

Arbetsmarknadsetablering bland flyktingar och deras anhöriga i Sverige, Norge och Danmark

Linus Liljeberg

Iben Bolvig

Vilde Hernes

Arbetsmarknadsetablering bland flyktingar och deras anhöriga i Sverige, Norge och Danmark^a

av

Linus Liljeberg^b, Iben Bolvig^c och Vilde Hernes^d

2023-11-30

Sammanfattning

Sverige, Norge och Danmark har tagit emot många flyktingar och anhöriga till flyktingar under de senaste decennierna. I alla tre länderna förekommer omfattande etableringsinsatser för de nyanlända med på ett övergripande plan samma syfte och innehåll. Det finns dock vissa tydliga skillnader i praktiken: Danmark har ett starkt fokus på snabb sysselsättning och erbjuder i huvudsak arbetspraktik under de första ett till två åren, medan Sverige och Norge oftare erbjuder subventionerade anställningar. I samtliga tre länder är det betydligt vanligare att män får en anställning med subvention. Att påbörja en reguljär utbildning är vanligare i Sverige och Norge. Utbildningsinsatser sker dock oftare på en högre nivå i Sverige. Efter tio år är sysselsättningsnivåer bland danska flyktingar lägre än i Sverige och Norge. I alla tre länder är emellertid såväl sysselsättningsnivåer som arbetsinkomster bland flyktingar och anhöriga till flyktingar betydligt lägre jämfört med genomsnittet för befolkningen även efter tio år i landet. Det gäller i synnerhet kvinnor.

^a Rapporten är en förkortad version av studien Scandinavian integration policies for refugees: an updated comparative analysis of qualification and labour market integration outcomes som gavs ut av Nordiska ministerrådet 2022. Den, i sin tur, är en uppföljning och uppdatering av Nordic integration and settlement policies for refugees – A comparative analysis of labour market integration outcomes (Hernes m.fl., 2020). Författarna vill tacka Martin Lundin, Mattias Engdahl och seminariedeltagarna på IFAU för värdefulla synpunkter.

^b IFAU; e-post: linus.liljeberg@ifau.uu.se

^c The Danish Center for Social Science Research (VIVE); e-post: IbBo@vive.dk

^d Oslo Metropolitan University (OsloMet); e-post: vildeher@oslomet.no

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Etableringsprogrammen och arbetsmarknadssituationen i Sverige, Norge och Danmark.....	7
2.1	Etableringsinsatser i Sverige, Norge och Danmark.....	7
2.2	Skillnader och likheter mellan etableringsprogrammen.....	12
2.3	Arbetsmarknadssituationen i Sverige, Norge och Danmark.....	13
3	Vägval, data och metod.....	14
3.1	Data.....	14
3.2	Vilka etableringsinsatser går att jämföra mellan länder?.....	15
3.3	Utfallsmått.....	19
4	Deltagare i etableringsinsatser 2008–2019.....	20
4.1	Antal deltagare.....	21
4.2	Deltagarnas egenskaper.....	22
5	Deltagande i arbetspraktik, reguljär utbildning och subventionerat arbete.....	25
6	Sysselsättning och inkomster på längre sikt.....	31
6.1	Utbildning, inkomster och sysselsättning med hänsyn till individegenskaper.....	34
6.2	Samvariation mellan utbildning, arbetspraktik och subventionerad anställning och arbetsmarknadsutfall.....	40
7	Sammanfattning och diskussion.....	42
	Referenser.....	46

1 Inledning

Norge, Danmark och i synnerhet Sverige har varit stora mottagare av flyktingar och anhöriga till flyktingar under det senaste decenniet, särskilt i samband med kriget i Syrien 2015–2016. Vad följderna blir för de skandinaviska länderna av Rysslands invasion av Ukraina är ännu osäkert, men det står redan klart att det har lett till den snabbast växande flyktingmigrationen i Europa sedan andra världskriget (UNHCR 2022). Det stora flyktingmottagandet i de skandinaviska länderna gör frågan om hur etableringsprocessen fungerar i högsta grad aktuell.

Det finns ett flertal studier som visat att flyktingars etablering på arbetsmarknaden ofta tar lång tid, och att genomsnittliga sysselsättningsnivåer och arbetsinkomster även på lång sikt är på en lägre nivå än den inrikes födda befolkningens (Forslund m.fl., 2017; Ruist, 2018; Andersson Joonas, 2020a; Engdahl och Liljeberg, 2022). Det finns även många studier som undersökt orsaker till att flyktingars etablering ofta tar lång tid. Forskning visar exempelvis att språkfärdigheter är viktigt för att kunna få ett arbete, liksom relevant utbildning. Nyanlända flyktingar har också ofta begränsade kontaktnät och saknar arbetslivserfarenhet i sitt nya hemland, vilket gör det svårare att finna och få ett arbete. De skandinaviska arbetsmarknaderna kännetecknas dessutom av höga kompetenskrav inom många yrkesområden och har en låg andel lågkvalificerade jobb (Calmfors och Gassen, 2019). Det i sin tur skapar ett ”kvalifikationsgap” där många av de som kommit som flyktingar har en utbildningsnivå som inte motsvarar arbetsgivarnas krav. Bristande språkfärdigheter, ofullständig utbildning, arbetsgivares krav, löneläget och begränsad tillgång till nätverk och kontakter bidrar sammantaget till att etableringen på arbetsmarknaden kan ta lång tid.

För nyanlända flyktingar finns således ett flertal hinder att passera längs vägen mot etablering på arbetsmarknaden och i samhället. Olika former av offentliga insatser kan bidra till en snabbare etableringsprocess. Frågor som rör utformning och implementering av offentliga etableringsinsatser är därmed av stor betydelse för både individen och samhället (Andersson Joonas m.fl., 2017; Djuve, 2016; NOU 2017:2).

Sverige, Norge och Danmark har alla i ett internationellt perspektiv omfattande etableringsprogram för flyktingar och anhöriga som beviljats uppehållstillstånd av asylskäl. Etableringsprogrammen i de tre länderna har samma huvudsakliga syfte: att underlätta och påskynda etableringen i samhället och på arbetsmarknaden. Programmen är individuellt utformade och kan innehålla många olika typer av insatser. Det huvudsakliga innehållet består dock i samtliga skandinaviska länder av samhällsinformation, språkutbildning, stöd och rådgivning för att söka utbildning och jobb, validering av utländsk utbildning samt

olika former av mer ”arbetsnära” insatser såsom arbetspraktik och subventionerade anställningar. Programdeltagande ska normalt ske på heltid, men programmens längd, liksom i vilken grad de olika insatserna används, varierar mellan länderna.

Den här studien har flera syften: För det första att beskriva likheter och skillnader i de skandinaviska ländernas etableringsprogram. För det andra att beskriva deltagare och deltagande i olika insatser under programperioden. För det tredje att ge en generell bild av etableringsprocessen i termer av deltagande i reguljär utbildning, sysselsättning och inkomster på kort och lång sikt med ett särskilt fokus på skillnader mellan kvinnor och män. Samt för det fjärde, beskriva hur deltagande i olika insatser samvarierar med sysselsättning och inkomster på lång sikt. Vi utgår från följande frågeställningar:

- Hur ser etableringsprogrammen ut i de tre länderna?
- Hur många personer har deltagit i etableringsinsatser och hur ser gruppen av deltagare ut i respektive land?
- I vilken omfattning har nyanlända flyktingar i de tre länderna deltagit i reguljär utbildning, arbetspraktik och subventionerade anställningar?
- Hur samvarierar deltagandet i dessa insatser med sysselsättning och arbetsinkomster på kort och lång sikt?
- Kan variationen i deltagande i olika insatser mellan länderna förklara skillnader i kort- och långsiktiga arbetsmarknadsutfall?
- I vilken grad kan skillnader i sysselsättning och arbetsinkomster mellan länderna förklaras av att deltagarsammansättningen ser olika ut?

En ambition med studien har varit att ta reda på om olika beståndsdelar i etableringsprogrammen används i olika omfattning i de tre länderna, och undersöka hur denna variation i så fall kopplar till senare arbetsmarknadsutfall för deltagarna. Vi har dock varit hänvisade till att studera ett begränsat urval av insatser där det finns jämförbara registerdata om innehållet och deltagandegraden. Några av programmets mest centrala delar (i huvudsak olika former av förberedande insatser såsom samhällsinformation, språkträning, vägledning och jobbsökarinsatser) har vi därför tyvärr inte kunnat studera. Vi har i stället valt ut arbetspraktik, subventionerad anställning och reguljär utbildning, där vi har tillgång till data som går att jämföra. Dessa är potentiellt viktiga beståndsdelar i offentliga insatser som syftar till att underlätta flyktingars etablering på arbetsmarknaden.

Vi studerar personer i Sverige, Norge och Danmark som fått uppehållstillstånd som flyktingar eller som anhöriga till flyktingar under perioden 2008–2019. Vi inkluderar individer som var 20–55 år vid ankomst och som deltagit i respektive lands etableringsinsatser.

Ansatsen är beskrivande och vi gör inte anspråk på att mäta effekter av etableringsprogrammen eller av olika insatser inom ramen för dessa. Därmed kan vi inte ge några definitiva svar om vilka insatser som fungerar bäst. Däremot kan vi illustrera likheter och skillnader när det gäller såväl programmens utformning som deltagarnas arbetsmarknadsutfall på kort och lång sikt. Tanken är att på så sätt bidra med kunskap om hur integrationsprocessen går till i de skandinaviska länderna.

Det finns flera skäl till varför det är relevant att jämföra just de skandinaviska länderna. För det första har Sverige, Norge och Danmark under de senaste två decennierna varit stora mottagarländer av flyktingar – särskilt åren 2015–2016.

De som kommit till Skandinavien har i stor utsträckning också kommit från samma sändarländer. För det andra är de politiska ambitionerna likartade: i samtliga tre länder finns en uttalad politisk ambition att flyktingar och anhöriginvandrare så snabbt som möjligt ska lära sig språket, erbjudas möjlighet och motiveras att delta i relevant utbildning och kunna etablera sig i samhället och på arbetsmarknaden. För det tredje har länderna likartade etableringsprogram för nyanlända flyktingar i syfte att underlätta och påskynda etableringsprocessen (Karlsdóttir m.fl., 2017). Programmen följer dock olika uttalade strategier för att uppnå en så snabb etablering som möjligt, vilket gör en jämförelse mellan länderna relevant. För det fjärde producerar alla tre länderna officiell statistik av hög kvalitet (Røed och Raaum, 2003), som på individnivå gör det möjligt att identifiera jämförbara urval av flyktingar och anhöriga, samt att studera såväl programdeltagande som ekonomiska utfall över tid (Hernes m.fl., 2020).

Uppföljning och utvärdering av etableringsinsatser är viktigt för att få bättre kunskaper om vad som fungerar när det gäller att underlätta flyktingars integration i det nya hemlandet. Det finns också flera exempel på utvärderingar som har studerat det svenska etableringsprogrammet (Andersson Joonas m.fl., 2017; Andersson Joonas, 2020b). Utbudet av länderjämförande studier är dock begränsat. Tanken är att vår studie ska bidra till att fylla denna kunskapslucka.

En länderjämförelse ökar kunskapen om hur olika länder hanterat liknande utmaningar, vilket i sin tur kan underlätta framtida beslutsfattande och policyutformning.

I rapporten finner vi följande huvudsakliga resultat. Sverige är det land som tagit emot flest flyktingar både i absolut antal och per capita under den period vi studerar (2008–2019). Även antalet deltagare i etableringsinsatser har varit omfattande under hela perioden, men med en tydlig ökning från 2015. Totalt har Sverige haft cirka 190 000 nya deltagare i olika former av etableringsinsatser 2008–2019, jämfört med 55 000 i Norge och 34 000 i Danmark. I samtliga länder förekommer etableringsinsatser med samma huvudsakliga innehåll och syfte –

att deltagarna ska lära sig språket, få kunskaper om hur samhället fungerar, erbjudas förberedande utbildning liksom insatser som ska bidra till kontakter, erfarenheter och etablering på arbetsmarknaden och i förlängningen leda till självförsörjning.

Vi finner att deltagarna i de olika länderna är relativt lika varandra när det gäller genomsnittliga individegenskaper. Män är något överrepresenterade, fler än hälften var gifta vid ankomst och 30–40 procent kom tillsammans med barn yngre än sju år. Även åldersfördelningen är relativt lika, där den största deltagargruppen i alla tre länderna utgörs personer i åldern 20–24 år.

Det förekommer tydliga skillnader i vilken omfattning olika insatser används i de olika länderna, liksom vilket fokus etableringsprogrammen har. Den tydligaste skillnaden är att Danmark fokuserar på arbetsplatsförlagda insatser, huvudsakligen i form av arbetspraktik, i syfte att uppnå en snabbare väg till självförsörjning. Utbildningsinsatser förekommer i betydligt lägre grad i Danmark än i Sverige och Norge och har minskat i omfattning över tid. I Sverige och Norge har i stället andelen som påbörjat en reguljär utbildning ökat de senaste åren.

Majoriteten av flyktingarna i Norge deltar i utbildning på lägre nivåer, medan det i Sverige är vanligare att delta i utbildning på gymnasial eller eftergymnasial nivå. Sverige tycks också vara mer noga när det gäller dokumentation av flyktingarnas befintliga utbildning vid ankomst. En ytterligare skillnad är att Sverige i högre grad erbjuder anställningar med subvention, medan det i Danmark (och till viss del i Norge) oftare erbjuds praktikplatser. I samtliga tre länder är det betydligt vanligare att män får en anställning med subvention.

Bland deltagarna i Sverige fick till exempel 45 procent av männen en subventionerad anställning under perioden 2015–2017, medan motsvarande siffra bland kvinnor bara var 21 procent.

Att delta i utbildning samvarierar inte med sysselsättning på kort sikt (i det här fallet mätt efter fyra år), men korrelerar med högre sysselsättnings- och inkomstnivåer på något längre sikt (sex år efter programstart). Det finns ett positivt samband mellan subventionerade anställningar och sysselsättning efter både fyra och sex års tid. Sambandet mellan arbetspraktik och sysselsättning är svagare, men positivt.

I Danmark är sysselsättningsnivåerna på både kort och lång sikt lägre än i Sverige och Norge. Norge har under de första åren en högre sysselsättningsgrad än i Sverige och Danmark bland både män och kvinnor, men efter omkring 10 år i landet är sysselsättningsgraden i Sverige och Norge på samma nivåer. Såväl sysselsättningsnivåer som förvärvsinkomster är dock påfallande låga även på lång sikt i alla tre länder. Efter mer än 10 års vistelse var 55–65 procent av männen och omkring 45–55 procent av kvinnorna sysselsatta. Vidare hade endast

35–40 procent av männen och 15–20 procent av kvinnorna nått en inkomst motsvarande medianen bland samtliga som arbetar i åldern 20–64 år.

När det gäller graden av sysselsättning är valet av sysselsättningsmått av stor betydelse. Det är tydligt att det så kallade ”ILO-måttet”, som ofta används vid länderjämförelser, inte fullt ut återspeglar andelen som har en stabil förankring på arbetsmarknaden i termer av inkomster. I synnerhet kvinnor som definieras som sysselsatta enligt ILO-måttet kan ha låga eller mycket låga inkomster av förvärvsarbete.

Rapporten är disponerad enligt följande: I avsnitt 2 ger vi en bakgrundsbild av arbetsmarknaderna och etableringsprogrammen i de tre länderna. I avsnitt 3 beskrivs de data och metoder som vi använder. Avsnitt 4 beskriver volymer och egenskaper bland deltagarna. I avsnitt 5 och 6 redovisar vi våra resultat med avseende på deltagande i utbildning, praktik och subventionerade anställningar, samt utfall i termer av sysselsättning och inkomster på kort och lång sikt. I avsnitt 7 ges en sammanfattande diskussion.

