

Aktiviteter för flykting- och anhöriginvandrare inom etablerings- programmet

Pernilla Andersson Joonä

Aktiviteter för flykting- och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet^a

av

Pernilla Andersson Joona^b

2020-02-10

Sammanfattning

Under de senaste åren har ett stort antal flykting- och anhöriginvandrare kommit till Sverige. Samtidigt har tidigare forskning visat att det tar det långa tiden för gruppen att etablera sig på arbetsmarknaden. En viktig del för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden är deltagande i det så kallade etableringsprogrammet. I rapporten analyseras deltagande i olika aktiviteter inom ramen för programmet. Vad som framkommer är att en stor del av de nyanlända framförallt deltar i insatser av förberedande karaktär under programtiden. En förhållandevis liten andel tar del av arbetsmarknadsrelaterade insatser såsom arbetsmarknadsutbildning och subventionerad anställning. Vidare framkommer att det finns stora skillnader mellan män och kvinnor: kvinnor deltar i förberedande insatser under längre tid medan män i högre utsträckning tar del av arbetsmarknadsrelaterade insatser. Kvinnor gör också i högre utsträckning uppehåll i programmet på grund av föräldraledighet.

^a Författaren riktar ett tack till Nordiska Ministerrådet för finansiering av data från SCB inom ramen för projektet ”*Nordic comparative analysis of integration of refugees after completed civic integration programme*” och IFAU. Författaren är tacksam för värdefulla synpunkter från Linus Liljeberg och Olof Åslund och från seminariedeltagare på IFAU.

^b Pernilla.Andersson.Joona@sofi.su.se, Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet.

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
2	Etableringsprogrammet	5
2.1	Utformning av programmet	5
2.2	Etableringsprogrammets omfattning	7
3	Utrikes föddas arbetsmarknadsetablering.....	9
3.1	Utbudet av arbetskraft	9
3.2	Efterfrågan på arbetskraft	10
3.3	Matchning	11
4	Effekten av arbetsmarknadspolitiska insatser – tidigare forskning	12
4.1	Betydelsen av att delta i introduktionsprogram	12
4.2	Språkutbildning	15
4.3	Arbetsmarknadsutbildning.....	16
4.4	Reguljär utbildning	17
4.5	Validering	18
4.6	Subventionerade anställningar	19
4.7	Förmedlingsinsatser: betydelsen av intensitet och anordnare.....	21
5	Empirisk analys	23
5.1	Beskrivning av data och population	23
5.2	Aktiviteter inom etableringsprogrammet.....	27
5.3	In- och utflöde till etableringsprogrammet	29
6	Vilka aktiviteter deltar nyanlända i?	30
7	Samband mellan deltagande i aktiviteter och sysselsättning	43
8	Sammanfattning och diskussion	48
	Referenser	51
	Appendix A.....	57

1 Inledning

Sedan hösten 2015 då Sverige tog emot över 160 000 asylsökande har frågan om flyktingars och anhöriginvandrades arbetsmarknadsintegration hamnat högt upp på den politiska agendan. Sverige har emellertid varit ett invandringsland i årtionden och sedan mitten av 1980-talet har invandringen dominerats av flykting- och anhöriginvandring. Sverige har också sedan lång tid tillbaka fört en integrationspolitik där deltagande i introduktionsinsatser är en viktig del av integrationsprocessen. Viktiga insatser har varit språkutbildning, kurser i samhällsorientering och arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter. Den så kallade etableringsreformen, som genomfördes i december 2010, ledde till förändringar i hur insatserna organiserades. Arbetsförmedlingen tog över det samordnande ansvaret för insatserna från kommunerna och syftet var ett stärkt fokus på arbetsmarknadsdeltagande och att skapa större likvärdighet i utformningen av programmet mellan kommuner. När kommunerna själva organiserade introduktionsinsatserna var variationen stor i både utformning och effektivitet (Integrationsverket 2007).

Genomförandet av reformen var också motiverad av det faktum att arbetsmarknadsetableringen bland flykting- och anhöriginvandrare tog mycket lång tid.¹ Det uppskattades att mediantiden fram till det första jobbet var sju år (Integrationsverket 2007). Ytterligare ett syfte med reformen var således att förkorta tiden till arbete.

Under åren efter genomförandet av etableringsreformen ökade antalet asylsökande och antalet nyanlända som är berättigade att delta i etableringsprogrammet har ökat snabbt. Det totala antalet inskrivna i programmet ökade från knappt 17 300 personer 2012 till 70 270 personer 2016 (Joyce 2017). Av Arbetsförmedlingens statistik över antalet nya i etableringsprogrammet framgår det dock att inflödet sjunkit från knappt 4 500 personer i december 2016 till omkring 2 000 personer ett år senare (Arbetsförmedlingen 2018a). Det stora antalet deltagare har inneburit en utmaning för Arbetsförmedlingen, och även om de största kohorterna har lämnat programmet är det viktigt att få kunskap om hur det går på arbetsmarknaden under de kommande åren för de tidigare deltagarna. Exempelvis visar statistik att arbetslösheten är betydligt högre bland dem som kommit som flykting- och anhöriginvandrare än bland infödda. Detta gäller i synnerhet för dem med låg utbildning.

Situationen har alltså under en tid varit sådan att ett mycket stort antal nyanlända invandrare deltagit i etableringsprogrammet samtidigt som gruppen har

¹ Se t.ex. Ruist (2018) och Åslund m.fl. (2017) för tidigare analyser av flyktingars- och anhöriginvandrades sysselsättningsutveckling.

stora svårigheter att hitta arbete. Det har funnits ett antal förslag på hur sysselsättningen ska kunna öka i gruppen, särskilt bland dem med mycket låg utbildning. Förslagen kan i grova drag delas in i två kategorier: (i) åtgärder som syftar till att öka färdighetsnivån genom deltagande i utbildning och (ii) åtgärder som syftar till att öka arbetsgivarnas benägenhet att anställa personer ur gruppen genom att på olika sätt minska kostnaderna förknippade med att anställa.

Det finns omfattande forskning om individeffekter av olika arbetsmarknadspolitiska program, men kunskapen är begränsad vad gäller programmens effektivitet för flykting- och anhöriginvandrare med kort vistelsetid i invandringslandet. Det handlar dels om aktiviteter som språkutbildning och samhällsorientering men också arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter såsom arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar.

Det huvudsakliga syftet med rapporten är att göra en ingående analys av vilka aktiviteter flykting- och anhöriginvandrare i etableringsprogrammet deltar i. Avsikten är att beskriva skillnader i innehåll efter framförallt kön och utbildningsnivå. Vidare är syftet att analysera skillnader i utfall, här mätt i termer av sannolikheten att hitta ett jobb och deltagande i reguljär utbildning, efter typ av aktivitet och grupp. Frågor som analyseras är: (i) I vilken typ av aktiviteter deltar nyanlända invandrare? (ii) Finns det skillnader efter kön och utbildningsnivå vad gäller typ av aktiviteter och (iii) är olika typer av aktiviteter lika effektiva för alla grupper? En viktig del av den här studien är att utföra analysen separat för olika grupper. Tidigare forskning har hittat skillnader mellan kvinnor och män, både i resultat och innehåll i programmet (Arbetsförmedlingen 2018b; Liljeberg och Åslund 2019). Utbildning är viktigt för individers framgång på arbetsmarknaden och bland nyanlända invandrare finns det både personer med låg och hög utbildning. Därför är det också viktigt att undersöka skillnader mellan grupper med olika utbildningsnivå.

Innan etableringsreformen genomfördes var kommunerna ansvariga för att organisera introduktionsinsatser inom respektive kommun. Utformningen av insatserna kunde skilja sig åt och det fanns heller inget centralt system där deltagarnas aktiviteter dokumenterades. Detta har bland annat inneburit att få forskare haft tillgång till information kring de kommunala introduktionsinsatserna. När Arbetsförmedlingen tog över ansvaret registrerades alla nyanlända vid Arbetsförmedlingen kort tid efter att de erhållit ett uppehållstillstånd. En följd av detta har varit att det i Arbetsförmedlingens datasystem nu finns detaljerad information om deltagarnas aktiviteter inom ramen för etableringsprogrammet. Hittills har dessa data framförallt använts av Arbetsförmedlingen själva vid till exempel återslagrapporteringar till regeringen men har än så länge använts i begränsad utsträckning av forskare. Redovisningen av aktiviteter som återfinns i dessa

återrapporteringar är utförd på förhållandevis aggregerad nivå. Exempelvis redovisas andel av alla inskrivna – vid en viss tidpunkt – som deltagit i en viss insats. Förutom en uppdelning efter kön finns i återrapporteringarna ingen information kring hur deltagande i insatser samvarierar med andra bakgrundsfaktorer såsom ålder, utbildning, födelseland eller bostadsort. I denna studie har Arbetsförmedlingens information om aktiviteter inom etableringsprogrammet kopplats ihop med den detaljerade information som finns i SCB:s databas STATIV. Detta möjliggör en ingående analys av hur deltagandet i olika aktiviteter skiljer sig mellan olika demografiska grupper.

Resten av rapporten är utformad som följer. I avsnitt två beskrivs kortfattat utformningen och omfattningen av etableringsprogrammet. I avsnitt tre diskuteras, utifrån nationalekonomisk forskning, olika förklaringar till varför utrikes födda kan ha svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. I avsnitt fyra sammanfattas resultaten från tidigare forskning vad gäller hur väl olika arbetsmarknadspolitiska insatser fungerar, både generellt och för grupperna utrikes födda specifikt. I avsnitt fem beskrivs de data som använts och i avsnitt sex redovisas vilka aktiviteter nyanlända deltar i. I avsnitt sju presenteras resultaten från analysen av sambanden mellan deltagande i olika aktiviteter och utfall på arbetsmarknaden. I avsnitt åtta sammanfattas och diskuteras resultaten.

2 Etableringsprogrammet

2.1 Utformning av programmet

I december 2010 genomfördes den så kallade etableringsreformen och Arbetsförmedlingen tog över det samordnande ansvaret för etableringsinsatserna från kommunerna. Ett av syftena med reformen vara att påskynda inträdet på arbetsmarknaden och att stärka fokus på arbetsmarknadsrelaterade insatser. Ett annat syfte var att uppnå större likvärdighet mellan kommunerna. När kommunerna hade huvudansvaret kunde insatserna skilja sig åt mellan kommunerna och arbetsmarkandsetableringen kunde fungera väl i vissa kommuner och mindre väl i andra kommuner. En återkommande invändning innan reformen genomfördes var att det tog alltför lång tid innan nyanlända kom i kontakt med Arbetsförmedlingen och fick möjlighet att delta i de insatser som finns inom myndighetens ordinarie verksamhet, exempelvis arbetsmarknadsutbildning, praktik eller subventionerad anställning. Kommunernas ansvar för att organisera SFI och kurser i samhällsorientering förändrades inte i och med etableringsreformen.

Reformen innebar att alla nyanlända skulle ha ett etableringssamtal när de skrevs in vid Arbetsförmedlingen och därefter skulle en så kallad etableringsplan

upprättas. Under reformens första fyra år fanns det möjlighet för nyanlända att välja en etableringslots, det vill säga en privat aktör som skulle hjälpa till att uppnå målen i etableringsplanen. Systemet med lotsar avskaffades i februari 2015 efter omfattande kritik. Kritik framfördes bland annat i en av Riksrevisionens granskningar där det påtalades att lotsarnas ofta hade svagt arbetsmarknadsfokus, att valfrihetssystemet var svårt att tillämpa för målgruppen och att uppföljning och kontroll av lotsföretagen inte fungerat tillfredsställande (Riksrevisionen 2014).

Förutom att Arbetsförmedlingen fick huvudansvaret för introduktionsinsatserna förändrades även ersättningssystemet. Tidigare kunde kommunerna själva bestämma vilken typ av ersättning nyanlända skulle få – introduktionsersättning eller ekonomiskt bistånd – och efter reformen infördes den över landet enhetliga etableringsersättningen. Skillnaden var också att medan ersättningen från kommunerna baserades på hushållets inkomst blev etableringsersättningen individuell. En sådan förändring innebär att de ekonomiska incitamenten för den ena parten att arbeta inte påverkas av huruvida andra i hushållet har en inkomst eller inte. Syftet var att under vissa omständigheter öka de ekonomiska incitamenten för framförallt kvinnor att gå från att erhålla en ersättning till att få en arbetsinkomst.

I juni 2017 fick Arbetsförmedlingen ett nytt regeringsuppdrag om att förbättra genomförandet av etableringsuppdraget. I uppdraget poängteras att möjligheterna till utbildning som finns inom etableringen bör användas i större utsträckning. Det kan bland annat ske genom att anvisa nyanlända inom etableringsuppdraget till utbildning genom den så kallade utbildningsplikten (se avsnitt 4.4) och genom förbättrad samverkan med kommuner kring nyanländas deltagande i vuxenutbildning. Arbetsförmedlingen skulle också förbättra kartläggningen av nyanländas kompetenser och arbeta mer med vägledning, både till utbildning och arbete. Ett antal andra förändringarna av etableringslagen trädde i kraft 1 januari 2018. Dessa förändringar syftade bland annat till att minska detaljstyrningen och den administrativa bördan för handläggare på Arbetsförmedlingen. Benämningen av insatserna ändrades också. Från att tidigare ha benämnts ”etableringsuppdraget” blev nu den nya benämningen ”etableringsprogrammet”. Förändringarna gav också handläggarna större möjlighet att besluta om sanktioner i form av minskad eller indragen ersättning. Individens ansvar när det gäller etablering på arbetsmarknaden skulle också förtydligas.

2.2 Etableringsprogrammets omfattning

I Figur 1 presenteras månadsstatistik över antalet deltagare inom etableringsprogrammet för perioden januari 2016 till och med september 2019.² Här framkommer att antalet personer med en pågående etableringsplan har förändrats förhållandevis mycket under perioden. Fram till mitten av 2017 ökade antalet deltagare för att nå de hittills högsta nivåerna i juli 2017. Då deltog drygt 73 700 personer i etableringsprogrammet. Från och med december 2017 började antalet minska och i oktober 2019 deltog drygt 33 000 personer i programmet. Månadsstatistik finns också för antalet som påbörjar respektive lämnar programmet. Här framkommer att minskningen av antalet deltagare framförallt beror på ett minskat inflöde i programmet³ vilket i sin tur kan kopplas till en minskning av antalet asylsökande som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller som anhörig till flyktingar.⁴

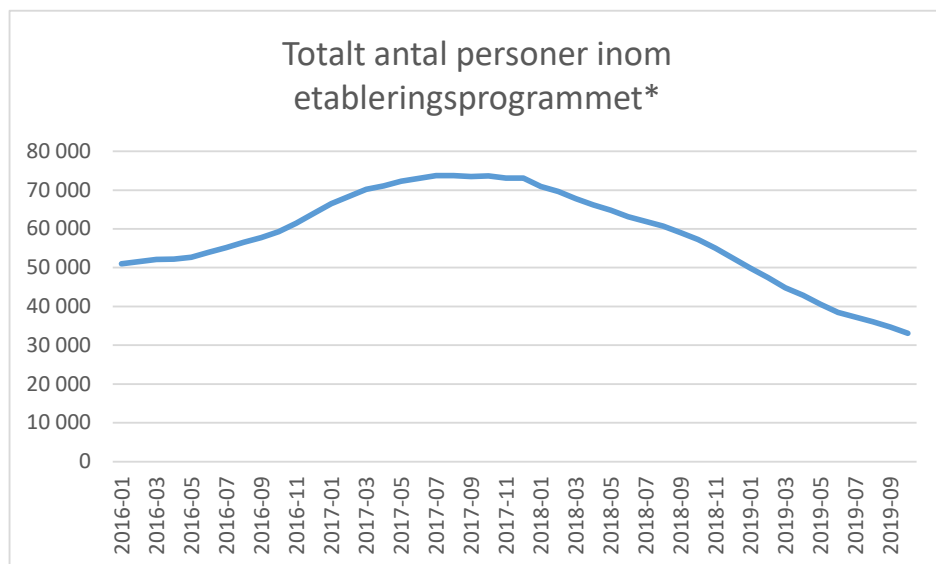
Tidsperioden som beskrivs i Figur 1 överlappar inte med den period som analyseras i denna studie. Analysen av aktiviteter baseras här på gruppen som deltog i aktiviteter under perioden 2013–2015 och bara en mindre andel deltog i aktiviteter under 2016. Men Figur 1 ger ändå en bild av hur många som deltagit och hur förändringen av antalet deltagare sett ut under de senaste åren.

² Statistiken är hämtad från Arbetsförmedlingens månadsstatistik <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/statistik-och-analyser/statistik>.

³ Denna statistik redovisas inte här men finns att tillgå via <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/statistik-och-analyser/statistik>.

⁴ Se Migrationsverkets hemsida för statistik <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Beviljade-uppehallstillstand-oversikter.html>.

Figur 1 Antal personer med pågående etableringsplan 2016–2019

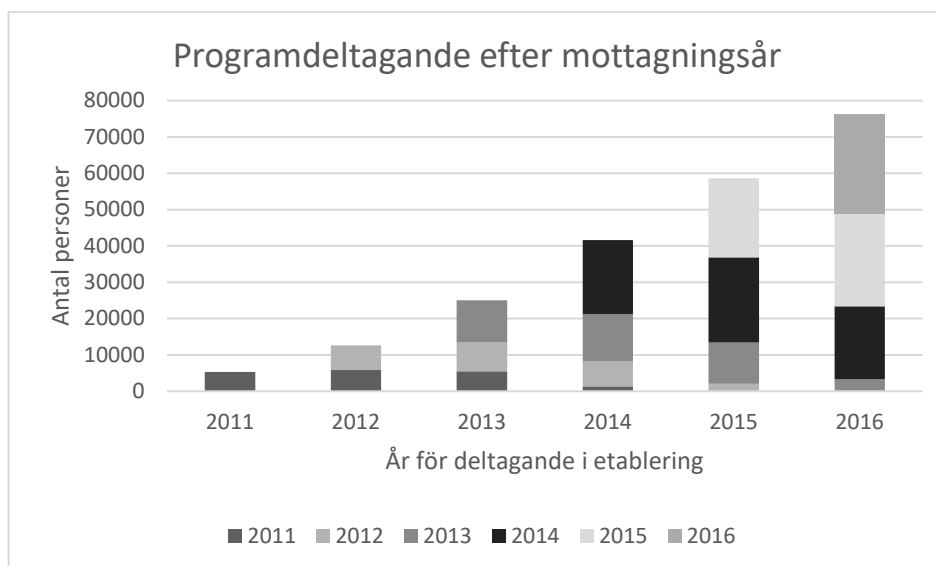


* Under perioden 2016-01 – 2017-12 summeras antal personer som har etableringssamtal och personer som ingår i etableringsuppdraget. Under perioden 2018-01 - 2019-09 summeras personer som deltar i etableringskartläggning och personer som deltar i etableringsprogrammet.

