare en avsikt är att underlätta en vidareflyttning av nyanlända vars kompetens efterfrågas i andra delar av landet än där personen för tillfället bor.

För att kunna uppfylla syftet med etableringssamtalet krävs samverkan och nära samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Enligt regeringen ska Arbetsförmedlingens verksamhet utgå från den kartläggning av individens yrkes- och utbildningsbakgrund som Migrationsverket genomför under asyltiden. God samverkan är också nödvändig för att Arbetsförmedlingen ska hinna göra en bosättningsbedömning i de fall individen vill ha hjälp med bosättning.

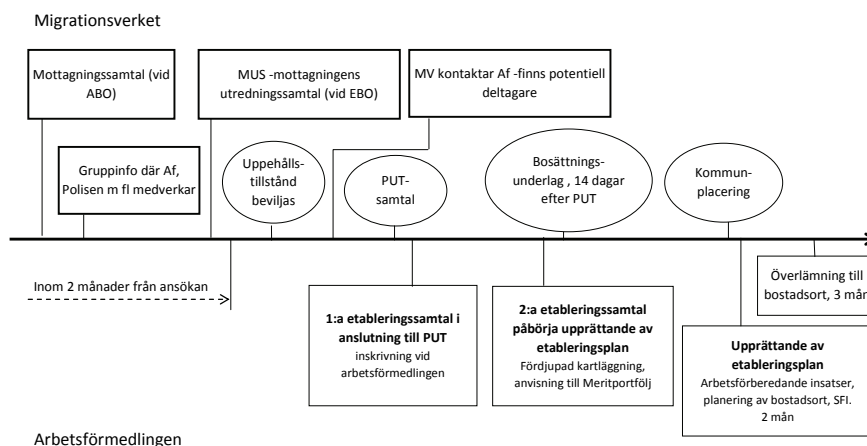
2.3 Etableringssamtalets gång

Etableringssamtalet involverar alltså både Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Inom Arbetsförmedlingen kan också flera kontor vara inblandade, och inte bara den förmedling där den nyanlände befinner sig vid tiden då han eller hon beviljas permanent uppehållstillstånd (PUT). Nedan följer en beskrivning av processen som bygger på Arbetsförmedlingens egen beskrivning av verksamheten (Arbetsförmedlingen 2011a). Beskrivningen visar också inom vilka tidsramar olika moment ska vara genomförda.

Processen börjar vid Migrationsverket. Under asyltiden genomför Migrationsverket ett utredningssamtal där bland annat den sökandes utbildnings- och yrkesbakgrund kartläggs. Uppgifterna från utredningssamtalet förs över i en meritförteckning som sedan följer med till Arbetsförmedlingen när individen beviljats permanent uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen finns även med bland de myndigheter som lämnar information till asylsökande under asyltiden, och information om etableringssamtalet ges även då. Migrationsverket medde-

lar sedan Arbetsförmedlingen att en nyanländ flykting fått uppehållstillstånd och att personen därmed ska ingå i försöksverksamheten. Deltagandet är frivilligt. Figur 1 visar vi en schematisk bild av etableringssamtalets gång.

Figur 1 Etableringssamtalets gång



Källa: Migrationsverket (2010b) och Arbetsförmedlingen (2011a).

Det första etableringssamtalet ska hållas i samband med att personen beviljats uppehållstillstånd. Personen ska skrivas in vid Arbetsförmedlingen och därefter påbörjas arbetet med att upprätta en etableringsplan. Det andra etableringssamtalet sker inom en till två veckor efter det första. Arbetsförmedlaren gör en fördjupad kartläggning och kan anvisa personen till insatsen Meritportfölj.² Etableringsplanen ska vara upprättad inom två månader. Etableringsplanen beskriver de aktiviteter som ska genomföras för att den nyanlända så snart som möjligt ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Den ska också innehålla en planering av bostadsort. I den tredje månaden överförs individen till Arbetsförmedlingen på folkbokföringsorten och aktiviteterna i etableringsplanen ska fullföljas där.

Arbetsförmedlingen har alltså två månader på sig att upprätta en etableringsplan och efter ca tre månader ska individen påbörja de planerade insatserna i den kommun där han eller hon bosatt sig. Samtidigt anger Migrationsverkets regelverk att den som vill ha hjälp med bosättning ska få en kommunplacering senast fyra veckor efter det att uppehållstillståndet beviljats (Re-

² Meritportfölj är en grundläggande kartlägningsinsats som kan innehålla moment av validering/kompetensbedömning, yrkesvägledning och jobbsökaraktiviteter.

geringen 2009).³ Om Migrationsverkets regler ska efterlevas betyder det att arbetsförmedlaren, för att kunna ge en rekommendation om bosättning till Migrationsverket utifrån individens arbetslivserfarenhet och bakgrund, kan behöva göra detta innan etableringsplanen är upprättad. Enligt Arbetsförmedlingens egen processbeskrivning bör planering av bostadsort ske någon gång mellan två och åtta veckor efter uppehållstillståndet. De olika tidsramarna påverkar arbetet och samarbetet mellan myndigheterna. Dessa frågor diskuteras mer i avsnitt 4.4 och 4.5.

3 Informationskällor

3.1 Intervjuer med tjänstemän på Migrationsverket och Arbetsförmedlingen

Studien bygger till stor del på intervjuer med tjänstemän hos Migrationsverket och Arbetsförmedlingen på försöksorterna Göteborg, Skellefteå, Karlskrona och Kristianstad. Vi har genomfört två intervjuomgångar med arbetsförmedlare och handläggare på Migrationsverket på varje försöksort, en gång i början av försöket under våren/hösten 2009 och en gång under försöksperiodens slut under hösten 2010. De personer som intervjuats har alla arbetat direkt med deltagare i etableringssamtalet. Intervjupersonerna har fått besvara samma frågor: om arbetssättet före och under försöket, hur de har tolkat verksamhetens mål och syfte, om samverkan mellan myndigheterna och hur de arbetar med arbetsmarknad och boende.

Intervjuerna har i vissa fall genomförts i grupp och i andra fall enskilt, främst beroende på hur många som arbetat med etableringssamtalet på den enskilda orten och myndigheten. Gruppintervjuer är tidseffektivt men kan vara problematiska om sammansättningen i gruppen påverkar personernas vilja att besvara frågorna på ett korrekt sätt. De gruppintervjuer vi genomfört har bestått av kollegor med i stort samma arbetsuppgifter men vid något enstaka tillfälle har även personer med överordnad ställning deltagit. Intrycket från intervjuerna är att intervjupersonerna varit villiga att prata om både positiva och negativa aspekter av deras arbete och försöksverksamheten, men det går naturligtvis inte att utesluta att intervjuundersökningen inte ger en helt rättvisande bild av arbetet inom försöksverksamheten. Styrkan i materialet består i att intervjuerna är genomförda under försöksverksamhetens gång med de personer som arbetat

³ Enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2010 anvisas 32 procent bostad inom fyra veckor (Migrationsverket 2010a). Så länge flyktingen inte har fått en kommunplacering har Migrationsverket det finansiella ansvaret för individen.

direkt i verksamheten. Mycket av den information som finns om försöksverksamheten bygger primärt på dessa källor och den överensstämmer med vad som framkommit i intervjuaterialet.

3.2 Registerinformation från Arbetsförmedlingen och SCB

Intervjuunderlaget har kompletterats med registerinformation från Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån (SCB). Samtliga personer som söker arbete via Arbetsförmedlingen registreras i förmedlingens administrativa databas "Datalagret". I registret finns information om när den sökande kom i kontakt med respektive lämnade förmedlingen, samt vilka insatser som han eller hon tagit del av under tiden som arbetssökande. Om den arbetssökande lämnat förmedlingen anges även skälet, exempelvis om han eller hon börjat ett arbete eller en utbildning. Men orsaken kan också vara okänd för handläggaren. I registret finns också personuppgifter som till exempel ålder, högsta avslutade utbildning och födelse-land.