2 Etableringsprogrammen och arbetsmarknadssituationen i Sverige, Norge och Danmark

Nedan ger vi en översiktlig bild av etableringsprogrammen i Sverige, Norge och Danmark samt berör kort några centrala fakta om arbetsmarknadssituationen i de tre länderna.

2.1 Etableringsinsatser i Sverige, Norge och Danmark

Sverige, Norge och Danmark har alla i ett internationellt perspektiv omfattande etableringsprogram för flyktingar och anhöriga som beviljats uppehållstillstånd. Etableringsprogrammen kan innehålla många olika typer av insatser och utformas individuellt efter individens behov, men målet är på en övergripande nivå det samma – att hjälpa flyktingar att etablera sig i samhället, på arbetsmarknaden och att klara sin egen försörjning.

Programmen i de tre länderna har följande huvudsakliga innehåll: samhällsinformation, språkutbildning, vägledning och coachning, förberedande utbildning, arbetsmarknadsutbildning och arbetsmarknadsinsatser i form av praktik och subventionerade anställningar. I samtliga länder är ekonomisk ersättning under den stipulerade tiden i etableringsprogrammet kopplad till deltagande (Karlsdóttir m.fl., 2017; Andersson Joonas, 2020b; Hernes m.fl., 2020). I det följande ger vi en översikt av regelverken för etableringsprogrammen i respektive land.

2.1.1 Etableringsprogrammet i Sverige

Fram till dess att etableringsreformen genomfördes 2010 hade Sveriges kommuner ansvaret för etableringsinsatser för nyanlända. I och med reformen övertogs ansvaret av Arbetsförmedlingen. Syftet var att underlätta och påskynda etableringen på arbetsmarknaden och i samhället, samt att minska den lokala variationen i tillgängliga insatser (Andersson Joonas m.fl., 2017).

Etableringsprogrammet innebär som längst 24 månaders deltagande, och riktas till alla nyanlända som beviljas uppehållstillstånd i Sverige och som har behov av ekonomiskt stöd under etableringsprocessen. Deltagande ska normalt ske på heltid. Programmet består av individuellt anpassade insatser och stöd i form av etableringssamtal, vägledning och coaching, liksom av delar av Arbetsförmedlingens ordinarie programutbud. Individerna förväntas även att söka jobb samtidigt. Målet är att deltagaren så snabbt som möjligt ska lära sig svenska, hitta ett jobb och klara sin egen försörjning.

Etableringsreformen syftade också till att särskilt främja kvinnors etablering, eftersom både deltagandegraden i olika program liksom sysselsättningsgraden är lägre bland kvinnor än bland män (Andersson Joonas och Nekby, 2012). En del i den ambitionen var att utforma etableringsersättningen som en individuell förmån oberoende av hushållets ekonomi för att motivera både män och kvinnor att delta i programmet (Borevi, 2010).¹ Programdeltagande är en lagstadgad rättighet för målgruppen, men ingen skyldighet som i Norge och Danmark.

Däremot kan ekonomiska sanktioner tillämpas vid uteblivet deltagande. I den meningen är programmet inte helt frivilligt, eftersom de flesta i målgruppen är beroende av ekonomiskt bistånd under en period i anslutning till beviljat uppehållstillstånd (Hernes och Tronstad, 2014).

Lagen om etableringssinsatser för nyanlända reviderades 2018. Lagändringarna gjordes för att göra programmet mer flexibelt och för att likna hur Arbetsförmedlingens ansvar gentemot andra arbetslösa målgrupper reglerades.

Till exempel gavs Arbetsförmedlingen möjlighet att använda sanktioner mot flyktingar som anvisats till programmet men inte deltagit, på samma sätt som förmedlingen kan göra vid uteblivet deltagande i program bland övriga inskrivna på Arbetsförmedlingen. En annan viktig justering var att Arbetsförmedlingen kunde, utifrån den enskildes behov, utöka de individuella etableringsplanerna längre än den stipulerade programtiden på 24 månader. Regelförändringarna innebar också ett tydligare fokus på utbildning. Tidigare var det inte möjligt att anvisa arbetssökande till reguljär utbildning, men för att stärka flyktingars etableringschanser och för att förbättra matchningen på arbetsmarknaden införde

¹ Att jämföra med försörjningsstödet som baseras på hushållets totala inkomster och tillgångar.

regeringen ”utbildningsplikten” inom etableringsprogrammet. Om Arbetsförmedlingen gjort bedömningen att en nyanländ inte kan matchas mot ett arbete under tiden i etableringsprogrammet på grund bristande utbildning ska hen omfattas av utbildningsplikten. Den nyanlända ska då kunna anvisas till svenska för invandrare, samhällsorientering och utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller särskild utbildning för vuxna alternativt motsvarande utbildning inom folkhögskolan (IAF, 2020).² 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 (Andersson Joona, 2020b).

2.1.2 Integrationsprogrammet i Danmark³

Sedan 1999 har ansvaret för integrationsinsatser administrerats av Danmarks kommuner. Tidigare ansvarade *Dansk Flygtningehjælp* (DRC)⁴ för detta.

Kommunerna erbjuder insatser i form Integrationsprogrammet för flyktingar (*Integrationsydelsen*). Programmet är obligatoriskt såtillvida att alla som sökt asyl i Danmark är skyldiga att delta i de åtgärder som erbjuds för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Ekonomiska sanktioner kan också åläggas deltagare som får försörjningsstöd om de själva eller deras partner inte deltar i programmet eller om de tackar nej till ett erbjudande om anställning.

Programmet innehåller huvudsakligen språkkurser, samhällsinformation och olika typer av insatser för att stärka deltagarnas möjligheter till sysselsättning.

Kommunerna har dock en betydande självständighet när det gäller programmet faktiska innehåll. Ett övergripande krav finns emellertid avseende omfattningen i termer av antal timmar per vecka som ska erbjudas. Då kommunerna tog över ansvaret gällde 30 timmars deltagande per vecka. Detta ändrades till 37 timmar från 2004 och gällde fram till 2015. Sedan 2016 gäller 15 timmar per vecka. Olika detaljer i programmet har ändrats över tid sedan 1999, men främst av administrativ eller ekonomisk karaktär på kommunnivå samt förändringar för andra invandrargrupper än flyktingar.

Som en konsekvens av det kraftigt ökade antalet asylsökande till Danmark 2015 reviderade regeringen integrationsprogrammets omfattning, längd och innehåll i juli 2016. Syftet var delvis att lätta på administrativa hinder, men huvudsakligen att göra programmet tydligare inriktat på insatser för en snabb etablering på arbetsmarknaden för att uppnå självförsörjning bland deltagarna.

² Se även 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

³ Fakta har hämtats från Kunnskapsdepartementet (2018) där inget annat anges.

⁴ Danish Refugee Council.

Den initiala programperioden förkortades därför från tre år till ett år, men det kvarstod en möjlighet att förlänga programperioden med upp till fem år om deltagaren ännu inte fått en anställning. En rådande uppfattning var att den inledande språkutbildning som erbjudits var för lång och att det försenade inträdet på arbetsmarknaden. I den nya lagstiftningen prioriterades därför insatser för en snabbare sysselsättning (helst inom den ettåriga programperioden) via praktik eller subventionerad anställning (Rambøll Management Consulting, 2017). Regeringen införde också en ny insats, *Integrationsgrunduddannelsen* (IGU).

Denna innebär en tvåårig anställning hos en arbetsgivare med reducerad lön i kombination med utbildningsinsatser. Deltagaren får dock ersättning från kommunen under veckor med utbildning. Anställningen ska arrangeras direkt mellan arbetsgivare och deltagare, med så lite inblandning från lokala offentliga myndigheter som möjligt (Skjelbostad och Hernes, 2021).

Den danska regeringen bytte 2019 namn på integrationsprogrammet (och den ersättning deltagarna har rätt till). Programmet (och ersättningen) har sedan dess kallats *Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse*. Namnbytet är en återspejling av regeringens tydligare fokus på både arbetsmarknadsetablering och återvandring:⁵

Regeringen lægger vægt på, at der under flygtnings ophold i Danmark skal være en klar ramme og en forventningsafstemning fra dag ét om, at opholdet er midlertidigt, og at indsatsen rettet mod job og selvforsørgelse ikke ændrer på, at man som udgangspunkt skal vende tilbage til sit hjemland, når beskyttelsesbehovet ophører.

Programmet kallas dock fortsatt integrationsprogrammet för de som söker uppehållstillstånd för att återförenas med en anhörig under förutsättning att den anhöriga är dansk medborgare.

2.1.3 Introduktionsprogrammet i Norge

Insatser för att underlätta integration av immigranter till Norge är och har varit ett i huvudsak regionalt ansvarsområde. År 2004 infördes, med stöd från samtliga politiska partier, ett nytt introduktionsprogram i Norge (*Introduksjonsprogrammet*) reglerat av den nya lagen *Introduksjonsloven*.⁶ Lagen innebar att det blev obligatoriskt för flyktingar att delta i integrationsprogrammet och obligatoriskt för kommuner att tillhandahålla det (Djuve, 2011). Att delta i programmet

⁵ Se <https://uim.dk/media/9657/orienteringsskrivelse-1140.pdf>, p. 3. Information inhämtad september 2023.

⁶ Introduktionslagen består av två delar: integrationsprogrammet för flyktingar och återförenade flyktingfamiljer, och ett tillägg (från 2005) som innebär skyldighet att gå 300 timmars språk- och samhällsutbildning för personer som återförenats med nordiska medborgare. I denna analys fokuserar vi enbart på integrationsprogrammet för flyktingar.

är således sedan 2004 både en rättighet och en skyldighet för individen. Även om lagen var ett steg mot en större central reglering av flyktingars etablering var de nya reglerna av generell karaktär och kommunerna behöll fortsatt en stor självständighet när det gällde både genomförandet och innehållet (Tronstad och Hernes, 2017). Introduktionsprogrammet är därmed ett i huvudsak kommunalt åtagande, och kommunerna har ett stort handlingsutrymme att anpassa programmen efter lokala förutsättningar. NAV (Norges motsvarighet till Arbetsförmedlingen) och frivilligorganisationer är dock fortfarande viktiga aktörer under programtiden (Jönsson, 2017).

Enligt regelverket ska integrationsprogrammet alltid innehålla undervisning i norska, samhällsorientering samt åtgärder som förbereder för övergång till utbildning eller arbete. Varken tidpunkten eller varaktigheten för dessa insatser är dock specificerad. Varje deltagare har i stället en individuell plan för de aktiviteter som bedöms relevanta. Syftet med programmet är att underlätta för deltagarna att integreras i samhället och att på sikt få ett arbete och kunna försörja sig själva.

Målgruppen för introduktionsprogrammet utgörs av vuxna flyktingar (18–55 år) och familjeåterförenade som har vistats i Norge högst två år. En förutsättning är också att individen har fått en kommunplacering. Det är kommunen som avgör om personen tillhör målgruppen och som därefter fattar beslut om deltagande i programmet.

Programmet ska genomföras på heltid och pågår i regel under två år, men kan vara kortare om deltagaren inte längre bedöms ha behov av insatserna. Det kan också förlängas när särskilda skäl finns.

Deltagarna får ersättning så länge de deltar i programmet. Beloppet motsvarar två gånger *folketrygdens* grundbelopp, och är skattepliktigt.⁷ Deltagare under 25 år får två tredjedelar av detta. Vid ogiltig frånvaro sänks ersättningen (Jönsson, 2017). Deltagare får en given introduktionsersättning oavsett hushållets ekonomiska situation. Detta var ett medvetet val i syfte att inkludera kvinnor i programmet (Hernes och Tronstad, 2014).

Under 2015 introducerade Norge ett snabbspår (*Hurtigsporet*), tänkt som ett kort arbetslivsinriktat program som kombinerar språkträning med andra kvalificerande åtgärder. Målgruppen är flyktingar som klarar sig utan långa förberedande utbildningar, men som är i behov av språkträning för att få en anställning.

Under 2018 lanserade den norska regeringen en ny integrationsstrategi, där ett nyckelbudskap var att integrationsprogrammet ska säkerställa en långsiktig

⁷ *Folketrygden* är ett norsk obligatorisk socialt försäkringssystem. Grundbeloppet administreras av NAV och nivån justeras årligen. År 2023 motsvarade grundbeloppet 118 620 norska kronor.

arbetsmarknadsetablering via formell utbildning och/eller arbetsmarknadsförberedande insatser (Tronstad och Hernes, 2017).

2.2 Skillnader och likheter mellan etableringsprogrammen

Etableringsprogrammen i de skandinaviska länderna har många likheter. Insatser ska i regel erbjudas på heltid under en given tidsperiod, vanligen två år, och omfattar vuxna flyktingar och familjeåterförenade till flyktingar. De centrala delarna består av språkutbildning, samhällsorientering och arbetslivsinriktade insatser. Etableringsprogrammen har som mål att deltagarna ska övergå till arbete eller utbildning, och på sikt nå ekonomisk självständighet.

Programmen utformas individuellt, men innehåller i princip alltid språkträning och samhällsinformation.

Även om innehållet och målen med etableringsprogrammen till stora delar är likartade är några skillnader värda att notera. I Danmark och Norge är kommunerna ansvariga för introduktionsprogrammen. I Sverige är det sedan 2011 Arbetsförmedlingen (statlig nivå) som har det överordnade ansvaret för utformningen och genomförandet.

Vidare kan noteras att målet att flyktingar ska etablera sig på arbetsmarknaden och uppnå självförsörjning är gemensamt, men det finns en skillnad när det gäller ”hur vägen till arbete ska gå till” liksom vilket tidsperspektiv som är utgångspunkten. Det kan formuleras som att, å ena sidan, så snabbt som möjligt få flyktingar att komma i arbete, och, å den andra, att under de första åren erbjuda olika förberedande insatser i syfte att säkerställa en stabil etablering på arbetsmarknaden på lång sikt. I Danmarks lagstiftning om etableringsinsatser framhålls uttryckligen att flyktingar ska bli självförsörjande genom anställning ”så snart som möjligt” och ”arbetsnära” insatser såsom praktik är ett viktigare inslag än exempelvis olika former av förberedande insatser. I Sverige och Norge är detta mål inte fullt lika tydligt uttalat. I betydligt högre grad än i Danmark erbjuds i stället olika former av kvalifikationshöjande insatser såsom förberedande utbildning, språkträning, validering och komplettering av befintlig utbildning under etableringsprogrammets första år.

De tre länderna skiljer sig också åt när det gäller programperioden. Före 2016 var huvudpolicyen ett tvåårigt program i Sverige och Norge och upp till tre år i Danmark. Från 2016 har Danmarks integrationslagstiftning reviderats, och programtiden har förkortats till ett år. Programtiden kan dock utökas med upp till fem år om deltagaren inte har fått jobb eller har hunnit bli ekonomiskt självförsörjande.

Det förekommer även skillnader när det gäller regelverken för ekonomisk ersättning. I Sverige och Norge har varje deltagare rätt till etableringsersättning

under tiden i programmet. I Danmark är ersättningen behovsprövad och baseras på hushållets inkomst. Ersättningen är vidare lägre än motsvarande sociala förmåner som danska medborgare kan ha rätt till om hushållets inkomster är mycket låga. Att de svenska och norska ersättningssystemen har en individuell utformning har sin bakgrund i ambitionen att öka kvinnors deltagande i programmet (Hernes och Tronstad, 2014).

Det finns således goda motiv att jämföra arbetsmarknadsutfall för flyktingar och anhöriga som deltagit i etableringsinsatser i de tre länderna: de övergripande målen med insatserna är det samma, men det finns en tydlig variation i vilken omfattning olika insatser används. För det första erbjuds vissa typer av etableringsinsatser i olika omfattning. För det andra skiljer sig programtiden åt. För det tredje har de tre länderna olika tonvikt på underliggande mål (Hernes m.fl., 2020).