Källa: Arbetsförmedlingens månadsstatistik.

I Figur 2 presenteras också antalet personer som deltagit i etableringsprogrammet. Denna figur baseras på årsdata från STATIV snarare än månadsdata från Arbetsförmedlingen. Här finns dock möjlighet att gå tillbaka till 2011. Staplarna visar det totala antalet personer som deltagit i programmet men här redovisas också antalet uppdelat efter mottagningsår. Det gör att vi kan särskilja mellan personer som deltar under det första, andra eller tredje året efter att de bosatt sig i en kommun. Mönstret förefaller rimligt. Deltagandet för en viss kohort är på liknande nivåer under de tre första åren, med en liten tendens till att vara högst under det andra året, för att bli markant lägre under det fjärde året. Det är också intressant att se hur sammansättningen med avseende på mottagningsår ser ut för dem som deltar i programmet under ett visst år. Exempelvis framkommer att under 2016 utgjorde förstaårsdeltagarna en majoritet av hela gruppen deltagare. Den näst största gruppen var de som bosatte sig under 2015 och den tredje största gruppen var de som bosatte sig under 2014.

Figur 2 Deltagande i etableringsprogrammet enligt STATIV-data



Källa: Egna beräkningar baserade på STATIV data för perioden 2011 – 2016.

3 Utrikes föddas arbetsmarknadsetablering

Syftet med denna studie är i första hand att undersöka vilka aktiviteter nyanlända deltar i inom etableringsprogrammet. Målsättningen med deltagande i aktiviteter och insatser är att det ska leda vidare till sysselsättning eller deltagande i reguljär utbildning. Men sysselsättningen för gruppen utrikes födda generellt, och flykting- och anhöriginvandrare specifikt, är lägre än för infödda och inom national-ekonomisk forskning diskuteras ett antal olika förklaringar till varför dessa skillnader återfinns. Ofta brukar tre typer av förklaringar nämnas: utbudsfaktorer, efterfrågefaktorer och faktorer som påverkar matchningen på arbetsmarknaden. Nedan diskuteras dessa förklaringar kortfattat.⁵

3.1 Utbudet av arbetskraft

När faktorer på utbudssidan diskuteras handlar det i första hand om vilken utbildning, erfarenhet och vilka kvalifikationer den invandrade arbetskraften har men också om det finns skillnader i inställning till arbete (normer), sökaktivitet och tillgång till nätverk.

⁵ För en mer omfattande diskussion se t.ex. Eriksson (2011).

Humankapital

Utifrån tidigare forskning framkommer ett positivt samband mellan utbildning och sysselsättning – individer med högre utbildning har i regel lättare att få ett arbete. Detta gäller såväl den infödda som den invandrade befolkningen. Förväntningen utifrån tidigare forskning är att en utbildningsinvestering har en positiv effekt på chanserna till sysselsättning för den enskilda individen (se t.ex. Rooth och Åslund 2006). Generellt har kunskapskraven på svensk arbetsmarknad ökat och därmed kraven på arbetskraftens utbildning. Även arbetslivserfarenhet och kunskaper i svenska spelar en viktig roll för möjligheten att få jobb. Med tanke på strukturomvandlingen på arbetsmarknaden, från att många arbetat inom industrin till att allt fler jobb finns inom tjänstesektorn, finns det skäl att tro att kunskaper i svenska har ökat i betydelse.

Normer, sökaktivitet och nätverk

Andra faktorer av betydelse för möjligheten att få ett jobb är normer, sökaktivitet och tillgången till ett nätverk. Det finns lite stöd för att skillnader i normer och sökaktivitet mellan inrikes och utrikes födda skulle vara en förklaring till skillnader i sysselsättning (Arai m.fl., 1999). Däremot tycks skillnader i tillgång på nätverk ha betydelse då studier har visat att många arbeten förmedlas via kontakter. Behtoui (2008) studerar hur vanligt det är att utrikes födda får ett jobb via kontakter (informella metoder) jämfört med infödda, dels hur det påverkar lönen om man fått jobbet via informella kanaler. Han finner att det är mindre vanligt att utrikes födda får jobb via kontakter och att de som trots allt får jobb på detta sätt i genomsnitt får lägre löner än utrikes födda som får jobb via formella kanaler (t.ex. Arbetsförmedlingen).

3.2 Efterfrågan på arbetskraft

Förklaringar på efterfrågesidan handlar om vad som påverkar arbetsgivarnas vilja att anställa personer som har invandrat. Skäl till att arbetsgivare skulle efterfråga att anställa utrikes födda i en lägre omfattning än inrikes födda kan vara att arbetsgivaren upplever svårigheter med att bedöma och värdera utländsk utbildning eller arbetslivserfarenhet. Men det kan också handla om krav på anställningsbarhet eller diskriminering.

Krav på anställningsbarhet

Lönerna på svensk arbetsmarknad är trögrörliga, i synnerhet nedåt, och det finns lite utrymme för enskilda företag att sätta lägre löner än vad som anges i kollektivavtalen. Detta medför att företagen ställer förhållandevis höga lägsta krav på arbetskraftens produktivitet. För många nyanlända, framförallt för dem med låg

utbildning, är det svårt att nå upp till denna nivå. Som diskuterades ovan, kan ett sätt för att öka sysselsättningen i denna grupp vara att höja utbildningsnivån. Ett annat sätt skulle vara att minska kostnaderna för att anställa eller om det fanns fler jobb med låga kvalifikationskrav.⁶

Diskriminering

Ytterligare en möjlig förklaring till svårigheterna för vissa grupper utrikes födda att få ett jobb är förekomst av diskriminering. För att undersöka förekomsten av diskriminering har så kallad "correspondence testing" använts (Carlsson och Rooth 2007; Bursell 2014).⁷ Båda dessa studier finner att det förekommer diskriminering då arbetsgivaren utifrån ansökningarna bestämmer vilka som blir kallade till intervju. Dessutom finner båda studierna att diskriminering förekommer i högre utsträckning i mer lågkvalificerade yrken.

3.3 Matchning

Beträffande matchning så handlar det i stor utsträckning om på vilket sätt arbetsökande och arbetsgivare kan hitta varandra. Att matchningen inte fungerar bra kan bero på att de arbetssökande inte befinner sig på samma geografiska plats som de lediga jobben, på att arbetssökande inte får information om var de lediga jobben finns eller om att arbetsgivarna inte har information om var de kan hitta arbetssökande med rätt kvalifikationer. En annan form av obalans som skapar problem med matchningen är att arbetssökande inte har de kvalifikationer som efterfrågas av arbetsgivarna. Flera av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som diskuteras nedan kan sägas utgöra ett led i att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Ett exempel är arbetsmarknadsutbildningarna som är kortare utbildningar som syftar till att utbilda arbetssökande inom bristyrken. Hur väl olika arbetsmarknadsinsatser har fungerat diskuteras i nästa avsnitt.

⁶ Se t.ex. Calmfors m.fl. (2018) och Ek och Skedinger (2019) för en diskussion.

⁷ Denna metod innebär att forskare skickar ut fiktiva ansökningar till olika lediga jobb. Till varje jobb skickas två likvärdiga ansökningar där de sökande har samma kön, ålder, utbildning och arbetslivserfarenhet men skiljer sig åt beträffande ursprung. Detta signaleras genom att de har olika namn; ofta ett svenskklingande och ett arabisksklingande.

4 Effekten av arbetsmarknadspolitiska insatser – tidigare forskning⁸

Som nämndes ovan kan nyanlända delta i en rad olika insatser och aktiviteter inom ramen för etableringsprogrammet. Det handlar till exempel om språkutbildning, arbetsmarknadsutbildning (inklusive förberedande och orienterande utbildning), reguljär utbildning, subventionerad anställning och hjälp med att hitta arbete. Forskningen kring effekten av olika arbetsmarknadspolitiska insatser för flykting- och anhöriginvandrades arbetsmarknadsetablering är begränsad men lärdomar kan dras från forskningen kring hur olika typer av åtgärder fungerar för arbetslösa generellt.⁹ I detta avsnitt diskuteras resultaten från tidigare studier som har analyserat effekten dels av deltagande i introduktionsprogrammen generellt, dels effekten av deltagande i specifika insatser. I de flesta studier är utfallen som studeras sysselsättning och arbetsinkomster.

4.1 Betydelsen av att delta i introduktionsprogram

Som nämndes i inledningen organiseras åtgärder för nyanlända flykting- och anhöriginvandrade inom ramen för introduktionsprogram, i Sverige även kallat etableringsprogrammet. I Norge och Danmark, men även i viss utsträckning i Finland, organiseras insatserna för gruppen på liknande sätt. Detta skiljer sig till exempel från länder som Holland och Tyskland där insatserna inte är organiserade i sammanhållna program.¹⁰ Ett antal studier har utvärderat effekten på individens sysselsättningschanser av att delta i introduktionsprogrammen. Utformningen och resultaten av dessa studier sammanfattas nedan. Det bör noteras att den kontrafaktiska situationen i studierna skiljer sig något åt.¹¹ Medan studierna för Sverige och Finland utvärderar effekten av en reform av integrationsprogrammen, det vill säga det har genomförts ändringar i ett redan befintligt program, jämför den norska studien deltagande i introduktionsprogrammet med icke-deltagande. I dessa studier har indelning i undersöknings- och kontrollgrupp

⁸ Detta avsnitt bygger på Andersson Joona (2019). För tidigare översikter se t.ex. Calmfors m.fl. (2002) och Forslund och Vikström (2011).

⁹ Card m.fl. (2018) genomför en så kallad metastudie där resultaten från mer än 200 studier summeras. Generellt kan sägas att de finner att den genomsnittliga effekten på sysselsättning av att delta i arbetsmarknadspolitiska insatser är nära noll på kort sikt men blir positiv efter två till tre år. Vidare finner de att tidsprofilen tycks variera med typ av program. Ytterligare slutsatser som dras är att kvinnor och deltagare som varit långtidsarbetslösa tycks tjäna mer på att delta i olika program än andra grupper och att effekten av programdeltagande tycks vara större i lågkonjunktur.

¹⁰ Se Joyce (2017) för en jämförelse av introduktionsprogrammen i Sverige, Norge, Danmark, Tyskland och Holland.

¹¹ Med kontrafaktisk situation avses här vilken typ av program individerna skulle ha deltagit i, eller inte deltagit i, om reformerna inte skulle ha genomförts.

inte i något fall skett genom randomisering. Istället jämförs utfallet mellan de som invandrade före och de som invandrade efter en viss policyändring.

I december 2010 genomfördes den så kallade etableringsreformen i Sverige och Arbetsförmedlingen tog över det samordnande ansvaret för etableringsinsatserna från kommunerna. Kommunernas ansvar för att organisera SFI och kurser i samhällsorientering förändrades inte. Effekterna av etableringsreformen på sysselsättningen har utvärderats i en forskningsstudie där sysselsättningen bland nyanlända som deltagit i kommunala introduktionsinsatser jämförs med sysselsättningen bland nyanlända som deltagit i etableringsprogrammet (Andersson Joona m.fl. 2016). Nyanlända i studien fick uppehållstillstånd under de 11 (13) månader som föregick (följde efter) den 1 december 2010. Resultatet från en regressionsanalys visar att det efter ett år inte fanns några skillnader i sysselsättning mellan grupperna. Efter två respektive tre år återfanns små skillnader där deltagarna i etableringsprogrammet hade något högre sysselsättning: sannolikheten för sysselsättning var 1,8 procentenheter högre efter två år och 2,7 procentenheter högre efter tre år. Omräknat till procent innebär det en ökning av sysselsättningen med 5,7 respektive 7,5 procent.

En möjlig förklaring till skillnaden i sysselsättning är den tidigare lagda kontakten med Arbetsförmedlingen för deltagare i etableringsprogrammet vilket möjligen kan ha påskyndat inträdet på arbetsmarknaden. För deltagare i de kommunala introduktionsinsatserna kunde det i vissa fall ta lång tid innan nyanlända skrevs in vid Arbetsförmedlingen eftersom många kommuner fokuserade på att nyanlända skulle lära sig svenska innan de började söka arbete. En annan möjlig förklaring är förändringen av ersättningssystemet från ett system där ersättningen baserades på hushållets inkomst till ett individbaserat ersättningssystem. Denna förändring kan under vissa omständigheter ha lett till ökade ekonomiska incitament att övergå till arbete. Då studien utvärderar etableringsreformen som helhet är det svårt att dra någon slutsats kring vilken betydelse de enskilda delarna av reformen hade.

Reformen har också utvärderats av Haodong m.fl. (2019). De finner, i likhet med Andersson Joona m.fl. (2016), att deltagare i det reformerade introduktionsprogrammet hade bättre sysselsättningschanser än de som deltog i de kommunala introduktionsinsatserna. Genom att analysera skillnader i sysselsättning fram till 2016 finner Haodong m.fl. (2019) dessutom att den positiva effekten tycks förstärkas över tiden. I studien genomförs också analysen separat för män och kvinnor med olika utbildningsnivå. För män återfinns att effekten av deltagande i det reformerade programmet hade en liknande positiv effekt för alla, oavsett utbildningsbakgrund. För kvinnor återfinns en större positiv effekt bland kvinnor med högre utbildning

I Finland genomfördes en liknande reform av introduktionsprogrammet, och effekten har utvärderats av Sarvimäki och Hämmäläinen (2016). Den största förändringen av programmet bestod av ett ökat fokus på individens förutsättningar där handläggare vid den finska Arbetsförmedlingen försökte hitta den kombination av integrationsåtgärder som var bäst lämpade för varje deltagare. Huvudfokus för de nya integrationsplanerna tycks ha varit att förbättra kommunikationen mellan handläggare och deltagarna. Denna förändring skedde samtidigt som utbudet av utbildningar speciellt designade för invandrare ökade. Till exempel arrangerades mer av språkutbildningen av arbetsförmedlingen, vuxenutbildningscentra och universitet.

Reformen utvärderas genom att utnyttja en förändring av regelverket. Regelförändringen genomfördes den 1 maj 1999 men den berörde enbart invandrare som anlant till Finland efter den 1 maj 1997. För att undersöka effekten av regelförändringen jämförs alltså utfallen för dem som kom innan regelförändringen med utfallet för dem som kom efter regelförändringen. Huvudresultatet i studien är att omstruktureringen av programmet kraftigt ökade deltagarnas intäkter och minskade deras beroende av sociala förmåner under en tioårsperiod efter införandet av reformen. En möjlig förklaring till förbättringen av resultaten var att reformen verkar ha ökat tid som läggs på språkutbildning och andra typer av utbildning som är särskilt utformad för invandrare.

Kavli m.fl. (2007) gör en detaljerad analys av genomförandet och effekterna av det obligatoriska introduktionsprogrammet för nyanlända invandrare i Norge. Programmet infördes i september 2004 och för att identifiera effekten av att delta i programmet jämför författarna resultaten för flyktingar som anlände under de första två åren efter genomförandet med resultaten från tidigare kohorter som inte påverkades av reformen. Författarna diskuterar ett antal metodologiska utmaningar, till exempel skillnad i selektionen in i deltagande i programmet före och efter reformen och skillnader i allmänna arbetsmarknadsförhållanden när resultaten mäts. Även om det finns vissa metodologiska problem indikerar resultaten att arbetsmarknadsutfallet är bättre för dem som deltog i introduktionsprogrammet jämfört med dem som inte deltog.

För Danmark finns det ingen studie som undersöker den totala effekten av deltagande i introduktionsprogrammet. Det finns dock några studier som undersöker effekten av specifika förändringar inom programmet, dels införandet av obligatorisk språkundervisning för anhöriginvandrare (Rotger 2011), dels en förändring av ersättningsnivån till flyktinginvandrare som erhöll försörjningsstöd (Rosholm och Vejlin 2010). Det handlar alltså om förändringar som genom skärpta regler ska öka incitamenten för antingen anhörig- eller flyktinginvandrare att antingen lära sig språket eller hitta ett jobb fort. När det gäller effekten

av obligatorisk språkundervisning tyder resultaten på att det inte ökar arbetskraftsdeltagandet på lång sikt men har en måttligt positiv effekt på familjemigranternas inkomster efter åtta till nio år. Beträffande sänkta ersättningsnivåer tyder resultaten på att det haft en positiv effekt på sysselsättningsgraden efter två år.

4.2 Språkutbildning

Språkutbildning har sedan lång tid tillbaka utgjort en del av introduktionsinsatserna och kunskaper i värdlandets språk ses som en viktig faktor bakom en framgångsrik arbetsmarknadsetablering. Frågan är dock i vilken utsträckning språkutbildningen för utrikes födda, i första hand SFI, fungerar väl. Det har varit svårt att undersöka detta inom den empiriska forskningen då de allra flesta nyanlända deltar i SFI – det finns ingen jämförelsegrupp bestående av nyanlända som inte deltar i språkundervisning. En svensk studie undersöker dock skillnader i sysselsättning och inkomst mellan dem som deltog i SFI och icke-deltagare. Enligt studien har deltagarna initialt lägre sysselsättning, vilket troligen beror på en inläsningseffekt, men efter tio år i Sverige har de som fått språkutbildning ungefär samma inkomst men en högre sysselsättningsnivå än de som inte deltog i språkutbildningen (Kennerberg och Åslund 2010). För Norge finner Hayfron (2001) att språkutbildning förbättrar språkkunskaper för invandrare, men i motsats till förväntningarna, återfinns ingen effekt på arbetsinkomsterna. En möjlig förklaring är att språkkunskaper är viktiga för sysselsättningsmöjligheterna men inte för löner när man väl fått en anställning.

Få studier har alltså undersökt effekten på sysselsättning och inkomster av att delta i språkutbildning jämfört med att inte delta. Det finns ytterligare några studier som undersöker möjligheterna att påverka deltagarnas prestation i termer av att de lär sig språket bättre och snabbare. Utvärderingen av effekten av att införa obligatorisk språkutbildning för anhöriginvandrare i Danmark, som nämndes ovan, indikerar att det inte ökade arbetskraftsdeltagandet på lång sikt men hade en måttligt positiv effekt på inkomster efter åtta till nio år (Rotger 2011).