Registerinformationen har vi använt för att ge en allmän beskrivning av deltagarna i försöksverksamheten. Vi har också relaterat denna information till nyanlända som inte medverkat i etableringssamtal men som också sökt arbete via Arbetsförmedlingen. Vi använder vidare registerinformation för att studera hur lång tid det tagit från det att de nyanlända fått uppehållstillstånd tills dess att de kommit i kontakt med Arbetsförmedlingen samt för att se vilka arbetsmarknadsinsatser som förmedlingen erbjudit denna grupp av arbetssökande. Via registeruppgifter studerar vi också i vilken omfattning deltagarna i etableringssamtal lämnat förmedlingen för att börja reguljär utbildning eller arbete. Vi följer deltagare både från de fyra försöksorterna under 2009 och från samtliga orter som deltog i försöket under 2010. Totalt studerar vi drygt 2 000 deltagare i försöket.

3.2.1 Vi kan inte via det ordinarie registret följa alla deltagare i försöket

Ett mål med etableringssamtalet är att de nyanlända snabbt ska komma i kontakt med Arbetsförmedlingen för att kunna ta del av de tjänster som förmedling kan erbjuda. En förutsättning för att kunna registreras i förmedlingens databas är dock att den sökande har ett personnummer. Detta faktum innebär en komplikation för just denna grupp av arbetssökande: en relativt stor andel av deltagarna i försöket hade inte hunnit få ett personnummer då de registrerades som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Storleksmässigt rör det sig om ungefär

1 000 personer, vilket motsvarar en tredjedel av deltagarna i försöket.⁴ Arbetsförmedlingen har även samlat in uppgifter manuellt i ett parallellt register, som IFAU sedan har fått tillgång till. Detta register innehåller dock mycket begränsad information jämfört med den ordinarie registerinformationen. Det är inte heller möjligt att i efterhand koppla ihop dessa två informationskällor eftersom uppgifterna är avidentifierade. Eftersom förmedlingens ordinarie databas innehåller betydligt mer information om deltagarna i försöket använder vi oss huvudsakligen av denna källa. Vi gör dock kompletterande analyser utifrån uppgifterna om samtliga som deltagit i försöket i de fall där det är möjligt. Eftersom den kompletterande informationen är mycket begränsad har vi inte möjlighet att avgöra om dessa 1 000 individer (som vi inte återfinner i det ordinarie registret) skiljer sig åt från övriga deltagare i försöket i något väsentligt avseende. Vi kan dock konstatera att dessa personer tycks komma i kontakt med Arbetsförmedlingen snabbare än övriga (se Tabell 4). Att vi saknar uppgifter om just dessa personer är naturligt: ju längre tid det tar att komma i kontakt med förmedlingen desto större sannolikhet är det att den nyanlände har hunnit få ett svenskt personnummer och därmed kan registreras som arbetssökande på vanligt sätt.

3.2.2 Jämförbara nyanlända som inte deltog i etableringssamtal

I flera analyser gör vi jämförelser med nyanlända flyktingar som sökt arbete via Arbetsförmedlingen, men som inte deltog i försöket med etableringssamtal. Vi har valt ut en jämförelsegrupp bland personer som hade kunnat vara med i försöket, det vill säga som uppfyller villkoren för att få ett etableringssamtal, men som i praktiken inte deltog. Den främsta anledningen till att de inte deltog är troligtvis att de bodde på orter där etableringssamtal inte fanns, men även på försöksorterna fanns det personer som inte deltog, av orsaker vi inte känner till.

Dessa jämförelser är betydelsefulla av flera skäl. Det är viktigt för att få en uppfattning om hur urvalet av deltagare till försöket gått till. Skiljer sig deltagarna åt i något avseende jämfört med dem som inte deltog? Det är också viktigt för att kunna avgöra om reformen lett till att nyanlända snabbare kommit i kontakt med Arbetsförmedlingen, om deltagarna i försöket erbjudits andra förmedlingsinsatser, och för att få en uppfattning om försöket lett till snabbare etablering på arbetsmarknaden för dem som deltog.⁵

⁴ En tänkbar förklaring till att vi inte återfinner dessa personer i våra register i ett senare skede, då de har hunnit få ett personnummer, är att de har hunnit flytta till orter där förmedlingen inte arbetade med etableringssamtal som verktyg.

⁵ I rapporten redovisar vi utfall i form av hur många som lämnar förmedlingen till reguljärt jobb eller utbildning, men vi gör inte någon kausal tolkning av programmets arbetsmarknadseffekter.

För att jämförelsen av deltagare i etableringssamtalet och nyanlända som inte deltagit ska bli så relevant som möjligt krävs naturligtvis att vi gör ett urval av personer som har så lika förutsättningar som möjligt som dem som faktiskt deltog. Vi har därför valt ut jämförelsegruppen på följande sätt: I gruppen av jämförelsepersoner ingår samtliga som för första gången invandrade till Sverige under 2009 eller 2010 och som därefter sökt arbete via Arbetsförmedlingen. De ska vara födda i ett land som också förekommer inom gruppen av deltagare i etableringssamtalet. Vi använder också restriktionen att personen inte ska ha en svenskfödd anhörig eller en utrikesfödd anhörig som befunnit sig i Sverige längre än tre år före uppehållstillståndet. Det gör vi eftersom vi endast vill göra jämförelsen med andra nyanlända flyktingar, inte med anhöriginvandrare som inte tillhör målgruppen för etableringssamtal.⁶

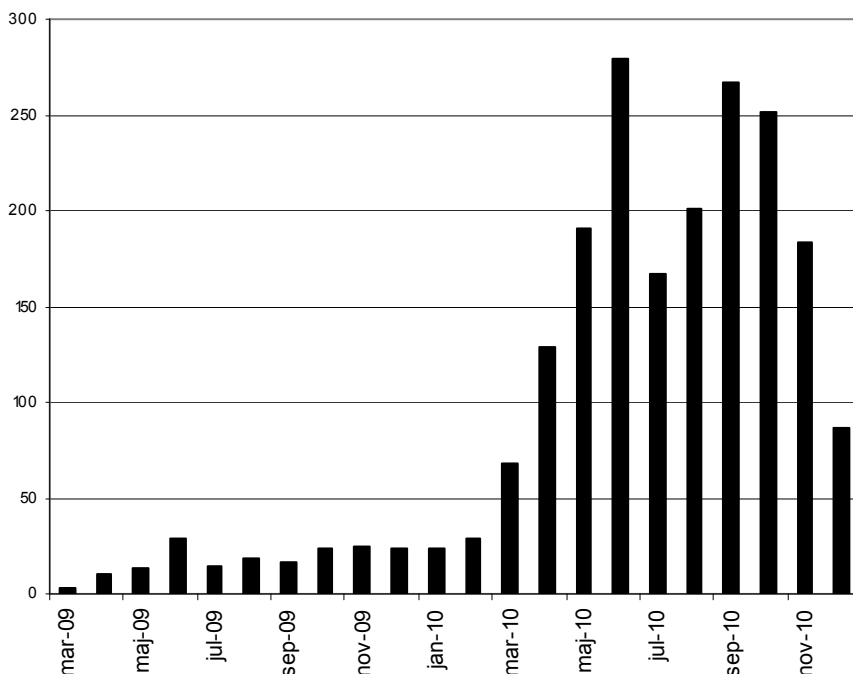
4 Etableringssamtal i praktiken

4.1 Deltagarna i etableringssamtal

I det här avsnittet tittar vi närmare på vilka det är som deltar i etableringssamtal. Totalt deltog drygt 2 000 personer enligt Arbetsförmedlingens register. Under 2009 var det 1,7 procent av invandrarna inskrivna vid Arbetsförmedlingen som deltog i etableringssamtal, under 2010 hade den siffran ökat till 13 procent.