2.3 Arbetsmarknadssituationen i Sverige, Norge och Danmark

Jämfört med andra EU- och OECD-länder har de skandinaviska länderna likartade arbetsmarknader när det gäller såväl sysselsättningsgrad som arbetslöshetsnivåer bland både män och kvinnor. Siffror från *Nordic Statistics* visar att sysselsättningsgraden för män i de tre länderna år 2022 var omkring 78 procent och varierande mellan 72 och 75 procent bland kvinnor. Dessa nivåer är högre än det totala EU-genomsnittet, där genomsnittet bland män var 72 procent och bland kvinnor 62. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan män och kvinnor var mellan 4 och 5 procent i Sverige och Norge, och strax under 8 procent i Danmark, medan EU-genomsnittet var 14 procent år 2022 (Nordic Statistics, 2022)⁸. Det gör de skandinaviska arbetsmarknaderna i detta avseende till de mest jämställda i EU och OECD. Länderna i Skandinavien har också gemensamt att de erbjuder avgiftsfri utbildning på samtliga nivåer, samt har ett omfattande socialförsäkringssystem. Arbetsmarknadssituationen är i dessa övergripande avseenden likartade, vilket ger bättre förutsättningar då kort- och långsiktiga arbetsmarknadsutfall samt deltagande i reguljär utbildning studeras.

Det finns även skillnader mellan de tre länderna. Till exempel är sysselsättningsgraden för lågutbildade lägre i Danmark än i Norge och Sverige.

I Norge är genomsnittlig veckoarbetstid lägre än i Sverige och Danmark, och Sverige har lägre medianlön för heltidsanställda (OECD, 2018).

⁸ <https://www.nordicstatistics.org/>. Uppgifter hämtade juni 2023.

3 Vägval, data och metod

I det här avsnittet redogör vi för de vägval vi gjort i våra analyser när det gäller urval, uppföljningsperiod och vilka insatser vi studerar. Vi beskriver även de data och metoder vi använder.

Urvalet i studien utgörs av vuxna flyktingar och familjemedlemmar som återförenats med flyktingar, som beviljats uppehållstillstånd i Sverige, Norge och Danmark och som under perioden 2008–2019 deltagit i något av de tre ländernas etableringsinsatser för nyanlända. Vi begränsar urvalet till de som var 20–55 år vid ankomst. De ska också ha påbörjat etableringsinsatser högst tre år efter beviljat uppehållstillstånd.

Som beskrivits ovan skiljer sig programlängden åt mellan länderna. Programlängden har även ändrats under den period vi studerar. Vi mäter därför inte utfall efter avslutat programdeltagande. Vi studerar i stället utfallet vid givna tidpunkter från året för programstart upp till som längst 11 år. Vi följer samtliga personer som uppfyller dessa kriterier från 2008 till och med 2019.

Det svenska regelverket skiljer sig åt före och efter etableringsreformen i december 2010. Vi definierar därför urvalet av deltagare något olika under perioderna 2008–2010 och 2011–2019. Det finns inte någon nationellt täckande dokumentation över vem som deltog i etableringsinsatser innan reformen (eller i vilka insatser personerna deltog). Deltagandet var dock kopplat till ekonomisk ersättning, vilket vi har information om på individnivå. Vi utgår därför från information om mottagande av introduktionsersättning och försörjningsstöd för att identifiera deltagare i etableringsinsatser 2008–2010. Från december 2010 övertog ansvaret för etableringsinsatser av Arbetsförmedlingen. Därför används förmedlingens data från 2011 och framåt.

I de analyser som beskriver specifika insatser utgår vi från 2011, eftersom uppgifterna är ofullständiga för tidigare år. För att få en så lång uppföljningsperiod som möjligt när vi studerar sysselsättning och inkomster gör vi även kompletterande analyser som inkluderar flyktingar och anhöriga som kommit under perioden 2008–2019.

3.1 Data

För det svenska urvalet använder vi databasen STATIV, som är en registerdatabas administrerad av SCB. Databasen innehåller uppgifter på individnivå om grund för bosättning samt information om deltagande i olika etableringsinsatser vid olika tidpunkter. Den innehåller även uppgifter om individegenskaper såsom födelseland, ålder, kön, civilstånd, antal barn, bostadskommun och utbildnings-

nivå samt uppgifter om deltagande i reguljär utbildning, förvärvsinkomster och sysselsättningsstatus.

Uppgifter om deltagare i etableringsprogrammet i Danmark har inhämtats från flera källor. Registerdata med uppgifter om sysselsättning, förvärvsinkomster, utbildning och motsvarande individuppgifter som för Sverige (och Norge) har hämtats från *Danmarks Statistik*. Information om grund för bosättning kommer från *Udlændingestyrelsen*. Uppgifter om deltagande i etableringsinsatser har hämtats via *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*.

Vi inkluderar endast individer som har beviljats uppehållstillstånd som flykting, eller som är familjemedlemmar som återförenats med en flykting. ”Bosättningsåret” definieras som det år då personen först beviljades sitt uppehållstillstånd som flykting, eller det år personen fick en kommunplacering. Om dessa två år inte överensstämmer utgår vi från den senaste uppgiften. En deltagare i integrationsprogrammet definieras som en flykting som får ekonomiskt bistånd inom de tre första åren efter bosättning.⁹

Motsvarande demografiska registeruppgifter för Norge har hämtats från *Statistisk sentralbyrå*. Uppgifter om deltagare i integrationsprogrammet i Norge tillhandahålls av *Norges Statistik*. Fram till 2016 baserades statistiken på uppgifter från kommunerna (årliga inlämningar av elektroniska blanketter och filutdrag).

Därefter har statistik över deltagare i integrationsprogrammet inhämtas från *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, som är en statlig myndighet med ansvar för genomförandet av den norska regeringens integrationspolitik. I registret från IMDi ingår årlig information om kön, ålder, civilstånd, liksom startdatum för integrationsprogrammet samt aktuella programinsatser under året. Deltagare som varit anställda i privata eller offentliga företag som ingår i integrationsprogrammet kategoriseras som i ”subventionerad anställning”.

3.2 Vilka etableringsinsatser går att jämföra mellan länder?

Etableringsprogrammen erbjuder insatser (eller kan anvisa till insatser i extern regi) i form av språkutbildning, samhällsorientering, vägledning och platsförmedling, förberedande och yrkesinriktade utbildningar, praktik och subventionerade anställningar. Sedan 2018 är det i Sverige även möjligt att anvisa deltagare till reguljär utbildning.¹⁰ Deltagarna förväntas aktivt söka jobb under programtiden (Andersson Joonas, 2020b). Etableringsprogrammen kan således inkludera

⁹ Definitionen skiljer sig något från den som används av Danmarks Statistik, som enbart utgår från typ av uppehållstillstånd. Motivet till vårt val av definition är att det är de personer som mottagit ekonomiskt stöd som är tillgängliga för etableringsinsatser.

¹⁰ Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

många olika typer och kombinationer av insatser, och som inte nödvändigtvis har samma innehåll och omfattning i de tre länderna. I alla länderna förekommer exempelvis olika former av förberedande utbildningar.

Men för att kunna göra en jämförelse mellan länderna behövs mer information än vad som finns tillgängligt via de nationella registerdata vi har tillgång till.

Vi har därför varit hänvisade till att jämföra insatser som vi har bra och jämförbar information om, och som har samma huvudsakliga syfte, innehåll och omfattning.¹¹ Det innebär en begränsning på så sätt att vi exkluderar insatser som i mångt och mycket utgör kärnverksamheten i etableringsprogrammen (språkträning, samhällsorientering och förberedande insatser) och som de allra flesta tar del av. I den här studien har vi i stället identifierat tre insatser som kan betraktas som potentiellt viktiga komponenter för en framgångsrik etablering, som är så pass lika (sett till syfte och mål) att de är relevanta att jämföra mellan länderna:

1. Utbildning inom det reguljära utbildningssystemet
2. Arbetspraktik
3. Subventionerad anställning

Vi gör ingen bedömning av kvaliteten i insatsen, till exempel vilken typ av utbildning, arbetspraktik eller subventionerad anställning det är fråga om, hur länge insatsen pågår eller om praktiken, utbildningen eller arbetet avslutats i förtid. Vi utgår enbart från om individen *har påbörjat* en praktik, reguljär utbildning eller fått ett subventionerat arbete. Vi kan därför inte besvara frågan om hur effektiva de olika insatserna är, eller om det finns skillnader i effektivitet mellan länderna.

Arbetspraktik innebär att deltagaren under tiden i etableringsprogrammet under handledning får prova på arbete på en arbetsplats och få praktiska erfarenheter från arbete i syfte att stärka sina möjligheter till en framtida anställning. Det bidrar också till att individen får en möjlighet att lära sig språket, får kontakt med en arbetsgivare och får erfarenhet från faktiskt arbete i landet. Under tiden i praktik erhåller deltagaren den ersättning som gäller för respektive lands etableringsprogram.

Subventionerat arbete innebär betalt arbete på en arbetsplats, men där arbetsgivarens kostnad för att anställa subventioneras. Det kan ske i form av att delar av lönen finansieras via offentliga medel och/eller via reducerad arbetsgivaravgift. Det finns flera former av subventionerade anställningar, med olika varaktighet och subventionsgrad. Målet är dock detsamma: arbetsgivaren ska

¹¹ Språkträning ingår också i samtliga länders etableringsprogram och som vi kan anta är jämförbara. Det är dock en insats som nästintill samtliga deltagare både erbjuds och tar del av. Vi har därför exkluderat denna insats i vår analys.

motiveras att anställa någon ur målgruppen via lägre anställningskostnader, och den som anställs ska få ett arbete som genererar en inkomst, samt förbättrar sina möjligheter till ett reguljärt arbete via praktisk erfarenhet och kontakter med en arbetsgivare. Vi gör inte någon skillnad på olika former av subventionerade anställningar. Vi studerar i stället förekomsten av att påbörja en sådan anställning, samt följer upp hur det samvarierar med sysselsättning och inkomster på längre sikt.

Vi studerar även i vilken utsträckning deltagarna i etableringsinsatser har påbörjat en reguljär utbildning.¹² Det finns två huvudsakliga skäl till det. För det första är det ett uttalat mål i samtliga länders etableringsprogram att underlätta övergång till utbildning. För det andra är det rimligt att tro att deltagande i utbildning på gymnasienivå eller högre kan betraktas som en potentiellt viktig komponent för en framgångsrik etablering på arbetsmarknaden. Det finns en stor spridning när det gäller flyktingars utbildningsbakgrund. Många har enbart gått i grundskola medan andra har en hög utbildning på universitetsnivå. Men även högutbildade kan ofta vara i behov av olika former av kompletteringar och validering innan kompetensen kan omsättas i det nya hemlandet (Bevelander och Pendakur, 2014). Det är också troligt att utbildning förvärvad i destinationslandet är av större betydelse för möjligheterna till sysselsättning relativt den utbildning individen har med sig vid ankomst (Bratsberg m.fl., 2017). Formellt är reguljär utbildning inte en etableringsinsats, men det är en ”aktivitet” som ska främjas inom ramen för de tre ländernas etableringsprogram och som förväntas bidra till en mer långsiktig och stabil sysselsättning för individen. Det skulle vara möjligt att behandla reguljär utbildning som utfall snarare än som en insats, eftersom ett mål med etableringsprogrammen är att underlätta och uppmuntra övergång till reguljär utbildning. Ett liknande resonemang kan föras om subventionerade sysselsättningar. I den här studien betraktar vi dock reguljär utbildning och subventionerade sysselsättningar som etableringsinsatser, och utgår från sysselsättningsstatus och inkomster på längre sikt som utfall.

3.2.1 Hur tar vi hänsyn till skillnader i individegenskaper mellan länderna?

I avsnitt 6 studerar vi sysselsättning och inkomster över tid bland de som deltagit i etableringsinsatser i respektive land. Skillnaderna mellan länderna behöver dock inte vara en konsekvens av att etableringsprogrammen fungerar olika väl. Det kan finnas skillnader på gruppnivå mellan ländernas deltagare som gör

¹² I beskrivningarna skiljer vi på reguljär utbildning på ”lägre nivå”, motsvarande grundskola (ISCED 0–2), och ”högre nivå” motsvarande gymnasium eller högre (ISCED >2). Utbildningsnivå är internationellt harmoniserad enligt *International Standard Classification of Education* (ISCED).

etableringen mer eller mindre framgångsrik. Exempelvis har individens ålder och utbildningsbakgrund betydelse för möjligheterna att få ett jobb. Vi genomför därför regressionsanalyser där vi tar hänsyn till att sammansättningen av deltagare skiljer sig åt mellan länderna.

Sekretessregler förhindrar oss att kombinera data från olika länder. I stället skapar vi tre jämförbara datamängder i form av paneldata och gör analysen med samma modell och variabeldefinitioner i respektive land. Vi skattar regressionsmodellen separat för kvinnor och män, eftersom vi vet från tidigare studier att etableringsprocessen i genomsnitt ser mycket olika ut mellan könen.

I regressionsmodellerna studerar vi utfallen sysselsättning och årlig förvärvsinkomst. Vi skattar genomsnittliga skillnader för medelvärdet av dessa utfallsvariabler år per år (sedan startåret i etableringsinsatser), givet kontroll för ett flertal individegenskaper och den lokala arbetslöshetsnivån.¹³ Vi kan dock inte fånga rena orsakssamband ("kausala effekter" av etableringsinsatser) i analyserna, trots att vi tar hänsyn till många faktorer. Det kan nämligen finnas annat, som vi inte kan observera, som spelar roll. Därför ska skattningarna tolkas som korrelationer (men med kontroll för många bakgrundsfaktorer). Estimatet som genereras från analysen används för att predicera utfall över tid. Vi gör det för olika grupper utifrån kön, ålder och utbildningsnivå. Skattningen ger inte en bild av de absoluta nivåerna när det gäller sysselsättning och inkomster i respektive land, utan syftar till att ge en jämförbar beskrivning av *nivåskillnader* över tid mellan länderna. De faktorer som vi tar hänsyn till i analyserna listas nedan. De egenskaper som varierar eller kan variera över tid mäts vid startåret i etableringsinsatser.

- Kalenderår då en individ påbörjade etableringsprogrammet (alternativt bosatte sig i en kommun åren då etableringsprogrammet inte fanns i Sverige samt mottog introduktionsstöd)
- Kön
- Ålder
- Civilstånd (gift/ogift)
- Hemmavarande barn 6 år eller yngre
- Födelseland grupperad efter de sex vanligast förekommande ursprungsländerna: Afghanistan, Eritrea, Iran, Irak, Somalia och Syrien. Övriga födelseländer ingår i en gemensam kategori.
- Utbildningsnivå: Grundskola eller lägre (ISCED 0–2). Gymnasium inklusive eftergymnasiala yrkesutbildningar på lägre nivå än

¹³ Modellen har skattats med en OLS-estimator med klustrade standardfel. För en utförligare beskrivning av den metod vi använder, se Hernes m.fl. (2022).

högskola/universitet (ISCED 3–4). Eftergymnasial utbildning på högskole- eller universitetsnivå (ISCED 5–8).

- Grund för bosättning: konventionsflykting, kvotflykting, skyddsbehövande, familjeåterforening samt övriga skäl.
- Vi tar i viss mån även hänsyn till typ av boendekommun. I de tre ländernas offentliga statistik definieras dock ”centralitet” och ”ruralitet” på olika sätt och med olika antal kategorier. De två vanligaste kriterierna är befolkningstäthet och avstånd eller tillgänglighet till stadskärnor kompletterade med olika socioekonomiska kriterier. För vår jämförande analys använder vi därför enbart två grövre kategorier: storstadsområde och icke-storstadsområde.