Ett annat sätt på vilket incitamenten att lära sig ett språk kan stärkas är genom att på något sätt belöna dem som presterar väl. Under perioden 2009–2010 genomfördes ett försök med en så kallad SFI-bonus i Sverige.¹² Försöket

¹² Deltagare i SFI kunde få en bonus på upp till 12 000 om de uppfyllde vissa krav på språkkunskaper. Möjligheten till en bonus infördes i 13 olika kommuner som tidigare hade parats ihop med var sin jämförelsekommun (förutom Stockholm som parades ihop med Uppsala, Göteborg och Södertälje). I de olika paren avgjorde sedan slumpen vilken av kommunerna som skulle bli en försöks- respektive jämförelsekommun.

utvärderades genom att undersöka effekten av bonusen dels på deltagande i SFI, dels på studieresultaten (Engdahl och Åslund 2018). I genomsnitt för alla kommunerna kunde inte någon effekt av bonusen identifieras. En fördjupad analys visade dock positiva effekter för deltagare i Stockholm. Skillnaderna mellan olika regioner gör att forskarna tolkar resultaten med viss försiktighet. SFI-bonusen infördes på nationell nivå i juli 2010 men avskaffades fyra år senare. Kritik som riktades mot bonusen var bland annat att dess utformning missgynnade studieovana deltagare.

4.3 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning (AMU) består vanligen av korta kurser med inriktning mot specifika yrken med brist på arbetskraft. Relativt få nyanlända deltar i arbetsmarknadsutbildning under tiden i etableringsprogrammet. En möjlig förklaring är att många deltar i förberedande och orienterande utbildning (FUB) under tiden i programmet och att arbetsmarknadsutbildningarna vanligen ges på svenska vilket ofta kräver förhållandevis goda språkkunskaper.

Resultaten från tidigare forskningsstudier tyder på att effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning är större på medellång och lång sikt än på kort sikt och att det på kort sikt i vissa fall även kan finnas negativa effekter (Clausen m.fl. 2009; Card m.fl. 2018). Det tycks även finnas långsiktiga positiva effekter på arbetsinkomsterna (Vikström och van den Berg 2017). Resultaten från svenska studier indikerar också att effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning på utflödet från arbetslöshet beror på vilken tidsperiod som studeras. I början av 1980-talet tycks effekterna ha varit positiva, medan effekterna tycks ha minskat eller till och med blivit negativa under 1990-talet. För deltagare i AMU under 2000-talets mitt återfinns en positiv effekt men för deltagare i AMU under perioden 2007 och framåt är resultaten sämre (Liljeberg 2016). För deltagare i början av 2000-talet återfinns en positiv effekt av arbetsmarknadsutbildning för de flesta grupperna, men effekten tycks vara starkare för lågutbildade och personer födda i ett utomnordiskt land än för personer med en starkare ställning på arbetsmarknaden. Det finns alltså skäl att tro att arbetsmarknadsutbildning på sikt skulle kunna ha en positiv effekt på övergången till arbete för nyanlända (de Luna m.fl. 2008).

Som nämndes ovan är det relativt få inom etableringsprogrammet som deltagit i arbetsmarknadsutbildning. Detta framgår till exempel av Figur 3 i denna rapport. Av figuren framgår det också att FUB är en av de insatser som nyanlända tar del av i högst utsträckning. Insatsen är också den insats som i absoluta tal har ökat mest i omfattning under de senaste åren. En möjlig förklaring är att en allt större andel av de inskrivna vid Arbetsförmedlingen tillhör grupper med en svag

ställning på arbetsmarknaden (Riksrevisionen 2016). FUB innehåller ett stort antal utbildningar som på olika sätt ska förbereda deltagarna för andra arbetsmarknadspolitiska program, utbildning eller arbete. Det kan till exempel handla om yrkesorientering, yrkessvenska, nivåtest eller motivationshöjande insatser. En granskning genomförd av Riksrevisionen visar att arbetslösa som deltagit i FUB i genomsnitt har lägre arbetsinkomster än de som varit öppet arbetslösa eller som deltagit i arbetspraktik (Riksrevisionen 2017). Dock har gruppen nyanlända exkluderats från denna studie.

Szulkin m.fl. (2013) har jämfört utfallen för individer som deltog i projekt finansierade av ESF-fonden med utfallen för individer inskrivna vid Arbetsförmedlingen som deltog i FUB. Ett problem med denna utvärdering är att fördelningen av deltagare mellan ESF-projekten och Arbetsförmedlingens ordinarie aktiviteter inte sker slumpmässigt. Det kan därför inte uteslutas att resultaten delvis förklaras av skillnader i selektion. När resultaten mäts i termer av övergångar till sysselsättning tycks deltagande i ett ESF-finansierat projekt vara mer effektivt än FUB. Författarna betonar dock att det huvudsakliga syftet med denna typ av utbildningar inte är att det ska leda till sysselsättning, utan snarare att de ska förbereda individen för fortsatt deltagande i utbildning eller praktik.

4.4 Reguljär utbildning

Utifrån ekonomisk teori är förväntningen att sysselsättningschanser, såväl som inkomster, bör öka med längden på utbildningen. Dessa samband har bekräftats i en rad empiriska studier både baserat på svensk och på internationell data. Diskussionerna som förts kring svårigheterna för flykting- och anhöriginvandrare att etablera sig på arbetsmarknaden handlar i stor utsträckning just hur man kan öka sysselsättningen bland dem med låg utbildning (se t.ex. Calmfors m.fl. 2018; Calmfors och Sánchez Gassen 2019). Som nämndes inledningsvis utgör insatser för att öka kvalifikationsnivån i gruppen en typ av möjliga policy-insatser. Men vet vi utifrån tidigare forskning något om hur effektiva sådana insatser är? I en sammanställning av forskningen på området framkommer att förhållandevis få studier har analyserat effekterna av deltagande i utbildning i vuxen ålder på sysselsättningen bland utrikes födda (Pekkarinen 2019). De tidigare studier som har analyserat effekten av deltagande i vuxenutbildning på inkomster är baserade på alla som deltagit, oavsett födelseland (Stenberg 2019). Här återfinns visserligen en positiv effekt av vuxenutbildning på inkomster men den uppstår i genomsnitt inte förrän efter tio år. Pekkarinen (2019) menar dock att det är möjligt att avkastningen på utbildning är högre för utrikes födda än för inrikes födda. Men denna fråga har ännu inte studerats i forskningen. Pekkarinen

(2019) genomför, baserat på PIAAC-data¹³, en analys av sambandet mellan vuxenutbildning och kvalifikationsnivå. Här framkommer ett positivt samband mellan utbildning och kvalifikationer och sambandet tycks vara starkare för utrikes födda. Sammantaget drar Pekkarinen (2019) slutsatsen att även om vuxenutbildning tycks leda till högre kvalifikationsnivå bland de utrikes födda vet vi som sagt lite om hur det påverkar sysselsättningschanserna.

En majoritet av deltagarna i etableringsprogrammet har förhållandevis låg utbildning. Samtidigt är det svårt att hitta jobb utan åtminstone gymnasieutbildning på den svenska arbetsmarknaden.¹⁴ Traditionellt sett har reguljär utbildning inte ingått bland introduktionsinsatserna inom ramen för etableringsprogrammet. Vuxenutbildningen, som är den skolform som många nyanlända behöver delta i är ett kommunalt ansvar. Komvux läroplan var tidigare inte utformad för att passa den målgrupp som nu utgör en majoritet av deltagarna. Att eventuellt ändra och anpassa läroplanen ligger utanför Arbetsförmedlingens ansvarsområde och inom ramen för Skolverkets kompetensområde.

I januari 2018 infördes den så kallade utbildningsplikten vilken gör det möjligt för arbetsförmedlare att anvisa nyanlända inom etableringen till utbildning vid Komvux eller folkhögskola. Utbildningsplikten omfattar personer som deltar i etableringsuppdraget och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna hitta ett arbete. Det har tidigare inte varit möjligt att anvisa arbetssökande till reguljär utbildning. En anvisning till en utbildning innebär också att det blir möjligt med sanktioner i form av minskad eller indragen etableringsersättning om individen inte deltar eller väljer att hoppa av en utbildning.

4.5 Validering

Även om det är viktigt att nyanlända med låg utbildning har möjlighet och incitament att utbilda sig inom det svenska utbildningssystemet utgör också validering och erkännande av utländsk utbildning viktiga delar av integrationsprocessen. Det kan både gälla formella och informella kvalifikationer. För nyanlända kan det vara svårt att få tillgodoräkna sig sina informella kvalifikationer. Inom ramen för etableringsprogrammet finns det dock möjlighet att delta i så kallad yrkeskompetensbedömning. Insatsen vänder sig till arbetssökande som har liten eller begränsad erfarenhet från svensk arbetsmarknad.

¹³ PIAAC står för *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* och är ett program för att bedöma och analysera kvalifikationer bland vuxna. Den största delen av programmet utgörs av en undersökning av de vuxnas kvalifikationer (*Survey of Adult Skills*). För mer information se t.ex. <https://www.oecd.org/skills/piaac/>.

¹⁴ Se t.ex. Calmfors m.fl. (2018) för en diskussion kring detta.

Det finns lite forskning kring effekterna av validering. En studie som dock undersöker detta är Brücker m.fl. (2018). Baserat på data från Tyskland finner de att utrikes födda som får sin utbildning validerad har bättre sysselsättningschanser, och även inkomstutveckling, än de som inte får sin utbildning validerad. Enligt författarna är en förklaring att de som får utbildningen validerad i högre utsträckning får jobb inom så kallade ”reglerade yrken”, det vill säga yrken som kräver någon form av licens eller legitimation, något som är möjligt bara med ett formellt erkännande av den utländska utbildningen. Dessutom framkommer det av analysen att även sannolikheten att få ett jobb i något yrke som är tillgängligt också utan formellt erkännande av utbildningen, ökar om validering sker.

4.6 Subventionerade anställningar

I tidigare studier av effekten av subventionerade anställningar återfinns att insatser som i stor utsträckning liknar reguljär anställning, till exempel subventionerade anställningar, är de mest effektiva när det gäller övergången till arbete bland arbetslösa. Detta resultat återfinns också när man mer specifikt studerar effekten av olika insatser för nyanlända och utrikes födda (Kvinge och Djuve 2006, Svantesson och Aranki 2006, Clausen m.fl. 2009, Hardoy och Zhang 2010, Heinesen m.fl. 2013, Butschek och Walter 2014). En nackdel med subventionerade anställningar är dock att de kan ha avsevärda undanträngningseffekter, det vill säga att arbetsgivare väljer att anställa någon med stöd istället för att anställa någon utan stöd. Sådana undanträngningseffekter är dock ett mindre problem om stöden riktas till dem som står långt ifrån arbetsmarknaden, till exempel nyanlända eller långtidsarbetslösa. Anledningen är att arbetsgivare i mindre grad förväntas ersätta ordinarie arbetskraft med arbetstagare med en svag ställning på arbetsmarknaden.¹⁵

Butschek och Walter (2014) utför en metaanalys och sammanställer 93 estimat från 33 olika empiriska studier kring hur effektivt olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser fungerar för utrikes födda. Forskarna finner positiva effekter enbart av sysselsättningsstöd och drar slutsatsen:

"I nuläget tycks det bara vara anställningsstöd som är en fungerande åtgärd för att öka sysselsättningsgraden bland invandrare" (s.14).

Vidare dras slutsatsen att anställningsstöd inte används i särskilt hög grad för utrikes födda och att det därmed borde finnas utrymme för att öka användningen av subventionerade anställningsstöd och på så sätt förbättra integrationen på

¹⁵ Se t.ex. Forslund (2018) för en diskussion kring undanträngningseffekter.

arbetsmarknaden. Både Clausen m.fl. (2009) och Heinsen m.fl. (2013) som undersöker effekt av subventionerade anställningar för utrikes födda i Danmark drar samma slutsats.

En fråga som har diskuterats flitigt under de senare åren är varför arbetsgivarnas efterfrågan på att anställa med stöd varit förhållandevis låg, speciellt med tanke på den höga subventionsgraden.¹⁶ För att öka kunskapen om vad som påverkar arbetsgivarnas vilja att anställa någon med hjälp av ett stöd, har ett antal enkätundersökningar genomförts (Behrenz m.fl. 2015; Arbetsmarknads-ekonomiska rådet 2017, Calmfors m.fl. 2018). Här framkommer att runt en femtedel av de arbetsgivare som inte har anställt med stöd inte har känt till möjligheten. Av svaren på en hypotetisk fråga om vad som skulle få arbetsgivare som inte har anställt med stöd att göra det, framkommer möjligheten till en provperiod innan beslut om anställning med stöd som den viktigaste faktorn. Det kunde handla om att antingen Arbetsförmedlingen eller ett bemanningsföretag skulle ha arbetsgivaransvaret under provperioden. Resultaten från dessa undersökningar pekar alltså på att det i första hand inte är en ytterligare sänkning av kostnaden, i form av ökad subventionsgrad, som skulle leda till ökad efterfrågan. Snarare handlar det om att arbetsgivaransvaret, åtminstone initialt, tas av någon annan än kundföretaget. Detta är alltså liknande lösningar som de som bemanningsföretagen erbjuder.¹⁷

Resultaten som diskuteras ovan gäller subventionerade anställningar inom den privata sektorn. När det gäller subventionerade anställningar inom offentlig sektor är resultaten inte lika positiva. Till exempel konstaterar Card m.fl. (2018) att sysselsättningsprogram inom den offentliga sektorn har försumbara eller till och med negativa effekter oavsett om effekterna mäts på kort eller lång sikt.

¹⁶ År 2018 slogs ett antal olika lönesubventioner samman till en – introduktionsjobb. Introduktionsjobben ersätter särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd, traineejobb (brist och välfärd) samt instegsjobb. Yrkesintroduktionsanställning samt nystartsjobb finns dock även fortsättningsvis kvar. Extratjänsterna, i vilka deltagandet var högt under perioden 2016–2018, fick i budgeten från december 2018 minskade anslag. Inflödet till extratjänsterna upphörde därmed. Anslag till moderna beredskapsjobb försvann också i samband med den ovan nämnda budgeten. Subventionsgraden för introduktionsjobben är 80 % upp till en lön på 20 000 kr i månaden. För nystartsjobb gäller att arbetsgivaren kan få en ersättning på 1,2 eller 2,5 gånger arbetsgivaravgiften beroende på bland annat den arbetssökandes ålder och på hur lång tid hen varit arbetslös. För en mer ingående beskrivning av anställningsstöden se Arbetsförmedlingen (2018c).

¹⁷ Förslag på hur detta skulle kunna organiseras i praktiken har bland annat förts fram i utredningen om matchningsanställningar från 2015 (A2014:D 2015). Förslaget innebar att arbetssökande skulle vara anställda hos en matchningsaktör med arbetsgivaransvar för att sedan utföra arbetet hos ett kundföretag som betalar matchningsaktören för tjänsten. Flertalet remissinstanser som yttrade sig var positiva till förslaget (Lago och Gartell 2018). Arbetsförmedlingen menade dock i sitt yttrande att förslaget inte var genomförbart då det var i konflikt med EU:s statsstödsregler (Arbetsförmedlingen 2015). Förslaget har ännu så länge inte implementerats.

Detta resultat stämmer också överens med vad Clausen m.fl. (2009) finner för Danmark.

4.7 Förmedlingsinsatser: betydelsen av intensitet och anordnare¹⁸

De flesta arbetssökande tar del av förmedlingsinsatser någon gång under en arbetslöshetsperiod. Det kan därför vara svårt att utvärdera effekten av förmedlingsinsatser generellt. Men det finns studier som dels undersöker om skillnader i intensitet påverkar utfallet, dels effekten av i vems regi förmedlingen bedrivs. Nedan görs en sammanfattning av forskningen på dessa områden med fokus på resultaten för utrikes födda.

I Sverige har det gjorts två försök med intensifierad stöd- och matchningshjälp som riktar sig till utrikes födda som också utvärderats. Det så kallade SIN-försöket innebar ett försök med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare. Utvärderingen av försöket visar på en ökad övergång från arbetslöshet till arbetspraktik och ett ökat flöde från praktik till arbete (Åslund och Johansson 2011).

Under perioden oktober 2006 till juni 2008 genomfördes en försöksverksamhet för vissa grupper av nyanlända invandrare där deltagare i försöket i första hand fick mer stöd och hjälp i sitt jobbsökande än vad en jämförelsegrupp fick. I detta försök fördelades nyanlända slumpmässigt mellan deltagande och jämförelsegrupp. Resultatet från en utvärdering av försöket indikerar att det fanns en positiv effekt på sannolikheten att vara sysselsatt. Effekter återfinns dock endast för män och inte för kvinnor (Andersson Joona och Nekby 2012).

Det finns ett antal ytterligare studier som undersöker effekten av intensifierad stöd- och matchningshjälp på ett större urval av arbetslösa, inte bara utrikes födda. I en studie av Hägglund (2009) fördelades arbetssökande slumpmässigt mellan en deltagargrupp och en jämförelsegrupp. Studiens huvudresultat var att det finns en positiv effekt av den intensifierade sökhjälp som framförallt visar sig genom att förkortade arbetslöshetstider.

Under 2015 genomfördes ett annat försök med förstärkta förmedlingsinsatser vid 72 förmedlingskontor i Sverige (Cheung m.fl. 2019). Hälften av kontoren valdes slumpmässigt ut till försökskontor, där hälften av de nyinskrivna slumpades till att ta del av utökade förmedlingsinsatser i form av extra möten med en arbetsförmedlare. Arbetssökande vid dessa kontor som inte fick utökade förmedlingsinsatser fick ta del av den ordinarie verksamheten på respektive kontor. I de 36 återstående kontoren erbjöds inga extra insatser. I likhet med

¹⁸ För en mer detaljerad beskrivning av forskningen på detta område se Andersson Joona (2018).

tidigare studier framkommer att förstärkta förmedlingsinsatser leder till att de som får ta del av insatsen lämnar arbetslösheten snabbare. Förmedlingsinsatserna ledde dock inte bara till positiva effekter för dem som deltog utan även till betydande undanträngning för dem som inte deltog. När försökets nettoeffekt beräknas, det vill säga när hänsyn tas till både de positiva effekterna och de negativa undanträngningseffekterna, framkommer att den totala effekten av försöket är positiv. Författarna drar därmed slutsatsen att intensivare förmedlingsinsatser hos Arbetsförmedlingen leder till lägre arbetslöshet, även när hänsyn tas till undanträngningseffekter. I rapporten genomförs också beräkningar av effekten på arbetslöshet samt kostnader för ett fullskaligt införande av förstärkta förmedlingen. Beräkningarna tyder på att insatsen skulle bidra till en lägre arbetslöshet och att det dessutom skulle vara självfinansierande eftersom de extra kostnaderna för den intensifierade förmedlingen skulle vägas upp av minskade kostnader för arbetslöshetsersättning.