⁶ Vi kan inte utifrån registeruppgifter avgöra skälet för uppehållstillstånd utan är hänvisade till att försöka konstruera en sannolik orsak till att personen sökt uppehållstillstånd i Sverige.

Figur 2 Antal personer som börjar i etableringssamtal, månadsvis



Figur 2 visar hur många personer som började delta i etableringssamtal under 2009 och 2010. Under 2009 var etableringssamtalet en försöksverksamhet med få deltagare. Det var först när försöksverksamheten utvidgades till en pilot i mars 2010 som deltagarantalet ökade till ett par hundra nya deltagare varje månad. Enligt intervjuerna har Arbetsförmedlingen träffat de allra flesta på försöksorterna som ingår i målgruppen (med visst undantag för Skellefteå, se avsnitt 4.2).

Tabell 1 visar en beskrivning av deltagarna i etableringssamtalet och jämförbara nyanlända invandrare. I Arbetsförmedlingens register finns personer registrerade som deltagare i etableringssamtal både på de 29 försöksorterna och i andra kommuner i landet. En stor del av deltagargruppen har således flyttat ifrån den kommun där de påbörjade etableringssamtalet. Det finns dock inga väsentliga skillnader i bakgrundsegenskaper mellan deltagare på försöksorterna och på övriga orter så i den kommande analysen betraktar vi deltagargruppen i sin helhet. Jämförelsegruppen består även den av nyanlända på försöksorterna men som inte deltar i etableringssamtal och personer som bor på

orter där etableringssamtal inte fanns.⁷ De här grupperna skiljer sig inte heller åt på något avgörande sätt och i den kommande analysen jämför vi därför hela deltagargruppen med hela jämförelsegruppen oavsett var i landet de bor.

Tabell 1 Deltagare i etableringssamtal och jämförbara nyanlända flyktingar som inte deltog i etableringssamtal

Etableringssamtal	Deltagare		Jämförelsegrupp	
	Försökskommuner	Övriga kommuner	Försökskommuner	Övriga kommuner
Antal personer	1 167	868	6 591	14 179
Genomsnittlig ålder	33	32	31	32
Andel kvinnor	46%	40%	39%	44%
Förgymnasial utbildning <9 år	52%	53%	30%	31%
Förgymnasial utbildning 9-10 år	9%	10%	13%	14%
Gymnasial utbildning	23%	19%	27%	26%
Eftergymnasial utbildning	16%	18%	30%	29%
Vanligaste födelseländer (<i>i Etableringssamtal</i>)				
Somalia	49%	49%	21%	24%
Irak	14%	11%	17%	22%
Eritrea	12%	11%	3%	7%
Iran	6%	6%	6%	6%
Afghanistan	4%	6%	2%	4%

Anm. Tabellen visar uppgifter från Arbetsförmedlingens databas Datalagret för de nyanlända invandrare som deltog respektive inte deltog i etableringssamtal under 2009 och 2010. Jämförelsegruppen kan även innehålla anhöriginvandrare eftersom vi inte kan skapa en flyktingvariabel för år 2010. Jämförelsegruppen innehåller dock inga personer födda i länder som inte också deltagarna i etableringssamtal är födda i, se avsnitt 3.2.2. Deltagare utanför försökskommunerna har troligen flyttat från en försökskommun men är fortfarande registrerade som deltagare i etableringssamtal.

De personer som börjar i etableringssamtal skiljer sig åt från invandrare som inte deltar i etableringssamtal främst genom att de i högre grad är lågutbildade (Tabell 1). Över hälften av dem har högst grundskola medan detta inte är lika vanligt i jämförelsegruppen. I båda grupperna är medelåldern förhållandevis

⁷ Vi känner inte till varför alla nyanlända på försöksorterna inte deltog i etableringssamtal. För en diskussion om jämförelsegruppens sammansättning se avsnitt 3.2.2.

låg, runt 32 år, och en majoritet av deltagarna är män. Hälften av dem som deltar i etableringssamtal kommer från Somalia. I jämförelsegruppen finns en större spridning i var invandrarna kommer ifrån, vilket sannolikt sammanfaller med att vi inte helt kunnat utesluta dem som inte är flyktingar (i gruppen finns exempelvis en relativt stor andel, 4 procent, som är födda i Turkiet). 23 procent i jämförelsegruppen kommer från Somalia, och nästan lika många från Irak.

Uppgifterna från Arbetsförmedlingens register kan kompletteras med den information som samlades in manuellt i försöksverksamheten. Den innehåller uppgifter för ytterligare drygt tusen deltagare som inte återfinns i Arbetsförmedlingens register, främst för att de inte hunnit få ett personnummer innan de flyttade till orter där etableringssamtal inte fanns. Tabell 2 visar att ungefär lika många flyktingar bor i eget boende (EBO) som i anläggningsboende (ABO) under asyltiden. Däremot skiljer sig fördelningen åt mellan olika orter. Utifrån de här uppgifterna ser könsfördelningen bland deltagarna i etableringssamtalet något jämnare ut än vad den gör utifrån registeruppgifter.

Tabell 2 Deltagarbeskrivning från försöksorterna

	Göteborg	Skellefteå	Karlskrona	Kristianstad	Alla orter
Boende					
EBO	91,6	9,5	27,6	45,4	48,7
ABO	0	76,9	71,4	54,1	47,0
Uppgift saknas	8,4	13,6	0	0,5	4,3
Kön					
Man	48,0	60,3	37,8	53,5	43,0
Kvinna	33,8	38,2	42,9	45,9	43,8
Uppgift saknas	18,2	1,5	19,3	0,6	3,2
Antal deltagare	296	199	98	185	3 236

Anm. Tabellen innehåller uppgifter som Arbetsförmedlingen samlat in manuellt i försöksverksamheten.

4.2 Arbetsförmedlingen involveras tidigare i etableringsprocessen

Den första frågan vi studerar är om etableringssamtalet leder till att nyanlända flyktingar snabbare kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen och snabbare kan ta del av den service som förmedlingen erbjuder än vad som annars skulle varit fallet. För att besvara frågan använder vi oss både av registeruppgifter och information som framkommit vid intervjuerna med tjänstemännen och arbetsförmedlarna på försöksorterna. Den sammantagna bedömningen av de här två

informationskällorna är att etableringssamtalet gör att flyktingarna kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen (AF) tidigare än innan försöksverksamheten.

Tabell 3 Dagar från uppehållstillstånd till registrering vid Arbetsförmedlingen för nyanlända invandrare, årsvis

	Nyanlända		Deltagare			Jämförelsegrupp		
	2007	2008	2009	2010	Tot.	2009	2010	Tot.
Dagar till registrering vid AF, genomsnitt	133	136	58	55	56	136	128	134
Dagar till registrering vid AF, median	109	110	36	39	37	112	95	106
Dagar till första A-program, genomsnitt	133	127	110	97	85	120	108	117
Dagar till första A-program, median	106	102	76	69	55	98	84	93

Anm. Tabellen visar uppgifter från Arbetsförmedlingens databas Datalagret för nyanlända invandrare 2007–2010. För 2009 och 2010 redovisas de som deltog respektive inte deltog i etableringssamtal under 2009 och fram till april 2010 (begränsningen under 2010 görs för att jämförelsen ska bli rättvisande då vi inte kan följa dem som invandrat under andra hälften av 2010 lika länge som de som invandrade tidigare). Kolumnen jämförelsegrupp kan även innehålla anhängig invandrare eftersom vi inte kan skapa en flyktingvariabel för år 2010, se vidare *avsnitt 3.2.2*

I Tabell 3 ser vi hur lång tid det tar innan deltagare och personer i jämförelsegruppen registreras vid Arbetsförmedlingen och hur lång tid det tar innan de för första gången deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. För deltagare i etableringssamtalet tar det i genomsnitt 56 dagar från uppehållstillstånd till att de skrivs in vid förmedlingen. För jämförelsegruppen är motsvarande tid 134 dagar. Vi ser också att deltagarna i etableringssamtal påbörjar det första programmet en månad tidigare än vad personerna i jämförelsegruppen gör – de börjar efter 85 dagar jämfört med 117 dagar i jämförelsegruppen. Tabellen visar också motsvarande tider för nyanlända invandrare under 2007 och 2008. Vi ser att för de nyanlända som inte deltar i etableringssamtal tar det ungefär lika lång tid till registrering vid Arbetsförmedlingen som det gjorde de föregående åren. Möjligtvis kortas tiden något under 2010. Däremot tycks det finnas en nedåtgående trend under perioden för hur länge nyanlända invandrare får vänta innan de tar del av Arbetsförmedlingens program. Deltagarna i etableringssamtal påbörjar dock program betydligt tidigare än vad de andra jämförbara nyanlända gör.