3.3 Utfallsmått

Vi använder två huvudsakliga mått för att studera graden av anknytning till arbetsmarknaden – sysselsättningsgrad och förvärvsinkomster. Sysselsättningsgrad mäter vi med ett internationellt standardiserat mått, det så kallade ILO-måttet¹⁴ (i Sverige vanligen kallat sysselsättningsmättet). En person räknas enligt denna definition som sysselsatt om han eller hon har en inkomst motsvarande minst en timmes arbete under en given referensvecka i november. Måttet redovisas årligen och finns tillgängligt på befolkningsnivå via registeruppgifter i samtliga tre länder som ingår i studien. ILO-måttet har kritiserats för att vara ”för generöst” i meningen att det inte ger en korrekt bild av andelen som är självförsörjande via arbete inom grupper med en svagare anknytning till arbetsmarknaden (Ruist, 2018). Vi beskriver därför även årliga inkomster av förvärvsarbete.

Både inkomstnivåer och levnadskostnader skiljer sig åt mellan de tre länderna. För att harmonisera inkomstmättet använder vi därför ett relativt mått beräknat utifrån inkomstfördelningen i respektive land och år (se Jakobsen m.fl., 2019). Vi kallar detta inkomstmått för ”nordiskt basbelopp” (NBB). NBB beräknas som den årsinkomst som motsvarar 25 procent av medianinkomsten bland samtliga i åldern 18–64 och som under året har haft en positiv inkomst av arbete. NBB beräknas årligen och per land. I vår analys gör vi beskrivningar av andelen som haft en årsinkomst om minst 1,5/2,5/3,5 gånger NBB. Som ett exempel redovisas nedan inkomstnivåer för 2019:

¹⁴ ILO, *International Labour Organization*.

- Danmark:
 - NBB 1,5 = 127 000 DKK
 - NBB 2,5 = 211 000 DKK
 - NBB 3,5 = 296 000 DKK

- Norge:
 - NBB 1,5 = 174 000 NOK
 - NBB 2,5 = 290 000 NOK
 - NBB 3,5 = 406 000 NOK

- Sverige:
 - NBB 1,5 = 128 000 SEK
 - NBB 2,5 = 212 000 SEK
 - NBB 3,5 = 298 000 SEK

Tidigare studier har visat att en årlig inkomst på 3,5 NBB ungefärligen motsvarar en årsinkomst från heltidsanställning inom till exempel hotell- och restaurangsektorn, där minimilöner fastställts i kollektivavtal (Jakobsen m.fl., 2019). Observera dock att vi i den här studien enbart diskuterar faktiska inkomster på olika nivå i förhållande till befolkningen i övrigt, inte i vilken grad en individ kan försörja sig själv. För det första gör vi ingen koppling till om individen mottar någon form av ekonomiskt stöd för sin försörjning. För det andra är det inte givet vilken inkomstnivå som kan sägas vara tillräcklig för att individen ska kunna sägas vara självförsörjande. För det tredje observerar vi enbart inkomster på individnivå – inte för hushållet totalt. För det fjärde gör vi ingen koppling till individens eventuella övriga tillgångar. Det är fullt möjligt att inte ha någon arbetsinkomst, men ändå inte ha något behov av ekonomiskt stöd för att klara sin försörjning, antingen via egna tillgångar eller via hushållets.

4 Deltagare i etableringsinsatser 2008–2019

I detta avsnitt beskriver vi de flyktingar och deras anhöriga som deltagit i etableringsinsatser i respektive land. Vi studerar perioden 2008–2019, men delar upp beskrivning utifrån tiden före och efter 2015. Sverige, Norge och Danmark fick en mycket kraftig ökning av antalet etableringsdeltagare detta år, vilket skulle kunna ändra förutsättningarna för etableringsprocessen.

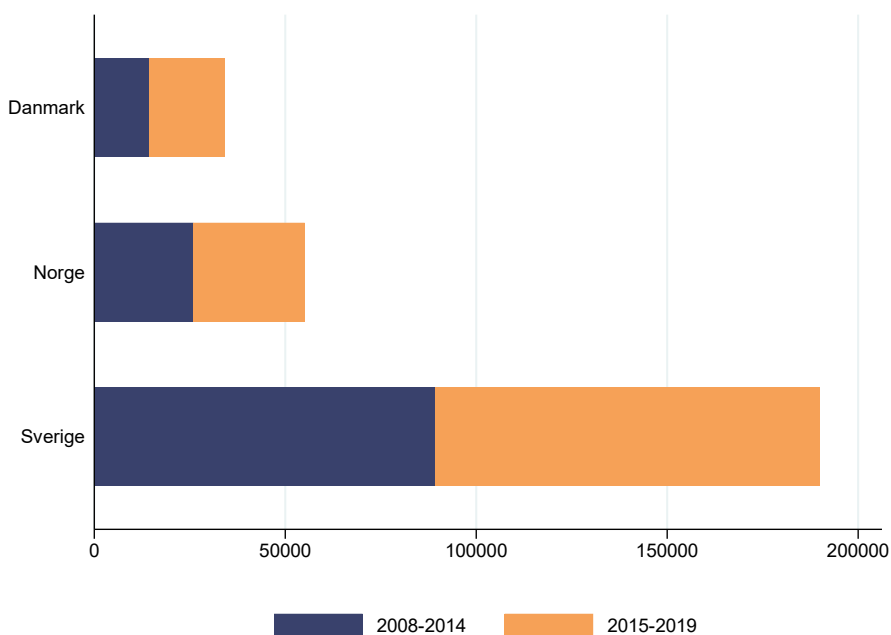
Deltagarnas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden kan påverkas både av de etableringsinsatser som erbjuds och av yttre faktorer, exempelvis av

efterfrågan på arbetskraft och löneläge. Men även deltagarnas egenskaper och humankapital påverkar deras möjligheter att få arbete. Därför är det intressant att ta reda på vilka etableringsdeltagare som finns i respektive land.

Eftersom det här är en registerbaserad studie saknar vi information om många faktorer som kan vara av betydelse, till exempel språkfärdigheter, motivation och hälsa. Via register har vi dock tillgång till vissa centrala faktorer. Exempelvis har vi data om ålder, kön, utbildningsnivå och om individen har hemmavarande barn, vilka alla kan förväntas vara av betydelse för hur snabbt etableringen sker (Arendt m.fl, 2016; Bevelander och Lundh, 2007; Goodman och Wright, 2015).

4.1 Antal deltagare

Figur 1 visar antalet personer som påbörjat etableringsinsatser under perioden 2008–2019. Eftersom Sverige har en större befolkning än Danmark och Norge redovisar vi i Figur 2 även antalet deltagare i förhållande till befolkningens storlek (per tusen invånare i åldern 20–55).

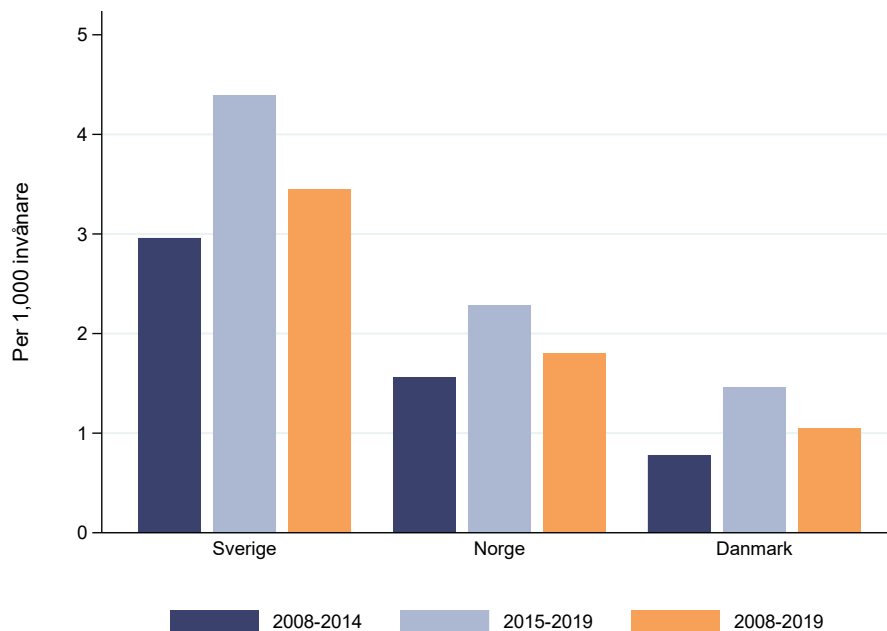


Figur 1 Antal nya deltagare i etableringsinsatser/etableringsprogrammet 2008–2019

Not: År avser året då en individ påbörjade etableringsprogrammet. För Sverige åren 2008–2010 (åren innan etableringsreformen) avses första året då en individ fick introduktionsersättning.

Alla tre länderna har haft ett relativt stort antal deltagare sedan 2008, med en tydlig ökning från år 2015. Sverige är det land som tagit emot flest flyktingar (och som således haft högst deltagarantal) både i absolut antal och per capita. Totalt har Sverige haft cirka 190 000 nya deltagare i olika former av etableringsinsatser 2008–2019, jämfört med 55 000 i Norge och 34 000 i Danmark.

Figur 2 bekräftar bilden av Sverige som det största mottagarlandet, med knappt 4,5 deltagare per tusen invånare under åren 2015–2019. Motsvarande siffror för Norge var 2,3 och för Danmark 1,5.



Figur 2 Antal nya deltagare i etableringsinsatser/etableringsprogrammet per tusen invånare i åldern 20–55 år, 2008–2019

Not: År avser året då en individ påbörjade etableringsprogrammet. För Sverige åren 2008–2010 (åren innan etableringsreformen) avses första året med introduktionsersättning.

4.2 Deltagarnas egenskaper

I Tabell 1 redovisar vi individegenskaper efter land och period för start av etableringsinsatser. Den övergripande bilden är att deltagarna är relativt lika varandra när det gäller genomsnittliga individegenskaper. Män är något överrepresenterade, fler än hälften var gifta vid ankomst och 30–40 procent kom tillsammans med barn yngre än sju år. Även åldersfördelningen är förhållandevis lika i de tre länderna, där den största deltagargruppen utgörs av personer i åldern

20–24 år (ungefär var fjärde deltagare tillhör denna åldersgrupp). Sverige har dock tagit emot en större andel i äldre åldersgrupper.

Tabell 1 Genomsnittliga individegenskaper bland deltagare i etableringsinsatser i Sverige, Norge och Danmark 2008–2019 (procent)

	Sverige		Norge		Danmark	
	2008–14	2015–19	2008–14	2015–19	2008–14	2015–19
Män	53	54	52	61	62	54
20–25 år	23	27	24	27	24	27
26–35 år	40	38	49	45	47	47
36–45 år	25	23	21	21	21	19
46–55	12	12	7	8	7	7
Gift	65	57	55	56	61	54
Barn <=6 år	30	30	35	36	36	42
Afghanistan	6	8	7	3	10	4
Eritrea	8	12	24	23	2	18
Irak	22	5	7	3	4	2
Iran	4	3	5	3	11	7
Somalia	18	4	23	5	7	2
Syrien	24	52	5	47	43	61
Övriga	17	15	30	17	23	6
Högst grundskola	37	41	53	37	62	64
Gymnasium	22	26	10	5	8	13
Eftergymnasial utb.	24	24	18	16	7	5
Uppgift om utb. saknas	16	9	19	42	23	19
Storstadsområde	27	26	35	34	25	34
Familjeåterförening	19	23	14	14	18	28
Konventionsflykting	19	29	71	70	45	52
Skyddsbehov	46	36	0	0	22	15
Kvotflykting	8	7	13	14	9	1
Annat skäl	9	5	2	2	6	4
Antal individer	89 331	100 663	25 950	29 133	14 389	19 724

Not: År avser året då en individ påbörjade etableringsprogrammet. För Sverige åren 2008–2010 (åren innan etableringsreformen) avses första året då en individ fick introduktionsersättning.

Några skillnader förekommer mellan deltagargrupperna. För det första skiljer sig fördelningen av ursprungsländer åt. Syrien har varit det vanligaste ursprungslandet under perioden (2015–2019) i alla tre länderna, men utgör en större grupp i Danmark (53 procent) än i Sverige (39 procent) och Norge (27 procent). Ungefär en av fyra av de flyktingarna som kommit till Norge hade sitt ursprung i Eritrea. Andelen var tydligt lägre i både Sverige och Danmark. Under perioden

2008–2014 kom en stor andel flyktingar från Somalia till i huvudsak Sverige och Norge. En betydligt högre andel som kommit till Sverige har sitt ursprung i Irak.

För det andra kan vi observera tydliga skillnader med avseende på utbildningsnivå vid ankomst. Den största gruppen utgörs i samtliga länder av de med högst grundskoleutbildning. Andelen lågutbildade var dock tydligt högre i Danmark där närmare två av tre återfinns i denna kategori. Bland de som kommit till Sverige hade i stället klart fler en gymnasial eller eftergymnasial utbildning vid ankomst. Skillnaden kan återspegla både faktiska skillnader i utbildningsnivå och skillnader i hur uppgifter om utbildningsnivå registreras vid ankomst. Fler saknar uppgift om utbildningsstatus i Norge och Danmark än i Sverige. Det kan dock inte förklara hela skillnaden mellan åtminstone Sverige och Danmark.

För det tredje kan vi observera skillnader när det gäller grund för bosättning. Här bör noteras att länderna tillämpat olika regelverk när det gäller konventionsflyktingar och skyddsbehövande. Norge har under den aktuella perioden inte beviljat uppehållstillstånd av skyddsskäl. I alla tre länderna beviljades dock mellan 65 och 70 procent av flyktingarna uppehållstillstånd antingen som konventionsflyktingar eller som skyddsbehövande. Norge har vidare en lägre andel personer som återförenats med flyktingar relativt Sverige och Danmark, men en högre andel kvotflyktingar.¹⁵

Även om den samlade bilden visar liknande mönster när det gäller flykting-sammansättningen i de tre länderna kan skillnader i ursprungsland, utbildningsnivå och grunder för att bevilja uppehållstillstånd påverka etableringsprocessen. Därför tar vi hänsyn till dessa skillnader mellan deltagarna när vi studerar ekonomiska utfall i avsnitt 6.1.

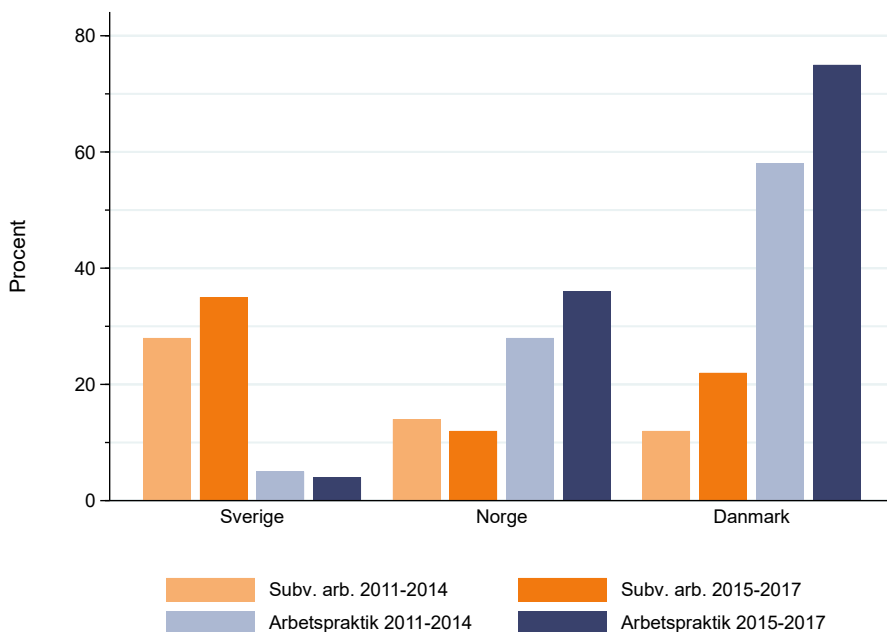
¹⁵ Den som bedöms vara flykting får en flyktingstatusförklaring – en internationell statusförklaring som grundar sig på regler i Genèvekonventionen och EU:s skyddsgrundsdirektiv. Där ingår skyddsbehövande och alternativt skyddsbehövande. Båda grupperna inkluderar personer som av olika skyddsskäl inte har möjlighet att återvända till sitt hemland. Det är skälen till skyddsbehovet som avgör flyktingstatusförklaringen. Definitionerna beskrivs på till exempel Migrationsverkets hemsida (<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Att-ansoka-om-asyl/Asylregler.html>, information hämtad september 2023). En kvotflykting avser utländsk medborgare som före resan till Sverige fått uppehållstillstånd inom den flyktingkvot som regeringen fastställt. Resan till värdlandet organiseras och betalas av Migrationsverket (och dess motsvarigheter i Danmark och Norge). Kvotflyktingar utses av FN genom flyktingorganet UNHCR. Vad som gäller för kvotflyktingar kan man läsa om på Migrationsverkets hemsida (<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Sveriges-flykting-kvot.html>, information hämtad september 2023).