I Danmark genomfördes ett försök med att erbjuda långtidsarbetslösa som erhöll försörjningsstöd intensifierad sök- och matchningshjälp. Målet var att deltagarna skulle bli ekonomiskt självförsörjande. Individer i målgruppen fördelades slumpmässigt mellan deltagande och en jämförelsegrupp. Utvärderingar av försöket visar att denna typ av hjälp inte hade någon effekt på sannolikheten att bli självförsörjande (Rosholm och Svarer 2009; Brodersen 2014).

Sammanfattningsvis visar resultaten från de svenska studierna på en positiv effekt av intensifierad sök- och matchningshjälp på möjligheten att få ett jobb. Det kan dock noteras att studierna av Clausen m.fl. (2009), Heinesen m.fl. (2013) och metaanalysen som utförts av Butschek och Walter (2014) inte hittar någon effekt av sök- och matchningshjälp i allmänhet på övergången från arbetslöshet till sysselsättning.

En relaterad fråga är om intensifierat stöd bäst ges av offentliga eller privata aktörer. Tidigare studier visar att arbetssökande som får hjälp av en privat aktör deltar i fler aktiviteter och är mer nöjda än deltagare som Arbetsförmedlingen ansvarar för (Liljeberg m.fl. 2012; Bennmarker m.fl. 2013). Även om det inte finns någon skillnad i jobbchanserna för hela gruppen arbetslösa, tycks privata aktörer vara bättre på att hjälpa invandrare (Bennmarker m.fl. 2013). En möjlig förklaring till detta är att det framförallt är utrikes födda som kan dra fördel av det extra stödet på grund av bristen på nätverk på den svenska arbetsmarknaden. Andra studier av effekten av privata arbetsförmedlare på sysselsättning visar till exempel att högutbildade inte tycks få bättre jobbchanser (Rehwald m.fl. 2017).

Forskningsresultat av detta slag kan ha bidragit till att Alliansregeringen 2010 införde *lotssystemet* inom etableringsuppdraget där nyanlända kunde välja en

lots för att få stöd och hjälp. Lotssystemet innebar stor frihet vad gäller lotsföretagens möjlighet att etablera sig på marknaden och vilken målgrupp de valde att arbeta med. Systemet innebar också att nyanlända hade möjlighet att själva välja lots.¹⁹ Ersättningen till lotsarna skulle dels baseras på antalet nyanlända som rekryterades och behölls, dels på i vilken utsträckning de gick vidare till sysselsättning eller reguljär utbildning. En genomgång av systemet visar att det fanns små skillnader i övergången till arbete eller utbildning mellan olika aktörer (Sibbmark m.fl. 2016). En förklaring till små skillnader i utfall kan vara att lotsarna endast i liten utsträckning ägnade sig åt att stödja arbetsmarknads-etablering utan fokuserade mer på socialt stöd. När systemet infördes fanns en förhoppning om att nyanlända skulle välja de mer framgångsrika lotsarna och att mindre effektiva företag på så sätt skulle konkurreras ut. Det tycks inte ha fungerat på detta sätt och systemet utvecklades under våren 2015.

5 Empirisk analys

Ovan sammanfattades resultaten från tidigare forskning vad gäller sambandet mellan deltagande i olika utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser och övergången från arbetslöshet till sysselsättning. I den resterande delen av rapporten studeras dels i vilken utsträckning nyanlända inom etableringsprogrammet tar del av olika aktiviteter och insatser, dels hur deltagandet i dessa samvarierar med utfall på arbetsmarknaden.

5.1 Beskrivning av data och population

För att analysera nyanlända flyktingars- och anhöriginvandrades deltagande i aktiviteter har registerdata från databasen STATIV använts. STATIV är en databas som först togs fram av Integrationsverket, men som sedan Integrationsverkets nedläggning 2007 förvaltas av Statistiska Centralbyrån (SCB). Data innehåller information hämtade från den så kallade LISA-databasen, men också information från Migrationsverket som till exempel grund för bosättning och flyktingkategori. STATIV omfattar hela Sveriges befolkning men i denna studie har populationen begränsats till flyktinginvandrare och anhöriga till flyktingar som mottagits i en kommun år 2013. Eftersom urvalet baseras på mottagningsår innebär det att personer kan ha vistats i Sverige under en tid innan, antingen som asylsökande och/eller som boende i ett av Migrationsverkets asylboende i väntan på att bli kommunplacerade. Det finns flera skäl till att just denna kohort har valts. För det första finns det bara data om deltagande i

¹⁹ Se Sibbmark m.fl. (2016) för en utförlig genomgång av lotssystemet.

aktiviteter för dem som kom efter genomförandet av etableringsreformen i december 2010. För perioden innan – när kommunerna var huvudansvariga för introduktionsinsatserna – finns inte denna typ av information. För det andra var flykting- och anhöriginvandringen förhållandevis låg under de första åren efter reformens genomförande (se **Tabell 1** för en beskrivning av grupperna som kom respektive år), men år 2013 hade många av de som kommit från Syrien påbörjat etableringsprogrammet och det totala antalet nyanlända började öka. Data har funnits tillgänglig fram till 2016 vilket innebär att ett tredje skäl till att fokusera på 2013-års kohort är att uppföljningstiden inte blir orimligt kort. Detta innebär att vi kan studera de aktiviteter nyanlända deltog i under de tre första åren (2013, 2014, 2015) samt utfall efter fyra år (2016).

För att analysera vilka aktiviteter som nyanlända inom etableringsprogrammet tar del av under de år de är inskrivna i programmet har data från Arbetsförmedlingens databas Datalagret matchats till individuppgifter i STATIV.

Vilka grupper är det som har kommit som flykting- och anhöriginvandrare till Sverige under de senaste åren? I Tabell 1 presenteras deskriptiv statistik för kohorterna som kom till Sverige under perioden 2013 till 2016. Mellan 2012 och 2013 ökade invandringen från Syrien kraftigt och 2013 utgjorde denna grupp nära 44 procent av alla som kom som flykting- och anhöriginvandrare. Denna andel hade 2016 ökat till närmare 67 procent. Sedan 2014 har den näst största gruppen bestått av personer födda i Eritrea. Antalet flykting- och anhöriginvandrare har ökat successivt för varje år och under 2016 mottogs nästan 36 400 personer i landets kommuner. Här bör poängteras att majoriteten av de som kom som asylsökande under hösten 2015 ännu inte finns med i datamaterialet. För att ingå i SCB:s register över totalbefolkningen krävs att en person är folkbokförd i en kommun och på grund av förhållandevis långa handläggningstider hos Migrationsverket är det sannolikt att många av de som sökte asyl under slutet av 2015 och senare beviljades uppehållstillstånd, folkbokfördes i en kommun först under 2017.

Tabellen visar även hur sammansättningen av grupperna som kommit under perioden skiljer sig åt med avseende på ett antal bakgrundsfaktorer. Medelåldern har under hela perioden varit runt 33 år och de största åldersgrupperna är de mellan 20 och 29 samt de mellan 30 och 39. Den åldersgruppen i vilken lägst andel nyanlända kommer är i åldersgruppen 50 och 55 år. Med något undantag har runt 60 procent av de som kommit under hela perioden varit gifta och runt 30 procent har barn mellan 0 och 6 år, det som här benämns ”små barn”. Sedan 2011 har den största gruppen utgjorts av personer med högst grundskoleutbildning medan gruppen med eftergymnasial utbildning har utgjort runt en

tredjedel av de nyanlända. Det innebär att många, men långt ifrån alla, nyanlända har förhållandevis låg utbildning och det är framförallt denna grupp som i debatten lyfts fram som gruppen med störst svårigheter att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden (se t.ex. Calmfors m.fl. 2018).

När det gäller bosättningen så bosatte sig mellan 38 och 46 procent i ett storstadsområde. Andelen var något lägre under 2014 och 2015 jämfört med de övriga åren. Fördelningen mellan storstadsområdena har varierat något över åren men andelen som bosatt sig i Malmöregionen har ändå varit högre än i andra storstadsregioner i förhållande till dess befolkning. Exempelvis bosatte sig 16 procent av de nyanlända i Malmöregionen år 2015 medan 12,6 procent av de nyanlända bosatte sig i Stockholmsregionen.

I Sverige har nyanlända stor möjlighet att på egen hand välja var de vill bosätta sig och redan under asyltiden finns det möjlighet att ordna eget boende (EBO). De som inte kan eller vill ordna eget boende får hjälp av Migrationsverket och Arbetsförmedlingen att finna ett anläggningsboende (ABO). Av variabeln ”flyktingkategori” framgår hur stor andel nyanlända som ingår i grupperna med ABO och EBO samt andelen anknytningar (anhöriga) och andelen kvotflyktingar. Det finns vissa variationer över tiden men generellt är EBO-gruppen störst. Under 2014 och 2015 ingick nära 70 procent av de nyanlända i denna kategori.

I slutet av Tabell 1 visas andelen som deltagit i etableringsprogrammet i respektive kohort. Nyanlända ska skrivas in i programmet kort tid efter bosättning i en kommun men det kan finnas skäl att skjuta upp deltagande, till exempel på grund av föräldraledighet. För åren till och med 2015 hade runt 80 procent av respektive kohort påbörjat deltagande redan under det första året. År 2016 var andelen något lägre men det kan möjligen förklaras av att ett ökat tryck på Arbetsförmedlingen och kommunerna i och med den stora flyktingvågen under hösten 2015. I den empiriska analysen nedan är fokus på de personer som deltagit i programmet och i avsnitt 5.3 görs en jämförelse mellan dem som deltar och dem som inte deltar. Där framgår till exempel att det i kohorten som kom 2013 är 6,5 procent som inte deltagit i programmet alls under åren fram till 2016.

Tabell 1 Flykting- och anhöriginvandrare, 20–55 år. Alla variabler redovisas för mottagningsåret

Kohort ^a	2012	2013	2014	2015	2016
Kvinna	46,7	48,2	39,5	40,8	39,6
Ålder (år)	32,9	33,7	33,7	32,9	32,6
Åldersgrupp					
20–29	42,7	38,7	38,8	42,5	26,0
30–39	34,3	34,9	34,2	33,4	40,3
40–49	17,1	20,2	20,6	18,5	22,2
50–55	6,0	6,3	6,5	5,7	11,5
Gift	58,0	61,3	61,2	59,2	54,8
Barn 0–6 år	27,6	33,1	28,3	26,5	26,2
Utbildningsnivå					
Grundskola	45,7	42,1	37,5	40,2	34,4
Gymnasium	19,3	19,0	20,7	21,4	21,3
Eftergymnasial	22,3	28,2	36,2	32,3	34,4
Ingen information	12,8	10,7	5,7	6,1	9,9
Bostadsregion					
Stockholm	18,7	17,8	12,6	11,6	16,7
Göteborg	10,9	10,0	12,5	11,9	13,2
Malmö	16,2	17,4	16,0	14,3	16,3
Övriga Sverige	54,3	54,8	59,0	62,2	53,8
Födelseland					
Afghanistan	13,1	8,0	5,1	3,6	2,2
Eritrea	10,7	9,4	11,5	20,8	12,0
Iran	7,0	5,3	2,8	1,4	1,7
Irak	6,8	2,7	1,7	2,2	2,8
Somalia	21,1	16,7	4,8	3,4	2,9
Syrien	21,7	43,5	62,2	57,4	66,8
Övriga	19,6	14,4	11,9	11,2	11,6
Flyktingkategori					
Kvotflyktingar	9,2	5,8	3,6	3,2	2,2
ABO	29,7	16,9	10,5	9,1	24,7
Övriga	2,5	2,0	1,3	1,3	1,7
Anhöriga	13,2	17,0	14,6	18,9	12,2
EBO	45,3	58,5	70,0	67,6	59,2
Deltagande i etableringsprogrammet					
Antal individer	8 623	14 280	24 763	27 065	36 392

^a Här avser kohort den grupp som kommunplacerades under ett visst år. Detta kan skilja sig från t.ex. invandringsår.

5.2 Aktiviteter inom etableringsprogrammet

När nyanlända skrivs in vid Arbetsförmedlingen tas en så kallad etableringsplan fram. Av planen framgår vilka aktiviteter eller insatser som personen ska delta i för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Planen är individuell, så vilken typ och kombinationer av aktiviteter som en person deltar i varierar. Det finns ett stort antal olika aktiviteter som Arbetsförmedlingen erbjuder. I Arbetsförmedlingens egen återrapportering till regeringen grupperas aktiviteterna i de åtta huvudgrupper som beskrivs i den första kolumnen i Tabell 2. Inom var och en av dessa åtta huvudgrupper ingår sedan ett antal mer specifika aktiviteter. Exempel på dessa aktiviteter ges i den andra kolumnen. Aktiviteterna presenteras i Tabell 2 i samma ordning som i Arbetsförmedlingens återrapporteringar till regeringen.

Inom den större gruppen ”Arbetsmarknadspolitiska program” ingår till exempel arbetspraktik, förberedande eller orienterande utbildning (FUB) och arbetsmarknadsutbildning och i gruppen ”Arbetsförberedande insatser” ingår till exempel hälsofrämjande aktiviteter, sociala aktiviteter och validering. En kategori av aktiviteter benämns ”Hinder” vilket innebär att deltagare, av olika skäl, tillfälligt är förhindrade att delta i insatserna. Nedan beskrivs denna kategori mer ingående men ett intressant resultat är att kvinnor i långt större utsträckning tillfälligt är förhindrade att delta på grund av föräldraledighet.

I STATIV-databasen finns information om de åtta huvudgrupperna men inte information om vilka aktiviteter inom huvudgrupperna nyanlända deltagit i. Denna information finns dock att tillgå på individnivå i Arbetsförmedlingens Datalager och det är denna variabel (Aktivitetstyp) som analyseras mer ingående nedan. I STATIV finns data årsvis för individerna medan data från Arbetsförmedlingen är mer av så kallad händelsedata – det finns information om varje händelse oavsett när den inträffar.

Information om erhållande av etableringsersättning kommer från STATIV och indikerar om en individ erhållit denna form av ersättning någon gång under det aktuella kalenderåret. Det innebär att en person definieras som deltagare om hen deltagit i programmet någon gång under det aktuella året. Det behöver dock inte innebära att alla personer deltagit under hela året. Att inte hänsyn tas till exakt start- och slutmånad i programmet innebär i viss utsträckning en begränsning av analysen men för studiens huvudsakliga syfte – att beskriva vilka aktiviteter nyanlända deltar i och jämföra deltagande mellan olika grupper – bedöms denna avgränsning vara ett mindre problem.

Analysen av deltagande i aktiviteter görs uppdelat på det första, andra och tredje året i programmet. Det första året motsvarar det år personen kommunplaceras, i detta fall 2013, det andra året är 2014 och det tredje året är 2015. Även

om det finns variationer i start- och slutmånad inom respektive år framgår det av Tabell 3 att majoriteten av individerna i kohorten erhöll etableringsersättning under dessa tre åren – 81 procent under det första året, 90 procent under det andra året och 79 procent under det tredje året. Under det fjärde året deltog bara 21 procent i gruppen i någon insats inom ramen för etableringsprogrammet.

Analysen avgränsas till att svara på följande frågor:

- (i) Vilka aktiviteter har de nyanlända deltagit i någon gång under det första, andra och tredje året?
- (ii) Hur har deltagande i aktiviteter utvecklats över tiden, det vill säga, vilka aktiviteter är mer vanligt förekommande under det första året och vilka aktiviteter är vanligare under det andra och tredje året?
- (iii) Hur samvarierar deltagande i olika typer av insatser med sannolikheten att vara sysselsatt eller delta i reguljär utbildning under det fjärde året? Analyserna genomförs separat för män och kvinnor och för deltagare med olika utbildningsnivå.

Tabell 2 Gruppering av aktiviteter

Aktivitet i etableringsplanen - huvudgrupper Källa: STATIV	Exempel på aktiviteter som ingår i de olika huvudgrupperna ²⁰ . Källa: Arbetsförmedlingens Datalager
Arbetsmarknadspolitiska program	Arbetspraktik Förberedande eller orienterande utbildning Stöd till start av näringsverksamhet Upphandlad arbetsmarknadsutbildning
Arbetsförberedande insatser	Arbetsförberedande aktivitet Hälsöfrämjande aktivitet Sociala aktiviteter inför arbete Söka arbete Validering
Samhällsorientering	
Studier i svenska	SFI A-D SFI Yrkesintegrerad Svenska för akademiker
Hinder	Medverka i revidering av etableringsplan p.g.a. Förhindrad Föräldraledig Sjuk
Anställning	Instegsjobb Nystartsjobb Osubventionerat arbete inom etableringsplan Yrkesintroduktionsanställning
Övriga studier	Vuxenutbildning
Övriga aktiviteter	Kompletterande aktör Traineejobb

²⁰ För en fullständig förteckning över vilka aktiviteter som ingår se Arbetsförmedlingen (2017). <https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.143e17a81630ed8beb77d372/1525760570393/arsrapport-aktiviteter-etableringsuppdraget-2017.pdf>.

5.3 In- och utflöde till etableringsprogrammet

Innan en mer ingående analys av deltagandet i olika aktiviteter görs, kan det vara intressant att beskriva hur deltagandet i själva etableringsprogrammet ser ut. Som framgår av Tabell 1 deltog omkring 80 procent av nyanlända flykting- och anhöriginvandrare i åldersgruppen 20 till 55 år i etableringsprogrammet. Av föreskrifterna för etableringsprogrammet framgår det att alla nyanlända med en arbetskapacitet motsvarande minst 20 procent av en heltidstjänst ska delta i programmet. Eftersom det också är så att den som deltar erhåller etableringsersättning under tiden i programmet är förväntningen att alla som kan delta också deltar i programmet. I Tabell 3 nedan visas andelen av alla i åldern 20–55 år som mottogs i en kommun 2013 som erhållit etableringsersättning och därmed deltagit i etableringsprogrammet, under respektive år. Under första året hade drygt 81 procent erhållit etableringsersättning och 19 procent hade det inte. Av de 19 procenten var det drygt 60 procent som hade ersättning under 2014 och 2015. Bland dem som deltog i programmet under 2013 och/eller 2014 hade nära 80 procent lämnat programmet fram tills 2016.