Tabell 4 Antal etableringssamtal per deltagare i försöksverksamheten

	Göteborg	Skellefteå	Karlskrona	Kristianstad	Alla orter
Samtal/deltagare, genomsnitt	1,7	1,4	3,2	2,5	1,9
Dagar till första etableringssamtal	32	29	23	20	20
Antal deltagare	296	199	98	185	3 236

Anm. Tabellen innehåller uppgifter som Arbetsförmedlingen samlat in manuellt i försöksverksamheten.

Tittar vi istället på de uppgifter som samlades in manuellt i försöksverksamheten, vilka vi ser i Tabell 4, är tiden till första etableringssamtal ännu kortare: i genomsnitt 20 dagar. Troligen är registeruppgifterna (Tabell 3) något högre än vad som egentligen är fallet eftersom de deltagare som flyttat tidigt och registrerat sig vid Arbetsförmedlingen innan de fått personnummer inte finns med där. Sammantaget visar dock båda statistikällorna att deltagare i etableringssamtal har en relativt tidig kontakt med Arbetsförmedlingen.

Denna tolkning förstärks också av de uppgifter som tjänstemän vid Migrationsverket och arbetsförmedlarna på försöksorterna lämnat. Arbetsförmedlarna menar att den första träffen med deltagaren ofta skedde tidigt. Enligt regelverket ska det första etableringssamtalet hållas i anslutning till att personen får uppehållstillstånd. På de flesta av försöksorterna organiserades detta så att en arbetsförmedlare deltog under hela, eller delar av Migrationsverkets PUT-samtal (det samtal då den asylsökande delges att han eller hon fått permanent uppehållstillstånd). Så skedde i Göteborg, där en arbetsförmedlare vanligen deltog under hela PUT-samtalet. I Karlskrona var det inledningsvis en handläggare vid Migrationsverket som bokade in samtalet på Arbetsförmedlingen och följde då även med dit, men det arbetssättet ändrades efter organisatoriska förändringar vid Migrationsverket. Därefter kom arbetsförmedlaren till Migrationsverket. Så skedde även i Kristianstad där arbetsförmedlaren deltog den sista kvarten av PUT-samtalet. Vid PUT-samtalet bokades personerna på de här orterna sedan in på ett möte hos Arbetsförmedlingen, antingen samma dag eller ett par dagar senare. I Skellefteå bokade handläggaren på Migrationsverket in den sökande till ett möte på Arbetsförmedlingen. I Skellefteå tog det tid innan rutinerna för detta fungerade och ibland hann de nyanlända flytta innan en arbetsförmedlare hunnit träffa dem. Enligt en uppskattning från en av handläggarna på Migrationsverket i Skellefteå var det runt 25–35 procent av de sökande som uppgav att de hade en bostad dit de skulle flytta vid PUT-samtalet (Intervju C), vilket skulle kunna tyda på att andelen som inte träffade Arbets-

förmedlingen var i den storleksordningen. Det verkar därmed rimligt att anta att Arbetsförmedlingen fick kontakt med fler om de medverkade vid PUT-samtalet än om handläggaren på Migrationsverket bokade in första samtalet eftersom att chansen då var större att Arbetsförmedlingen även träffade dem som planerade att flytta på egen hand. I genomsnitt genomfördes två samtal per nyanländ på de fyra försöksorterna (se Tabell 4). I Kristianstad och Karlskrona ligger genomsnittet något högre med 2,5 respektive 3,2 samtal per individ medan Skellefteå och Göteborg ligger något lägre (1,4 respektive 1,7).

Eftersom deltagandet i etableringssamtal var frivilligt hände det att personer tackade nej till att delta i verksamheten även om detta var mindre vanligt (Intervju B, Intervju J). Förutom de problem som nämns ovan tycks Arbetsförmedlingen, åtminstone under 2010, träffat de flesta i målgruppen och därmed bör den första individuella kontakten med Arbetsförmedlingen ha skett tidigare än i det äldre systemet där detta ägde rum efter kommunplacering. Det verkar dock ha varierat något i fråga om när det andra samtalet skett och vilka aktiviteter man har kunnat erbjuda deltagarna i etableringssamtalet. I Göteborg var exempelvis gången sådan att efter första träffen hos Migrationsverket träffade arbetsförmedlaren den nyanlände igen efter att kommunen kallat personen en gång, och då kunde det ha gått en månad eller mer från PUT-samtalet (Intervju J).

4.3 Innehållet i etableringssamtalen

Flyktingarna har kunnat delta i olika aktiviteter inom etableringssamtalet. Arbetsförmedlingen upphandlade insatsen Meritportfölj till försöksverksamheten och den har deltagarna kunnat anvisas till. Deltagarna har också erbjudits studiebesök, kortare praktik och yrkesvägledning (Intervju L, Intervju H). Arbetsförmedlarna efterfrågar dock verktyg och åtgärder att erbjuda inom verksamheten (Intervju J), och det har varit svårt att erbjuda aktiviteter på heltid. Förmedlarna menar också att det är svårt att fylla etableringsplanen med innehåll när personer får vänta på bosättning eftersom man inte vet vilka aktiviteter som kan erbjudas på den ort där personen kommer att placeras (Intervju F). Insatserna kan också försenas om det dröjer innan den nyanlände får ett personnummer. Yrkeskompetensbedömning och validering är andra insatser som varit svåra att få till i någon större omfattning (Intervju H, Intervju F). Enligt Arbetsförmedlingens register är den vanligaste insatsen för de som deltagit i etableringssamtalet en förberedande utbildning (se Tabell 5). Nästan hälften av deltagarna har deltagit i detta. Några få procent har fått praktik eller ett inestegsjobb.

Tabell 5 Arbetsförmedlingens program och insatser som flyktingarna deltagit i, andelar i procent

Program	Deltagare i ES	Jämförelsegrupp
Förberedande utbildning	46,9	8,1
Praktik	2,0	10,0
Instegsjobb	1,4	8,1
Prova på-plats	1,0	2,6
Arbetsplatsintroduktion	0,6	0,7
Jobbgaranti för ungdomar	0,6	1,9
Arbetsmarknadsutbildning	0,3	1,0
Praktisk kompetensutveckling	0,2	1,0
Aktiviteter inom vägledning och platsförm.	0,1	0,3
Inget program	46,8	66,1

Tabellen visar det första program flyktingen deltagit i under perioden 2009–2010. En knapp fjärdedel av deltagarna har deltagit i mer än ett program. Förutom förberedande utbildning var de vanligare insatserna då praktik, prova-på-platser och instegsjobb.

4.4 Matchning av arbete och bostadsort

Den andra frågan vi studerar handlar om arbetsmarknadsbedömningen och bosättningsrekommendationer. Görs det en arbetsmarknadsbedömning inför bosättning och förändrar detta flyktingarnas bosättningsbeslut? Den övergripande frågan är naturligtvis om etableringssamtalet och dess innehåll påverkar deltagarnas arbetsmarknadsutbildning. Som vi ska se nedan visar det sig att bosättningsrekommendationer är ovanliga och att det finns svårigheter med att påverka deltagarnas bosättningsbeslut. De allra flesta av deltagarna är också kvar vid förmedlingen under den tid vi kan följa dem i registren.

