

(Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga

Mattias Engdahl

Anders Forslund

Ulrika Vikman

(Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga^a

av

Mattias Engdahl^b, Anders Forslund^c och Ulrika Vikman^d

2023-04-20

Sammanfattning

Sedan 2010 har Arbetsförmedlingen huvudansvaret för integrationen av flyktingar och deras anhöriga. Dessförinnan låg ansvaret på kommunerna. Kommunerna är dock fortfarande viktiga aktörer i integrationsarbetet bland annat eftersom de ansvarar för kommunplacerade flyktingars boende, den kommunala vuxenutbildningen (inklusive Svenska för invandrare, SFI) och samhällsorienteringen för nyanlända. Kommunerna ansvarar också för olika arbetsmarknadsinsatser där flyktingar i behov av försörjningsstöd deltar. I denna rapport går vi igenom regelverket som flyktingar till Sverige möter och kommunernas roll för att främja gruppens etablering på arbetsmarknaden. Vi beskriver sedan med hjälp av registerdata flyktingarnas kontakter med olika myndigheter och insatser. Slutligen gör vi en litteraturoversikt av studier om arbetsmarknadsinsatser av kommuner eller för flyktingar. Det är tydligt att även om kommunerna är viktiga aktörer är kunskapen om effekten av deras insatser på flyktingars arbetsmarknads-etablering liten. Från insatser utförda av andra huvudmän kan vi dra vissa slutsatser om vad som är effektiva insatser för flyktinggruppen.

^a Detta är en delvis omarbetad version av en [rapport](#) som finansierades och gavs ut av Vetenskapsrådet under hösten 2022. Författarna vill tacka Monica Svantesson, Gustav Lidén, Mahmood Arai, Olof Åslund, Martin Lundin och seminariedeltagarna på IFAU för kloka synpunkter. Kvarvarande brister är inte deras ansvar.

^b mattias.engdahl@ifau.uu.se, IFAU.

^c anders.forslund@ifau.uu.se, IFAU och UCLS, Uppsala universitet.

^d ulrika.vikman@ifau.uu.se. IFAU samt UCLS och UCFS vid Uppsala universitet.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	4
2	Flykting och anhöriginvandring till Sverige.....	5
3	Integration.....	6
4	Kommunernas roll enligt det svenska regelverket.....	8
4.1	Förutsättningar för att invandra till Sverige.....	8
4.2	Innan uppehållstillstånd beviljats	9
4.3	När uppehållstillstånd beviljats.....	11
4.4	Sammanfattning.....	12
5	Kommunernas insatser för flyktingar och flyktinganhöriga.....	12
5.1	Tillhandahållande av boende	12
5.2	Kommunernas insatser inom etableringsprogrammet	13
5.3	Kommunal vuxenutbildning	14
5.4	Kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser	15
6	Flyktingars och flyktinganhörigas försörjning och kontakter med offentlig förvaltning.....	16
6.1	Försörjningsmöjligheter första tiden i Sverige	17
6.2	Kontakter med socialförvaltningen och Arbetsförmedlingen.....	22
6.3	Kommunal vuxenutbildning	24
6.4	Inskrivningar vid kommunala arbetsmarknadsenheter.....	26
6.5	Kommunala arbetsmarknadsinsatser i några svenska kommuner	28
6.6	Sammanfattning.....	31
7	En litteraturoversikt – så har den genomförts?.....	32
8	Svenska studier	33
8.1	Bosättningspolitik.....	33
8.2	Utbudspåverkande insatser	35
8.3	Efterfrågepåverkande insatser	41
8.4	Matchningsinsatser	43
9	Internationella studier av insatser för integration	45
9.1	Bosättningspolitik och uppehållstillstånd.....	45
9.2	Utbudspåverkande insatser	47
9.3	Efterfrågepåverkande insatser	53
9.4	Matchningsinsatser.....	55
10	Avslutande diskussion	56

Referenser	61
Bilaga 1: Datakällor, urval och beskrivande statistik	74
Bilaga 2: Kompletterande beskrivningar	77
Bilaga 3: Litteratursökning	79

1 Inledning

Sverige är numera ett av de OECD-länder som har den högsta andelen utrikes födda efter en längre period med betydande invandring.¹ De som har invandrat har kommit till Sverige av olika anledningar. En del har kommit hit av arbetsmarknadsrelaterade skäl från andra nordiska länder eller från EU/ESS-området. Arbetskraftsinvandring från andra delar av världen har också underlättats på senare tid: från och med 2008 gäller nya regler för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES och Schweiz. En betydande del av invandringen har dock inte primärt haft arbetsmarknadsrelaterade skäl utan har motiverats av skyddsbehov. Fokus i den här rapporten ligger på insatser för att underlätta integrationen för denna grupp som består av flyktingar och deras anhöriga i Sverige.² Integration är ett mångdimensionellt fenomen. I den här rapporten undersöker vi integration på arbetsmarknaden.³ Vidare ligger vårt fokus på vuxna. Därför diskuterar vi inte kommunala insatser för unga i förskola och skola.

Insatserna för att underlätta flyktingars integration på arbetsmarknaden kan sättas in under olika faser i integrationsprocessen. Det handlar om regelverket för invandring som påverkar vilka som invandrar till Sverige, bosättning för de nyanlända⁴ samt insatser för att främja integration efter bosättning. Insatserna kan genomföras av olika aktörer. Fokus i den här översikten är på integrationspåverkande åtgärder med kommunalt huvudmannaskap.

En viktig anledning till att rikta intresset mot de svenska kommunernas roll i integrationsprocessen är att det finns stora regionala skillnader i flyktingars arbetsmarknadsintegration. Skillnader i flyktingars egenskaper, lokala förutsättningar och Arbetsförmedlingens insatser kan enbart förklara en mindre del av skillnaderna mellan olika kommuner (Liljeberg & Åslund, 2019). Detta tyder på att de kommunala insatserna skulle kunna spela en viktig roll för flyktingars integration.

¹ OECD Utrikes födda befolkningen på [OECD:s webbplats, oecd.org](https://oecd.org) (informationen hämtades 2023-02-17)

² När vi använder begreppet flyktingar avser vi konventionsflyktingar, skyddsbehövande och personer som har fått uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Vi kommer också ibland att använda beteckningen flyktingar som en sammanfattande beteckning för dem som kommit till Sverige som flyktingar eller flyktinganhöriga.

³ Integration på arbetsmarknaden är uppenbarligen mindre relevant för dem som flyttat till ett jobb eller studier i Sverige. Att det kan ta lång tid att etablera sig på arbetsmarknaden gäller däremot sannolikt även för anhöriga till arbetskraftsinvandrare och många av de insatser som diskuteras i rapporten riktas även till denna grupp.

⁴ Nyanlända har olika definitioner i olika sammanhang. I den här rapporten utgår vi, där inte annat anges, från Migrationsverkets definition och ser nyanlända som personer som fått uppehållstillstånd och omfattas av lagen om etableringsinsatser.

Syftet med den här rapporten är att belysa kommunernas roll i integrationen av flyktingar och deras anhöriga i Sverige. Vi gör detta genom att först beskriva kommunernas roll i integrationsprocessen enligt gällande regelverk. Därefter använder vi unika data för att beskriva målgruppens kontakter med statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik. Slutligen, och detta är rapportens huvudfokus, gör vi en översikt av svensk och internationell forskning för att undersöka vilka effekter de kommunala insatserna kan förväntas ha på integrationen. Översikten identifierar också kunskapsluckor. Vår forskningsöversikt täcker olika forskningsområden. För det första går vi igenom forskning om effekter av kommunala insatser för vår målgrupp, men också för andra grupper som tar del av kommunala insatser. För det andra behandlar vi forskning om effekter av statliga insatser för vår målgrupp, liksom för andra grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden. För det tredje tar vi i vår översikt upp forskning om effekter av insatser för flyktingar och flyktinganhöriga i andra länder.⁵

Vår framställning inleds med en beskrivning av invandringen till Sverige (avsnitt 2). Efter det följer en kort diskussion av vad vi avser med integration (avsnitt 3). Därefter beskriver vi i vilka faser i integrationsprocessen som kommunerna spelar en viktig roll enligt existerande regelverk och viktigare sentida reformer (avsnitt 4 och 5). Denna del följs av ett avsnitt där vi använder registerdata för att beskriva integrationsprocessen i termer av vilka insatser man typiskt får del av och vem som ansvarar för att de sätts in och genomförs (avsnitt 6). Därefter, i avsnitt 8 och 9, ger vi en översikt av effekterna av olika insatser enligt svensk och, där så är möjligt, internationell forskning. Rapporten avslutas med en diskussion av de viktigaste resultaten, som också identifierar viktiga kunskapsluckor att fylla för framtida forskning (avsnitt 10).