Av hela kohorten är det 6,5 procent, eller drygt 880 personer, som inte deltog i etableringsprogrammet någon gång under hela fyraårsperioden. Vid en jämförelse mellan deltagare och icke-deltagare är förväntningen att gruppen icke-deltagare både kan bestå av personer med större svårigheter att etablera sig än deltagare, till exempel på grund av sjukdom, och personer som lättare kan finna arbete och bli självförsörjande och av det skälet valt att inte delta i programmet. I Tabell A1 redovisas skillnader mellan grupperna med avseende på ett antal bakgrundsfaktorer. En av de tydligare skillnaderna mellan deltagare och icke-deltagare är andelen som är sysselsatta under de olika åren. Sysselsättning definieras här som att personen var sysselsatt i november respektive år. Redan under 2013 var 36 procent av icke-deltagarna sysselsatta jämfört med 3,8 procent av dem som deltog i etableringsprogrammet. Att vara sysselsatt innebär att det inte finns något behov på kort sikt för individen att delta i programmet. En annan tydlig skillnad är att andelen för vilken det fattas information om högsta uppnådda utbildning är högre bland icke-deltagare. En möjlig förklaring är att de inte varit i kontakt med Arbetsförmedlingen för inskrivning i programmet och att informationen om utbildning därmed inte har samlats in. Ytterligare en skillnad är att andelen bosatta i Stockholms län är betydligt högre bland icke-deltagare. Beträffande kön, ålder, civilstånd och andelen med små barn är grupperna förhållandevis lika. Av denna enkla genomgång kan dels konstateras att de allra flesta nyanlända deltar i etableringsprogrammet, dels att de som inte deltar tenderar att vara personer som fått arbete på egen hand snarare än personer som står så långt ifrån arbetsmarknaden att de inte kan delta. Det ska dock

poängteras att gruppen som ingår i analysen består av de upp till 55 år och det är möjligt att gruppen icke-deltagare är större bland dem som är äldre.

Tabell 3 In- och utflöde till och från etableringsprogrammet bland nyanlända flykting- och anhöriginvandrare som mottogs i en kommun 2013.

	2013	2014	2015	2016
Etablering	81,4	89,8	78,6	20,8
Ej etablering	18,6	10,2	21,5	79,2
Antal observationer				13 737
Om etablering 2013	-	2014	2015	2016
Etablering		96,5	82,7	13,8
Ej etablering		3,5	17,4	86,2
Antal observationer				11 185
Om ej etablering 2013		2014	2015	2016
Etablering		60,6	60,6	51,8
Ej etablering		39,4	39,4	48,2
Antal observationer				2 552
Om etablering 2014	-	-	2015	2016
Etablering			85,6	21,3
Ej etablering			14,4	78,7
Antal observationer				12 341
Om ej etablering 2014	-	-	2015	2016
Etablering			16,6	16,4
Ej etablering			83,5	83,6
Antal observationer				1 396

Sammanfattningsvis tycks det alltså vara så att drygt 95 procent av nyanlända i ålder 20–55 år deltar i etableringsprogrammet någon gång under de tre första åren. Under det första året deltar drygt 80 procent och andelen ökar till nära 90 procent under det andra året. Om motsvarande beskrivning som i Tabell 3 görs uppdelat för män och kvinnor framkommer att en högre andel kvinnor påbörjar deltagande i programmet senare medan en högre andel män påbörjar deltagandet redan under det första året.²¹

6 Vilka aktiviteter deltar nyanlända i?

Totalt finns det drygt 45 olika aktiviteter som nyanlända kan delta i, men deltagandet är mycket lågt i vissa av dem. Sammanställningen nedan fokuserar på 15 av de mer vanligt förekommande aktiviteterna. Genomgången fokuserar i första hand på skillnader över tid, det vill säga mellan det första, andra och tredje året, och på skillnader mellan män och kvinnor och efter utbildningsnivå.

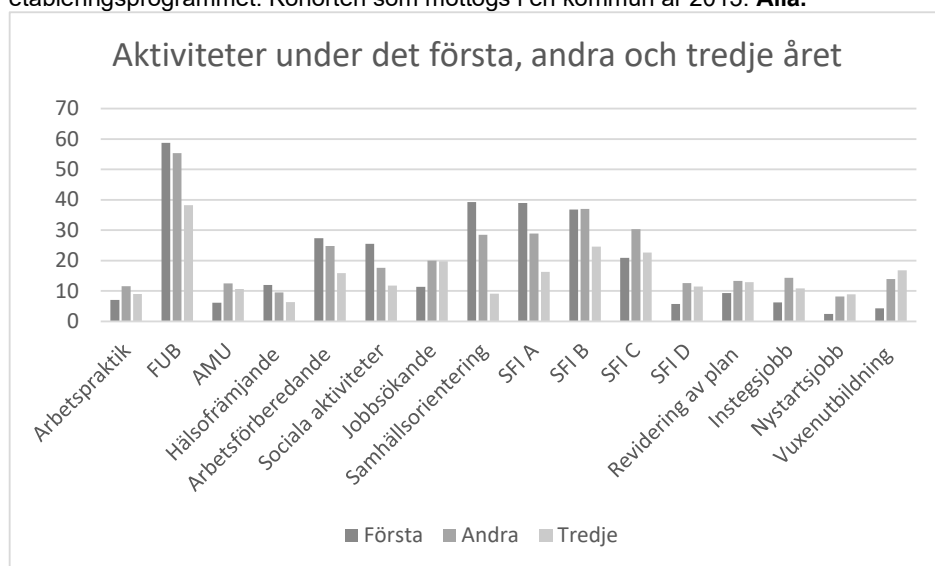
²¹ Denna tabell presenteras inte här men finns tillgänglig från författaren på begäran.

I Figur 3 presenteras andelen som deltagit i olika insatser någon gång under det första, andra respektive tredje året. Eftersom många har deltagit i flera olika aktiviteter är inte kategorierna ömsesidigt uteslutande. Notera också att deltagande i aktiviteter under respektive år är betingat på att man deltar i etableringsprogrammet under det aktuella året. Flera intressanta mönster framkommer i figuren. För det första framkommer att den vanligaste aktiviteten är Förberedande eller orienterande utbildning (FUB) vilket är i linje med resultat presenterade i en rapport av Riksrevisionen 2018. Andelen sjunker dock med tiden; knappt 60 procent deltog i denna insats någon gång under det första året medan motsvarande andel under det tredje året var 40 procent. Även deltagande i språkundervisning, framförallt på nivå A och B, är vanligt förekommande under det första året men minskar sedan under det andra och tredje året. Deltagande i SFI C och D ökar med tiden men deltagandet är lägre jämfört med nivå A och B. Insatser som ingår i kategorin "Arbetsförberedande insatser", framförallt "arbetsförberedande insatser" och "social aktivitet inför arbete", är mer vanligt förekommande under det första året och minskar sedan med tiden. Detta är i linje med vad som kan förväntas då det just handlar om förberedande insatser vars syfte inte är att det direkt ska leda till jobb. Den typ av aktiviteter där förväntningarna är att deltagande mer direkt ska vara kopplat till antingen anställning eller deltagande i reguljär utbildning tycks dels generellt vara mindre vanligt förekommande jämfört med många andra insatser, dels är deltagande högre under det andra och tredje året jämfört med det första.

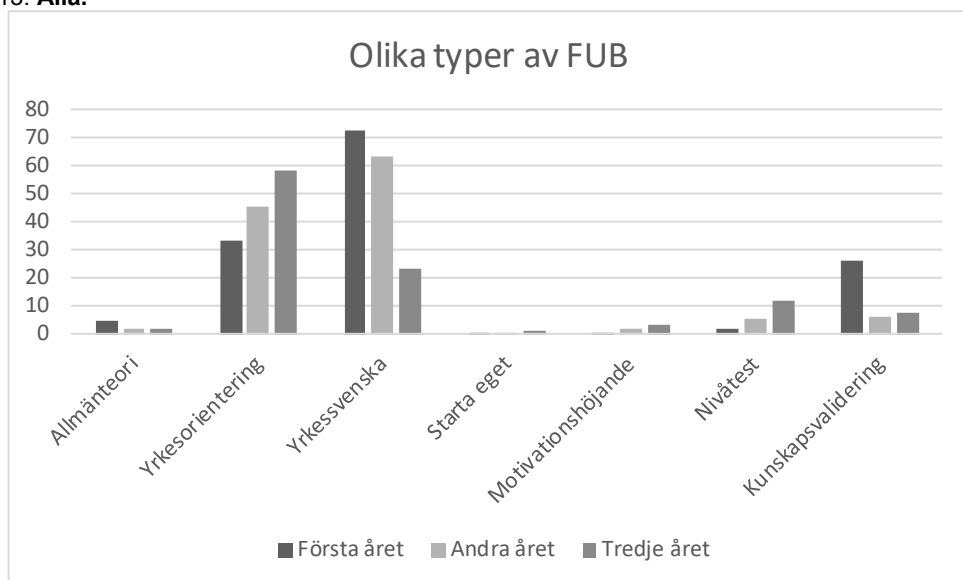
Som framkom ovan är FUB den enskilt vanligaste förekommande aktiviteten. Men denna aktivitet innehåller i sin tur ett antal olika typer av utbildning.²² I Figur 4 visas andelen deltagare som deltagit i olika typer av FUB någon gång under det första, andra, respektive tredje året, under förutsättning att man deltagit i någon FUB överhuvudtaget. Det är möjligt att samma individ deltagit i flera olika typer av FUB och grupperna är därför inte ömsesidigt uteslutande. Under det första året, när nära 60 procent av alla i programmet deltagit i FUB, är yrkes-svenska den vanligaste typen av FUB följt av yrkesorientering och kunskaps-validering. Under det tredje året när en betydligt mindre andel haft FUB, är yrkesorientering den aktivitet flest tagit del av. Andelen som tar del av så kallade nivåtest tycks bli vanligare med tiden, givet att man fortfarande haft någon form av FUB. Nivåtest innebär information samt test och bedömning av lämplighet för en specifik yrkesutbildning (Riksrevisionen 2017).

²² Se Riksrevisionen (2017) för en utförlig beskrivning av FUB.

Figur 3 Andel som deltagit i en aktivitet någon gång under det första, andra och tredje året efter mottagande i en kommun bland de som varit inskrivna i etableringsprogrammet. Kohorten som mottogs i en kommun år 2013. **Alla.**

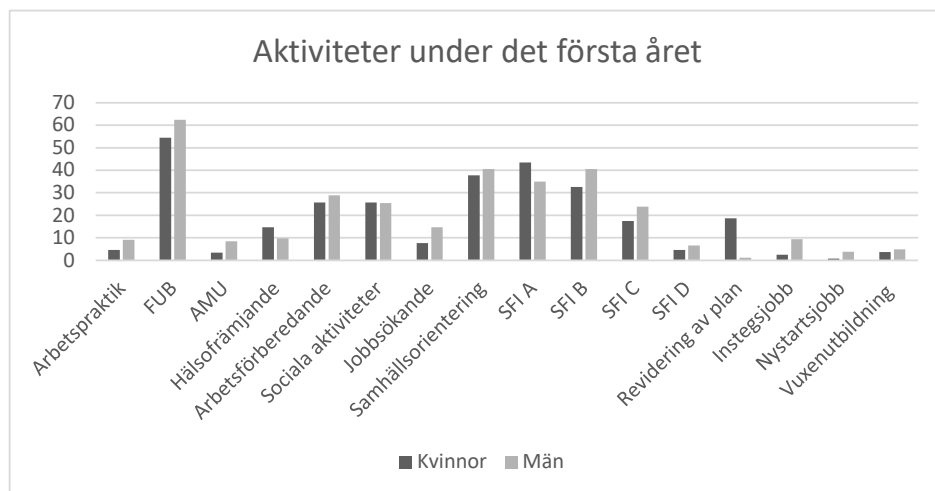


Figur 4 Andel som deltagit i olika typer av förberedande och orienterande utbildningar (FUB) under det första, andra och tredje året efter mottagande i en kommun bland de som varit inskrivna i etableringsprogrammet. Kohorten som mottogs i en kommun år 2013. **Alla.**

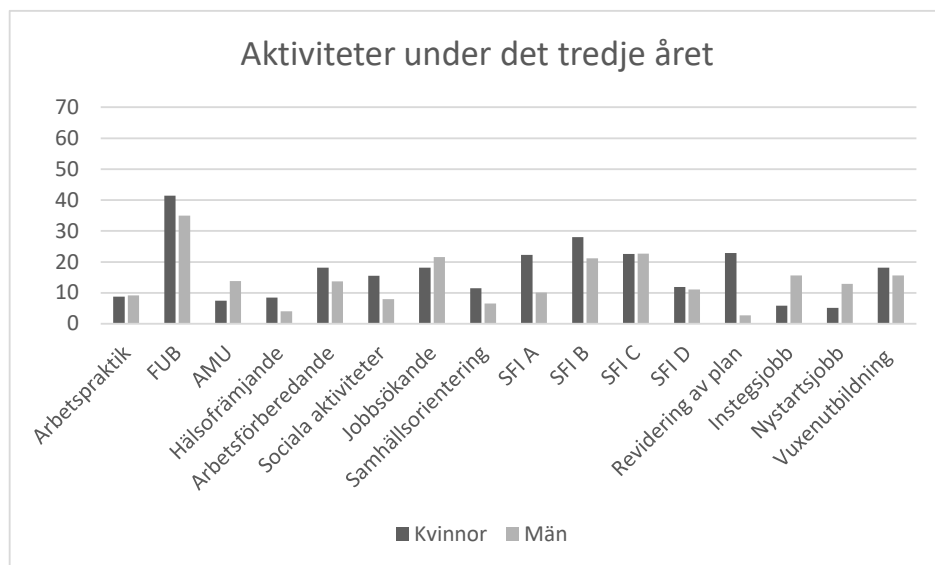


Figur 5 och 6 presenterar skillnader mellan män och kvinnor under det första respektive tredje året. Även här återfinns intressanta mönster. Under det första året har en högre andel män än kvinnor deltagit i princip alla insatser. Undantaget är SFI A där en högre andel kvinnor deltar. En högre andel kvinnor är under både det första och tredje året förhindrade att delta ("revidering av etableringsplan") framförallt på grund av föräldraledighet. Det är också intressant att notera att en högre andel kvinnor deltar i olika former av förberedande insatser även under det tredje året, insatser som rimligen borde äga rum under den första tiden i programmet. Och som nämndens ovan, även under det tredje året är det många som är förhindrade att delta på grund av föräldraledighet. Detta är faktorer som kan vara en del av förklaringen till varför arbetsmarknadsetableringen tar längre tid för kvinnor än för män. När det gäller instegsjobb och nystartsjobb som är de vanligaste formerna av anställningsstöd i gruppen, tar en högre andel män än kvinnor del av dessa insatser under det tredje året. Dock kan man se en liten överrepresentation för kvinnor när det gäller andelen som deltar i vuxenutbildning under det tredje året.

Figur 5 Andel som deltagit i en aktivitet någon gång under det **första året** efter mottagande i en kommun bland de som varit inskrivna i etableringsprogrammet. Kohorten som mottogs i en kommun år 2013. **Män och kvinnor**

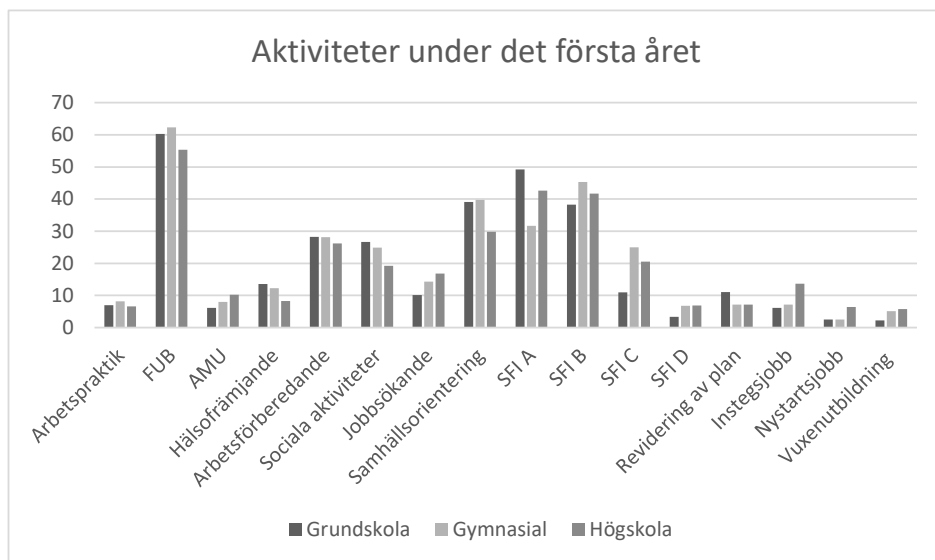


Figur 6 Andel som deltagit i en aktivitet någon gång under det **tredje året** efter mottagande i en kommun bland de som varit inskrivna i etableringsprogrammet. Kohorten som mottogs i en kommun år 2013. **Män och kvinnor**

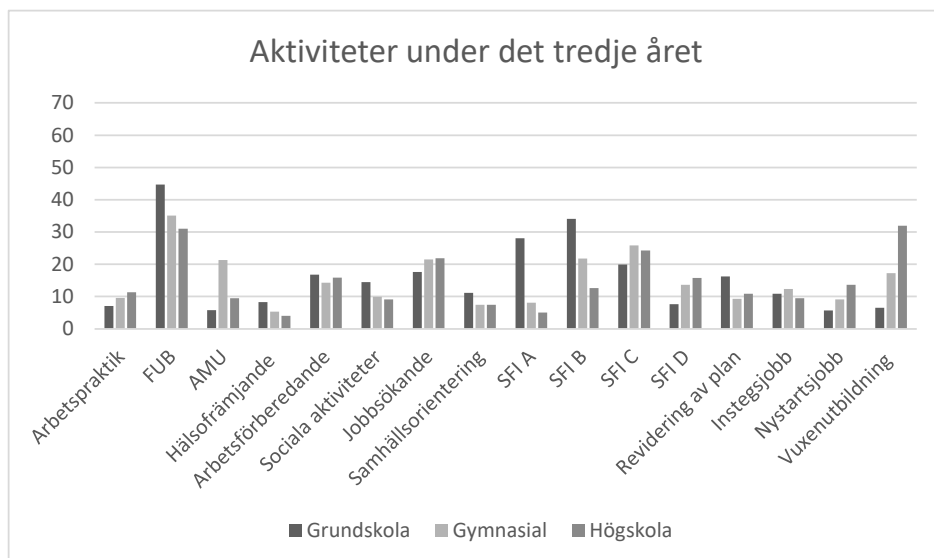


I Figur 7 och 8 visas deltagande i de olika aktiviteterna efter utbildningsnivå och tid i programmet. Under det första året deltar liknande andelar i de olika insatserna oavsett utbildningsnivå. Detta gäller till exempel deltagande i FUB och arbetsförberedande insatser. Men det framkommer också att en lägre andel högutbildade har tagit del av både sociala aktiviteter och samhällsorientering. Under det tredje året tycks skillnaderna vara större mellan grupperna. Det är fortfarande en förhållandevis hög andel lågutbildade som tagit del av FUB och som fortfarande studerar SFI på A eller B-nivå medan högutbildade i högre utsträckning läser SFI på högre nivå, har ett nystartsjobb eller deltar i vuxenutbildning. Dessa skillnader är i linje vad som kan förväntas med tanke på deltagarnas utbildningsbakgrund. Det är också intressant att se att deltagande i AMU är högst bland deltagare med gymnasieutbildning, det vill säga i gruppen som kan tänkas ha någon form av yrkesutbildning. Nästan 20 procent har deltagit i AMU jämfört med 6 respektive 9 procent bland låg- respektive högutbildade.