5 Deltagande i arbetspraktik, reguljär utbildning och subventionerat arbete

Etableringsprogrammet kan innehålla många olika typer av insatser, såsom språkträning, förberedande utbildning och vägledning (Andersson Joonas 2020b; Hernes m.fl., 2020). För att göra en relevant länderjämförelse är vi dock hänvisade till att beskriva insatser som har ungefär samma utformning i de tre länderna. Därför beskriver vi deltagandet i arbetspraktik samt reguljär utbildning och subventionerad anställning. Av dessa är enbart arbetspraktik en formell insats inom ramen för etableringsprogrammen i de tre länderna. Ett uttalat mål i samtliga tre länder är dock att aktiviteter inom etableringsprogrammen ska förbereda och underlätta för en övergång till arbete (subventionerat eller osubventionerat) eller studier. Både utbildning och subventionerad sysselsättning har också i tidigare studier visat sig ha ett positivt samband med framtida sysselsättning (Arendt, 2018; Bratsberg m.fl., 2017; Andersson Joonas, 2019; Arendt och Pozzoli, 2013; Card m.fl., 2017; Clausen m.fl., 2009). I Sverige har målet att få deltagare att (vid behov) delta i reguljär utbildning stärkts sedan 2018, då Arbetsförmedlingen har fått möjlighet att anvisa etableringsdeltagare till studier (IAF, 2020).

5.1.1 Deltagande i arbetspraktik och övergång till subventionerad anställning

Figur 3 visar andelen som deltagit i arbetspraktik och subventionerad anställning. I tabell A1-A3 ges motsvarande fördelning uppdelat efter kön, ålder och utbildningsnivå vid ankomst.



Figur 3 Andel deltagare i arbetspraktik och subventionerad anställning 2008–2017

Not: År avser året då en individ påbörjade etableringsprogrammet. Deltagande ska ha skett inom 3 år från startåret. Perioden 2011–2014 visar således deltagande i praktik och subventionerad anställning för personer som påbörjade etableringsprogram åren 2011, 2012, 2013 eller 2014.

Av figuren framgår att länderna har olika strategier när det gäller användning av dessa insatser. I Danmark har en påfallande hög andel deltagit i arbetspraktik, och andelen har ökat över tid: 58 procent deltog i någon form av arbetspraktik 2011–2014, och hela 75 procent 2015–2017. Det är ett resultat i linje med Danmarks förändrade ambitioner med etableringsprogrammet, där till exempel språkutbildning och andra förberedande utbildningar har minskat i omfattning till förmån för just arbetsplatsförlagd praktik. Syftet var att ”skynda på” etableringen på arbetsmarknaden och undvika längre perioder med olika former av utbildning. Det är dock mindre vanligt med subventionerade anställningar i Danmark än i Sverige. Även i Norge är det betydligt vanligare att erbjuda praktikplatser än subventionerade anställningar, medan förhållandet är det omvända i Sverige.

I samtliga tre länder är det mycket vanligare att män får en anställning med subvention (se Tabell 2, Tabell 3 och Tabell 4). Andelen är exempelvis mer än dubbelt så hög i Sverige: 21 procent bland kvinnor som deltog i etableringspro-

grammet fick en subventionerad anställning perioden 2015–2017, medan motsvarande siffra bland män var 45 procent.

Användandet av arbetspraktik har ökat över tid i Norge och Danmark, något mer för kvinnor och yngre deltagare. Den grupp som i störst utsträckning har deltagit i arbetspraktik är dock män i Danmark (84 procent under perioden 2015–2017).

Det bör noteras att de svenska registerdata som finns tillgängliga i databasen STATIV är något begränsade när det gäller deltagande i programinsatser via Arbetsförmedlingen. Det gör att andelen som deltagit i arbetspraktik i Sverige sannolikt underskattas.

Tabell 2 Andel deltagare i subventionerad anställning och arbetspraktik, Sverige 2011–2017

	Subventionerad anställning		Arbetspraktik	
	2011–2014	2015–2017	2011–2014	2015–2017
Samtliga	28%	35%	5%	4%
Kvinnor	15%	21%	5%	3%
Män	38%	45%	6%	5%
20–25 år	33%	39%	5%	4%
26–35 år	33%	39%	5%	4%
36–45 år	32%	38%	6%	4%
46–55 år	25%	31%	6%	4%
Grundskola	26%	34%	5%	3%
Gymnasium	26%	34%	5%	3%
Eftergymnasial utb.	31%	36%	5%	3%
Uppg. om utb. saknas	32%	36%	7%	5%

Tabell 3 Andel deltagare i subventionerad anställning och arbetspraktik, Norge 2011–2017

	Subventionerad anställning		Arbetspraktik	
	2011–2014	2015–2017	2011–2014	2015–2017
Samtliga	14%	12%	28%	36%
Kvinnor	10%	7%	24%	30%
Män	18%	15%	32%	39%
20–25 år	12%	12%	21%	30%
26–35 år	15%	13%	30%	37%
36–45 år	14%	12%	32%	39%
46–55 år	11%	8%	29%	36%
Grundskola	14%	12%	28%	35%
Gymnasium	15%	13%	31%	40%
Eftergymnasial utb.	19%	16%	34%	46%
Uppg. om utb. saknas	11%	10%	22%	31%

Tabell 4 Andel deltagare i subventionerad anställning och arbetspraktik, Danmark 2011–2017

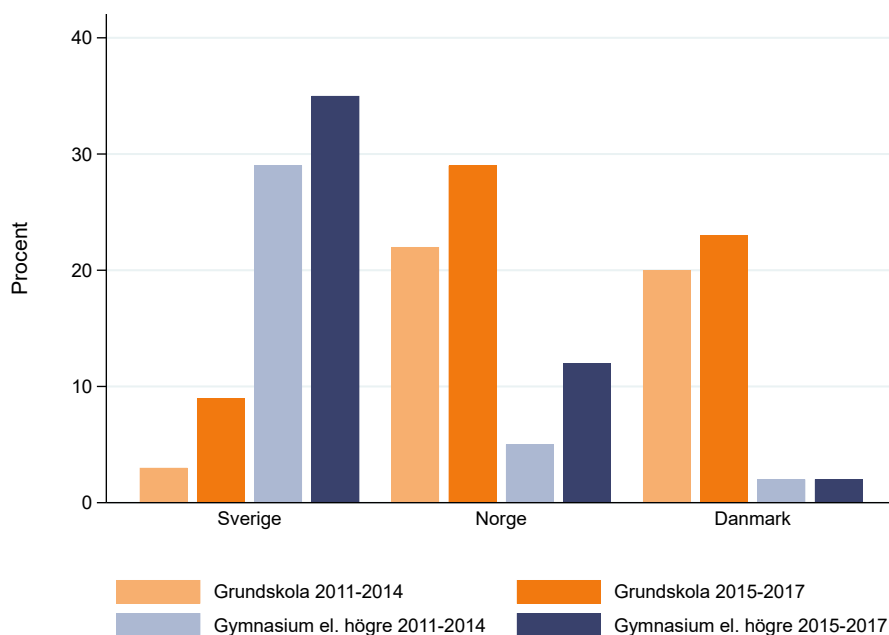
	Subventionerad anställning		Arbetspraktik	
	2011–2014	2015–2017	2011–2014	2015–2017
Samtliga	12%	22%	58%	75%
Kvinnor	3%	7%	41%	64%
Män	18%	34%	68%	84%
20–25 år	12%	21%	54%	73%
26–35 år	13%	23%	59%	76%
36–45 år	12%	23%	62%	76%
46–55 år	9%	14%	53%	67%
Grundskola	12%	23%	59%	77%
Gymnasium	13%	21%	62%	75%
Eftergymnasial utb.	11%	18%	55%	71%
Uppg. om utb. saknas	29%	40%	55%	71%

Sammanfattningsvis är det tydligt att de olika länderna skiljer sig åt när det gäller deltagande i arbetspraktik och subventionerade arbeten. Arbetspraktik är en mycket vanligt förekommande insats för deltagare i det danska etableringsprogrammet, men betydligt mer sparsamt använt i Sverige. Norge befinner sig någonstans mitt emellan Danmark och Sverige när det gäller arbetspraktik. I Sverige är det i stället tydligt fler som fått en anställning med subvention än i de övriga två länderna. I samtliga tre länder är det betydligt vanligare att män får en anställning med subvention.

5.1.2 Reguljär utbildning

Figur 4 visar andelen av etableringsdeltagarna som har påbörjat en reguljär utbildning inom tre år från att de börjat delta i programmet. Tabell 5 visar motsvarande andelar men uppdelat efter kön, ålder och utbildningsnivå vid ankomst. Av figuren framgår två tydliga mönster. För det första är det vanligare att delta i reguljär utbildning på gymnasienivå eller högre i Sverige. I Norge är andelen som påbörjat en utbildning på gymnasial nivå eller högre låg och i Danmark mycket låg. De som påbörjat någon form av reguljär utbildning i Norge och Danmark har i regel gjort det på grundskolenivå. Mycket få (ca 2 procent) har deltagit i utbildning på gymnasienivå eller högre i Danmark. Motsvarande siffror för Sverige var 29–35 procent (den högre andelen för perioden 2015–2017). Mindre än 10 procent har deltagit i utbildning på grundskolenivå i Sverige. Motsvarande andelar i Norge och Danmark ligger på 20–30 procent.

För det andra kan vi se en generell ökning av deltagande i reguljär utbildning över tid.



Figur 4 Andelen etableringsdeltagare i reguljär utbildning 2011–2017

Not: År avser året då en individ påbörjade etableringsprogrammet. Deltagande ska ha skett inom 3 år från startåret. Perioden 2011–2014 visar således deltagande i utbildning för personer som påbörjade etableringsprogrammet åren 2011, 2012, 2013 eller 2014.

Vissa skillnader kan observeras mellan olika grupper av deltagare. I Tabell 5 visas andelen (i procent) som påbörjat en reguljär utbildning bland kvinnor och män samt efter ålder och befintlig utbildningsnivå det år då individen startade etableringsprogrammet. Yngre flyktingar har i högre grad deltagit i reguljär utbildning. Detta mönster gäller samtliga tre länder. Vidare är det i Sverige och Danmark vanligare att delta i reguljär utbildning bland de som redan vi ankomst hade en utbildning på minst gymnasienivå (deltagandegraden i högre utbildning är dock mycket låg i Danmark). Motsatt förhållande gäller i Norge. Skillnaderna mellan kvinnor och män är dock relativt små.

Tabell 5 Andel (procent) som påbörjat en reguljär utbildning efter kön, ålder, och utbildningsnivå för individer som deltagit i etableringsprogram 2011–2017

Land	Sverige		Norge		Danmark	
	2011–2014	2015–2017	2011–2014	2015–2017	2011–2014	2015–2017
Startår för etableringsprogram						
Samtliga	31	42	26	37	21	23
Kvinnor	32	44	24	35	17	23
Män	31	40	28	38	23	24
20–25 år	41	50	43	57	29	31
26–35 år	41	50	25	35	21	23
36–45 år	34	43	14	22	16	18
46–55 år	26	38	8	11	11	16
Grundskola	18	28	28	38	16	18
Gymnasium	18	46	25	32	32	31
Eftergymnasial utb.	35	60	18	29	36	39
Uppg. om utb. saknas	16	30	29	40	26	22

Not: år avser året då en individ påbörjade etableringsprogrammet. Deltagande ska ha skett inom 3 år från startåret. Uppföljningsperioden för de som exempelvis startade år 2017 är perioden 2017–2019. Andelar avser hur stor andel i respektive kategori som påbörjat en reguljär utbildning.

5.1.2.1 Deltagande i utbildning på lång sikt

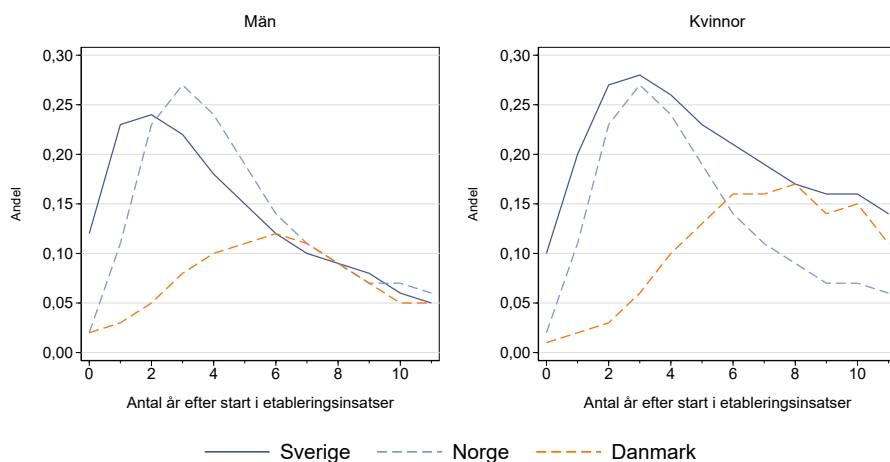
Figur 5 visar andelen kvinnor och män som deltagit i reguljär utbildning (samtliga utbildningsnivåer) upp till elva år efter invandring.¹⁶ Figuren visar att andelen deltagare ökar kraftigt under de första 3–4 åren i Sverige och Norge, till en nivå där cirka 25 procent av flyktingarna går i någon form av reguljär utbildning. Andelarna sjunker därefter under de följande 3–4 åren.

¹⁶ För att få så lång uppföljningshorisont har vi i det här fallet inkluderat även åren 2008–2010, det vill säga åren före etableringsreformens införande i Sverige. Målgruppen i Sverige utgörs för dessa år av personer som fått uppehållstillstånd som flyktingar eller anhöriga till flyktingar och som mottagit introduktionsersättning.

Några skillnader mellan både män och kvinnor och mellan länderna går att urskilja. Det är tydligt att deltagande i utbildning skiljer sig åt mellan å ena sidan Sverige och Norge där utbildning är vanligt förekommande under de första åren efter ankomst, och å andra sidan Danmark, där utbildning sker betydligt senare under etableringsperioden och på en lägre nivå. Det är ett resultat som stämmer väl med både Danmarks och Sveriges olika strategier inom etableringsprogrammet (se avsnitt 2.1). Även om det danska etableringsprogrammet inte fokuserar på reguljär utbildning som sådan, är utbildning ändå ett uttalat mål i det allmänna arbetslöshetssystemet för unga arbetslösa (under 30 år) utan formell utbildning.

Utbildning kan därför i högre grad erbjudas för de yngre flyktingar som fortfarande är arbetslösa efter avslutat etableringsprogram. Detta kan bidra till att förklara den senare övergången i reguljär utbildning bland flyktingar i Danmark.