2 Flykting och anhöriginvandring till Sverige

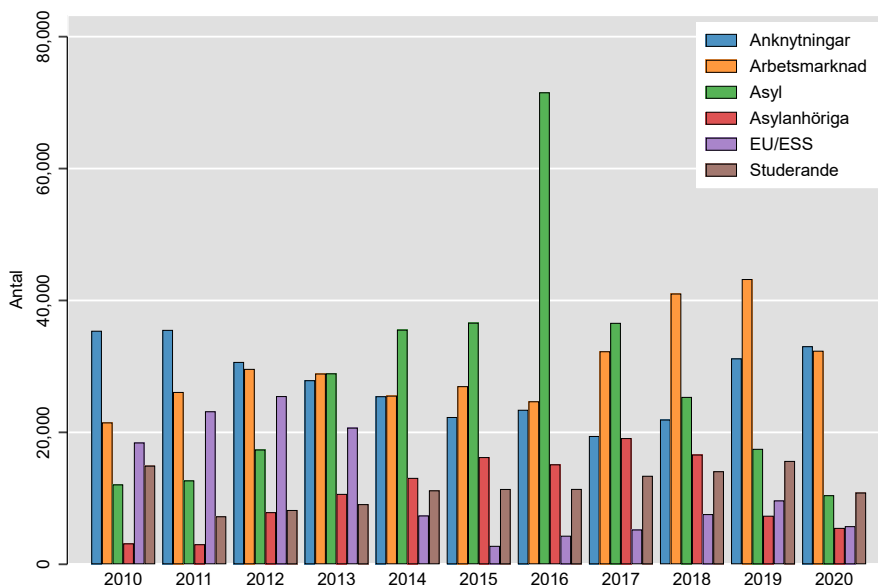
I Figur 1 visar vi hur många personer som beviljades uppehållstillstånd i Sverige åren 2010–20 uppdelat på grund för tillstånd. Antalet personer som beviljades asyl (det vill säga flyktingar) i Sverige växer snabbt och är som störst 2016, för att sedan minska igen. I takt med gruppen som beviljades asyl växer ökar även antalet anhöriga till denna grupp (asylanhöriga). I jämförelse med gruppen som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till andra än flyktingar är anhöriga

⁵ Vår översikt fokuserar inte på enbart lokala insatser i andra länder. Dels är det inte så många länder där det kommunala självstyret (eller motsvarande) är lika stort som i Sverige (Ladner m.fl., 2019; Harguindéguy m.fl., 2019), dels har alla någorlunda jämförbara länder tagit emot betydligt färre flyktingar per capita än vad Sverige har gjort under de senaste decennierna. Det finns därför inget överflöd av relevanta studier att jämföra med även med en relativt generös avgränsning.

till flyktingar en mindre grupp. Gruppen som kommit från länder utanför EU/EES för arbete är den största under de sista åren i figuren.⁶

Den grupp vi studerar, flyktingar och deras anhöriga, är alltså kvantitativt betydelsefull, men betydligt fler än hälften av dem som beviljats uppehållstillstånd under de senaste decennierna är varken asylsökande eller släktingar till sådana.

Figur 1 Beviljade uppehållstillstånd 2012–2020



Not: Sedan 2014 behöver inte EU/ESS-medborgare registrera sin uppehållsrätt hos Migrationsverket. Kategorin innehåller därefter endast uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare (icke EU/EES-medborgare) varaktigt bosatta i ett EU-land samt eventuellt anhöriga till dessa, tredjelandsmedborgare som är anhöriga till EU/EES-medborgare med uppehållsrätt och schweiziska medborgare samt eventuellt anhöriga till dessa.

Källa: Migrationsverket

3 Integration

När en person väljer att flytta från ett land till ett annat tar hen med sig ett antal färdigheter som kan vara mer eller mindre värdefulla i det nya hemlandet, kanske särskilt på dess arbetsmarknad. Det finns en omfattande forskningslitteratur som dokumenterar att invandrades färdigheter typiskt sett värderas lägre i mottagar-

⁶ Det är också värt att poängtera att den fria rörligheten inom EU/EES och det nordiska samarbetet innebär att många invandrare som vistas i Sverige inte behöver ansöka om tillstånd och därmed inte ingår i statistiken över beviljade tillstånd.

landet vid ankomsten till mottagarlandet än motsvarande färdigheter hos den inrikes födda befolkningen eller att kunskaper och färdigheter inte alltid kan överföras från ett land till ett annat.⁷ Detta medför att nyanlända invandrade oftast har sämre utfall i termer av exempelvis sysselsättning, lön, inkomst och boendemiljö än jämförbara inrikes födda. Detta gäller särskilt flyktinginvandrare och deras anhöriga, som åtminstone inte i samma utsträckning som andra invandrade har bytt land för att dra nytta av exempelvis en god arbetsmarknad. Till detta kommer att det finns gott om belägg för att utrikes, särskilt utomeuropeiskt, födda diskrimineras på den svenska arbetsmarknaden.⁸

Ju längre en migrant har vistats i sitt nya hemland, desto mindre tenderar gapet mot jämförbara inrikes födda att bli i många dimensioner.⁹ Vi ska inte fördjupa oss i orsaker till att man ofta ser en sådan utveckling; det räcker med att för det första konstatera att de flesta färdigheter man har med sig tenderar att värderas högre i mottagarlandet om de kombineras med färdigheter i mottagarlandets språk eller andra färdigheter som är specifika för mottagarlandet. För det andra, i den mån den observerade diskrimineringen är så kallade statistisk diskriminering, så torde risken för statistisk diskriminering minska med vistelse-tiden eftersom en större del av individens färdigheter kommer att vara dokumenterade allt eftersom tiden går i mottagarlandet.¹⁰

I den här rapporten använder vi integration för att beteckna den ovan beskrivna processen där skillnaderna mellan hur det går på arbetsmarknaden för infödda och invandrade blir allt mindre. Det betyder att vi säger att individerna i en grupp utrikes födda är fullständigt integrerade i de dimensioner som vi fokuserar på i den här rapporten om det i genomsnitt går lika bra på arbetsmarknaden för de invandrade som för jämförbara inrikes födda individer. Vårt primära fokus ligger på arbetsmarknadsutfall som löner, inkomster, sysselsättning eller arbetslöshet. Det betyder inte att integration i kulturella eller politiska dimensioner är irrelevant eller ointressant. Vår avgränsning återspeglar ett behov av att begränsa ett annars nästan oändligt forskningsområde.

⁷ Se till exempel Borjas (2014, kap. 2).

⁸ Eriksson (2011) innehåller en genomgång av tidigare forskning. Se också referenserna i Eriksson m.fl. (2017) och genomgången i Ahmed (2015) och Ahmed & Hammarstedt (2020) och Arai m.fl. (2021).

⁹ Detta gäller också Sverige. Se exempelvis Forslund m.fl. (2017) eller Engdahl & Liljeberg (2022).

¹⁰ Statistisk diskriminering har sin grund i att arbetsgivare på grund av bristande kunskaper om en individs färdigheter bedömer individer utifrån en uppfattning om vad som gäller för gruppen. Om arbetsgivare däremot, medvetet eller omedvetet, inte vill anställa någon på grund av en viss egen-skap som är irrelevant för personens förmåga att utföra de aktuella arbetsuppgifterna kallas det preferensbaserad diskriminering. Vi återkommer till detta i litteraturöversikten i avsnitt 7 och 8.

4 Kommunernas roll enligt det svenska regelverket

Sedan år 2010 har Arbetsförmedlingen huvudansvaret för integrationen av flyktingar eller anhöriga till flyktingar med uppehållstillstånd i Sverige. Dessförinnan låg ansvaret på kommunerna. Kommunerna är dock fortfarande viktiga aktörer när det handlar om integration av flyktingar och deras anhöriga som vi koncentrerar oss på här. Nedan redogör vi för integrationsprocessen, som inleds med en ansökan om uppehållstillstånd, och för ansvarsfördelningen mellan olika aktörer som är inblandade i olika faser av processen.

Många förhållanden kan förväntas vara viktiga för integrationsprocessen. En första faktor är regelverket för invandring som påverkar vilka som invandrar till Sverige. Handlar det om flyktingar, och i så fall från vilka länder? Eller handlar det om personer som kommer av andra orsaker? För det andra är rimligen processen som avgör vem som får uppehållstillstånd viktig. För det tredje spelar sannolikt boendeförhållanden före och efter beviljade uppehållstillstånd en betydelsefull roll. För det fjärde kan utformningen av eventuella insatser för att påverka integrationsprocessen vara viktig.

4.1 Förutsättningar för att invandra till Sverige¹¹

Det finns flera olika skäl för att få uppehållstillstånd i Sverige. För vårt ändamål i den här rapporten är två grunder för bosättning aktuella: flyktingskäl eller att vara anhörig till någon som har invandrat på grund av flyktingskäl. Den instans som handlägger ansökningar om uppehållstillstånd är Migrationsverket.

Regelverket som styr vem som kan beviljas uppehållstillstånd som flykting eller flyktinganhörig har ändrats vid ett flertal tillfällen under de senaste decennierna. Generellt har kraven skärpts efter det stora inflödet av asylsökande som kulminerade år 2015.¹² Redogörelsen i detta avsnitt avser det regelverk som gällde under våren 2022.

En person som är eller riskerar att bli förföljd eller bli utsatt för omänsklig behandling i sitt hemland har rätt att ansöka om asyl i Sverige.¹³ Den som vill ansöka om asyl kan kontakta gränspolisens i samband med inresan till Sverige. Gränspolisens hänvisar sökande till Migrationsverket. Personer som redan befin-

¹¹ Uppgifterna i detta avsnitt är baserade på uppgifter på [Migrationsverkets webbplats, migrationsverket.se](https://migrationsverket.se) (informationen hämtades 2023-02-22).