Figur 7 Andel som deltagit i en aktivitet någon gång under det **första året** efter mottagande i en kommun bland de som varit inskrivna i etableringsprogrammet. Kohorten som mottogs i en kommun år 2013. **Män och kvinnor**



Figur 8 Andel som deltagit i en aktivitet någon gång under det **tredje året** efter mottagande i en kommun bland de som varit inskrivna i etableringsprogrammet. Kohorten som mottogs i en kommun år 2013. **Män och kvinnor**



Regressionsanalys

I Tabell 4 och 5 nedan presenteras resultaten av en regressionsanalys som undersöker sambandet mellan ett antal bakgrundsfaktorer, däribland antal år efter påbörjat etableringsprogram, och sannolikheten att delta i olika insatser.²³ Även när kontroller för andra faktorer såsom kön, ålder, utbildning och födelseland inkluderas i modellen, återfinns det ovan beskrivna tidsmönstret – de förberedande insatserna är mer vanligt förekommande i början medan mer arbetsmarknadsnära insatser kommer senare under programtiden.

Resultatet för deltagande i SFI presenteras separat i Tabell 4. Nästan alla deltar i SFI på någon nivå någon gång under programtiden. Därför kan det vara mer informativt att skatta regressioner separat för de olika nivåerna av SFI. Från regressionsanalysen framkommer att deltagande i SFI A och B minskar med tid i programmet medan deltagande i SFI C och D ökar över tiden. Det handlar i första hand om en ökning mellan första och andra året. Kvinnor har högre sannolikhet att delta i SFI A medan sannolikheten är högre för män att delta i SFI B och C. Däremot återfinns ingen signifikant könsskillnad vad gäller deltagande i SFI D. Sambandet mellan utbildningsnivå och deltagande i de olika nivåerna av SFI är som förväntat – både de med gymnasial och de med eftergymnasial utbildning deltar i SFI C och D i högre utsträckning än lågutbildade medan det omvända gäller för SFI A och B. För ålder är också sambandet det förväntade: unga deltar i SFI på C och D nivå i högre utsträckning än äldre. Beträffande familjesituation, det vill säga om det finns små barn i hushållet eller om personen ifråga är gift, tycks detta vara av mindre betydelse för sannolikheten att delta i SFI på olika nivåer. Undantaget är SFI D där både personer med små barn och de som är gifta deltar i lägre utsträckning än de som inte har små barn respektive inte är gifta.

I Tabell 5 presenteras resultaten för deltagande i övriga insatser. Dock har deltagande i FUB uteslutits då det allra flesta deltar i denna typ av insatser någon gång under programtiden. För övriga insatser är resultatet för kvinnor i linje med vad som återfinns i figur 5 och 6; sett över hela treårsperioden ser vi att sannolikheten är högre för kvinnor att delta i hälsofrämjande aktiviteter, sociala aktiviteter inför arbete och vuxenutbildning medan sannolikheten är högre för män att delta i arbetsmarknadsutbildning, praktik, instegsjobb och nystartsjobb.

När det gäller utbildningsnivå framkommer det att individer med eftergymnasial utbildning i lägre utsträckning deltar i olika insatser av mer förberedande

²³ Specifikationen som har skattats separat för varje aktivitet är $Akt_{it} = \alpha + \beta T_{it} + \delta X_{it} + \varepsilon_{it}$ där T_{it} är en vektor med dummyvariabler för tre efter varandra följande kalenderår med början 2013. X_{it} är en vektor med övriga kontrollvariabler (kön, utbildning, ålder, barn 0–6 år i hushållet, civilstånd, födelseland, kommundyp och kommunal arbetslöshet).

karaktär, till exempel hälsofrämjande aktiviteter och att de deltar i mer jobbnära aktiviteter i högre utsträckning jämfört med individer med enbart grundskoleutbildning. Det är alltså ungefär samma skillnader mellan män och kvinnor som mellan hög- och lågutbildade.

Beträffande skillnader mellan olika åldersgrupper tycks det vara så att den yngsta åldersgruppen, det vill säga de i åldern 25–29 år, i högre utsträckning än i princip alla övriga åldersgrupper har deltagit i arbetspraktik, instegsjobb, nystartsjobb eller reguljär utbildning. Den äldsta åldersgruppen, det vill säga de i åldern 45–55 år, deltar i högre utsträckning i hälsofrämjande aktiviteter. För många av aktiviteterna tycks det finnas ett samband mellan ålder och sannolikhet att delta, eller inte delta, vilket kan utläsas av att estimaten är större i absoluta tal ju äldre individerna är.

Beträffande övriga kontrollvariabler tycks små barn i hushållet vara negativt korrelerat med deltagande i alla typer av aktiviteter utom sociala aktiviteter, som till exempel kan innebära studiebesök. Detta är också den typ av aktiviteter som hemmavarande föräldrar kan ha möjlighet att delta i tillsammans med barnen. Att vara gift tycks ha mindre betydelse för sannolikheten att delta i de flesta aktiviteter förutom de aktiviteter som mest liknar de önskvärda utfallen – subventionerade anställningar och vuxenutbildning. Detta resultat skulle möjligen kunna bero på en interaktionseffekt mellan ålder, kön och civilstånd.

I regressionsanalyserna har kontroller för vilken typ av kommun individen är bosatt i inkluderats.²⁴ Här framkommer att jobb- och utbildningsnära aktiviteter är mer vanligt förekommande i storstadsområdena medan de förberedande aktiviteterna, sett över hela tre-årsperioden, är mer vanligt förekommande i mindre städer och på landsbygden. En möjlig förklaring till detta är att möjligheterna på arbetsmarknaden skiljer sig åt beroende på vilken typ av kommun en person är bosatt i. Om efterfrågan på arbetskraft generellt är högre, är det till exempel också troligt att arbetsgivare i större utsträckning vill anställa någon med hjälp av anställningsstöd.

Lokal arbetslöshet är definierat som arbetslöshet i kommunen respektive år. Här framkommer att arbetslöshetsnivån är negativt korrelerad med sannolikheten att ha en subventionerad anställning men positivt korrelerad med sannolikheten att ha tagit del av aktiviteter av mer förberedande karaktär. Det innebär

²⁴ Olika kommuntyper har kodats med hjälp av indelningen som Tillväxtanalys gör. Grupperna som använts är följande: (i) Stockholmskommuner, (ii) Övriga storstadskommuner, (iii) Tåta kommuner nära större stad, (iv) tät kommuner eller landsbygdskommuner och (v) landsbygdskommuner avlägset eller mycket avlägset belägna. För en beskrivning av vilka kommuner som ingår i vilken kategori se https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.201965214d8715afd16a35b/1432803718514/rapport_2014_04_rev1.pdf.

alltså att sannolikheten är högre för personer bosatta i en kommun med lägre arbetslöshet att ha en subventionerad anställning medan sannolikheten är högre för personer bosatta i en kommun med högre arbetslöshet att ha deltagit i förbärande aktiviteter.

I denna analys har bara registerdata använts och det är därmed svårt att svara på frågan kring varför vi finner de ovan beskrivna sambanden. Generellt tycks det vara så att deltagandet i mer jobbnära insatser samt reguljär utbildning är positivt korrelerat med olika mått på produktivitet eller arbetsmarknadskoppling; män deltar i dessa åtgärder i högre utsträckning än kvinnor, högutbildade i större utsträckning än lågutbildade och unga i högre utsträckning än äldre. Det framkommer också att nyanlända bosatta i storstadsområdena deltar i dessa typer av insatser i högre utsträckning än personer bosatta i andra delar av Sverige.

En slutsats som kan dras baserat på dessa resultat är att de deltagare som bedöms ha bäst förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden också är de som i högst utsträckning tar del av de insatser som mest liknar de politiskt önskvärda utfallen, det vill säga sysselsättning eller deltagande i reguljär utbildning. Resultat som återfinns i Engdahl och Forslund (2019) stämmer dock inte överens med denna slutsats. Baserat på en analys av individer 20–65 år som skrevs in på Arbetsförmedlingen mellan den första januari 2007 och den sista december 2013, och som var inskrivna ett år eller längre, finner de att de som tar del av subventionerade anställningar i hög grad är individer med en svag ställning på arbetsmarknaden med en hög risk att hamna i långtidsarbetslöshet. De finner dock att män och utrikes födda är överrepresenterade bland dem som haft subventionerad anställning i det studerade urvalet.

En delförklaring till att resultaten presenterade i denna rapport skiljer sig från resultaten i Engdahl och Forslund (2019) kan vara att analysen här är begränsad till insatser som nyanlända deltar i under de första tre åren efter bosättning i en kommun medan Engdahl och Forslund (2019) analyserar en annan population.

I den aktuella analysen är en stor del av deltagarna fortfarande registrerade som arbetssökande även efter att tiden för etableringsprogrammet löpt ut. Det innebär att dessa individer fortsätter att delta i Arbetsförmedlingens insatser men inom ett annat program. Exempelvis framkommer i Tabell 6 och 7 nedan att en stor del av dem som fortfarande är inskrivna vid Arbetsförmedlingen deltar i jobb- och utvecklingsgarantin efter avslutat deltagande i etableringsprogrammet.

En möjlig slutsats är alltså att de personer som bedöms stå nära arbetsmarknaden också är de som under etableringsperioden deltar i de insatser som tidigare forskning visat vara mest effektiva när det gäller övergången till arbete eller deltagande i reguljär utbildning. En naturlig följdfråga blir därför i vilken utsträck-

ning personer som deltagit i dessa insatser, det vill säga arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, instegsjobb, nystartsjobb och reguljär utbildning, också är de som är sysselsatta efter avslutat etableringsprogram. Denna fråga besvaras i avsnitt 7. Om det skulle vara så att det främst är personer som står relativt nära arbetsmarknaden som tar del av denna typ av insatser är det möjligt att eventuella positiva samband mellan aktivitet och utfall beror på en positiv selektion av deltagarna.

De slutsatser som diskuteras ovan stöds av det som framkommer i en kvalitativ studie genomförd av Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen 2019). I den studien analyseras mötet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande. Här framkommer att arbetsförmedlarna ofta upplever att det är svårt att hitta aktiviteter som möter upp mot de arbetssökandes behov. Samtidigt ska arbetsförmedlaren inom ramen för sitt uppdrag se till att individer deltar i aktiviteter på heltid för att de ska kvalificera sig för ersättning. I undersökningen framkommer vidare att utrikes födda kvinnor i högre grad anvisas till insatser med syfte att uppfylla aktivitetskraven, snarare än med syfte att insatsen ska leda till jobb. Män matchas i större utsträckning mot lediga arbeten eller hänvisas till arbetsmarknadsnära insatser. En möjlig förklaring som förs fram i rapporten är att stereotypa uppfattningar kring utrikes födda män och kvinnor kan påverka vilka insatser män respektive kvinnor deltar i. Givet de krav och resurser som arbetsförmedlare har till sitt förfogande kan det leda till att olika arbetsstrategier utvecklas. De kan till exempel ta sig uttryck i att arbetsförmedlarna tillskriver utrikes födda kvinnor vissa egenskaper medan utrikes födda män tillskrivs andra egenskaper.

I Arbetsförmedlingen (2018b) dras också slutsatsen att kvinnor i lägre utsträckning får ta del av arbetsnära insatser, som arbetsmarknadsutbildningar, arbetspraktik, instegsjobb och nystartsjobb. En möjlig förklaring som diskuteras i studien är att män träffar en arbetsförmedlare i högre utsträckning än kvinnor, och att de också träffar arbetsförmedlaren tidigare i arbetslöshetsperioden. Här diskuteras också hypotesen att arbetsförmedlare har olika föreställningar om kvinnor och män i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som en möjlig förklaring till skillnaderna.

Tabell 4 Samband mellan bakgrundsfaktorerna och sannolikheten att delta i SFI undervisning på olika nivåer. Flykting – och anhöriginvandrare som kommunplacerades 2013.

VARIABLER	(1)	(2)	(3)	(4)
	SFI A	SFI B	SFI C	SFI D
1:a året	Referens			
2:a året	-0.092*** (0.004)	-0.016*** (0.005)	0.088*** (0.004)	0.069*** (0.003)
3:e året	-0.217*** (0.005)	-0.135*** (0.006)	0.011** (0.005)	0.060*** (0.004)
Kvinna	0.075*** (0.006)	-0.013** (0.007)	-0.026*** (0.006)	-0.005 (0.004)
Grundskola	Referens			
Gymnasium	-0.151*** (0.008)	-0.032*** (0.009)	0.111*** (0.008)	0.057*** (0.005)
Eftergymnasial	-0.198*** (0.007)	-0.161*** (0.008)	0.154*** (0.007)	0.090*** (0.005)
Ingen information	0.092*** (0.019)	-0.235*** (0.016)	-0.074*** (0.010)	0.002 (0.006)
Ålder				
25–29	Referens			
30–39	0.027*** (0.007)	0.022*** (0.007)	-0.029*** (0.007)	-0.021*** (0.005)
40–49	0.089*** (0.008)	0.024*** (0.009)	-0.039*** (0.008)	-0.036*** (0.005)
50–55	0.131*** (0.012)	0.005 (0.014)	-0.065*** (0.011)	-0.056*** (0.007)
Barn 0–6 år	-0.011 (0.007)	0.004 (0.007)	-0.011* (0.007)	-0.013*** (0.004)
Gift	0.010 (0.007)	0.039*** (0.008)	0.009 (0.007)	-0.008* (0.005)
Kommuntyp				
Stockholm	Referens			
Övriga storstadskommuner	0.004 (0.010)	-0.117*** (0.012)	0.075*** (0.012)	-0.026*** (0.008)
Täta kommuner nära större stad	0.059*** (0.008)	-0.051*** (0.009)	0.016* (0.008)	0.014** (0.006)
Täta kommuner eller landsbygdskommuner	0.154*** (0.010)	-0.101*** (0.011)	-0.023** (0.010)	0.000 (0.007)
Landsbygdskommuner	0.209*** (0.013)	-0.106*** (0.014)	-0.045*** (0.011)	-0.008 (0.008)
Log (arbetslöshet)	-0.006 (0.013)	0.102*** (0.015)	0.014 (0.014)	-0.000 (0.010)
Konstant	0.317*** (0.032)	0.297*** (0.037)	0.151*** (0.033)	0.048** (0.024)
Antal observationer	35 648	35 648	35 648	35 648
R2	0.170	0.052	0.053	0.038

Not: Robusta standardfel i parentes. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Modellen innehåller också kontroll för födelseland.

Tabell 5 Samband mellan bakgrundsfaktorer och sannolikheten att delta i olika insatser inom etableringsprogrammet.
Flykting – och anhöriginvandrare som kommunplacerades 2013.