Vi kan också se att det i både Sverige och Danmark är vanligare att påbörja en utbildning bland kvinnor än bland män. I Norge är skillnaderna mellan kvinnor och män små. Det är också tydligt att övergång till utbildning är betydligt vanligare under de första fem åren.



Figur 5 Andel kvinnor och män som deltagit i etableringsinsatser och som påbörjat en reguljär utbildning 2008–2019

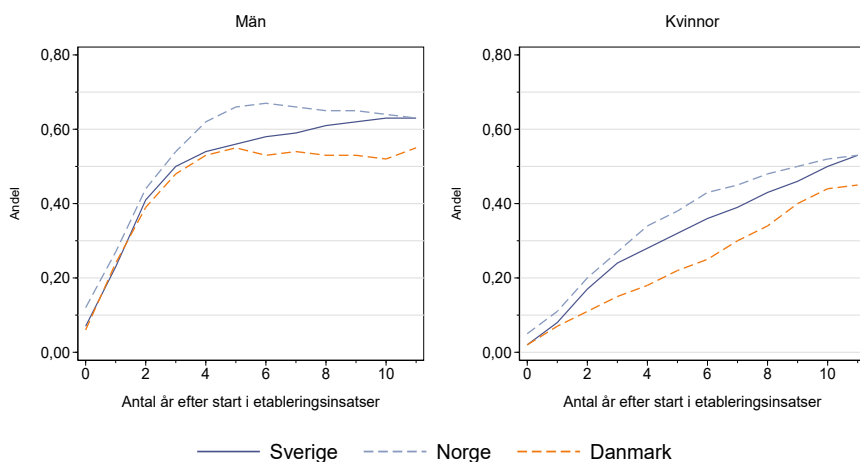
6 Sysselsättning och inkomster på längre sikt

I det här avsnittet visar vi hur sysselsättning och inkomster ser ut på lång sikt för de personer som har deltagit i etableringsinsatser i de tre länderna. Vi mäter utfall från året då individen för första gången deltog i respektive lands etableringsinsatser (år noll) upp till elva år efter startåret. För att kunna följa så många indivi-

der och ha så lång uppföljningsperiod som möjligt inkluderar vi här hela perioden 2008–2019.¹⁷

I samtliga figurer redovisar vi kvinnor och män separat, då vi sedan tidigare känner till att sysselsättningsgrad och inkomster skiljer sig mycket åt på gruppnivå. Observera att vi i det här avsnittet inte tar hänsyn till några andra bakgrundsfaktorer i beskrivningen.

Figur 6 visar sysselsättningsgraden enligt ILO-måttet (se avsnitt 3.3). Andelen sysselsatta ökar gradvis och följer samma mönster i de tre länderna. Bland män ser vi en tydlig ökning under de första fyra åren till nivåer omkring 50–60 procent, därefter planar sysselsättningsgraden ut. För kvinnor tar det längre tid. Kvinnorna kommer inte heller upp till samma nivåer som männen.



Figur 6 Andel sysselsatta enligt ILO-måttet 2008–2019, antal år efter start av etableringsinsatser

Sysselsättningsgraden relativt inrikes födda är också mycket låg även elva år efter ankomst. Som en jämförelse kan nämnas att sysselsättningsgraden bland inrikes födda män i åldern 25–34 år (det vill säga den största ålderskategorin bland deltagare i etableringsprogrammen) var 82–87 procent under perioden 2008–2019. Bland inrikes födda män i åldern 35–44 år (näst största ålderskategorin) var sysselsättningsgraden stabil runt 90 procent samma period. Motsvarande andelar bland inrikes födda kvinnor i åldern 25–34 år varierade

¹⁷ För Sveriges del innebär det att även flyktingar och anhöriga som mottagit introduktionsstöd åren 2008–2010 ingår i beskrivningen.

mellan 75 och 78 procent, och bland kvinnor i åldern 35–44 handlade det om 83–85 procent under samma period.¹⁸

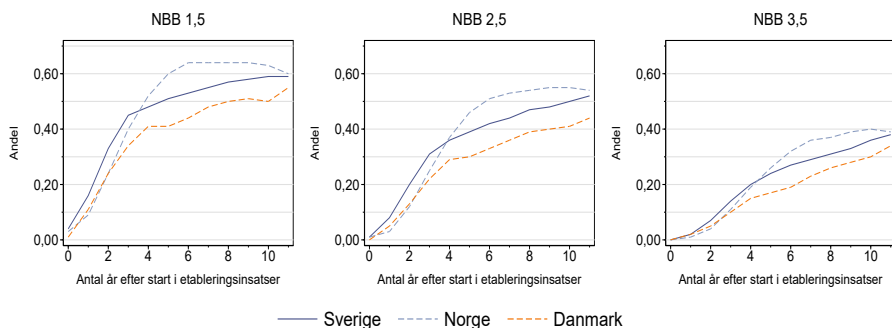
ILO-måttet är dock ett trubbigt mått såtillvida att en person kan betecknas som sysselsatt även vid mycket låg årlig förvärvsinkomst (se avsnitt 3.3). Vi kompletterar därför beskrivningen med att redovisa andelen som över tid uppnått olika nivåer av förvärvsinkomst. I detta fall 1,5, 2,5 och 3,5 NBB (se avsnitt 3.3 för en definition av NBB), där den högsta nivån ungefärligen motsvarar heltidsarbete till lägsta kollektivavtalade lön inom service- och tjänstesektorn (exempelvis inom hotell- och restaurangbranschen).

Av Figur 7 framgår några tydliga mönster: Andelen som uppnår de olika inkomstnivåerna minskar ju högre tröskeln sätts. Det är ett förstås ett helt förväntat resultat. Det som ändå kan noteras är att andelen som uppnår inkomstnivån 3,5 NBB generellt är låg, särskilt bland kvinnor. Omkring 40 procent av männen och enbart 20 procent av kvinnorna i vårt urval når denna inkomstnivå eller högre efter elva år i landet. ILO-måttet återspeglar i högre grad andelen som uppnått en förvärvsinkomst över 1,5 NBB, vilket i Sverige motsvarade en årsinkomst om minst 128 000 kr år 2019. Noterbart är även att ungefär hälften av alla kvinnor som påbörjat etableringsinsatser i Sverige ligger under denna inkomstnivå efter elva år i landet.

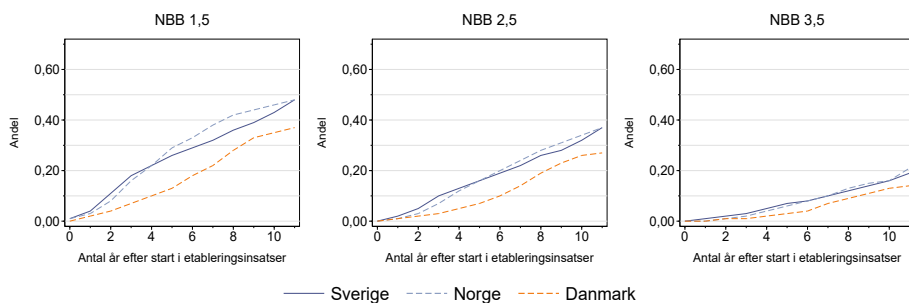
Vi kan också se att sysselsättningsnivån även mätt via inkomster ligger lägre i Danmark än i Norge och Sverige. Etableringen tycks gå något snabbare i Norge, men på elva års sikt uppnår Sverige och Norge samma nivåer när det gäller både sysselsättningsstatus (ILO) och inkomstnivåer.

Sammanfattningsvis kan vi dra två övergripande slutsatser: För det första förekommer stora skillnader mellan kvinnor och män, och bland kvinnor är andelen med en inkomst motsvarande heltidsarbete låg även på lång sikt. För det andra är valet av sysselsättningsmått av betydelse för hur sysselsättningsgraden ska bedömas. Det är tydligt att det vanligen använda ILO-måttet inte fullt ut återspeglar andelen som har en stabil förankring på arbetsmarknaden i termer av inkomster.

¹⁸ SCB, AKU. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__AM__AM0401__AM0401A/NAKUBefolkning2Ar/table/tableViewLayout1/ (hämtat september 2023).



Figur 7 Andel män med inkomster över 1,5, 2,5 och 3,5 NBB 2008–2019, antal år efter start av etableringsinsatser



Figur 8 Andel kvinnor med inkomster över 1,5, 2,5 och 3,5 NBB 2008–2019, antal år efter start av etableringsinsatser

6.1 Utbildning, inkomster och sysselsättning med hänsyn till individegenskaper

I beskrivningen ovan ingår samtliga personer i vårt urval. Utöver en uppdelning på kvinnor och män har vi inte tagit hänsyn till några ytterligare skillnader som kan förekomma mellan deltagarna i de tre länderna. I det här avsnittet gör vi därför en förfinad beskrivning där vi med hjälp av regressionsanalys tar hänsyn till fler faktorer som kan skilja sig åt och som kan vara av betydelse för sysselsättning och inkomster över tid. Vi redovisar här även utfall för olika åldersgrupper och utbildningsnivåer. Beskrivningen ger inte en bild av hur det ser ut i absoluta termer i respektive land, men ger oss en mer jämförbar bild av nivåskillnader i utfall över tid mellan länderna.

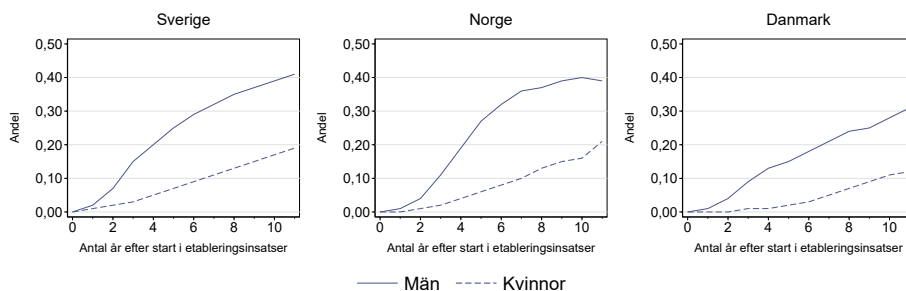
6.1.1 Skillnader mellan kvinnor och män

Tidigare forskning har genomgående påvisat stora skillnader i inkomster och sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män som fått uppehållstillstånd som flyktingar eller som anhöriga till flyktingar. Det tar ofta betydligt längre tid för kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden och sysselsättningsgraden bland kvinnor är lägre över tid (Hernes m.fl., 2020; Joyce, 2019). Den låga anknyningsgraden till arbetsmarknaden bland kvinnor är ett problem som utöver direkta effekter i form av låga förvärvsinkomster också kan bidra till social marginalisering och ökad risk för psykisk ohälsa (Lönnroos och Gustafsson, 2018).

I Figur 9 visar vi en jämförelse av inkomstutfall för kvinnor och män med hänsyn tagen till individegenskaper¹⁹, observationsår, år sedan start i etableringsprogram och lokal arbetslöshet. Utfallet är andelen med en årlig inkomst över 3,5 NBB.²⁰ Den övergripande bilden förändras inte när vi inkluderar kontroller: Vi finner en stor skillnad i inkomster mellan män och kvinnor i alla tre länderna.

För män tenderar inkomstbanorna att öka snabbt under de första åren för att sedan plana ut, medan det för kvinnor sker en långsammare, mer linjär inkomstökning under hela uppföljningsperioden.

Skillnaderna mellan länderna minskar något när vi tar hänsyn till skillnader i sammansättning av deltagare. Men även med sådan hänsyn tagen ligger inkomster liksom sysselsättning på lägre nivåer för både kvinnor och män i Danmark än i Sverige och Norge.



Figur 9 Andel kvinnor och män med inkomster över 3,5 NBB 2008–2019, antal år efter start av etableringsinsatser

Not: I modellen ingår kontrollvariabler för ålder, civilstånd, hemmavarande barn 6 år eller yngre, födelseland, utbildningsnivå, grund för bosättning, kalenderår och lokal arbetslöshet.

¹⁹ Ålder, civilstånd, hemmavarande barn 6 år eller yngre, födelseland, utbildningsnivå och grund för bosättning. Se avsnitt 3 för en redovisning av definitioner.

²⁰ Vi har i samtliga analyser i det här avsnittet även skattat modellen för inkomstnivåer om 1,5 och 2,5 NBB samt ILO-måttet. Dessa skattningar redovisas i Hernes m.fl. (2022).

Tabell 6 redovisar skillnaderna i sysselsättningsgrad och inkomster mellan kvinnor och män som procentenheter och som relativ skillnad. Vi kan se att skillnaden är större efter 5 år än efter 10 år. Sysselsättningsgapet (ILO) i absoluta termer är 26–28 procentenheter efter 5 år, men sjunker till 12–18 procentenheter efter 10 år. Den relativa könsskillnaden är större i Danmark mätt efter 5 år (2,4 gånger). Efter 10 år är de relativa skillnaderna på samma nivå (1,3) i alla tre länder. Vidare är skillnaderna mellan män och kvinnor större vid högre inkomströsklar. Det betyder att män i högre grad är sysselsatta, men också att de har betydligt högre årsinkomster givet sysselsättning. På lång sikt är skillnaderna mellan kvinnor och män ungefär lika stora i länderna, men Danmark har lägre sysselsättningsgrad och färre personer med högre inkomster relativt Norge och Sverige.

Tabell 6 Skillnader i sysselsättningsgrad och inkomster mellan män och kvinnor efter 5 respektive 10 år efter start av etableringsinsatser

	Skillnader mellan män och kvinnor		Danmark	Norge	Sverige
ILO	Män-kvinnor (procentenheter)	5 år	28	28	26
		10 år	12	14	18
	Män/kvinnor (kvot)	5 år	2,4	1,7	1,8
		10 år	1,3	1,3	1,3
NBB 2,5	Män-kvinnor (procentenheter)	5 år	22	29	24
		10 år	15	21	22
	Män/kvinnor (kvot)	5 år	4,7	2,9	2,3
		10 år	1,7	1,6	1,6
NBB 3,5	Män-kvinnor (procentenheter)	5 år	13	20	18
		10 år	19	23	22
	Män/kvinnor (kvot)	5 år	7,5	4,6	3,6
		10 år	2,5	2,5	2,3

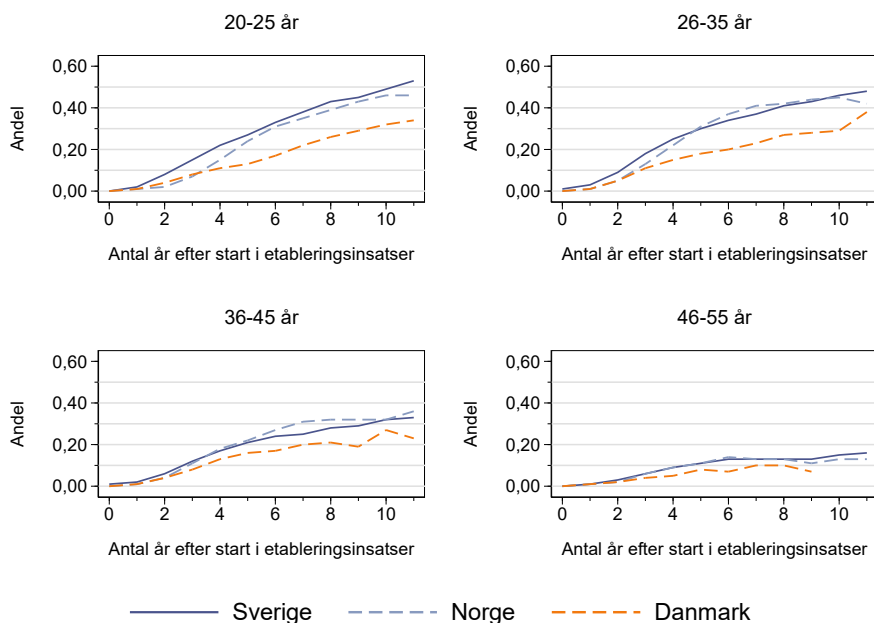
Not: Män-kvinnor avser skillnad i procentenheter (rad 1 och 2) och kvot (rad 3 och 4) för respektive mått.