4.4.1 Migrationsverket kan hjälpa till med bosättning

När en person får permanent uppehållstillstånd kallar Migrationsverket personen för att underrätta om beslutet och anger på vilka grunder uppehållstillståndet har beviljats. Det är också vid det här tillfället som personen tillfrågas om han eller hon vill ha hjälp med bosättning. Om personen tackar ja till detta ska Arbetsförmedlingen återkomma med en bosättningsrekommendation som tillfogas bosättningsunderlaget som Migrationsverkets bosättningsenhet arbetar utifrån. Om personen inte vill ha hjälp med bosättning skrivs denne ut till den adress han eller hon lämnar. Frågan om bosättning ställs oavsett om personen har bott i anläggningsboende eller eget boende under asyltiden. I de fall personen bott i eget boende men ändå vill ha hjälp med bosättning får personen flytta

till ett anläggningsboende under den tiden hans eller hennes bosättningsunderlag behandlas.

Migrationsverkets regelverk anger att den som vill ha hjälp med bosättning ska få en kommunplacering senast fyra veckor efter PUT (Regeringens 2009). För att tidsramarna ska kunna hållas vill Migrationsverket att Arbetsförmedlingen överlämnar bosättningsrekommendationen senast 14 dagar efter PUT (Intervju K). I praktiken innebär det att arbetsförmedlaren inte alltid har så många arbetsdagar på sig när arbetsmarknadsbedömningen ska göras och det kan begränsa vad som hinns med och vilka insatser de personerna kan ta del av.

4.4.2 Omfattande arbetsmarknadsbedömningar och bosättningsrekommendationer är ovanliga

En av de grundläggande idéerna med etableringssamtalet var att Arbetsförmedlingen skulle göra en bosättningsrekommendation i de fall en flykting ville ha hjälp med bosättning. Rekommendationen och arbetsmarknadsbedömningen skulle göras utifrån kartläggningen av den nyanländes utbildnings- och yrkesbakgrund. Många av arbetsförmedlarna och handläggarna hos Migrationsverket ger uttryck för att det har varit få av de nyanlända som har sådan utbildning eller arbetslivserfarenhet att det motiverar en specifik bosättningsrekommendation (Intervju E, Intervju H, Intervju J, Intervju K), och att detta har varit en ”fördel” när ledtiderna varit så korta. Arbetsförmedlarna verkar i de flesta fall ha resonerat så, att om personen inte har någon speciell utbildning eller yrkesbakgrund, så finns det inget som motiverar en särskild bosättningsrekommendation utan man gör i stället en ”generell bedömning” (Intervju L). Vid de tillfällen en person har haft utbildning och erfarenhet som ansetts motivera en djupare bedömning av lämplig bostadsort har Arbetsförmedlingen och Migrationsverket kommit överens om en avvikelse från fyra veckors-målet (Intervju F, Intervju L). Intrycket från intervjuerna är att detta har skett högst en handfull gånger per ort. Man försöker också motivera för individen varför det är viktigt att göra en längre utredning. Arbetsförmedlaren försöker sedan undersöka arbetsmarknaden i den aktuella branschen och t.ex. sända betyg eller liknande för översättning och bedömning innan bosättningsunderlaget går iväg till Migrationsverket (Intervju L).

De personer som bott i eget boende under asyltiden verkar i mindre utsträckning vilja ha hjälp med boende när de har fått uppehållstillstånd. I Göteborg, där i princip alla asylsökande bor i eget boende, uppger de arbetsförmedlare som arbetar inom etableringssamtalet att de egentligen inte arbetat med bosättningsrekommendationer (Intervju J) och Migrationsverket efterfrågar heller inte någon sådan (Intervju I). Om etableringssamtalet ses som ett medel

att sprida flyktingmottagandet inom och mellan kommuner tycks det inte ha fått den funktionen här.

Även på de orter där flyktingarna vill ha hjälp med bosättning verkar bosättningsdelen i etableringssamtalet utgöra en mindre del. Generellt uppger arbetsförmedlarna att de ofta bara har haft någon vecka eller två på sig innan de ska lämna in bostadsunderlaget för att tidsgränserna ska hållas och att det därför begränsar den delen av arbetet. Eftersom det är så många av deltagarna som har kort skol- och yrkesbakgrund har detta uppfattats som ett mindre problem. Men arbetsförmedlarna menar också att även om man inte har en speciell kompetens kan intresse eller en tydligt uttryckt önskan gällande utbildning och arbete få avtryck i bostadsrekommendationen. Det kan exempelvis handla om att Arbetsförmedlingen upphandlar en förberedande utbildning på ett språk som sammanfaller med den sökandes bakgrund och önskemål. Förmedlaren själv tror att detta kan förkorta tiden för den personen att komma ut i arbete (Intervju F). Den typen av reflektioner visar möjligen att det även går att göra mer för gruppen med låg utbildning eller utan specifika yrkeskunskaper, eller åtminstone att förmedlarna uppfattar det så. En implikation av det skulle kunna vara att det är rådgivningsdelen i etableringssamtalet som inte blivit av när tidsgränserna snävats av, kanske särskilt för dem utan utbildning och erfarenhet. Om personen redan bor i ett storstadsområde skulle detta kunna vara ett mindre problem. En arbetsförmedlare i Göteborg uttrycker det så, att de som är lågutbildade och kanske ska gå igenom grundvux och ett yrkesspår på sfi, för dem kan storstadsområdena vara att föredra för där finns den typen av utbildningar och att de kan dra fördel av arbetsmarknaden i storstadsområdena med stor servicesektor (Intervju J). Samtidigt innebär detta att det blir svårt att avgöra vilken betydelse bosättningsdelen av etableringssamtalet kan ha. En handläggare på Migrationsverket menar att när tidsramarna varit snäva så har projektet haft svårt att innebära någon förändring i praktiken. Problemen med att grunda bosättning på arbetsmarknadsskäl kvarstår men det är en annan myndighet, Arbetsförmedlingen, som hanterar frågan (Intervju E).

4.4.3 Svårt att påverka flyktingarnas bosättningsbeslut

Frågan om bosättning lyfts som tidigare nämnts av Migrationsverket. Intrycket från intervjuerna är att det är svårt att påverka de nyanländas bosättningsbeslut i någon större omfattning.⁸ Många av handläggarna och arbetsförmedlarna menar att de nyanlända gärna vill bo på orter där det finns landsmän (Intervju E, Intervju I, Intervju J). Något som uppfattas försvåra möjligheten att påverka är

⁸ Utifrån registerdata kan vi inte se hur flyktingarna har flyttat och därmed kan vi inte säga något om etableringssamtalet påverkar deltagarnas geografiska rörlighet.

att arbetsförmedlaren inte kan ge personen ett konkret erbjudande om bostadsort (Intervju J). Ytterst styrs bosättningsfunktionen av var i landet det finns lediga lägenheter och att det finns en kommun som är villig att ta emot den nyanlände. I de fall en person väljer att flytta in som inneboende kan Migrationsverkets handläggare ibland ställa frågor om hur personen planerar sitt boende, särskilt om denne har familj eller barn som också är på väg till Sverige. Förmedlarna och handläggarna uppger dock att de allra flesta är positiva till att träffa Arbetsförmedlingen. Man ser också att etableringssamtalet skulle kunna fungera som ett sätt att motivera flyktingarna att flytta, om flytten grundade sig på arbetsmarknadsbedömningen. När man tidigare presenterade en ort för den nyanlände där det fanns en ledig lägenhet, kan man nu motivera flytten utifrån att det är det bästa utifrån personens yrkes- och utbildningsbakgrund (Intervju K). I intervjuerna framkommer också exempel på bostadsrekommendationer som fungerat bra och fallit väl ut (Intervju L).