¹² En proposition 2015/16:174 om "tillfällig" lagstiftning ("Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige") lades i april 2016. Förslaget, och sedermera lagstiftningen, innebar en rad skärpningar av villkoren för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Några sådana var bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd som grundregel, om begränsade möjligheter till anhöriginvandring och om skärpt försörjningskrav.

¹³ Rätten regleras av FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

ner sig i Sverige kan själva kontakta någon av Migrationsverkets ansökningsenheter för att lämna in en asylansökan. Uppehållstillstånd ska beviljas till den som bedöms vara flykting enligt FN-konventionen eller skyddsbehövande enligt EU:s regler. Varje år får också ett antal flyktingar flytta till Sverige genom den svenska flyktingkvoten, så kallade kvotflyktingar. Kvotflyktingar är personer som har flytt från sitt land och har blivit utvalda av FN:s flyktingorgan UNHCR för att få flytta till ett tredje land, i detta fall Sverige. Ytterligare en möjlighet för personer i behov av skydd att få uppehållstillstånd i Sverige uppstod under våren 2022 när EU valde att aktivera massflyktsdirektivet, vilket innebär att personer, i det här fallet från Ukraina, erbjuds tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd inom EU.

Den som kommer ifrån ett land utanför EU/EES och som vill flytta till Sverige för att bo med en anhörig (tidigare asylsökande) måste ansöka om uppehållstillstånd innan inresa till Sverige. Anhöriga kan få uppehållstillstånd i Sverige givet att ett antal villkor uppfylls. I huvudsak handlar det dels om att den man flyttar till har eller kan förväntas få uppehållstillstånd, dels om att ett försörjningskrav och ett bostadskrav ska vara uppfyllda.

Försörjningskravet innebär att man behöver visa att man har regelbundna arbetsrelaterade inkomster så att man kan försörja sig själv, övriga personer i hushållet och de anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd. Man kan också uppfylla kravet på försörjning om man har en tillräckligt stor förmögenhet.¹⁴

Bostadskravet innebär att man ska ha en bostad av tillräcklig storlek och standard att bo i. Man måste kunna visa att man har en bostad för minst ett år framåt i tiden.

Sammantaget ser vi att kommunerna inte är inblandade i tillståndsprocessen för flyktingar eller deras anhöriga. Vem som beviljas uppehållstillstånd regleras på statlig nivå.

4.2 Innan uppehållstillstånd beviljats

Tiden från det att asylansökan lämnas in tills det att Migrationsverket har fattat ett beslut är relevant för asylsökande. Handläggningstiden för asylärenden har varierat, men har aldrig varit direkt kort under de senaste decennierna.¹⁵ Det kan dessutom dröja innan en person som har fått ett uppehållstillstånd kan bosätta sig i en kommun om hen behöver hjälp med att hitta en bostad. Den totala vistelse-tiden i systemet för mottagande av asylsökande är därför i genomsnitt längre än handläggningstiden för asylärenden. Vad som sker under väntetiden kan vara

¹⁴ Det finns också ett antal undantag från försörjningskravet.

¹⁵ Enligt SOU 2018:22 varierade handläggningstiden mellan 108 (år 2012) och 496 dagar (år 2017) under perioden 2000–2017.

betydelsefullt för integrationsprocessen för dem som beviljas uppehållstillstånd. Det finns också goda skäl att utgå ifrån att handläggningstidens längd kan vara viktig för integrationen.¹⁶ Det är exempelvis oklart hur starka incitament den asylsökande har att investera i Sverige-specifika kunskaper som det svenska språket innan uppehållstillstånd beviljats. Asylsökande har inte heller rätten att ta del av flera centrala integrationsinsatser som svenska för invandrare (SFI) och andra etableringsinsatser inom ramen för etableringsprogrammet innan besked om uppehållstillstånd har lämnats.

Bestämmelserna för mottagande av asylsökande regleras i Lag 1994:137 om mottagande av asylsökande m.fl. I och med denna lag kunde asylsökande själva välja var de ville bo med bibehållen dagarsättning. Eget boende uppmuntrades och mottagandet skulle främja boende utanför anläggningssystemet. En stor andel (mellan 30 och 50 procent under perioden 1999–2017) av de asylsökande har valt att ordna eget boende under asyltiden.¹⁷

Lagen har ändrats vid ett stort antal tillfällen sedan 1994; här redogör vi för några av de villkor som i skrivande tidpunkt gäller. För det första fastslår lagen (2 §) att Migrationsverket "...skall ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar (...) och för detta ändamål driva förläggningar. Migrationsverket får uppdraga åt andra att driva förläggningar. (...) [K]ommun[er] får anordna boenden för ensamkommande barn (...)". Det ligger dock på Migrationsverket att anvisa de ensamkommande barnen till en kommun. Migrationsverket ansvarar för att bistånd lämnas. Biståndet kan avse logi, bostadsersättning, dagarsättning och särskilt bidrag. Man har inte rätt till bistånd om man som nyanländ på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen anses ha sociala och ekonomiska utmaningar (10 a §). Migrationsverket ska vidare (4 §) ge de asylsökande "(...) tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull."

Alla som befinner sig i Sverige, även de som saknar uppehållstillstånd, har rätt att söka ekonomiskt bistånd och få sin sak prövad enligt socialtjänstlagen. Det kan också noteras att asylsökandes barn har rätt till skolgång samt att kommunerna har vissa uppgifter i mottagandet av ensamkommande barn.¹⁸

¹⁶ Åslund m.fl. (2022) innehåller resultat om betydelsen av väntetidens längd i Sverige och ett antal referenser till internationell forskning.

¹⁷ Uppgifterna är hämtade ur SOU 2018:22.

¹⁸ Information om social omsorg för asylsökande och andra flyktingar på [Socialstyrelsens webbplats, socialstyrelse.se](https://www.socialstyrelsen.se/om-social-omsorg-for-asylsoekande-och-andra-flyktingar), om olika myndigheters ansvar för asylsökande på [Migrationsverkets webbplats, migrationsverket.se](https://www.migrationsverket.se/om-migrationsverket) och om olika myndigheters ansvar för ensamkommande barn och ungdomar på [Migrationsverkets webbplats, migrationsverket.se](https://www.migrationsverket.se/om-migrationsverket) (informationen hämtades 2023-02-17).

Vi kan konstatera att kommunerna enligt regelverket inte har någon särskilt framträdande roll i mottagningen av vuxna asylsökande i väntan på uppehållstillstånd. De har dock ansvar för asylsökandes barns skolgång. Kommunerna blir dessutom ”värdar” för dem som väljer eget boende och för asylsökande på Migrationsverkets anläggningsboenden. Kommunerna är också skyldiga att pröva ansökningar om ekonomiskt bistånd.

4.3 När uppehållstillstånd beviljats

Kommunerna har uppgifter när det gäller nyanländas boende som regleras i Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). Kommunerna är numera skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända flyktingar. De personer som omfattas av anvisningar enligt bosättningslagen är nyanlända i Migrationsverkets anläggningsboenden och vidarebosatta kvotflyktingar.¹⁹ Oftast bosätter sig anhöriga till anvisade nyanlända flyktingar i samma kommun som personen de har anknytning till bor i. Därför påverkar bosättningslagen även många som inte omfattas av någon anvisning. Man kan samtidigt notera att andelen som bosätter sig i en kommun efter anvisning är betydligt mindre än andelen som tagits emot utan anvisning (stora grupper i denna kategori är tidigare asylsökande som kommer från eget boende samt flyktinganhöriga) under den senaste tioårsperioden.²⁰

Arbetsförmedlingen har sedan år 2010 det övergripande ansvaret för den nyanländes etablering. Myndigheten ansvarar för att erbjuda den nyanlände plats i ett etableringsprogram samt att en handlingsplan upprättas. Den som deltar i Arbetsförmedlingens etableringsprogram får i normalfallet sin försörjning i form av etableringsersättning, som betalas ut av Försäkringskassan. Även andra aktörer har en aktiv roll i de nyanländas etablering. Som vi skrivit tidigare tar kommunerna emot nyanlända för bosättning efter anvisning eller nyanlända som ordnar bosättning på egen hand. Kommunerna ansvarar också för svenska för invandrare (SFI), samhällsorientering och annan vuxenutbildning, samt för barnomsorg, skola och andra insatser för barn och ungdomar. Nyanlända kan också få ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. CSN och Försäkringskassan betalar ut olika ersättningar och regionerna tillhandahåller sjuk- och hälsovård. Länsstyrelserna ska verka för regional samverkan av olika slag, men ansvarar också för fördelningen av anvisningar mellan kommuner inom länen.

Kommunerna har alltså ett flertal viktiga uppgifter i etableringsprocessen. Det faktum att nyanlända kan vara berättigade till ekonomiskt bistånd innebär

¹⁹ Bland kvotflyktingar som kan anvisas boende finns även en grupp ensamkommande barn.

²⁰ Anvisning till kommuner och bosättning på [Migrationsverkets webbplats, migrationsverket.se](https://www.migrationsverket.se) (informationen hämtades 2023-02-22).

också att nyanlända kan öka sin chans att komma i fråga för olika kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser.²¹ Dessutom kan kommunerna rikta insatser till nyanlända genom lokala överenskommelser med Arbetsförmedlingen på initiativ av eller med stöd från Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua).