6.1.2 Skillnader över ålder

Tidigare studier har visat att ålder vid ankomst har betydelse för möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden (Andersson Joona, 2020; Liljeberg m.fl., 2023). Vi gör därför motsvarande beräkning som i avsnittet ovan, men uppdelat efter hur gammal personen var vid ankomst.

Figur 10 och Figur 11 visar andelen män respektive kvinnor med inkomster över 3,5 NBB för olika åldersgrupper (ålder mätt det år individen påbörjar eta-

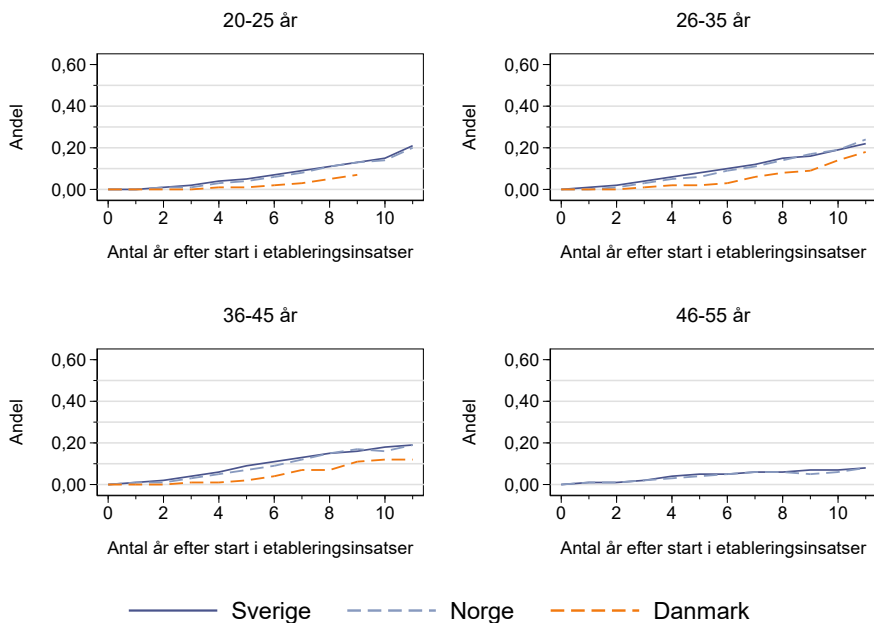
bleringsinsatser). Graferna visar skattade nivåer med hänsyn till individegenskaper och lokala förutsättningar antal år efter start av etableringsinsatser.



Figur 10 Andel män med inkomster över 3,5 NBB 2008–2019, antal år efter start

Not: Ålder har mätts första året en individ påbörjar etableringsinsatser. I modellen ingår kontrollvariabler för civilstånd, hemmavarande barn 6 år eller yngre, födelseland, utbildningsnivå, grund för bosättning, kalenderår och lokal arbetslöshet.

För både män och kvinnor är det övergripande mönstret att andelen med en högre inkomst sjunker med ålder vid ankomst till det nya landet. I synnerhet inom åldersgruppen 46–55 år är andelen med högre inkomster låg. Vi har tidigare visat att sysselsättningsgraden planar ut 5–10 år efter ankomst. För män upp till 45 år ser vi inte detta mönster när det gäller inkomster. Vi tolkar det som att ålder då personen startar etableringsinsatser inte bara har betydelse för sannolikheten att få ett arbete. Yngre åldersgrupper tenderar även att nå högre inkomster givet sysselsättning. Slutligen ser vi samma mönster som tidigare: även bland yngre är skillnaderna mellan kvinnor och män stora.



Figur 11 Andel kvinnor med inkomster över 3,5 NBB 2008–2019, antal år efter start

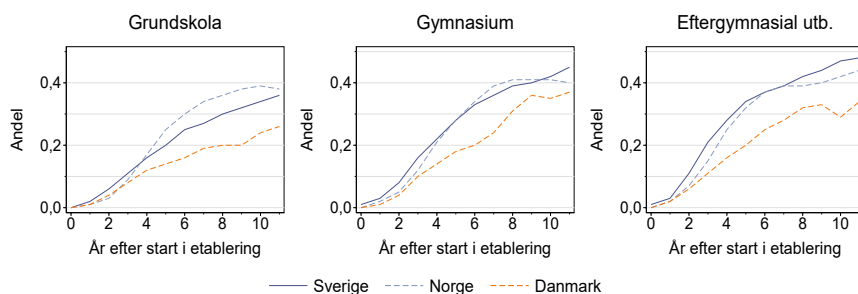
Not: I modellen ingår kontrollvariabler för civilstånd, hemmavarande barn 6 år eller yngre, födelseland, utbildningsnivå, grund för bosättning, kalenderår och lokal arbetslöshet.

6.1.3 Skillnader över utbildningsgrupper

Nedan visar vi inkomstutveckling utifrån utbildningsnivå vid ankomst. Vi gör uppdelning av två huvudsakliga skäl: För det första visar tidigare studier att individens utbildningsnivå vid ankomst har stor betydelse för möjligheterna till en snabb etablering på arbetsmarknaden (Andersson Joonas, 2020a; Arendt m.fl., 2021; Arendt m.fl., 2016; Bratsberg m.fl., 2017). En bidragande orsak till det är att de skandinaviska länderna har en relativt låg andel lågkvalificerade jobb och generellt högutbildade befolkningar, vilket ställer högre krav på utbildning för att kunna bli anställd (Calmfors och Gassen, 2019). För det andra har vi i rapporten visat att etableringsmönstren skiljer sig åt mellan de tre länderna, där Danmark regelmässigt har en långsammare etableringsprocess, men också en högre andel flyktingar med låg utbildning vid ankomst.

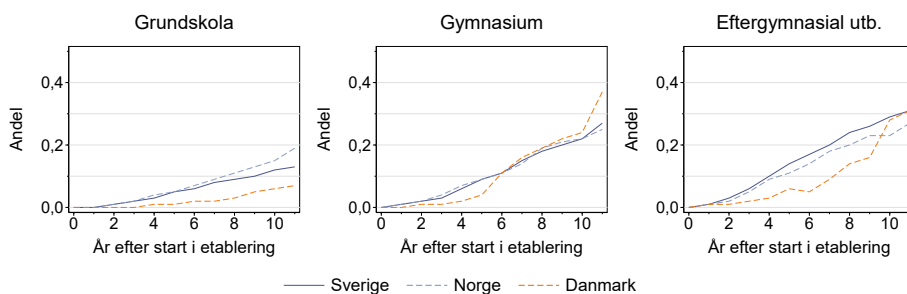
Figur 12 och Figur 13 illustrerar andelen män respektive kvinnor som når inkomstnivåer över 3,5 NBB grupperat efter utbildningsnivå det år då etablering-

sinsatser påbörjades.²¹ Även här visas skattningar där hänsyn tagits till individ-egenskaper, kalenderår, grund för bosättning och regional arbetslöshet.



Figur 12 Andel män med inkomster över 3,5 NBB 2008–2019. Antal år efter att etableringsinsatser påbörjats.

Not: Utbildningsstatus har mätts första året en individ påbörjar etableringsinsatser. I modellen ingår kontrollvariabler för civilstånd, hemmavarande barn 6 år eller yngre, födelseland, utbildningsnivå, grund för bosättning, kalenderår och lokal arbetslöshet.



Figur 13 Andel kvinnor med inkomster över 3,5 NBB 2008–2019. Antal år efter att etableringsinsatser påbörjats.

Not: Utbildningsstatus har mätts första året en individ påbörjar etableringsinsatser. I modellen ingår kontrollvariabler för civilstånd, hemmavarande barn 6 år eller yngre, födelseland, utbildningsnivå, grund för bosättning, kalenderår och lokal arbetslöshet.

Resultaten visar att högre utbildning innebär en större sannolikhet att nå en inkomst över 3,5 NBB. Särskilt tydligt är det för kvinnor. Bland danska kvinnor med högst grundskoleutbildning är nivån under 10 procent. Skillnader för män med olika utbildningsbakgrund är betydligt mindre, men även bland män har de med en eftergymnasial utbildning en större sannolikhet att ha inkomster över 3,5

²¹ Grundskoleutbildning motsvarar ISCED 0–2, gymnasieutbildning motsvarar ISCED-nivå 3–4, högskoleutbildning definieras som nivåer på ISCED 5 och högre och inkluderar både kortare högskoleutbildning, kandidat-, master- och doktorandnivå.

NBB efter elva år i landet. Det gäller i synnerhet i Sverige. Liksom i tidigare beskrivningar ligger Danmark generellt på lägre nivåer, medan skillnaderna mellan Sverige och Norge inte följer något tydligt mönster över tid eller för olika utbildningsgrupper.

Sammanfattningsvis finner vi en stor sysselsättnings- och löneskillnad mellan män och kvinnor i alla tre länderna. För män tenderar sysselsättningsgrad och inkomster att öka relativt snabbt under de första åren efter invandring för att sedan plana ut. För kvinnor sker en långsammare men stabil ökning under vår uppföljningsperiod. Skillnaderna mellan kvinnor och män är mycket likartade i Sverige och Norge, och mindre än i Danmark. Danmark har också lägre sysselsättnings- och inkomstnivåer än Norge och Sverige. De relativa könskillnaderna ökar vid högre inkomstnivåer i alla tre länderna. För både män och kvinnor är det övergripande mönstret att ålder är viktigt för möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden. Särskilt de som var 45 år eller äldre när de påbörjade etableringsinsatser har en låg sysselsättningsgrad och låga arbetsinkomster. I Sverige och Norge ser etableringen för grupper med olika utbildningsnivå vid invandring snarlik ut, medan nivåerna är lägre i Danmark för både dem med låg och hög utbildning.

6.2 Samvariation mellan utbildning, arbetspraktik och subventionerad anställning och arbetsmarknadsutfall

Avslutningsvis visar vi nedan hur deltagande i arbetspraktik, reguljär utbildning och subventionerad anställning samvarierar med sysselsättningsstatus och arbetsinkomster på fyra respektive sex års sikt.

Regressioner har skattats för kohorter som påbörjat etableringsprogrammet under perioden 2011–2017.²² De kontrollvariabler som ingår i analysen har presenterats i avsnitt 3.3.2. Resultaten för Sverige efter fyra år återfinns i Tabell 7. Resultat efter sex år, samt för Norge och Danmark diskuteras enbart i detta avsnitt, men återfinns i sin helhet i Hernes m.fl. (2022).

I alla tre länderna återkommer samma mönster: att delta i reguljär utbildning på grundskolenivå samvarierar inte på något tydligt sätt med positiva inkomster och sysselsättning på fyra års sikt. Sambandet mellan grundskoleutbildning och inkomster över 3,5 NBB på fyra års sikt är svagt negativt för samtliga länder.

Sambandet är dock positivt på sex års sikt för Norge och Danmark och nära noll (och inte statistiskt signifikant) för Sverige. Att delta i reguljär utbildning på

²² För Danmark och Norge har vi data över sysselsättning och inkomster till och med 2021. För Sverige enbart till och med 2020. För Sverige observerar vi därför kohorter som började i etableringsprogrammet som senast år 2016.

gymnasienivå eller högre samvarierar dock med högre sysselsättning och inkomster på både fyra och sex års sikt. Sambandet förstärks även över tid.

Resultatet ska inte tolkas som att det är negativt att delta i grundskoleutbildning, eftersom vi enbart studerar samvariation med kontroll för en begränsad mängd individkaraktäristika. En rimligare tolkning är att de som kan påbörja en högre utbildning i anslutning till etableringsprogrammet har bättre förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Vidare är det utifrån dessa resultat rimligt att tolka utbildningsinsatser som positiva för framtida sysselsättning och inkomster, men först på några års sikt.

I alla tre länderna samvarierar subventionerad anställning positivt med sysselsättning. Sambandet är dock starkare på fyra års än på sex års sikt. Att få en subventionerad sysselsättning tycks dock även samvariera med högre sysselsättning även på sex års sikt. Sambandet mellan arbetspraktik och sysselsättning är också positivt, men betydligt svagare. Det kan noteras att korrelationen mellan arbetspraktik och sysselsättning är av samma storleksordning i alla tre länder, trots att deltagandegraden är betydligt högre i Danmark. En hypotes skulle annars kunna vara att graden av selektion till insatsen är större i Sverige och Norge än i Danmark (där insatsen tillämpas brett). Det skulle dock innebära en högre grad av samvariation mellan praktikdeltagande och sysselsättning i Norge och Sverige, vilket inte är fallet.

Tabell 7 Sambandet mellan deltagande i etableringsinsatser och arbetsmarknadsutfall fyra år efter start i etableringsprogrammet i Sverige

	Sysselsättning (ILO)		Inkomst större än 3,5*NBB	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Grundskoleutbildning	-0,052*** (0,009)	-0,0658*** (0,010)	-0,012*** (0,004)	-0,066*** (0,007)
Gymnasieutbildning eller högre	0,129*** (0,005)	0,045*** (0,005)	0,019*** (0,002)	0,028*** (0,004)
Någon reguljär utbildning	0,096*** (0,005)	0,027*** (0,005)	0,013*** (0,002)	0,0129*** (0,004)
Subventionerad anställning	0,438*** (0,005)	0,271*** (0,004)	0,059*** (0,002)	0,118*** (0,003)
Arbetspraktik	0,117*** (0,010)	0,0734*** (0,009)	0,013*** (0,004)	0,0179*** (0,007)
Antal individer	37 901	53 579	37 901	53 579

Not: år avser året då en individ påbörjade etableringsprogrammet. Deltagande ska ha skett inom 3 år från startåret. Standardfel anges inom parentes. Stjärnor anger signifikansnivå (* = 10%, ** = 5 %, *** = 1%).

I modellen ingår kontrollvariabler för civilstånd, hemmavarande barn 6 år eller yngre, födelse land, utbildningsnivå, grund för bosättning, kalenderår och lokal arbetslöshet.

7 Sammanfattning och diskussion

Sverige, Norge och Danmark har alla varit stora mottagare av flyktingar och anhöriga till flyktingar under de senaste decennierna. Särskilt åren 2015–2016 sökte många personer asyl och beviljades uppehållstillstånd i de skandinaviska länderna. En stor andel av de flyktingar och anhöriga som beviljats uppehållstillstånd blir också kvar i sitt nya hemland och ska betraktas som en permanent del av befolkningen.²³ Mot denna bakgrund kan insatser som underlättar och påskyndar flyktingars etablering på arbetsmarknaden vara av stor betydelse.

I alla tre länder förekommer omfattande och likartade etableringsinsatser för nyanlända. Såväl syftet som innehållet är på ett övergripande plan det samma – att deltagarna ska lära sig språket, få kunskaper om hur samhället fungerar, erbjudas relevant utbildning och ta del av insatser som generar kontakter och erfarenhet och underlättar etableringen på arbetsmarknaden och i förlängningen leder till självförsörjning. I den här studien riktar vi fokus på deltagande i arbetspraktik, reguljär utbildning och subventionerade anställningar²⁴, samt studerar sysselsättning och inkomster över tid för de som deltagit i de tre ländernas olika etableringsprogram.