4.4.4 De flesta av deltagarna är fortfarande inskrivna på Arbetsförmedlingen

Det är få av dem som deltagit i etableringssamtal som lämnat Arbetsförmedlingen. Tabell 6 visar att över sjuttio procent av deltagarna fortfarande är kvar vid förmedlingen vid den tidpunkt då vi senast kan följa dem, vilket är april 2011. Eftersom det gått relativt kort tid från att de första deltagarna i etableringssamtalet började insatsen får detta ses som ett förväntat resultat. De vanligaste anledningarna till att en person som deltagit i etableringssamtal inte längre är aktuell vid Arbetsförmedlingen är att personen påbörjat en reguljär utbildning eller att han eller hon lämnat för att kontakten upphört eller av annan orsak. Knappt sju procent av deltagarna har fått någon form av arbete. Av dem är en del fortfarande registrerade som inskrivna vid förmedlingen, men de har ett arbete med subvention.

Tabell 6 Deltagarnas situation i april 2011

	Antal personer	Andel i procent
Fortfarande inskriven som arbetssökande	1460	71,7
inkl. subventionerat arbete	(84)	(4,1)
varav instegsjobb	(66)	(3,2)
Arbete	52	2,6
Utbildning (reguljär)	158	7,8
Annan orsak	187	9,2
Kontakten upphört	178	8,7
Totalt	2035	100

De deltagare som fått ett arbete är i högre utsträckning män, har högre utbildning och har oftare deltagit i ett program, se Tabell 7. Att män och personer med högre utbildning har lättare att få arbete ligger i linje med vad andra studier av introduktionsverksamhet och invandrares etablering på arbetsmarknaden visat, exempelvis Andersson Joonas och Nekby (2009) och Erikson m.fl. (2007).

Tabell 7 Jämförelse av deltagare som har fått respektive inte fått arbete, procent

	Har ej fått arbete	Har fått arbete
Genomsnittlig ålder	32,5	31,4
Andel kvinnor	44,6	26,1
Söker jobb på deltid	0,9	0,7
Söker jobb på heltid	99,1	99,3
Arbetshandikappad	0,3	0,7
Förgymnasial utbildning <9 år	53,3	40,3
Förgymnasial utbildning 9-10 år	9,2	10,4
Andel med gymnasieutbildning	20,7	26,1
Andel med eftergymnasial utbildning	16,8	23,1
Reguljärt arbete	.	38,8
Subventionerat arbete	.	62,7
varav instegsjobb	.	49,3
Deltagit i program	52,6	70,1
Andel	93,4	6,6
Antal personer	1901	134

4.5 Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket har ofta fungerat väl

För att etableringssamtalens syfte ska kunna uppfyllas krävs att Migrationsverket och Arbetsförmedlingen samarbetar på ett effektivt sätt. Samarbetet är viktigt för att den nyanlände ska få snabb hjälp med etableringen. Båda myndigheterna har tidsgränser i sin verksamhet då vissa insatser ska vara utförda och samverkan är viktig för att arbetet ska löpa smidigt. Det påverkar också den enskilde i form av ersättningar och vilka insatser han eller hon kan ta del av. De flesta arbetsförmedlare och handläggare på Migrationsverket som vi talat med

menar att samverkan mellan myndigheterna generellt har fungerat bra, men det har funnits delar där det uppstått svårigheter.

De finns flera moment där samverkan mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen blir särskilt aktuell. Ett är då individen beviljas uppehållstillstånd och därmed är en potentiell deltagare i etableringssamtalet, men också bestämmelserna om att Arbetsförmedlingen ska arbeta vidare utifrån Migrationsverkets kartläggning av individen. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska tillsammans ta fram metodstöd och förbättra den kartläggning som Migrationsverkets handläggare gör (Regeringen 2009). Det är även viktigt att informationsöverföringen fungerar mellan myndigheterna både för arbetsmarknadsbedömningen och i återkopplingen om var individen väljer att bosätta sig.

En av de viktiga samverkanspunkterna gäller alltså när Migrationsverket informerar Arbetsförmedlingen om att de har en potentiell deltagare i etableringssamtalet då personen fått uppehållstillstånd. Den sökande ska få ett erbjudande om etableringssamtal direkt i anslutning till beskedet om uppehållstillstånd (Arbetsförmedlingen 2011b). Om informationsöverföringen inte fungerar kan det betyda att den första kontakten med Arbetsförmedlingen dröjer och individen kan även hinna flytta från orten innan de träffat en arbetsförmedlare. Som vi såg i avsnitt 4.2 har organisationen kring detta och tidpunkten för det första samtalet varierat mellan försöksorterna. På de flesta orterna tycks det ha fungerat på ett sätt så att Arbetsförmedlingen träffat i princip alla potentiella deltagare. Det är också på de orterna Arbetsförmedlingen har deltagit vid PUT-samtalet. Den enda ort där det inte skedde är Skellefteå, och där tycks det också finnas en större andel i målgruppen som Arbetsförmedlingen inte har träffat. Det är svårt att bedöma om detta beror på bristande samverkan, på hur verksamheten organiserades eller på de geografiska förhållandena.

En annan komponent i samverkan är bestämmelserna att myndigheterna skulle använda varandras material. Arbetsförmedlingen skulle bygga vidare på den kartläggning som gjorts på Migrationsverket. En återkommande kommentar ifrån intervjuerna med arbetsförmedlarna är att kartläggningarna inte är så informativa. Om den nyanlände dessutom inte har så mycket i sin utbildnings- eller yrkesbakgrund kan det vara svårt att omsätta det till något som Arbetsförmedlingen kan använda (Intervju L). Det har också funnits tillfällen då Migrationsverket inte har hunnit med att göra någon kartläggning. Det kan handla både om äldre fall eller där Migrationsverkets arbetssätt ”Kortare väntan” gjort att uppehållstillståndet lämnats snabbt (Intervju I, Intervju J). Arbetsförmedlarna beskriver också sekretessen mellan myndigheterna som ett problem och att det försvårar en snabb hantering. Inför PUT-samtalet eller första mötet får de viss information, exempelvis kön, födelseår, ursprungsland, skolgång och

yrkeserfarenhet, från Migrationsverket om personen de ska träffa men arbetsförmedlarna menar att informationen inte är så detaljerad att de kan påbörja sitt arbete utifrån den (Intervju F).

Arbetsförmedlarna beskriver också att det ibland brister i återkopplingen från Migrationsverket om var en person flyttar (Intervju H, Intervju F). Förutom att det kan skapa irritation och avbrott i planerad verksamhet försvårar det också överlämningen till Arbetsförmedlingen på den nya bostadsorten. Men arbetsförmedlarna påpekar också att det är svårt att hitta rätt inom den egna organisationen. Man vet helt enkelt inte alltid vilken arbetsförmedlare man ska kontakta på den nya orten för att lämna över information (Intervju F). Väntan till bosättning kan också vara lång och därför kan det ibland gå fortare att börja arbeta enligt etableringsplanen för dem som väljer att bo kvar på asylorten (Intervju H).

Även om det framkommit saker som arbetsförmedlarna tycker fungerat mindre bra anger de allra flesta, både förmedlare och handläggare på Migrationsverket, att samverkan mellan myndigheterna fungerat bra, åtminstone på individnivå. Däremot är det svårt att bedöma i vilken utsträckning samverkan mellan myndigheterna leder till att det tas arbetsmarknadshänsyn vid den nyanländes bosättningsbeslut. Som vi sett ovan finns det andra saker som spelar in. Även innan etableringssamtalet infördes fanns bestämmelser om att bosättningsbesluten skulle utgå från arbetsmarknadshänsyn och på exempelvis Migrationsverket i Karlskrona ansåg man sig arbeta aktivt med detta också innan försöksverksamheten (Intervju D).