4.4 Sammanfattning

Vår kortfattade genomgång av regelverket visar att kommunerna är aktörer i ett antal olika sammanhang som är viktiga för flyktingars och flyktinganhörigas integration. Det handlar om att kommunerna tillhandahåller boende, både under asylsökansperioden och när uppehållstillstånd beviljats. Det handlar också om att kommunerna tillhandahåller SFI, samhällsorientering och annan vuxenutbildning, samt skola, förskola, barnomsorg och andra insatser för barn och ungdomar. Flyktingar och deras anhöriga kan också få ekonomiskt bistånd och därmed möta en ökad sannolikhet att få ta del av kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser.

5 Kommunernas insatser för flyktingar och flyktinganhöriga

Som vi har visat är de svenska kommunerna aktörer inom ett flertal områden som är viktiga för flyktingars och flyktinganhörigas integration. I det här avsnittet redogör vi kortfattat för de insatser som vi diskuterar i rapporten. Översikten avser huvudsakligen de insatser vi senare beskriver utifrån statistiska uppgifter eller de insatser som studeras i den forskning som skattat kausala effekter av de olika insatserna.²²

5.1 Tillhandahållande av boende

De svenska kommunerna tillhandahåller boende för asylsökande och de som beviljats asyl, det vill säga flyktingar. Detta kan ske genom att asylsökande ordnar eget boende i en kommun under asyltiden eller att Migrationsverket hyr anläggningsboenden i en kommun, men framför allt genom skyldigheten att efter anvisning tillhandahålla boende för flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd. Vi har inga data som kan användas för att beskriva kommunernas verk-

²¹ Kommunerna erbjuder arbetsmarknadspolitiska insatser även till personer som inte får ekonomiskt bistånd, men sannolikheten att få ta del av en kommunal insats är betydligt större för dem som tar emot bistånd (Forslund m.fl., 2019).

²² I studier av kausala effekter skattas orsakssamband (samband mellan orsak och verkan), där någonting, en orsak, ger en verkan på något annat.

samhet inom detta område. Vi kommer dock redogöra för ett försök att skatta effekterna av övergången till det nu gällande regelverket (bosättningslagen), enligt vilket kommunerna, som vi har noterat, är skyldiga att ta emot flyktingar efter anvisning, se avsnitt 7.

5.2 Kommunernas insatser inom etableringsprogrammet

I december 2010 tog Arbetsförmedlingen över ansvaret från kommunerna för att introducera nyanlända till den svenska arbetsmarknaden genom den så kallade etableringsreformen. Förutom att huvudmannaskapet för insatserna flyttades, så innebar reformen att de nyanländas ersättning skulle betalas ut från Försäkringskassan efter prövning av Arbetsförmedlingen och inte som ekonomiskt bistånd (introduktionsersättning) från kommunerna.²³

I januari 2018 ändrades regelverket när det så kallade etableringsprogrammet infördes.²⁴ Väsentligen innebar reformen att Arbetsförmedlingens arbete med nyanlända fick ramar som liknar ramarna för andra arbetsmarknadspolitiska program i Arbetsförmedlingens regi. Etableringsprogrammet omfattar nyanlända flyktingar och deras anhöriga mellan 20 och 64 års ålder med uppehållstillstånd.

När flyktingar beviljats uppehållstillstånd ska Arbetsförmedlingen så fort som möjligt hålla ett etableringssamtal och upprätta en individuell handlingsplan (etableringsplan) tillsammans med den nyanlände samt den mottagande kommunen, myndigheter, företag och organisationer. Sedan ska en kartläggning av den nyanländes färdigheter genomföras. Etableringsplanen, som normalt sett avser aktiviteter på heltid, ska alltid innehålla SFI, arbetsförberedande insatser och samhällsorientering. Flyktingar som följer en etableringsplan har rätt till etableringsersättning under högst två år. Nyanlända i etableringsprogrammet som bedöms behöva utbildning för att kunna få ett jobb kan anvisas att söka och ta del av utbildning, annars kan ersättningen dras in (utbildningsplikt). Tanken är att flyktingar som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna komma i arbete under etableringsprogrammet i huvudsak ska ägna sig åt utbildning.

Arbetsförmedlingen förfogar vidare över ett antal insatser som kan användas för att underlätta de nyanländas etablering. Det handlar både om insatser som huvudsakligen eller enbart riktas till nyanlända (validering och så kallade snabbspår) och om insatser som kan komma alla arbetslösa till del (subventionerade anställningar, arbetsmarknadsutbildning, arbetsträning, moderna bered-

²³ Detta är något man bör hålla i minnet när man tolkar förändringar i andelen nyanlända som får ekonomiskt bistånd.

²⁴ Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Se även Joyce (2017) som beskriver det svenska introduktionsprogrammet för flyktingar och jämför det med motsvarigheterna i några andra Nordeuropeiska länder.

skapsjobb, praktik, matchningsinsatser och yrkesinriktad folkhögskoleutbildning).

Kommunen är alltså en av de aktörer som ska vara med när etableringsplanen upprättas. Exakt vad detta innebär i praktiken är inte självklart, sannolikt varierar formerna för samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna från kommun till kommun.²⁵ Vidare ansvarar kommunerna för genomförandet av SFI och samhällsorientering inom ramen för etableringsprogrammet. Kommunerna är också i normalfallet huvudmän för annan vuxenutbildning.

Svenska för invandrare (SFI) har sedan länge varit en del av insatserna för att integrera utrikes födda i Sverige. Invandrare som har uppehållstillstånd, är folkbokförda i en kommun och inte kan svenska, har enligt skollagen rätt till SFI från och med det år hen fyller 16 år. Kommunen är då skyldig att erbjuda SFI. Utbildningen ska ge grundläggande kunskaper i det svenska språket och är en del av den kommunala vuxenutbildningen. Sedan januari 2018 råder, som vi har påpekat, utbildningsplikt för nyanlända. Det innebär bland annat att Arbetsförmedlingen kan kräva att nyanlända deltar i SFI för att de ska få ta del av etableringsersättningen. Staten finansierar utbildningen för asylsökande som är utskrivna från Migrationsverkets mottagningssystem, kommunerna finansierar utbildningen för övriga invandrare.

Enligt Förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare syftar samhällsorienteringen (2 §) ”...till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.” Den ”...ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat och praktiskt vardagsliv. Tyngdpunkten ska ligga på den praktiska aspekten av att leva i Sverige. Det exakta innehållet, omfattningen och tyngdpunkten i varje del bör anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna.” Samhällsorienteringen omfattar minst 100 timmar och ska kunna kombineras med arbete, studier och andra aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. (3 § och 5 § i förordning 2010:1138)

5.3 Kommunal vuxenutbildning

Utrikes födda är en viktig målgrupp för den kommunala vuxenutbildningen (Komvux) även om Komvux har en mycket bredare målgrupp än utrikes födda i

²⁵ Vi ser tydliga tecken på att så kan vara fallet i vår beskrivning av insatser för flyktingar i några kommuner i avsnitt 6. I några kommuner skrivs i princip alla flyktingar och flyktinganhöriga in på arbetsmarknadsenheten nära inpå invandringstillfallet och i andra väldigt få.

allmänhet och flyktingar i synnerhet. Inom Komvux ges utbildning motsvarande den som ges i grundskolan och gymnasieskolan. Både teoretiska och yrkesinriktade kurser erbjuds. Flyktingar och flyktinganhöriga kan alltså utnyttja Komvux både för att komplettera en kort skolgång och för att lära sig ett yrke. Att den kommunala vuxenutbildningen potentiellt är en viktig insats för integration framgår tydligt av att utrikes födda har utgjort en betydande andel av eleverna i såväl teoretiska som yrkesinriktade kommunala utbildningar på gymnasienivå. Enligt SCB (2019) var 30 procent av de 241 000 eleverna i Komvux på gymnasial nivå åren 2013–2015 födda utomlands. Enligt Liljeberg m.fl. (2019) ökade andelen utomeuropeiskt födda elever i den yrkesinriktade kommunala vuxenutbildningen (Yrkesvux) från 11 procent av de cirka 10 000 eleverna år 1995 till 26 procent av de cirka 30 000 eleverna år 2015. Den kommunala vuxenutbildningen spelar alltså en viktig roll för utrikes föddas utbildning, och då inte bara språkutbildningen i SFI.²⁶

5.4 Kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser

Förutom att kommunerna är skyldiga att tillhandahålla insatser för nyanlända inom etableringsprogrammet kan de själva välja att rikta insatser till gruppen efter programmets slut och till andra grupper av arbetslösa, inklusive flyktingar och deras anhöriga. Det kan dels handla om att man genomför insatser med stöd i socialtjänstlagen för flyktingar och flyktinganhöriga som mottar ekonomiskt bistånd, dels om insatser som genomförs som led i lokala överenskommelser mellan kommuner och Arbetsförmedlingen med stöd från Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua).