Variabel	Arbetsmarknads- utbildning	Hälsöfrämjande aktiviteter	Sociala aktiviteter	Arbetspraktik	Instegsjobb	Nystartsjobb	Söka arbete	Reguljär utbildning
1:a året	Referens							
2:a året	0,065*** (0,003)	-0,027*** (0,003)	-0,086*** (0,005)	0,046*** (0,003)	0,086*** (0,003)	0,062*** (0,002)	0,083*** (0,004)	0,099*** (0,003)
3:e året	0,047*** (0,004)	-0,060*** (0,004)	-0,146*** (0,005)	0,022*** (0,004)	0,056*** (0,004)	0,073*** (0,003)	0,087*** (0,005)	0,131*** (0,004)
Kvinna	-0,063*** (0,004)	0,047*** (0,004)	0,037*** (0,005)	-0,023*** (0,004)	-0,094*** (0,004)	-0,052*** (0,003)	-0,056*** (0,005)	0,019*** (0,004)
Grundskola	referens							
Gymnasium	0,079*** (0,006)	-0,019*** (0,005)	-0,013** (0,006)	0,008 (0,005)	-0,006 (0,006)	-0,003 (0,004)	0,028*** (0,007)	0,064*** (0,005)
Eftergymnasial	0,008* (0,005)	-0,045*** (0,005)	-0,027*** (0,006)	0,011** (0,005)	-0,034*** (0,005)	0,011** (0,004)	0,017*** (0,006)	0,164*** (0,006)
Ingen information	-0,001 (0,007)	0,018 (0,015)	-0,063*** (0,017)	-0,002 (0,008)	-0,006 (0,007)	0,024*** (0,004)	-0,023** (0,009)	0,041*** (0,005)
Alder:								
25–29	Referens							
30–39	0,018*** (0,005)	0,017*** (0,004)	0,005 (0,006)	-0,000 (0,004)	-0,028*** (0,005)	-0,006 (0,004)	-0,008 (0,006)	-0,050*** (0,005)
40–49	0,006 (0,005)	0,043*** (0,006)	0,010 (0,007)	-0,011** (0,005)	-0,054*** (0,006)	-0,031*** (0,004)	-0,015** (0,007)	-0,081*** (0,006)
50–55	-0,019** (0,007)	0,090*** (0,010)	0,006 (0,010)	-0,032*** (0,007)	-0,079*** (0,008)	-0,052*** (0,005)	-0,035*** (0,010)	-0,105*** (0,007)
Barn 0–6 år	-0,018*** (0,004)	-0,009** (0,004)	0,051*** (0,006)	-0,022*** (0,004)	-0,036*** (0,004)	-0,019*** (0,003)	-0,015*** (0,006)	-0,028*** (0,005)

Variabler	Arbetsmarknads- utbildning	Hälsöfrämjande aktiviteter	Sociala aktiviteter	Arbetspraktik	Instegsjobb	Nystartsjobb	Söka arbete	Reguljär utbildning
Gift	0,003 (0,005)	0,001 (0,005)	-0,001 (0,006)	-0,000 (0,004)	-0,018*** (0,005)	-0,017*** (0,004)	0,003 (0,006)	-0,020*** (0,005)
Kommuntyp								
Stockholm	Referens							
Övriga storstads- kommuner	-0,040*** (0,008)	0,053*** (0,008)	0,057*** (0,009)	-0,028*** (0,007)	-0,012 (0,009)	-0,083*** (0,007)	-0,115*** (0,010)	-0,023** (0,009)
Täta kommuner nära större stad	-0,011* (0,006)	0,027*** (0,005)	0,051*** (0,007)	-0,018*** (0,006)	-0,044*** (0,007)	-0,088*** (0,006)	-0,082*** (0,008)	-0,004 (0,007)
Täta kommuner eller landsbygdskommuner	-0,026*** (0,007)	0,019*** (0,006)	0,061*** (0,008)	-0,023*** (0,007)	-0,060*** (0,007)	-0,081*** (0,007)	-0,068*** (0,009)	0,002 (0,008)
Landsbygdskommuner avlägset eller mkt. avlägset belägna	0,004 (0,009)	0,002 (0,007)	0,037*** (0,010)	0,000 (0,008)	-0,026*** (0,009)	-0,087*** (0,007)	-0,119*** (0,010)	-0,027*** (0,009)
Log(arbetslöshet)	-0,001 (0,009)	0,040*** (0,009)	0,026** (0,012)	0,020** (0,009)	-0,019** (0,009)	-0,025*** (0,008)	0,049*** (0,012)	0,009 (0,010)
Konstant	0,065*** (0,022)	0,022 (0,023)	0,150*** (0,029)	0,062*** (0,022)	0,199*** (0,022)	0,182*** (0,019)	0,140*** (0,029)	0,010 (0,025)
Antal observationer	35 648	35 648	35 648	35 648	35 648	35 648	35 648	35 648
R2	0,049	0,032	0,035	0,017	0,067	0,068	0,034	0,104

Not: Robusta standardfel i parentes. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Modellen innehåller också kontroll för födelseland.

7 Samband mellan deltagande i aktiviteter och sysselsättning

Syftet med deltagande i olika aktiviteter inom ramen för etableringsprogrammet är att underlätta inträdet på arbetsmarknaden eller i reguljär utbildning och, i förlängningen, att individen ska bli ekonomiskt självförsörjande. I detta avsnitt görs en beskrivning av vad som händer under det fjärde året efter bosättning i en kommun och hur sambandet mellan deltagande i olika aktiviteter och sysselsättning ser ut. Tabell 6 och Tabell 7 visar andelen med olika arbetsmarknadsstatus 2016, uppdelat efter kön, utbildningsnivå samt utbildning och kön samtidigt. Denna tabell ger en mer nyanserad bild av arbetsmarkandsetableringen jämfört med att bara studera andelen sysselsatta eller andelen som deltar i reguljär utbildning. Här är de olika kategorierna ömsesidigt uteslutande så att individer bara kan ha en status per år. Hur kategorierna definieras beskrivs i Tabell A2. De är definierade i den ordning i vilken de beskrivs i tabellerna. Bland kvinnor erhöll 35 procent fortfarande etableringsersättning under 2016. Bland män var det bara knappt 12 procent som fick detta. Detta är i linje med den tidigare slutsatsen att kvinnor ”släpar efter” när det gäller deltagande i introduktionsinsatser. För utbildningsnivå syns något av ett u-format mönster där andelen som har erhållit etableringsersättning även under 2016 var lägst bland dem med gymnasial utbildning och högst för dem med grundskoleutbildning. Andelen som haft etableringsersättning under 2016 var högre bland personer med högskole- eller universitetsutbildning än bland personer med gymnasial utbildning. Närmare 50 procent av männen var sysselsatta (enligt SCB:s definition) i november 2016 jämfört med knappt 20 procent bland kvinnorna. Det är alltså en skillnad på nästan 30 procentenheter. Avseende utbildningsnivå är det små skillnader i sysselsättning mellan de som har gymnasial utbildning och de med eftergymnasial utbildning. Omkring 43 procent i båda grupperna var sysselsatta i november 2016. Sysselsättningen bland dem med lägst utbildningsnivå är nästan 20 procentenheter lägre.

I Tabell 7 presenteras arbetsmarknadsstatus uppdelat på kön och utbildning. I vissa avseenden är könsskillnaden mer betydande än skillnaden beroende på utbildningsnivå men i andra avseenden är skillnaden tydligare med avseende på utbildning. Till exempel är män i högre grad sysselsatta oavsett utbildningsnivå. Könsgapet minskar dock med utbildningsnivå: sysselsättningsgapet mellan män och kvinnor med grundskoleutbildning är ungefär 32 procentenheter medan skillnaden i sysselsättning mellan män och kvinnor med eftergymnasial utbildning är 23 procentenheter. Vad gäller andelen som hade etableringsersättning under det fjärde året är andelen betydligt högre bland kvinnor än bland män och

utbildningsnivån tycks ha en liten betydelse för könsskillnaden. Å andra sidan är det små skillnader mellan män och kvinnor beträffande andelen som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin. Överlag minskar dock deltagandet i jobb- och utvecklingsgarantin tydligt med utbildningsnivå. Beträffande deltagande i reguljär utbildning framkommer att kvinnor deltar i högre utsträckning än män, oavsett vilken utbildning de har vid invandringstillfället.

Tabell 6 Arbetsmarknadsstatus 2016 för flykting- och anhöriginvandrare som mottogs i en kommun år 2013.

Arbetsmarknadsstatus 2016	Kön		Högsta uppnådda utbildning		
	Män	Kvinnor	Grundskola	Gymnasium	Eftergymnasial utbildning
Etableringsprogrammet	11,9	35,3	27,2	17,4	22,5
Sysselsatt (i november)	49,3	19,8	25,1	42,7	43,1
Reguljär utbildning under HT-16	7,8	9,9	5,2	10,3	13,0
Jobb- och utvecklingsgarantin	15,8	16,8	21,1	14,9	10,2
Öppet arbetslös	5,7	5,2	6,7	5,1	3,8
Arbetssökande med förhinder (Skat = 14)	1,4	5,5	5,5	1,9	1,3
Övrigt	8,2	7,4	9,1	7,5	5,9
Antal observationer	6 846	6 421	5 891	3 514	3 862

Tabell 7 Arbetsmarknadsstatus 2016 för flykting- och anhöriginvandrare som mottogs i en kommun år 2013

Arbetsmarknadsstatus 2016	Grundskola		Gymnasial utbildning		Eftergymnasial utbildning	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Etableringsprogrammet	12,4	38,9	10,0	28,2	13,1	34,9
Sysselsatt (i november)	43,2	10,8	53,0	28,0	53,0	30,4
Reguljär utbildning under HT-16	4,8	5,6	8,1	13,5	11,2	15,2
Jobb- och utvecklingsgarantin	20,4	21,7	14,6	15,3	11,4	8,7
Öppet arbetslös	7,5	6,1	4,9	5,4	4,2	3,3
Arbetssökande med förhinder (Skat = 14)	2,2	8,1	0,9	3,5	1,0	2,3
Övrigt	9,0	8,4	8,0	5,6	5,8	5,4
Antal observationer	2 598	3 923	2 072	1 442	2 176	1 686

I nästa avsnitt presenteras hur sambandet mellan sysselsättning, definierat som ovan, och deltagande i olika typer av aktiviteter ser ut. Som redan konstaterats

varierar sysselsättningen mellan olika grupper och är generellt högre för män än för kvinnor och högre bland dem med högre utbildning. Innan resultaten från regressionsanalysen presenteras i Tabell 9, beskriver Tabell 8 andelen som var sysselsatta i november uppdelat efter om man någon gång under etableringsperioden deltagit i de olika insatserna. Dels presenteras andelen sysselsatta i hela gruppen, dels andelen sysselsatta bland de som någon gång under etableringsperioden deltagit i mer arbetsmarknadsnära insatser. Av tabellen framgår att sysselsättningen bland dem som deltagit i AMU, arbetspraktik, instegsjobb, nystartsjobb eller vuxenutbildning är högre än snittet för hela gruppen. Högst sysselsättning är det i gruppen som någon gång haft ett subventionerat jobb där nästan 70 procent var sysselsatta i november 2016.²⁵ För män innebär det att sysselsättningen är 20 procentenheter högre i denna grupp jämfört med snittet för hela gruppen. För kvinnor och lågutbildade är den relativa förbättringen ännu större. Men som diskuterades ovan är det en selekterad grupp av deltagare som tar del av dessa insatser och just bland kvinnor och lågutbildade är andelen som har haft ett nystartsjobb låg. Bara knappt 7 procent bland kvinnorna och knappt 10 procent bland lågutbildade har haft ett nystartsjobb någon gång under etableringsperioden. Detta kan jämföras med nästan 20 procent bland männen och 19 procent bland högutbildade. Det finns alltså skäl att tro att de kvinnor och de lågutbildade som har haft ett nystartsjobb i något hänseende är en selekterad grupp och vi kan inte utifrån denna beskrivning dra slutsatsen att det skulle vara särskilt gynnsamt för just kvinnor och lågutbildade att ta del av denna insats.

Överlag tycks det trots allt vara så att sysselsättningen är högst bland dem som haft instegs- eller nystartsjobb och lägre, men ändå högre än snittet, bland dem som deltagit i AMU, praktik eller vuxenutbildning. Bland dem som deltagit i vuxenutbildning är det också möjligt att en betydande andel fortsätter i utbildning även under 2016. Som till exempel framgår av Tabell 6 var 13 procent av de högutbildade inskrivna i någon form av reguljär utbildning under höstterminen 2016.

I Tabell 9 presenteras estimaten från ett stort antal regressioner som undersöker sambandet mellan sysselsättning och deltagande i olika aktiviteter separat för kön och utbildning. Varje estimat kommer från en separat regression som också inkluderar kontroller för ålder, civilstånd, om man har små barn, födelseland, bostadsort i Sverige samt kommunal arbetslöshet. Resultaten som presenteras nedan baseras på enklare analyser där hänsyn till eventuell selektion in i de olika

²⁵ Även personer som har ett nystartsjobb definieras i SCB:s statistik som sysselsatta om de uppfyller inkomstvillkoret för sysselsättning (utfört inkomstbringande arbete motsvarande 1 timme under en mätvecka i november). Det innebär att personer som får ett nystartsjobb under tiden i etableringsprogrammet som fortsätter med det även efter avslutat deltagande i programmet kan definieras som sysselsatta.

åtgärderna inte tas. De ska därför inte tolkas som ett mått på den kausala effekten av att delta i en viss åtgärd utan ska ses som ett mått på sambandet, eller korrelationen, mellan att ha deltagit i en viss åtgärd under någon gång under etableringsperioden och sannolikheten att vara sysselsatt i november 2016 jämfört med om man inte har deltagit i denna insats. Här görs jämförelsen i första hand inte mellan deltagande i olika typer av åtgärder utan mellan att ha deltagit och inte ha deltagit. Av detta skäl ska estimaten för till exempel deltagande i FUB tolkas med en viss försiktighet då de allra flesta deltar i denna typ av insats någon gång. Ett resultat som framkommer av regressionsanalysen är att det inte tycks finnas någon skillnad i utfall mellan dem som deltagit och dem som inte deltagit i FUB. Detta kan möjligen förklaras just av att få inte har tagit del av någon form av FUB alls.

Med reservation för de begränsningar som finns med skattningsmetoden är resultaten generellt sett i linje med vad vi kan förvänta oss. Deltagande i arbetsmarknadsutbildning (AMU), arbetspraktik, subventionerade anställningar och reguljär utbildning är positivt korrelerat med sannolikheten att vara sysselsatt under det fjärde året efter kommunmottagandet. Hälsofrämjande och sociala aktiviteter är negativt korrelerade med sysselsättning. Detta är dock insatser som i första hand inte är tänkta att leda till arbete; de är snarare av förberedande karaktär.

När det gäller deltagande i språkutbildning kan nivån på deltagandet i sig ge en indikation avseende individens kvalifikationsnivå eller utbildningsbakgrund. Personer med högre utbildning har troligen en större studievana och kan möjligen vara mer studiemotiverade. Det är också möjligt att många redan vid invandringstillfället har kunskaper i fler språk än sitt modersmål även om svenska troligen inte är ett av dessa språk. Resultaten vad gäller SFI bör tolkas mot bakgrund av detta. Deltagande i SFI A och B tycks vara negativt korrelerat med sysselsättning för alla, oavsett utbildningsnivå, även om några estimat inte är signifikant skilda från noll. Däremot är deltagande i både SFI C och D positivt korrelerat med sysselsättning för personer med grundskoleutbildning. En möjlig tolkning är att för personer med låg utbildning kan deltagande i språkutbildning på mer avancerade nivåer vara en positiv signal avseende deras kompetens vilket också kan avspeglas i bättre sysselsättningschanser. För personer med högre utbildning återfinns inget samband mellan deltagande i SFI C eller D och sysselsättning.

För övriga aktiviteter tycks sambandet med sannolikheten att vara sysselsatt vara detsamma för alla grupper även om storleken på punkttestimaten skiljer sig något åt – det som är positivt korrelerat med sysselsättning för kvinnor är det också för män. Detsamma gäller för utbildningsnivå.

Tabell 8 Andel sysselsatta år 2016 efter deltagande i olika typer av arbetsmarknads-politiska insatser någon gång under perioden 2013 – 2015 för flykting- och anhörig-invandrare som mottogs i en kommun år 2013.

Aktivitet någon gång 2013–2015	Kön		Utbildning		
	Män	Kvinnor	Grundskola	Gymnasial	Eftergymnasial
Alla	49,3	19,8	25,1	42,7	43,1
Arbetsmarknadsutbildning	58,0	34,8	37,4	52,5	55,9
Arbetspraktik	56,9	30,0	40,6	49,3	49,4
Instegsjobb	61,3	38,7	53,4	56,5	59,1
Nystartsjobb	69,3	45,4	60,9	64,7	64,4
Reguljär utbildning	56,6	30,6	35,7	45,8	44,1

Tabell 9 Samband mellan deltagande i aktivitet under etableringsprogrammet och sannolikheten att vara sysselsatt i november 2016 för flykting- och anhöriginvandrare som mottogs i en kommun år 2013.

	Kön		Utbildning		
	Män	Kvinnor	Grundskola	Gymnasium	Eftergymnasial
SFI A	-0,057*** (0,015)	-0,061*** (0,013)	-0,093*** (0,015)	- 0,056*** (0,019)	-0,027 (0,021)
SFI B	-0,027** (0,014)	-0,034*** (0,013)	0,005 (0,014)	-0,044** (0,019)	-0,078*** (0,019)
SFI C	0,043*** (0,016)	0,009 (0,013)	0,083*** (0,017)	-0,015 (0,018)	-0,010 (0,018)
SFI D	0,058*** (0,020)	0,041** (0,016)	0,110*** (0,025)	0,018 (0,022)	0,027 (0,020)
FUB	0,019 (0,016)	0,000 (0,015)	0,010 (0,015)	0,003 (0,022)	0,003 (0,021)
AMU	0,142*** (0,023)	0,094*** (0,015)	0,087*** (0,025)	0,115*** (0,019)	0,109*** (0,024)
Hälsöfrämjande aktiviteter	-0,056*** (0,016)	-0,096*** (0,019)	-0,064*** (0,016)	-0,068*** (0,025)	-0,112*** (0,028)
Sociala aktiviteter	-0,030** (0,014)	-0,072*** (0,013)	-0,056*** (0,014)	-0,068*** (0,019)	-0,048** (0,019)
Arbetspraktik	0,081*** (0,020)	0,080*** (0,015)	0,106*** (0,019)	0,049** (0,022)	0,099*** (0,021)
Instegsjobb	0,185*** (0,025)	0,126*** (0,014)	0,202*** (0,019)	0,090*** (0,022)	0,115*** (0,022)
Nystartsjobb	0,221*** (0,029)	0,183*** (0,015)	0,220*** (0,024)	0,165*** (0,026)	0,198*** (0,021)
Reguljär utbildning	0,079*** (0,020)	0,086*** (0,017)	0,141*** (0,028)	0,068*** (0,023)	0,073*** (0,019)
Antal observationer	4 102	5 982	4 265	2 863	2 956

Not: Varje estimat kommer från en separat regression som även innehåller kontroller för: ålder, utbildning (kolumn 1 och 2), kön (kolumn 3, 4 och 5), gift, hemmavarande barn 0–6 år, bostadsort, grund för bosättning, flyktingkategori (t.ex. ABO/EBO) och kommunal arbetslöshet. ***/**/* indikerar att estimatet är signifikant på 1/5/10 procents signifikansnivå.

8 Sammanfattning och diskussion

Etableringsprogrammet utgör en viktig del av den svenska integrationspolitiken. Efter att etableringsreformen genomfördes i december 2010 skrivs numera majoriteten av flykting- och anhöriginvandrarna i åldern 20–55 år in vid Arbetsförmedlingen kort tid efter att de fått uppehållstillstånd. Inom ramen för programmet, som i normalfallet pågår i två år men kan förlängas om uppehåll görs, deltar nyanlända i olika aktiviteter. SFI och samhällsorientering organiseras fortfarande av kommunerna medan olika arbetsmarknadsrelaterade insatser såsom förberedande- och orienterande utbildningar (FUB), praktik, arbetsmarknadsutbildning och olika former av subventionerade anställningar är Arbetsförmedlingens ansvar.