5 Sammanfattning

Etableringssamtal var en försöksverksamhet som bedrevs vid Arbetsförmedlingen på vissa orter under 2009 och 2010. Verksamheten introducerades nationellt i och med den etableringsreform som genomfördes i december 2010. Syftet med etableringssamtal är att tidigt få in ett arbetsmarknadsperspektiv i flyktingmottagandet. Detta ska ske genom samverkan mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Om Arbetsförmedlingen kan hjälpa nyanlända flyktingar med information om var deras kompetens och erfarenhet efterfrågas är tanken att det ska kunna påverka var flyktingen väljer att bosätta sig. På så sätt skulle flyktingens etablering på arbetsmarknaden kunna påskyndas om de tidigt bor på en ort där de antas ha större möjlighet att få ett arbete.

I den här rapporten har vi studerat försöksverksamheten med etableringssamtal. Genom intervjuer med arbetsförmedlare och handläggare på Migra-

tionsverket i kombination med registeranalyser kan vi ge en bild av hur etableringssamtalet fungerade under försöksperioden.

Det första slutsatsen vi drar är att nyanlända flyktingar som deltog i etableringssamtal träffade Arbetsförmedlingen tidigare än vad flyktingar som inte deltar i etableringssamtal gjorde. Vi kan också se att det tog kortare tid innan de skrevs in i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det vanligaste programmet bland deltagarna var förberedande utbildning.

När vi följer deltagarna i Arbetsförmedlingens register ser vi att det är få av dem som lämnat Arbetsförmedlingen. Eftersom det gått relativt kort tid från att de första deltagarna skrevs in i etableringssamtalet är detta inte så konstigt. Efter som längst ett och ett halvt år är det ett par procent av deltagarna som fått ett arbete.

En del av etableringssamtalet syftar till att ge information och råd om arbetsmarknaden och var den nyanlände lämpligen kan bosätta sig för att snabbt kunna få ett arbete. Vi kan konstatera att arbetsmarknadsbedömningar inför bosättning har varit mindre vanligt. Arbetsförmedlarna menar att få av deltagarna har sådan arbetslivserfarenhet och utbildningsbakgrund att det motiverar en specifik bosättningsrekommendation. Många har begränsad utbildningsbakgrund och få har arbetslivserfarenhet som direkt kan anses gångbar på svensk arbetsmarknad. Arbetsförmedlarna menar också att det är svårt att påverka flyktingarnas bosättningsbeslut. Eftersom vi inte kan följa flyktingarnas flyttmönster i registerdata så vet vi inte om etableringssamtalet påverkat deltagarnas geografiska rörlighet. Men då specifika bosättningsrekommendationer varit så pass ovanliga finns det inte anledning att tro att det haft någon större inverkan på det totala flyttmönstret. Bosättningsprocessen beskrivs också som ett utvecklingsområde i den senaste uppföljningen av etableringsreformen där bland annat möjligheten att stärka arbetsmarknadsperspektivet i matchningen med mottagarkommuner lyfts som ett mål (Arbetsförmedlingen 2011c). Problemet med att grunda bosättningsbeslut i arbetsmarknadsskäl tycks därmed kvarstå.

Det har också funnits motstridiga tidsramar hos Migrationsverket och Arbetsförmedlingen som delvis försvårat samverkan mellan myndigheterna. I och med etableringsreformen har dock Arbetsförmedlingen hela ansvaret för bosättning och ersättning och med delvis ändrade tidsramar, vilket gör det troligt att stora delar av samverkansproblematiken försvinner. Arbetsförmedlingen jobbar dock fortfarande tillsammans med Migrationsverket för att korta tiden mellan uppehållstillstånd och första mötet med Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen 2011c).

Det är tydligt att en stor del av deltagarna i etableringssamtalet under 2009 och 2010 har varit lågutbildade (över hälften har högst grundskola) och att arbetsförmedlarna tycker det är svårt att göra specifika arbetsmarknadsbedömningar eller bostadsrekommendationer för grupper som har låg utbildning eller kort yrkesbakgrund. I den första uppföljningen av etableringsreformen från augusti 2011 skriver Arbetsförmedlingen att granskningen ger en bild av en reform som nyligen startat och att många av etableringsplanerna har liknande innehåll (2011d), vilket kan tyda på att individanpassningen ännu inte kommit så långt. Det verkar därmed finnas en utmaning för Arbetsförmedlingen att göra bedömningar och utforma etableringsinsatser för deltagare vars bakgrund skiljer sig kraftigt åt.

Utifrån de här resultaten är det svårt att bedöma vilken roll etableringssamtalet kan spela för nyanlända invandrares etablering på arbetsmarknaden. Eftersom arbetsmarknadsbedömningar inför bosättning har varit relativt ovanligt är det inte troligt att etableringssamtalet som det nu ser ut, och om målgruppen har nuvarande sammansättning, kan användas som ett medel att sprida flyktingmottagandet inom och mellan kommuner. Däremot bör den tidiga kontakten med Arbetsförmedlingen vara positiv, även om arbetsförlagda insatser ännu inte tycks vara speciellt vanliga. Mycket kontakt och tid med förmedlare har tidigare visat sig ha positiva effekter för nyanlända (Johansson och Åslund 2006, Andersson Joonas och Nekby 2009). Rådgivningsbiten i etableringssamtalet tycks också vara en del som behöver utvecklas. Det är därför viktigt att etableringsreformen följs upp och att de enskilda insatserna utvärderas.

Referenser

- Andersson Joona P. och L. Nekby (2009) ”Kan introduktionsprogrammen förbättras?”, *Ekonomisk Debatt*, vol. 6, s. 6–17.
- Arbetsförmedlingen (2011a) ”Processkarta Etableringssamtal”. Hämtad från <https://intranet.arbetsformedlingen.se>, 3 februari 2011.
- Arbetsförmedlingen (2011b) ”Försöksverksamhet med etableringssamtal”. Faktablad hämtat från <https://intranet.arbetsformedlingen.se>, 3 februari 2011.
- Arbetsförmedlingen (2011c) ”Nyanländas etablering – analys med kommentarer över reformens olika delar. December 2010 – september 2011.” Arbetsförmedlingens återrapportering 2011-11-14.
- Arbetsförmedlingen (2011d) ”Nyanländas etablering – reformens första sju månader”. Arbetsförmedlingens återrapportering 2011-08-01.
- Erikson R., O. Nordström Skans, A. Sjögren och O. Åslund (2007) ”Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003” IFAU Rapport 2007:18.
- Eriksson, Stefan (2010) ”Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden” Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011 *Vägen till arbete – arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintroduktion*. SOU 2010:88. Fritzes, Stockholm.
- Johansson P. och O. Åslund (2006) ”Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – teori, praktik och effekter” IFAU Rapport 2006:6.
- Migrationsverket (2010a) *Årsredovisning Migrationsverket 2010*.
- Migrationsverket (2010b) ”Övergripande process för mottagning, introduktion och bosättning”. Arbetsmaterial från Migrationsverket, odaterat.
- Regeringen (2008a) *Uppdrag att bedriva försöksverksamhet med etableringssamtal* Arbetsmarknadsdepartementet 2008-12-18.
- Regeringen (2008b) ”Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration. Regeringens skrivelse 2008/09:24.
- Regeringen (2009) ”Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Migrationsverket”. Regeringsbeslut 2009-12-17.
- SOU 2009:19 *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige*. Betänkande från Asylmottagningsutredningen. Fritzes, Stockholm.

SOU 2010:16 *Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv*. Delbetänkande från utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare. Fritzes, Stockholm.

Bilaga: Intervjuer

Intervju A, handläggare vid Migrationsverket i Skellefteå, 2009-04-23.

Intervju B, arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen i Skellefteå, 2009-04-23.

Intervju C, handläggare vid Migrationsverket i Skellefteå, 2010-10-18.

Intervju D, handläggare vid Migrationsverket i Karlskrona 2009-04-02.

Intervju E, handläggare vid Migrationsverket i Karlskrona 2010-10-26.

Intervju F, arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen i Karlskrona 2010-10-26.

Intervju G, arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen i Kristianstad 2009-12-09.