Ett problem när man vill beskriva de kommunala arbetsmarknadspolitiska insatserna är att informationen om dem i bästa fall har varit bristfällig. Det vi vet tyder dessutom på att situationen varierar mycket mellan olika kommuner, både när det gäller ambitionsnivå och vilka typer av insatser som används och hur mycket de används (Forslund m.fl., 2019). Forslund m.fl. (2019) redovisar resultaten från ett försök att beskriva de svenska kommunernas arbetsmarknadspolitiska insatser. De data som används i den studien är oss veterligen den första systematiska sammanställningen av uppgifter om kommunernas arbetsmarknadspolitiska insatser med individdata, men även detta material är ofullständigt och omfattar ett hundratal kommuner (av de nästan 300) med omkring 60 procent av rikets befolkning. Resultaten i denna studie (där de kommunala insatserna kategoriserats i drygt tio typer av insatser) visar tydligt att det är en stor spridning mellan kommunerna när det gäller exakt vilka insatser som används och hur

²⁶ I avsnitt 6.3.2 visar vi att närmare 50 procent i gruppen av flyktingar och anhöriga har varit elever i den kommunala vuxenutbildningen inom åtta år räknat från när de fått uppehållstillstånd.

mycket olika insatser används. Insatstyper med många deltagare var jobbsökaraktiviteter, praktik samt kommunala arbetsmarknadsanställningar. Såväl jobbsökaraktiviteter som praktik har motsvarigheter inom den statliga arbetsmarknadspolitiken. Detta gäller inte de kommunala arbetsmarknadsanställningarna, som är en insats där kommunen anställer en arbetslös (oftast med ett statligt anställningsstöd) på ett tidsbegränsat kontrakt.

Nyanlända²⁷ tog i jämförelse med inrikes födda i högre grad del av språkträning (föga förvånande) och i lägre grad av jobbsökaraktiviteter och matchningsinsatser. De insatser som var vanligast för nyanlända var (förutom språkträning) praktik, jobbsökaraktiviteter, kommunala arbetsmarknadsanställningar och förberedande insatser.

6 Flyktingars och flyktinganhörigas försörjning och kontakter med offentlig förvaltning

Flera tidigare studier har visat att det tar lång tid för flyktingar och deras anhöriga att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden (Ansala m.fl., 2022; Bevelander & Irastorza, 2017; Cheung & Hellqvist, 2017; Cheung m.fl., 2017; Forslund m.fl., 2017; Engdahl och Liljeberg 2022). Detta innebär att personer i gruppen ofta är i behov av omfattande insatser för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Hur denna typ av insatser är organiserade beskrev vi i avsnitt 4 och 5. I det här avsnittet fokuserar vi på om, och i sådana fall när, flyktingar och flyktinganhöriga kommer i kontakt med några av de institutioner som möjliggör gruppens försörjning samt ett urval av de integrationspolitiska insatser som är tänkta att underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Vi beskriver även hur gruppens ställning på arbetsmarknaden utvecklas efter invandringen till Sverige.

Beskrivningarna i avsnittet bygger dels på uppgifter från SCB, dels på egeninsamlade uppgifter om kommunala arbetsmarknadsprogram. Vårt fokus ligger på flyktingar och flyktinganhöriga i åldrarna 20–64 år som invandrade till Sverige när de var 20–54 år under perioden 2000–2015. Vi observerar gruppen som längst till och med 2019 då vårt datamaterial tar slut.²⁸

I ett flertal figurer kommer vi att visa hur arbetsmarknadsetablering och kontakter med offentlig förvaltning skiljer sig åt mellan Sveriges kommuner. Arbetsmarknadsetableringen tar olika lång tid beroende på exempelvis kön, ålder vid invandringstillfället och ursprungsland (se till exempel Forslund, Liljeberg

²⁷ I Forslund m.fl. (2019) definieras nyanlända som personer som varit som mest 5 år i Sverige och invandrat från länder eller regioner som Sverige tagit emot många flyktingar ifrån, då författarna saknade uppgift om skäl för uppehållstillstånd.

²⁸ Se Bilaga 1 för en beskrivning av våra datakällor och studiepopulationen.

& Åslund, 2017). Eftersom fokus för denna rapport är kommuner, begränsar vi oss dock till att studera skillnader mellan kommuner.

Våra data innehåller ingen information om boende (EBO/ABO) eller samhällsorientering, så dessa företeelser täcks inte av denna rapport.

6.1 Försörjningsmöjligheter första tiden i Sverige

Figur 2 visar hur vanligt det är att flyktingars och flyktinganhörigas primära försörjning består av arbetsinkomster eller inkomster från egenföretagande till skillnad från ersättningar från välfärdssystemen.²⁹ De inkluderade ersättningarna innefattar några av de vanligaste ersättningsformerna och används av till exempel SCB då antalet personer försörjda på sociala ersättningar och bidrag beräknas.³⁰ Eftersom vi inte har information om alla typer av ersättningar som utbetalas (till exempel bostadsbidrag och föräldraförmåner) överskattar vi andelen flyktingar som huvudsakligen försörjer sig via arbete.

Figuren är ett så kallat låddiagram (boxplot) som visar fördelningen av kommuner utifrån flyktingarnas inkomster. Figuren är skapad genom att rangordna kommunerna efter andelen flyktingar vars primära försörjning består av inkomster från arbete varje år sedan invandringstillfället.³¹ Mellan de blå spröten (som visar 10:e och 90:e percentilen) återfinns 80 procent av Sveriges kommuner. Detta innebär exempelvis att tio år efter invandring varierar andelen flyktingar vars primära försörjning kommer från arbete mellan 50 och 80 procent i 8 av 10 kommuner.

Den 10:e percentilen (illustrerat av det nedre blå sprötet) visar situationen i en kommun där 10 procent av alla kommuner har en lägre andel flyktingar som primärt försörjer sig via arbete än andelen i den specifika kommunen. På motsvarande sätt är en kommun vid den 90:e percentilen (illustrerat av det övre blå sprötet) en kommun som utmärks av att 90 procent av de övriga kommunerna har en lägre andel flyktingar eller flyktinganhöriga som primärt förlitar sig på

²⁹ När vi fortsättningsvis skriver arbetsinkomster syftar vi på både inkomster från arbete och inkomster från egenföretagande.

³⁰ Ersättningarna inkluderar etableringsersättning, ekonomiskt bistånd (introduktionsersättning), a-kassa, sjukpenning, utbildningsbidrag för deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd, studiemedel och studiehjälp, inkomst föranledd av förtidspension, sjukbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning. Till skillnad från SCB inkluderar vi dock även studiemedel och studiehjälp eftersom studier är en vanligt förekommande aktivitet för flyktingar och flyktinganhöriga den första tiden i Sverige. Se SCB:s webbplats, <https://www.scb.se> (informationen hämtades 2023-02-17).

³¹ Ett alternativ hade kunnat vara att vikta kommunerna utifrån befolkningsstorlek eller antalet flyktingar i respektive kommun. Syftet med beskrivningarna är dock att beskriva den variation som finns mellan Sveriges kommuner varvid detta vägval är motiverat.

arbetsinkomster, eller omvänt att 10 procent av Sveriges kommuner har en högre andel som får sin primära försörjning från arbete.

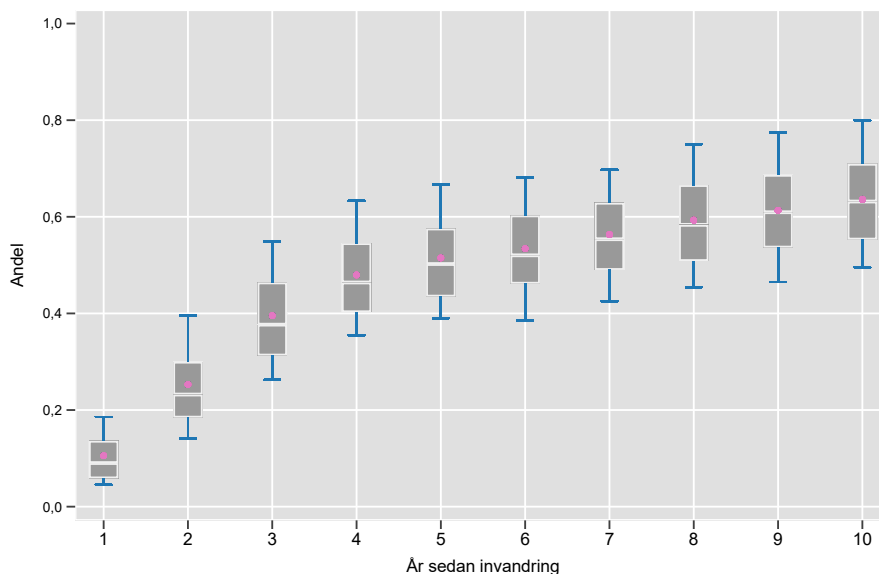
Hälften av Sveriges kommuner ingår i den grå ”lådan”.³² Det vågräta grå strecket i mitten av lådan visar medianvärdet, det vill säga värdet för samtliga kommuner sådant att det överskrides lika ofta som det underskrides av värden i det givna materialet. Slutligen visar den rosa prickens genomsnittet för hela flykting- och anhöriggruppen i Sverige, det vill säga andelen som har arbetsinkomster som är större än de samlade sociala ersättningarna.³³ Figuren visar sålunda både hur vanligt det är att flyktinginvandrare och anhöriga primärt försörjer sig via arbete eller egenföretagande i mediankommunen och hur stora skillnader som finns mellan kommunerna.³⁴

³² Lådan innefattar alla kommuner mellan den undre och övre kvartilen. Kvartil betyder fjärdedel och kvartilerna har beräknats genom att dela in de rangordnade kommunerna i fyra lika stora grupper.

³³ Det framgår av denna figur, men även av de efterföljande beskrivningarna, att medelvärdet för hela flyktingpopulationen och medianvärdet för Sveriges kommuner inte skiljer sig åt i någon nämnvärd utsträckning varvid vi inte kommenterar denna observation ytterligare.