I alla tre länderna genomsyrar målen om sysselsättning och självförsörjning de nationella etableringsprogrammen. Det finns dock en klar skillnad mellan å ena sidan Danmark och å den andra Sverige och Norge när det gäller hur detta ska gå till. Danmark har ett starkt fokus på snabb sysselsättning och erbjuder därför i huvudsak arbetsplatsförlagda insatser under det första ett till två åren efter ankomst, medan Sverige och Norge i högre grad fokuserar på kompetensutveckling i olika form med ambitionen att säkerställa en mer långsiktig etablering på arbetsmarknaden. Dessa olikheter har accentuerats efter 2015–2016, då antalet flyktingar ökade kraftigt bland annat som en följd av kriget i Syrien.

Danmark genomförde 2016 en reform av landets etableringsinsatser som innebar kortare programtid, begränsning av förberedande insatser såsom språkutbildning och ett ökat fokus på ”jobbnära” insatser i form av framför allt arbetspraktik och i viss mån subventionerade anställningar. Utbildningsinsatser ingår fortfarande som ett verktyg inom ramen för det danska etableringsprogrammet, men i den reviderade integrationslagstiftningen uttrycks explicit att utbildningsinsatser bör användas enbart om det görs en bedömning att en (snabb) anställning

²³ <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>

²⁴ De data vi har tillgång till är begränsade när det gäller mer specifikt innehåll i etableringsprogrammen. Vi har därför enbart jämfört deltagande i arbetspraktik, subventionerad anställning och reguljär utbildning. Etableringsprogrammen innehåller betydligt fler olika former av insatser som sannolikt till stor del är likartade (exempelvis språkutbildning och andra förberedande insatser), men som vi således inte har haft möjlighet att observera i registerdata.

inte framstår som sannolik utan att individen höjer sina kvalifikationer. I lagen framhålls också att bristande språkkunskaper eller utbildning inte räcker för att *inte* prioritera åtgärder som syftar till snabb sysselsättning. Detta avspeglas tydligt när vi studerar vilka insatser som erbjudits inom och i anslutning till deltagande i det danska etableringsprogrammet. Övergång till reguljär utbildning förekommer i betydligt lägre grad än i Sverige och Norge och har minskat i omfattning över tid samtidigt som närmare 75 procent av deltagarna har genomgått praktik på en arbetsplats.

I Sverige och Norge har andelen deltagare som påbörjat en reguljär utbildning i stället ökat i omfattning de senaste åren. I Norge deltar dock majoriteten av flyktingarna i utbildning på lägre nivåer medan det i Sverige är vanligare att delta i utbildning på gymnasial eller eftergymnasial nivå. I både Sverige (2015) och Norge (2016) har det även initierats reformer i syfte att erbjuda möjligheter att validera och komplettera deltagarnas befintliga utbildning. I Sverige är det dessutom sedan 2018 möjligt för Arbetsförmedlingen att under vissa förutsättningar anvisa programdeltagare till reguljär utbildning.

Betydligt fler av de som kommit till Sverige hade en högre utbildning vid ankomst. Närmare 50 procent av de flyktingar som kommit till Sverige hade en utbildning på gymnasienivå eller högre, medan motsvarande andelar var 25 procent i Norge och 17 procent i Danmark. Detta behöver dock inte enbart återspegla en generellt högre utbildningsnivå. En del av förklaringen kan också ha att göra med hur utbildningsstatus dokumenteras vid ankomst: andelen som saknar uppgift om utbildning är väsentligt lägre i svenska registerdata än i de andra två ländernas offentliga statistik. Varför det förhåller sig på det sättet kan vi bara spekulera om, men en tänkbar förklaring är att Arbetsförmedlingen i Sverige regelmässigt dokumenterar uppgifter om befintlig utbildningsstatus vid inskrivning i etableringsprogrammet.

Att investera i olika former av utbildningsinsatser är resurskrävande och tar tid. Det kan även vara förknippat med ”inlåsnings effekter” om inträdet på arbetsmarknaden försenas. Resultaten i den här studien indikerar att så kan vara fallet för de flyktingar som deltagit i utbildning under de första tre åren efter ankomst: våra mått på utbildningsdeltagande på grundskolenivå samvarierar inte med högre sysselsättning och inkomster på fyra års sikt. Snarare är sambandet svagt negativt. Det gäller dock inte på lite längre sikt. Mätt efter sex år i landet finner vi ett positivt samband mellan deltagande i utbildning och sysselsättningsgrad och förvärvsinkomster. Sambandet är tydligare för de som genomgått en högre utbildning. Att investera i utbildningsinsatser framstår således inte som en genväg till arbete, men kan vara av betydelse för en mer stabil etablering på längre sikt.

Det finns även skillnader mellan länderna när det gäller anställningar med subvention. I Sverige förekommer det i högre grad subventionerade anställningar bland flyktingar och anhöriga. Danmark och (till viss del) Norge erbjuder i stället oftare praktikplatser. Det finns ett positivt samband mellan subventionerade anställningar och sysselsättning över tid. Sambandet mellan arbetspraktik och sysselsättning är svagare, men positivt.

Något som bör uppmärksammas är att det i samtliga tre länder är betydligt vanligare att män får en anställning med subvention relativt kvinnor. Bland deltagarna i Sverige fick 45 procent av männen en subventionerad anställning under perioden 2015–2017. Motsvarande siffra bland kvinnor som deltog i etableringsprogrammet var endast 21 procent.

I Danmark är sysselsättningsnivåerna för etableringsdeltagare även på lång sikt lägre än i Sverige och Norge. Norge har generellt sett högre sysselsättningsgrad efter de första åren för både män och kvinnor, men efter omkring 10 år i landet är sysselsättningsgraden i Sverige och Norge på samma nivåer.

Såväl sysselsättningsnivåer som förvärvsinkomster är dock påfallande låga i samtliga tre länder även på lång sikt: efter mer än 10 år var 55–65 procent av männen och omkring 45–55 procent av kvinnorna sysselsatta. Vidare hade endast 35–40 procent av männen och 15–20 procent av kvinnorna nått en inkomst motsvarande medianen bland samtliga som arbetar i åldern 20–64 år.

När det gäller graden av sysselsättning är valet av sysselsättningsmått av stor betydelse. Det är tydligt att det vanligen använda sysselsättningsmättet (ILO-mättet) inte fullt ut återspeglar andelen som har en stabil förankring på arbetsmarknaden i termer av inkomster. I synnerhet kvinnor som definieras som sysselsatta enligt sysselsättningsmättet har ofta låga eller mycket låga inkomster av förvärvsarbete.

Ett välkänt resultat från tidigare studier är att etableringen på arbetsmarknaden tar längre tid för kvinnor. Kvinnor är sysselsatta i lägre grad även på lång sikt och har lägre inkomster även givet sysselsättning relativt män. Det är en bild som bekräftas i denna studie. Könsgapet blir särskilt tydligt om vi inte enbart studerar det vanligen använda sysselsättningsmättet. Om vi studerar andelen som uppnår olika inkomstnivåer finner vi att de relativa skillnaderna mellan kvinnor och män ökar vid högre inkomsttrösklar. Det betyder att det bland de som räknas som sysselsatta är det fler män som når en stabil inkomst.

En förklaring till detta mönster kan vara att män oftare får jobb med fast anställning och att kvinnor oftare arbetar deltid och tar ett större ansvar för hemmavarande barn (Lönnroos och Gustafsson, 2018).

Fördelningen av subventionerade anställningar och arbetspraktik mellan män och kvinnor kan också vara en bidragande orsak till den mycket låga sysselsätt-

ningsgraden bland kvinnliga flyktingar i alla tre länder. Inte minst under de första åren kan vi observera ett stigande sysselsättningsgap mellan kvinnor och män.

Det sker under en period då en relativt stor andel män får ett subventionerat arbete, medan kvinnor (åtminstone i Danmark) i stället deltar i olika former av arbetspraktik. Det finns också forskning som visar att just arbetspraktik inom ramen för det danska etableringsprogrammet på kort sikt är förknippat med viss positiv effekt för män, men att insatserna inte har någon effekt för kvinnor (Arendt, 2019; Arendt m.fl., 2022).

Sammanfattningsvis finner vi att typ av insatser, syfte och mål med de skandinaviska etableringsprogrammen i hög grad liknar varandra, men att det förekommer skillnader mellan länderna när det gäller hur dessa mål ska uppnås i praktiken. Sett till graden av sysselsättning och inkomstnivåer på lång sikt är det dock inte uppenbart att någon av dessa praktiker skulle vara avsevärt bättre än den andra. Någon gyllene lösning för snabb etablering tycks helt enkelt vara svår att åstadkomma. Våra jämförande analyser har dock visat på några viktiga skillnader. Danmarks fokus på snabb sysselsättning via (huvudsakligen) arbetspraktik tycks inte leda till en snabbare eller mer långsiktig etablering. I synnerhet inte för kvinnor. Vidare kan Sverige och Norges vägval med en högre grad av investeringar i olika former av utbildning och kompetensutveckling vara tids- och resurskrävande och kan ha kortsiktiga inlåsnings effekter, men framstår utifrån resultaten i den här studien som mer gynnsamt på lång sikt.

Referenser

- Andersson Joona, P., Wennemo Lanninger, A. & Sundström, M. (2017), ”Etableringsreformens effekter på integrationen av nyanlända”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 23(1):25–43.
- Andersson Joona, P. (2019), ”Labour market policies: What works for newly arrived immigrants?”, i Calmfors, L. & Gassen N. S. (red.), *Integrating immigrants into the Nordic labour markets*, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.
- Andersson Joona, P. (2020a), ”Flykting- och anhöriginvandrares väg till arbete”, SNS, Stockholm.
- Andersson Joona, P. (2020b), ”Aktiviteter för flykting- och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet”, Rapport 2020:4, IFAU, Uppsala.
- Andersson Joona, P. & Nekby, L. (2012), ”Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignment”, *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2):575–600.
- Arendt, J. N. (2018), ”Sammenhængen mellem beskæftigelse og uddannelse for ikke-vestlige flygtninge og familiesammenførte”, Arbejdspapir 54, Rockwool Fonden, Odense.
- Arendt, J. N. (2019), ”The employment effects of a job-first policy for refugees: Quasi-experimental evidence”, Study paper 139, Rockwool Fonden, Odense.
- Arendt, J. N., Dustmann, C. & Ku, H. (2022), ”Refugee migration and the labor market: lessons from 40 years of post-arrival policies in Denmark”, Study paper 171, Rockwool Fonden, Odense.
- Arendt, J. N., Ku, H. & Dustmann, C. (2021), ”Permanent residency and refugee immigrants’ skill investment”, Study paper 161, Study paper 171, Rockwool Fonden, Odense.
- Arendt, J. N., Nielsen, C. P. & Jakobsen, V. (2016), ”The importance of origin and destination country skills for labour market attachment of immigrants from Pakistan, Iran and Turkey”, *Nordic Journal of Migration Research*, 6(2):72–80.
- Arendt, J. N. & Pozzoli, D. (2013), ”Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere: En oversigt over danske og internationale kvantitative studier”, KORA, Köpenhamn.

- Bevelander, P. & Lundh, C. (2007), "Employment integration of refugees: The influence of local factors on refugee job opportunities in Sweden", IZA Discussion paper No. 2551, IZA, Bonn.
- Bevelander, P. & Pendakur, R. (2014), "The labour market integration of refugee and family reunion immigrants: a comparison of outcomes in Canada and Sweden", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(5):689–709.
- Borevi, K. (2010), "Sverige: Mångkulturalismens flaggskip i Norden", i Brochmann, G. & Hagelund, A. (red.), *Velferdens grenser*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Bratsberg, B., Raam, O. & Røed, K. (2017), "Immigrant labor market integration across admission classes", IZA Discussion paper No. 10513, IZA, Bonn.
- Calmfors, L. & Gassen, N. S. (2019), "Integrating immigrants into the Nordic labour markets: Background, summary and policy conclusions", i Calmfors, L. & Gassen N. S. (red.), *Integrating immigrants into the Nordic labour markets*, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2017), "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations", *Journal of the European Economic Association*, 16(3):894–931.
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. & Rosholm, M. (2009), "The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark", *Labour Economics*, 16(4):409–417.
- Djuve, A. (2011), "Introductory programs for immigrants: Liberalism revisited, or changing ideas of citizenship?" *Nordic Journal of Migration Research*, 1(3):113–125.
- Djuve, A. B. (2016), "Refugee migration – a crisis for the Nordic model?", Faforapport. <https://library.fes.de/pdf-files/id/12488.pdf>
- Engdahl, M. & Liljeberg, L. (2022), "Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö", Rapport 2022:15, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A., Liljeberg, L. & Åslund, O. (2017), "Flykting- och anhöriginvandrarnas etablering på den svenska arbetsmarknaden", Rapport 2017:14, IFAU, Uppsala.
- Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

- Goodman, S. W. & Wright, M. (2015), "Does mandatory integration matter? Effects of civic requirements on immigrant socio-economic and political outcomes." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(12):1885–1908.
- Hernes, V. (2020), "Policy preferences and ministerial structures: Immigrant integration governance in Western Europe, 1997–2017", *Governance* 34(1):127–146.
- Hernes, V., Arendt, J., Nielsen, J., Andersson Joona, P. & Tronstad, K. (2020), "Nordic integration and settlement policies for refugees: A comparative analysis of labour market integration outcomes", Nordiska ministerrådet.
- Hernes, V., Bolvig, I. & Liljeberg, L. (2022), "Scandinavian integration policies for refugees: an updated comparative analysis of qualification and labour-market integration outcomes", *TemaNord* 2022:534, Nordiska ministerrådet.
- Hernes, V. & Tronstad, K. R. (2014). "Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark", NIBR-rapport 2014:19, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- IAF (2020), "Utbildningsplikten inom etableringsprogrammet", Rapport 2020:1, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.
- Jakobsen, V., Korpi, T. & Lorentzen, T. (2019), "Immigration and integration policy and labour market attainment among immigrants to Scandinavia", *European Journal of Population*, 35(2):305–328.
- Joyce, P. (2019), "Labor market integration of refugees in Scandinavia after 2015", Working Paper 319, Ratio, Stockholm.
- Jönsson A. (2017), "Etableringsprocessen i de nordiska länderna", Nordens välfärdscenter, Stockholm.
- Karlsdóttir, A., Sigurjónsdóttir, H. R., Hildestrand, Å. S. & Cuadrado, A. (2017), "Policies and measures for speeding up labor market integration of refugees in the Nordic region: A knowledge overview", Working Paper 2017:8, Nordregio, Stockholm.
- Liljeberg, L., Roman, S. & Åslund, O. (2023), "The long-term integration of refugee children", Working Paper 2023:17, IFAU, Uppsala.
- Lönnsroos, L. T. & Gustafsson, A.-K. (2018), "Nyanlända kvinnors etablering: En komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna," *TemaNord* 2018:520, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.

- NOU 2017: 2. (2017), ”Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring”, Justis- og beredskapsdepartementet, Oslo.
- OECD (2018), ”Is the last mile the longest? Economic gains from gender equality in Nordic countries”, OECD, Paris.
- Rambøll Management Consulting (2017), ”Notat: Myndighetstiltag til fremme af flygtnings arbejdsmarkedstilknytning”, Rambøll.
- Ruist, J. (2018), ”Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering”, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:3, Stockholm.
- Røed, K. & Raaum, O. (2003), ”Administrative registers–Unexplored reservoirs of scientific knowledge?”, *Economic Journal*, 113(488):258-281.
- Skjelbostad, E. V. & Hernes, V. (2021), ”Strekk i laget for den ‘nordiske modellen’? Arbeidsintegrering, universalismeprinsippet og trepartssamarbeid i Danmark og Norge under flyktningkrisen”, *Norsk statsvitenskapelig tidskrift*, 37(3):139–156.
- Tronstad, K. R. & Hernes, V. (2017), ”Integrering av flyktninger,” i Askim, J., Kolltveit, K. & Røe, P. G. (red.), *Smartere styring*, Universitetsforlaget, Oslo.
- UNHCR (2022), *Refugees fleeing Ukraine*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på www.ifau.se