Intervju H, arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen i Kristianstad 2010-10-25.

Intervju I, handläggare vid Migrationsverket i Göteborg 2010-11-01.

Intervju J, arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen i Göteborg 2010-10-31.

Intervju K, handläggare vid Migrationsverket i Kristianstad 2010-10-25.

Intervju L, arbetsförmedlare vid Arbetsförmedlingen i Skellefteå, 2010-10-18.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2011:1** Hall Caroline och Linus Liljeberg ”En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser”
- 2011:2** Angelov Nikolay, Per Johansson, Erika Lindahl och Elly-Ann Lindström ”Kvinnors och mäns sjukskrivningar”
- 2011:3** Eliason Marcus ”Undersköterskor och sjukvårdsbiträden i kristider: inkomst- och sysselsättningseffekter av friställningar inom den offentliga sektorn under 1990-talet”
- 2011:4** Brandén Maria och Sara Ström ”För vems skull flyttar par? Kön, karriärmöjligheter och pars regionala rörlighet i Sverige”
- 2011:5** Sjögren Anna och Helena Svaleryd ”Nitlott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna”
- 2011:6** Mörk Eva ”Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?”
- 2011:7** Forslund Anders och Johan Vikström ”Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt”
- 2011:8** Eliason Marcus, Petter Lundborg och Johan Vikström ”Massuppsägningar, arbetslöshet och sjuklighet”
- 2011:9** Lundin Daniela och Martin Lundin ”Arbetsförmedlingens service och arbetsmetoder: om processtyrning i en målstyrd myndighet”
- 2011:10** Lagerström Jonas ”Vilken betydelse har arbetsförmedlare för arbetslösas framtida sysselsättning och arbetsinkomst?”
- 2011:11** Lundborg Petter, Martin Nilsson och Johan Vikström ”Hur påverkar socioekonomisk status och ålder arbetsmarknadseffekterna av olika hälso-problem?”
- 2011:12** Hanspers Kajsa och Lena Hensvik ”Konkurrens och sysselsättning – en empirisk studie av fem marknader”
- 2011:13** Lundin Martin ”Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata kompletment till Arbetsförmedlingen”
- 2011:14** Avdic Daniel och Marie Gartell ”Studietakten för högskolestudenter före och efter studiemedelsreformen 2001”
- 2011:15** Brösamle Klaus och Oskar Nordström Skans ”Rörlighet och karriärer inom statlig förvaltning”
- 2011:16** Boschini Anne, Christina Håkanson, Åsa Rosén och Anna Sjögren ”Måste man välja? Barn och inkomst mitt i karriären för kvinnor och män födda 1945–1962”

- 2011:17** Mörk Eva och Linus Liljeberg "Fattig sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun"
- 2011:18** Hallberg Daniel, Thomas Lindh och Jovan Žamac "Studieresultat för studenter med barn"
- 2011:19** Ahnlund Petra och Stina Johansson "Omvårdnadsprogrammet: genomströmning, etableringsgrad och utbildningens relevans"
- 2011:20** Persson Anna "Inkomster och fattigdom hos före detta socialbidragstagare"
- 2011:21** Nordström Skans Oskar och Francis Kramarz "Sociala kontakter och ungdomars inträde på arbetsmarknaden"
- 2011:22** Calmfors Lars, Girts Dimdins, Marie Gustafsson Sendén, Henry Montgomery och Ulrika Stavlöt "Uppfattas tjänstehandel som mindre rättvis än varuhandel? En studie av attityder till låglönekonkurrens i utrikeshandel"
- 2011:23** Persson Malin "Överströmning mellan tillfällig föräldrapenning och sjuk-skrivning – effekter av utökad kontroll av den tillfälliga föräldrapenningen"
- 2011:24** Sibbmark Kristina "Arbetsmarknadspolitisk översikt 2010"
- 2011:25** Ahmed Ali, Lina Andersson och Mats Hammarstedt "Diskriminering mot icke-heterosexuella i anställningssituationen"
- 2011:26** Hensvik Lena "Påverkar chefens kön den anställdes lön?"
- 2011:27** Grönqvist Hans och Caroline Hall "Sambandet mellan utbildning och att få barn tidigt"
- 2011:28** Liljeberg Linus och Kristina Sibbmark "Uppföljning av etableringssamtal"

Working papers

- 2011:1** Eliason Marcus "Assistant and auxiliary nurses in crisis times: earnings and employment following public sector job loss in the 1990s"
- 2011:2** Forslund Anders, Peter Fredriksson och Johan Vikström "What active labor market policy works in a recession?"
- 2011:3** Brandén Maria och Sara Ström "For whose sake do couples relocate? Gender, career opportunities and couples' internal migration in Sweden"
- 2011:4** Bergemann Annette, Marco Caliendo, Gerard J. van den Berg och Klaus F. Zimmermann "The threat effect of participation in active labor market programs on job search behavior of migrants in Germany"
- 2011:5** van den Berg Gerard J., Petter Lundborg, Paul Nystedt och Dan-Olof Rooth "Critical periods during childhood and adolescence: a study of adult height among immigrant siblings"
- 2011:6** Ridder Geert och Johan Vikström "Bounds on treatment effects on transitions"

- 2011:7** Vikström Johan, Michael Rosholm och Michael Svarer “The relative efficiency of active labour market policies: evidence from a social experiment and non-parametric methods”
- 2011:8** Carlsson Mikael och Oskar Nordström Skans “Evaluating microfoundations for aggregate price rigidities: evidence from matched firm-level data on product prices and unit labor cost”
- 2011:9** Carlsson Mikael, Julián Messina och Oskar Nordström Skans “Wage adjustment and productivity shocks”
- 2011:10** Lagerström Jonas “How important are caseworkers – and why? New evidence from Swedish employment offices”
- 2011:11** Lundborg Petter, Martin Nilsson och Johan Vikström ”Socioeconomic heterogeneity in the effect of health shocks on earnings: evidence from population-wide data on Swedish workers”
- 2011:12** Avdic Daniel och Marie Gartell “The study pace among college students before and after a student aid reform: some Swedish results”
- 2011:13** Brösamle Klaus och Oskar Nordström Skans “Paths to higher office: evidence from the Swedish Civil Service”
- 2011:14** Doblhammer Gabriele, Gerard J. van den Berg och Thomas Fritze “Economic conditions at the time of birth and cognitive abilities late in life: evidence from eleven European countries”
- 2011:15** Boschini Anne, Christina Håkanson, Åsa Rosén och Anna Sjögren ”Trading off or having it all? Completed fertility and mid-career earnings of Swedish men and women”
- 2011:16** Hallberg Daniel, Thomas Lindh och Jovan Žamac ”Study achievement for students with kids”
- 2011:17** Persson Anna “Earnings, income and poverty among welfare leavers in Sweden”
- 2011:18** Kramarz Francis och Oskar Nordström Skans “When strong ties are strong – networks and youth labor market entry”
- 2011:19** Persson Malin “Substitution between temporary parental leave and sickness absence”
- 2011:20** Meghir Costas, Mårten Palme and Marieke Schnabel “The effect of education policy on crime: an intergenerational perspective”
- 2011:21** Ahmed Ali, Lina Andersson och Mats Hammarstedt “Are homosexuals discriminated against in the hiring process?”
- 2011:22** Hensvik Lena “Manager impartiality? Worker-firm matching and the gender wage gap”
- 2011:23** van den Berg Gerard J. och Sumedha Gupta “The role of marriage in the causal pathway from economic conditions early in life to mortality”

2011:24 Grönqvist Hans och Caroline Hall “Education policy and early fertility: lessons from an expansion of upper secondary schooling”

Dissertation series

2010:1 Johansson Elly-Ann “Essays on schooling, gender, and parental leave”

2010:2 Hall Caroline “Empirical essays on education and social insurance policies”

2011:1 Hensvik Lena “The effects of markets, managers and peers on worker outcomes”