³⁴ Beskrivningarna påverkas inte nämnvärt om vi exkluderar kommuner med färre än 10 personer (3,5 % av urvalet) eller 50 personer (24 % av urvalet) ett givet år sedan invandring. Spridningen verkar alltså inte drivas av kommuner med ett begränsat flyktingmottagande.

Figur 2 Fördelning av kommuner utifrån andelen flyktingar och flyktinganhöriga med inkomster från arbete eller egenföretagande som primär försörjningskälla över tid sedan invandring, invandrade 2000–2015



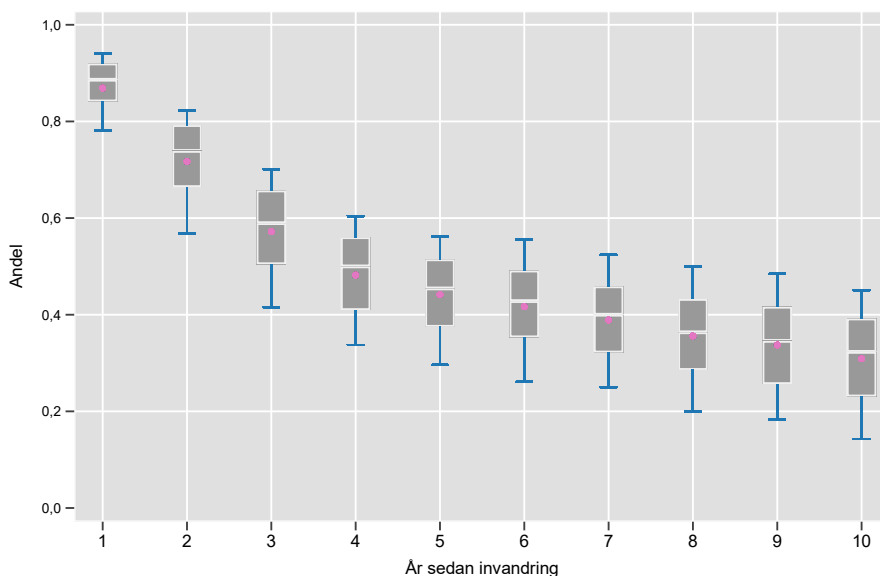
Not.: Figuren visar fördelningen av kommuner utifrån andelen av flykting- och flyktinganhöriggruppen vars inkomster från arbete och egenföretagande överstiger summan av utbetalningarna från välfärdssystemen. De inkluderade ersättningarna är etableringsersättning, ekonomiskt bistånd (inkl. introduktionsersättning), a-kassa, sjukpenning, utbildningsbidrag för deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd, studiemedel och studiehjälp, inkomst föranledd av förtidspension, sjukbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning.

Figur 2 visar att de första åren efter invandringstillfället är andelen flyktingar som har inkomster från arbete som huvudsaklig inkomstkälla låg. I mediankommunen har exempelvis runt 10 procent av flyktingarna inkomster från arbete som primär försörjningsform (ljusgrå strecket i mitten av den grå lådan). Detta innebär likaledes att i hälften av Sveriges kommuner är andelen vars primära inkomster kommer från arbete högre och i den andra hälften lägre. Andelen stiger sedan snabbt och övergår 50 procent efter fem år. Därefter mattas integrationsprocessen av, tio år efter invandringstillfället förlitar sig runt 60 procent av flyktingarna primärt på inkomster från arbete i mediankommunen.

Spridningen mellan kommunerna är stor (jämför andelen flyktingar i kommuner vid 10:e och 90:e percentilen vars huvudsakliga försörjning kommer från arbete). Skillnaden uppgår exempelvis fem år efter invandringstillfället till 30 procentenheter. I kommunerna med den högsta andelen förlitar sig alltså 70 procent eller fler primärt på arbetsinkomster, i kommuner med den lägsta andelen rör det sig om runt 40 procent eller färre.

Om vi i stället studerar andelen flyktingar och flyktinganhöriga vars huvudsakliga försörjning består av ersättning från välfärdssystemen, ser vi att ungefär 85 procent av flykting- och anhöriggruppens primära inkomster i mediankommunen består av ersättningar det första året i landet (Figur 3).³⁵ Detta är förväntat då de flesta följer en etableringsplan och får sin försörjning via etableringsersättningen.³⁶ Andelen faller dock snabbt till strax under 50 procent efter fem år i landet. I slutet av uppföljningsperioden ligger nivån än lägre. Runt en tredjedel av flyktingarnas primära försörjning i mediankommunen består dock fortfarande av ersättningar vid slutet av uppföljningshorisonten.

Figur 3 Fördelning av kommuner utifrån andelen flyktingar och flyktinganhöriga, som invandrade 2000–2015, vars primära inkomster består av utbetalningar från välfärdssystemen



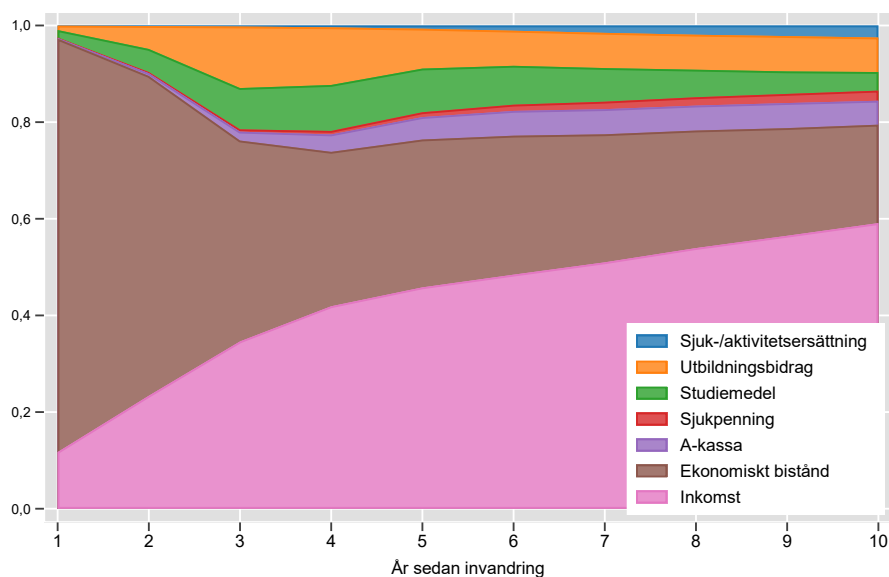
Not: Figuren visar fördelningen av kommuner utifrån andelen av flykting- och flyktinganhöriggruppen vars inkomster från arbete och/eller egenföretagande understiger summan av utbetald ersättning från socialförsäkringssystemet eller ersättningar kopplade till studier. Se Figur 2 för fler detaljer.

Precis som i Figur 2 är spridningen mellan kommunerna stor. Skillnaden mellan flyktingar och flyktinganhöriga i en kommun som tillhör 10:e percentilen och 90:e percentilen uppgår till 20 procentenheter fem år efter invandringstillfället.

³⁵ Figuren är inte en spegelbild av Figur 2 eftersom det även finns en grupp som varken har inkomster eller mottar transfereringar. Se Figur A 2 i "Bilaga 2: Kompletterande beskrivningar" för andelen som varken mottar ersättningar eller har inkomster från arbete eller egenföretagande.

³⁶ Innan etableringsreformen 2010 bestod ersättningen av introduktionsersättning.

Figur 4 Inkomster och ersättningar som andel av sammanräknade inkomster och ersättningar för flyktingar och flyktinganhöriga som invandrade 2000–2015



Not: ”Inkomst” består av summan av inkomster från arbete och egenförtagande. Ekonomiskt bistånd inkluderar introduktionsersättning och etableringsersättning (se anmärkning Figur 2 för fler detaljer om de inkluderade inkomstslagen).

Ett annat sätt att illustrera det faktum att en hög men fallande andel av flyktinginvandrare och deras anhöriga försörjs via ersättningar är att titta på hur gruppens inkomster fördelas över olika inkomstslag. Figur 4 visar att ekonomiskt bistånd (inklusive introduktionsersättning) och senare etableringsersättning (från 2011) utgör den överlägset största inkomstkällan de första åren i Sverige.³⁷ Inkomster från arbete växer i betydelse över tid. I takt med att inkomsterna från arbete och egenföretagande växer, ökar även utbetalningarna från ersättningar som förutsätter arbete, det vill säga a-kassa och sjukpenning. Ersättningar för studier (studiemedel och utbildningsbidrag/aktivitetsstöd) utgör runt 15–20 procent av de samlade inkomsterna beroende på tid sedan invandring. Slutligen kan vi även konstatera att sjuk- eller aktivitetsersättning (tidigare förtidspension) endast utgör en begränsad andel av flykting- och flyktinganhörigruppens inkomster.

³⁷ I denna figur framgår inte de skillnader som finns mellan Sveriges kommuner. I och med att flyktingars behov av offentliga försörjning (Figur 2) varierar i stor omfattning mellan kommunerna innebär detta dock självfallet att fördelningen av inkomstslag varierar från kommun till kommun.