Innan Arbetsförmedlingen övertog det samordnande ansvaret för etableringsinsatserna var det svårt att få tillgång till data över vilka insatser nyanlända deltog i då detta var något som kommunerna själva ansvarade för. Men i och med att Arbetsförmedlingen tog över ansvaret har det också gett forskare och andra tillgång till data. Det är med hjälp av dessa, i sammanhanget nya data, som deltagande i aktiviteter inom etableringsprogrammet och sambandet mellan dessa aktiviteter och utfall på arbetsmarknaden har analyserats.

I den empiriska analysen, där flykting- och anhöriginvandrare som mottogs i en kommun 2013 studeras, framkommer en rad intressanta mönster. I första delen av analysen undersöks i vilken utsträckning en person deltagit i en viss aktivitet någon gång under det första, andra respektive tredje året efter ankomst. Här framkommer att de aktiviteter som flest deltar i under det första året är förberedande – och orienterande utbildning (FUB), samhällsorientering och olika nivåer av SFI. Detta är aktiviteter av förberedande karaktär och det framkommer också, både i beskrivningen och i en regressionsanalys, att deltagandet minskar över tiden, vilket också är i linje med förväntningarna. Deltagandet i mer arbetsmarknadsnära aktiviteter ökar framförallt mellan det första och andra året men en långt mindre andel har deltagit i denna typ av aktiviteter jämfört med de förberedande insatserna; i dessa har nästan alla deltagit någon gång.

När analysen genomförs separat för kvinnor och män och för personer med olika utbildningsnivå framkommer det bland annat att kvinnor gör uppehåll i programmet, framförallt på grund av föräldraledighet, i mycket högre utsträckning än män. Det framgår också av beskrivningen att det är vanligare bland kvinnor att de deltar i olika typer av förberedande insatser även under det tredje året i programmet medan män i högre utsträckning deltar i arbetsmarknadsrelaterade åtgärder då. När det gäller skillnader mellan personer med olika utbildningsnivå framkommer förhållandevis små skillnader avseende vilka aktiviteter nyanlända deltar i. En skillnad är dock att en högre andel lågutbildade deltar i SFI A medan

en högre andel med gymnasie- eller högskoleutbildning deltar i SFI C och D. Under det tredje året tycks det däremot finnas skillnader mellan grupperna. En högre andel lågutbildade deltar fortfarande i FUB och SFI A medan det är något vanligare bland dem med gymnasial utbildning att ha haft ett instegsjobb. Det är betydligt vanligare bland dem med högskoleutbildning att de deltagit i vuxenutbildning under det tredje året.

När sambandet mellan deltagande i olika aktiviteter och sannolikheten att vara sysselsatt studeras är resultaten i linje med vad som kan förväntas utifrån tidigare forskning: Subventionerade anställningar och deltagande i vuxenutbildning är positivt korrelerade med sannolikheten att vara sysselsatt under det fjärde året efter kommunplacering. Även deltagande i arbetspraktik och AMU är positivt korrelerade med sysselsättning. Deltagande i hälsofrämjande och sociala aktiviteter är negativt korrelerade med sysselsättning. Detta resultat kan tolkas som en indikation på att personer som deltagit i dessa aktiviteter står längre ifrån arbetsmarknaden än andra. För deltagande i FUB är estimaten inte signifikant skilda från noll vilket möjligen kan förklaras av att en majoritet av de nyanlända någon gång under programtiden deltagit i denna aktivitet. Sambanden tycks se ut på liknande sätt för män och kvinnor, och för deltagare med olika utbildningsnivå.

En majoritet av deltagarna i etableringsprogrammet tillbringar en stor del av sin tid i programmet med aktiviteter av förberedande karaktär och det är möjligt att kopplingen mellan deltagande i dessa åtgärder och arbetsmarkandsutfall är relativt svagt. Det är möjligt att det inte räcker att studera tiden i etableringsprogrammet för att förstå vilken roll arbetsmarknadspolitiska insatser spelar för denna grupp:s arbetsmarknadsetablering. Många går vidare till jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) och kan inom ramen för detta fortsätta att delta i olika typer av aktiviteter. Men många som deltar i JOB har inte kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning och många erhåller då aktivitetsstöd på garantinivå som ofta behöver kompletteras med försörjningsstöd. Eftersom kommunerna, som är de som beslutar om försörjningsstöd, har möjlighet att ställa krav på motprestation från dem som erhåller försörjningsstöd har det i vissa fall lett till att de som mottar försörjningsstöd får delta i kommunala arbetsmarknadsinsatser.²⁶ Hur väl dessa fungerar blir därmed en viktig fråga.²⁷

För kvinnor framkommer det dels att många gör uppehåll på grund av föräldraledighet, dels att det tycks vara vanligt att man skjuter fram sitt deltagande i olika aktiviteter. Exempelvis är det fortfarande förhållandevis vanligt att kvinnor

²⁶ Lundin (2018), SKL (2017), Vikman och Westerberg (2017), SOU 2017:82

²⁷ Se t.ex. Forslund m.fl. (2019) för en analys och diskussion.

deltar i olika förberedande aktiviteter, som till exempel hälsofrämjande aktiviteter eller sociala aktiviteter inför arbete, även under det tredje året i programmet. Bland män sker deltagande i denna typ av aktiviteter framförallt under det första året. Att kvinnor inte deltar i insatser i samma omfattning som män och att de i genomsnitt tycks spendera längre tid inom etableringsprogrammet, framförallt på grund av föräldraledighet, är troligen en faktor som ligger bakom den långsammare etableringstakten bland kvinnor. Många av de som kommit under de senaste åren är i barnafödande ålder och det är också rimligt att tro att barnafödande går upp i samband med bosättning i Sverige. Men det kan vara en fördel om övergång till arbete efter att föräldraledigheten är slut inte försvåras genom exempelvis svårigheter att få tillgång till barnomsorg eller om de ekonomiska incitamenten att fortsatt vara hemma med barn är starka. En ESO-rapport visar till exempel att kvinnor med fyra eller fler barn har små ekonomiska incitament att förvärvsarbeta på grund av hur det så kallade etableringstillägget är utformat.²⁸ (Löfbom 2018).

Efter att ingående ha studerat deltagande i olika aktiviteter är en slutsats att en stor andel av deltagarna spenderar mycket tid i aktiviteter vars koppling till framtida sysselsättningschanser inte är helt tydlig. Men det är också möjligt att nyanlända deltar i de aktiviteter som bäst möter deras behov och kvalifikationer och att en stor grupp har behov av att spendera en stor del av de två eller tre första åren inom olika förberedande insatser.

²⁸ Etableringstillägget är ett ekonomiskt tillägg som barnfamiljer kan få under tiden föräldrarna deltar i etableringsprogrammet.

Referenser

- A2014:D (2015). *Matchningsanställningen – nya vägar till jobb*. Diarienummer A2015/881/A.
- Andersson Joona, P. och Nekby, L. (2012). Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random programme assignment, *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 576–600.
- Andersson Joona, P. (2018). Arbetsförmedlingen och nyanländas etablering på arbetsmarknaden: tidigare erfarenheter och framtida utmaningar, i *Framtidens arbetsförmedling* (red.) Andreas Bergström och Lars Calmfors, Fores.
- Andersson Joona, P. (2019). Labour market policies: What works for newly arrived immigrants? I L. Calmfors och N. Sánchez Gassen (red.), *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*, Nordic Council of Ministers 2019.
- Andersson Joona, P., Wennemo Lanninger, A. och Sundström, M. (2016). Reforming the integration of refugees: The Swedish experience. IZA Working Paper No. 10307.
- Arai, M., Regné, H. och Schröder, L. (1999). Är arbetsmarknaden öppen för alla? Bilaga 6 till LU 99, SOU 2000:7.
- Arbetsförmedlingen (2015). Arbetsförmedlingens remissvar till utredningen om matchningsanställningar. A2014:D.
- Arbetsförmedlingen (2018a). Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2018. Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2017.
- Arbetsförmedlingen (2018b). Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv. Working Paper 2018:2.
- Arbetsförmedlingen (2018c). Subventionerade anställningar – en översikt. Arbetsförmedlingen analys 2018:8.
- Arbetsförmedlingen (2019). Vad händer i mötet? En studie av hur arbetsförmedlares arbetssätt kan bidra till ökad jämställdhet. Arbetsförmedlingen Analys 2019:11.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017). *Tudelningar på arbetsmarknaden?*

- Behrenz, L., Delander, L., Frödin, O., Mathieu, C., Månsson, J. och Ottosson, M. (2015). *Arbetsgivarnas perspektiv på subventionerade anställningar – en kartläggning*. Report 2015:17, Växjö: Linnéuniversitetet.
- Behtoui, A. (2008). Informal recruitment methods and disadvantages of immigrants in the Swedish labour market. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 34(3), s. 411-430.
- Benmarker, H., Grönqvist, E. och Öckert, B. (2013). Effects of contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment, *Journal of Public Economics*, 98, 68-84.
- Brodersen, S. T. N. (2014). *Essays on job search assistance and labor market outcomes*. PhD thesis submitted to Business and Social Sciences, Aarhus University, in partial fulfilment of the requirements of the PhD degree in Economics and Business, Aarhus University, Aarhus.
- Brücker, H., Glitz, A., Lerche, A. och Romiti, A. (2018). Occupational recognition and immigrants labor market outcomes. IZA Discussion Paper No. 12030.
- Bursell, M. (2014). The Multiple Burdens of Foreign-Named Men: Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden. *European Sociological Review*, Vol 30, s 399–409.
- Butschek, S. och Walter, T. (2014). What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. *IZA Journal of Migration*, 3(48).
- Calmfors, L., Danielsson, P., Ek, S., Kolm, A.-S., Pekkarinen, T. och Skedinger, P. (2018). *Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden?* Stockholm: Dialogos.
- Calmfors, L., Forslund, A. och Hemström, M. (2002). *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter?* IFAU Report 2002:8.
- Calmfors, L. och Sánchez Gassen, N. (2019). Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets: Background, Summary and Policy Conclusion. I L. Calmfors och N. Sánchez Gassen (red.), *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*, Nordic Council of Ministers 2019.
- Card, D., Kluve, J., och Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market programme evaluations, *Journal of European Economic Association*, 16(3), 894-931.

- Carlsson, M. och Rooth, D-O. (2007). Evidence of ethnic discrimination in the Swedish Labor market using experimental data. *Labor Economics*, Vol. 14(4), s. 716–729.
- Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M., och Vikström, J. (2019). Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser. Lärdomar från en försöksverksamhet. IFAU Rapport 2019:27.
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. och Rosholm, M. (2009). The effect of integration policies on time until regular employment for newly arrived immigrants: Evidence from Denmark, *Labour Economics*, 16(2), 409-417.
- Rooth, D-O och Åslund, O. (2006). *Utbildning och kunskaper i svenska: Framgångsfaktorer för invandrade?* SNS förlag, Stockholm.
- Ek, S. och Skedinger, P. (2019). Wage policies and the integration of immigrants. I *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets* (red.) Lars Calmfors och Nora Sánchez Gassen, Nordiska ministerrådet.
- Engdahl, M och Forslund, A. (2019). Vilka tar del av nystartsjobb och andra subventionerade anställningar? IFAU Rapport 2019:24.
- Engdahl, M. och Åslund, O. (2018). The value of earning for learning: Performance bonuses in immigrant language training, *Economics of Education Review*, 62, 192-204.
- Eriksson, S. (2010) Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. In: Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88. Fritzes, Stockholm, s. 243–389
- Forslund, A. (2018). Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens. I L. Calmfors och A. Bergström (red.), *Framtidens arbetsförmedling* (37–68). Stockholm: FORES.
- Forslund, A., Pello-Esso, W., Ulmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A. och Zetterqvist, J. (2019). Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial. IFAU Raport 2019:5.
- Forslund, A. och Vikström, J. (2011). *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. IFAU Report 2011:7.

- Hägglund, P. (2009). *Effekter av intensifierade förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment*. IFAU Report 2009:15.
- Haodong, Q., Irastorza, N., Emilsson, H., och Bevelander, P. (2019). Does integration policy integrate? The employment effects of Sweden's 2010 reform of the introduction program. IZA DP No. 12594.
- Hardoy, I. och Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?, *Søkelys på arbeidslivet*, 27(4), 343-363.
- Hayfron, J.E. (2001). Language training, language proficiency and earnings of immigrants in Norway, *Applied Economics*, 33, 1971-1979.
- Heinesen, E., Husted, L. och Rosholm, M. (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration*. 2:15.
- Integrationsverket (2007). *Ett förlorat år. En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader*. Integrationsverkets stencilserie 2007:05.
- Joyce, P. (2017). *Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder*. ESO-report 2017:7.
- Kavli, H., Hagelund, A. och Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flytninger og innvandrere*. Fafo Report 2007:34.
- Kennerberg, L. och Åslund, O. (2010). *SFI och arbetsmarknaden*. IFAU Rapport 2010:10.
- Kvinge, T. och Djuve, A.B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettningseffektene?* Fafo-rapport 517.
- Lago, A. och Gartell, M. (2018). Ny sorts anställning kan få fler i arbete. *Svenska Dagbladet*, 2018-01-07.
- Liljeberg, L. (2016). *Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen*. IFAU rapport 2016:20.
- Liljeberg, L., Martinson, S. och Thelander, J. (2012). *Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen*. IFAU rapport 2012:24.

- Liljeberg, L. och Åslund, O. (2019). Etablering efter etableringsinsatser. IFAU rapport 2019:28.
- Lundin, M. (2018). Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. I L. Calmfors och A. Bergström (red.), *Framtidens arbetsförmedling* (117–156). Stockholm: FORES.
- de Luna, X., Forslund, A. och Liljeberg, L. (2008). *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04*. IFAU rapport 2008:1.
- Löfbom, Eva (2018). Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända. ESO rapport 2018:2.
- Pekkarinen, T. (2019). Education efforts for immigrants. I L. Calmfors och N. Sánchez Gassen (red.), *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*, Nordic Council of Ministers 2019.
- Riksrevisionen (2014). *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?* RiR 2014:14.
- Riksrevisionen (2016). *Förberedande och orienterande utbildning. Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning*. RiR 2016:21.
- Riksrevisionen (2017). *Effekter av Arbetsförmedlingens förberedande och orienterande utbildning*, RiR 2017:20.
- Riksrevisionen (2018). *Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagare inom etableringsuppdraget*. RiR 2018:12.
- Rosholm, M. och Svarer, M. (2009). *Kvantitativ evaluering af Alle i Gang, Styrelse for Arbejdsmarked og Rekruttering..*
- Rosholm, M. och Vejlin, R. (2010). Reducing income transfers to refugee immigrants. Does start-help help you start? *Labour Economics*, 17(1), 258-275.
- Rotger, G. P. (2011). *Contribution of enforced language training to the labour market participation of family reunited migrants*, AKF Working Paper.
- Ruist, J. (2018). Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering. Rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi, 2018:3.

- Sarvimäki, M. och Hämmäläinen, K. (2016). Integrating immigrants: The impact of restructuring active labour market programmes, *Journal of Labour Economics*, 34(2), 479-508.
- Sibbmark, K., Söderström, M. och Åslund, O. (2016). *Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenhet från etableringslotsarna*. IFAU rapport 2016:19.
- SKL (2017). Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken: En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Stenberg, A. (2019). Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster? Bilaga 8 till Långtidsutredningen, SOU 2019:48.
- Svantesson, E. och Aranki, T. (2006). *Do introduction programmes affect the probability of immigrants getting work?*. Working Paper 3, Handelshögskolan, Örebro universitet.
- SOU 2017:82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. Delbetänkande från Arbetsmarknadsutredningen.
- Szulkin, R., Nekby, L., Bygren, M., Lindblom, C., Russell-Jonsson, K., Bengtsson, R. och Normark, E. (2013). *På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering. Effekter av deltagande i socialfondsfinansierade projekt i jämförelse med Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet*. Institutet för Framtidsstudier, Forskningsrapport 2013/1.
- Tillväxtanalys (2014). Bättre statistik för bättre regional- och landsbyggs politik. Rapport 2014:04. https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.201965214d8715afd16a35b/1432803718514/rapport_2014_04_rev1.pdf.
- Vikman, U. och Westerberg, A. (2017). Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken. IFAU rapport 2017:7
- Vikström, J. och van den Berg, G. (2017). *Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning*. IFAU rapport 2017:17.
- Åslund, O. och Johansson, P. (2011). Virtues of SIN: Can intensified public efforts help disadvantaged immigrants?, *Evaluation Review*, 35(4), 399-427.
- Åslund, O., Forslund, A. och Liljeberg, L. (2017). Labour market entry of non-labour migrants – Swedish evidence. *Nordic Economic Policy Review*, 520, 115–158.

Appendix A

Tabell A1 Deskriptiv statistik för deltagare respektive icke-deltagare i etableringsprogrammet. Om inget annat anges avses värdet under 2013.

	Deltagare i etableringsprogrammet	Icke deltagare
Kvinna	48,6	41,9
Ålder (år)	33,1	32,3
Gift	61,5	50,7
Barn 0–6 år	34,1	30,3
Utbildningsnivå		
Grundskola	42,7	31,7
Gymnasium	19,2	18,6
Eftergymnasial	28,2	29,5
Ingen information	9,9	20,2
Bostadsregion		
Stockholm	16,1	42,0
Göteborg	9,9	10,5
Malmö	17,6	15,3
Övriga Sverige	56,4	32,2
Ersättning från Försäkringskassan		
Sjukpenning	0,01	2,9
Föräldrapenning	17,5	16,5
Sysselsättning		
2013	3,8	36,3
2014	15,5	41,0
2015	27,8	47,8
2016	40,7	51,0
Antal individer	12 850	887

Tabell A2 Definition av arbetsmarknadsstatus 2016

Arbetsmarknadsstatus 2016	Definition
Etableringsprogram	Har haft etableringsersättning under året
Sysselsatt (i november)	Sysselsatt i november enl. SCB:s definition
Reguljär utbildning under HT-16	Registrerad i utbildning (ej SFI eller AMU) höstterminen 2016
Jobb- och utvecklingsgarantin	Inskrivna vid Arbetsförmedlingen i Jobb- och utvecklingsgarantin under december 2016
Öppet arbetslös	Inskrivna vid Arbetsförmedlingen i sökandekategorin 11 (öppet arbetslös)
Arbetssökande med förhinder (Skat = 14)	Inskrivna vid Arbetsförmedlingen i sökandekategorin 14 (sökande med förhinder)
Övrigt	Övriga