6.2 Kontakter med socialförvaltningen och Arbetsförmedlingen

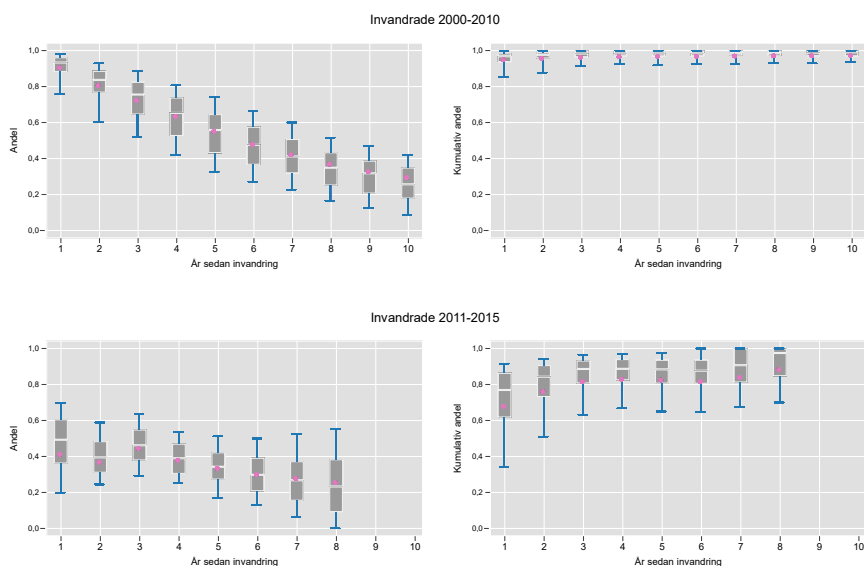
I förra avsnittet visade vi att det tar lång tid för flyktingar och deras anhöriga att nå en position där de huvudsakligen försörjer sig via arbete eller egenföretagande och att andelen flyktingar som är i behov av offentlig försörjning varierar i stor utsträckning mellan Sveriges kommuner. Behovet av offentlig försörjning innebär att en betydande del av gruppen kommer i kontakt med olika offentliga institutioner. För att erhålla ekonomiskt bistånd krävs kontakter med kommunen (socialförvaltningen) och utbetald etableringsersättning förutsätter att en person följer en så kallad etableringsplan upprättad av Arbetsförmedlingen. Av denna anledning undersöker vi i detta avsnitt hur stor andel av flykting- och flyktinganhöriggruppen som kommer i kontakt med de olika myndigheterna och vilka skillnader det finns mellan kommunerna.

Figur 5 (övre vänstra panelen) visar att andelen som kommer i kontakt med socialförvaltningen är hög, att få ekonomiskt bistånd förutsätter kontakt med socialtjänsten. Runt 95 procent av dem som invandrade 2000–2010, och som är bosatta i mediankommunen, det vill säga i en kommun där andelen med ekonomiskt bistånd för samtliga kommuner överskrides lika ofta som det underskrides, hade ekonomiskt bistånd det första året i Sverige.³⁸ Vi ser även att det finns skillnader mellan kommunerna. I princip alla flyktingar och flyktinganhöriga bosatta i kommuner runt den 90:e percentilen mottog ekonomiskt bistånd till skillnad från personer bosatta i kommuner vid 10 percentilen där strax under 80 procent mottog denna typ av stöd.

För dem som invandrade 2011–2015 är andelen lägre (nedre vänstra panelen). Detta beror på att försörjningsansvaret under perioden flyttades till Arbetsförmedlingen i samband med etableringsreformen. Etableringsreformen är också skälet till att vi delar in urvalet i två grupper beroende på invandringstidpunkt. Över tid faller andelen, men 20–35 procent av flyktingarna i mediankommunen (oberoende av invandningsperiod) har likväl ekonomiskt bistånd 8–10 år efter invandringstillfället.

³⁸ Ersättningen inkluderar introduktionsersättning. En kommun får bevilja introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar som har tagits emot i kommunen inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Den 1 december 2010 genomfördes en lagändring som bland annat innebär att nyanlända flyktingar inte får kommunal introduktionsersättning, utan i stället statlig etableringsersättning.

Figur 5 Fördelning av kommuner utifrån andelen flyktingar och flyktinganhöriga med ekonomiskt bistånd och den kumulativa andelen med motsvarande ersättning

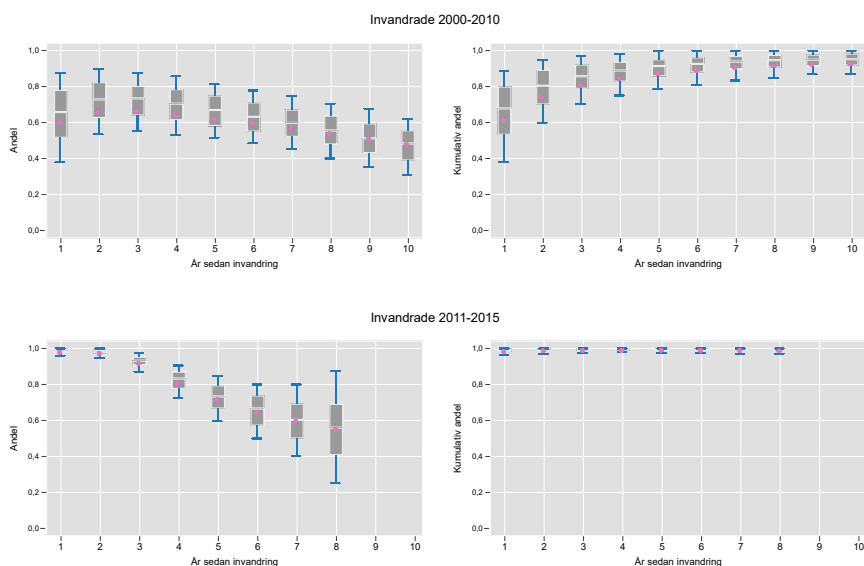


Not.: Eftersom våra data sträcker sig till och med 2019 kan vi som längst följa de som invandrade 2011–2015 i åtta år. Den begränsade uppföljningshorisonten innebär att vi, exempelvis, 7–8 år efter invandringstillfället observerar dem som invandrade 2011–2012.

De två högra panelerna visar hur stor andel av flyktingarna och deras anhöriga som totalt sett har haft ekonomiskt bistånd vid olika tidpunkter (det vill säga den kumulativa andelen). Panelen visar att närmare 100 procent av flykting- och flyktinganhöriggruppen som anlände 2000–2010 i mediankommunen har haft denna typ av stöd. Andelen är lägre för dem som invandrade 2011–2015 men passerar likväl 90 procent i mediankommunen. Under den senare perioden är dock skillnaden mellan kommunerna betydligt större.

Figur 6 visar hur vanligt det är att flyktingar och flyktinganhöriga skriver in sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Efter det att Arbetsförmedlingen tog över ansvaret för etableringen av gruppen var närapå 100 procent i mediankommunen inskrivna året efter invandring (nedre vänstra panelen). För dem som invandrade innan etableringsreformen är andelen lägre (övre vänstra panelen). De två panelerna till höger, som visar den kumulativa andelen som har skrivits in på Arbetsförmedlingen, visar dock att en överväldigande majoritet förr eller senare kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen, oavsett invandringsperiod.

Figur 6 Fördelning av kommuner utifrån andelen flyktingar och flyktinganhöriga som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och den kumulativa andelen som har varit inskrivna



Not.: Eftersom vi enbart har data som sträcker sig till och med 2019 kan vi som längst följa de som invandrade 2011–2015 i åtta år. Den begränsade uppföljningshorisonten innebär att vi, exempelvis, 7–8 år efter invandringstillfället observerar de som invandrade 2011–2012.

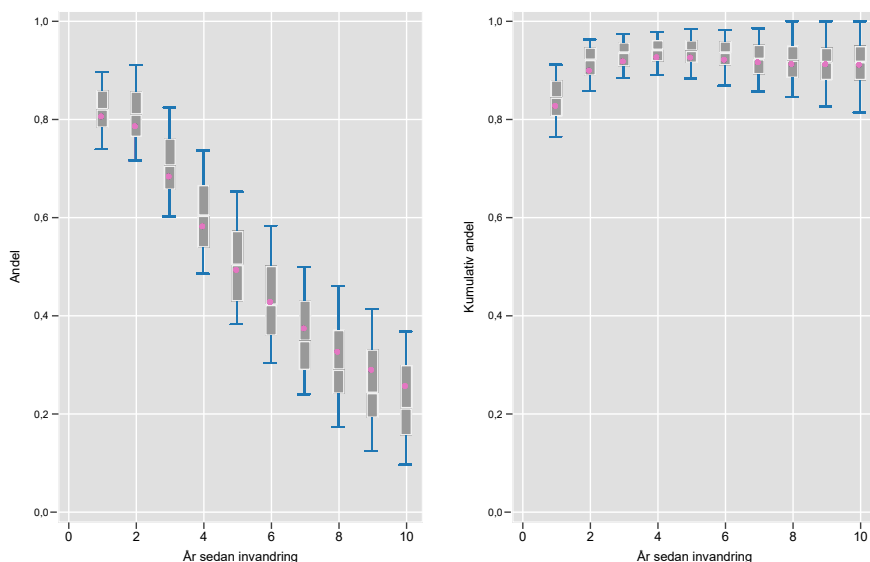
6.3 Kommunal vuxenutbildning

Kommunal vuxenutbildning består av utbildning motsvarande den som ges i grundskolan och gymnasieskolan. Även SFI ingår i denna utbildningsform. I detta avsnitt beskriver vi hur vanligt det är att flykting- och flyktinganhöriggruppen tar del av dessa utbildningsformer.

6.3.1 Svenska för invandrare (SFI)

En central del av de etableringsinsatser som riktas till flyktingar och deras anhöriga är, som vi har påpekat, grundläggande språkutbildning i form av SFI. Språkutbildningen anordnas av kommunen eller av externa utförare (på uppdrag av kommunen). Figur 7 visar att andelen som läser SFI är hög. Över 80 procent av flykting- och flyktinganhöriggruppen i mediankommunen tar del av olika språkurser året efter invandring (vänstra panelen) och 6–7 år efter invandringen har över 90 procent deltagit (högra panelen).

Figur 7 Fördelning av kommuner utifrån andelen flyktingar och flyktinganhöriga som är inskrivna på SFI och den kumulativa andelen som har varit inskrivna



Not: Figuren inkluderar alla flyktingar och deras anhöriga som invandrade mellan 2000 och 2015. Eftersom kurslut i somliga fall saknas i statistiken gör vi antagandet att studietiden uppgår till ett år. Detta innebär att vi sannolikt överskattar andelen inskrivna de första åren efter invandring eftersom avhopp från SFI är vanligt förekommande. Personer som skrivs in senare, eller återvänder till SFI, har i regel längre inskrivningstider.

Att deltagande är högt är inte förvånande eftersom få flyktingar och flyktinganhöriga kan svenska vid ankomsten till Sverige. Deltagande i SFI ingår ofta i de etableringsplaner som upprättas mellan flyktingar/flyktinganhöriga och Arbetsförmedlingen. Om en person inte deltar kan delar av etableringsersättningen dras in.

Figuren visar även att spridningen är relativt stor mellan kommunerna den första tiden i landet. Skillnaden mellan 10:e och 90:e percentilen uppgår till runt 25 procentenheter efter fem år i landet, det vill säga vi ser en stor spridning i andelen som är inskrivna i språkutbildning beroende på var man är bosatt (vänstra panelen).

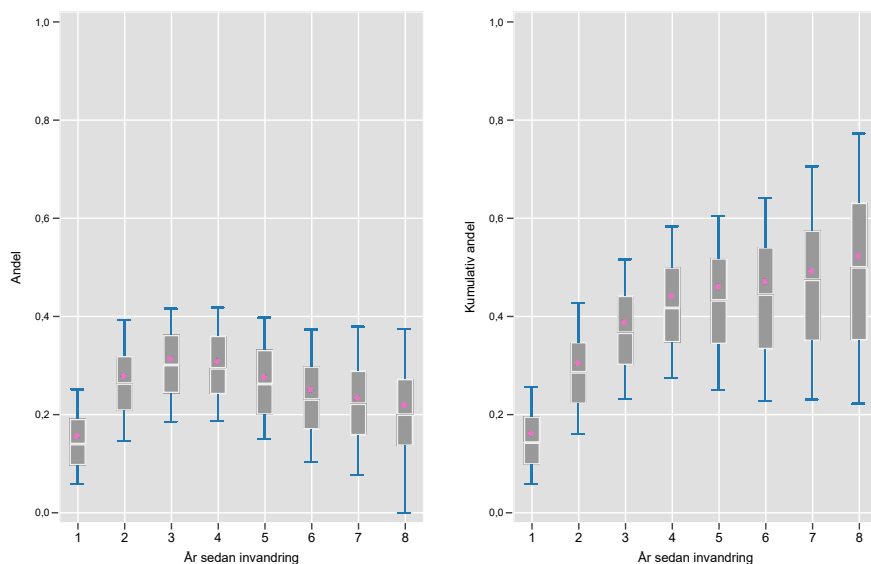
6.3.2 Annan kommunal vuxenutbildning

Utöver SFI ansvarar kommunerna även för andra former av vuxenutbildning. Här ingår bland annat Komvux på grundskole- och gymnasial nivå. Figur 8 visar att det är vanligt att flyktingar och deras anhöriga deltar i denna form av utbild-

ning.³⁹ Över 40 procent i mediankommunen har skrivits in efter 5 år i Sverige (högra panelen) och särskilt vanligt är Komvux-studier 2–5 år efter invandrings-tillfället (vänstra panelen). Sannolikt reflekterar denna bild det faktum att en hög andel av de som invandrat till Sverige endast har förgymnasial utbildning (38 procent i vårt urval).⁴⁰

Vi ser även att andelen som deltar/har tagit del av Komvux-utbildningar varierar kraftigt mellan Sveriges kommuner. Exempelvis är närmare 40 procent av flyktingarna fem år efter invandring inskrivna i kommuner som ligger nära den 90:e percentilen och runt 15 procent i de kommuner som ligger nära 10:e percentilen.

Figur 8 Fördelning av kommuner utifrån andelen flyktingar och flyktinganhöriga som invandrade 2010–2015 som läser på Komvux och den kumulativa andelen som har läst på Komvux



Not: Vi har uppgifter om studiedeltagande från och med 2010 vilket innebär att denna figur är avgränsad till dem som invandrade mellan 2010–2015.

6.4 Inskrivningar vid kommunala arbetsmarknadsenheter

Sveriges kommuner erbjuder i varierande utsträckning insatser för att underlätta flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden. Ofta organiseras arbetet av kommunala arbetsmarknadsenheter. Arbetsmarknadsenhetens

³⁹ Våra data över registreringar på Komvux innefattar bara åren 2010–2019 vilket innebär att vi enbart kan beskriva utvecklingen för dem som invandrat från och med 2010.

⁴⁰ Se Tabell A:1 i Bilaga 1.

främsta uppgift är att på olika sätt stötta kommuninvånare som är arbetslösa till egen försörjning. Någon samlad statistik över hur kommunerna organiserar denna typ av insatser finns inte. I detta avsnitt använder vi i stället uppgifter från ett urval av kommunerna som har samlats in inom ramen för ett forskningsprogram om kommunal arbetsmarknadspolitik (Forslund m.fl., 2019).⁴¹ Att bidra med data till forskningsprogrammet var frivilligt för kommunerna och kommunerna är *inte* att betrakta som representativa för Sveriges kommuner som helhet. I detta avsnitt används uppgifter över kommunala arbetsmarknadsinsatser från 57 kommuner som levererat uppgifter för åren 2015–2018.

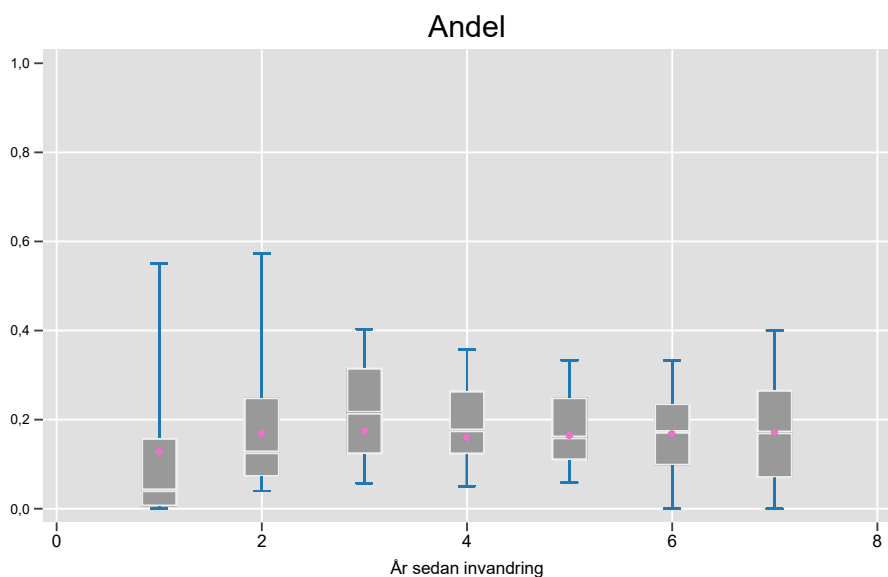
Urvalet av personer som vi studerar i denna del av analysen består av de flyktingar och deras anhöriga som anlände mellan 2011 och 2015 och som är bosatta i någon av de 57 kommunerna.⁴² Figur 9 visar att andelen inskrivna vid den kommunala arbetsmarknadsenheten i mediankommunen ökar fram till och med tre år efter invandringstillfället för att sedan falla något. Tre år efter invandringstillfället ligger nivån på cirka 20 procent.

Det framgår även från figuren att spridningen mellan kommunerna i urvalet är stor. Till exempel, tre år efter invandringen är 40 procent eller fler av flyktingarna inskrivna i 10 procent av kommunerna (90:e percentilen). Detta kan jämföras med fem procent av gruppen i kommuner med lägst andel inskrivna (10:e percentilen).

⁴¹ Se Bilaga 1 för en mer utförlig beskrivning av datakällan.

⁴² Studiepopulationen skiljer sig därmed från gruppen som vi så här långt har studerat, dvs. flyktingar och flyktinganhöriga som invandrade till Sverige mellan 2000–2015. Anledningen till att vi väljer att inkludera flyktingar som invandrade först 2011 är införandet av etableringsformen (vilken bland annat innebar att ansvaret för nyanlända flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen i slutet av 2010).

Figur 9 Fördelning av kommuner utifrån andelen flyktingar och flyktinganhöriga som är inskrivna på en Kommunal arbetsmarknadsenhet 2015–2018, invandrade 2011–2015



Not.: Figuren bygger på uppgifter från 57 kommuner.

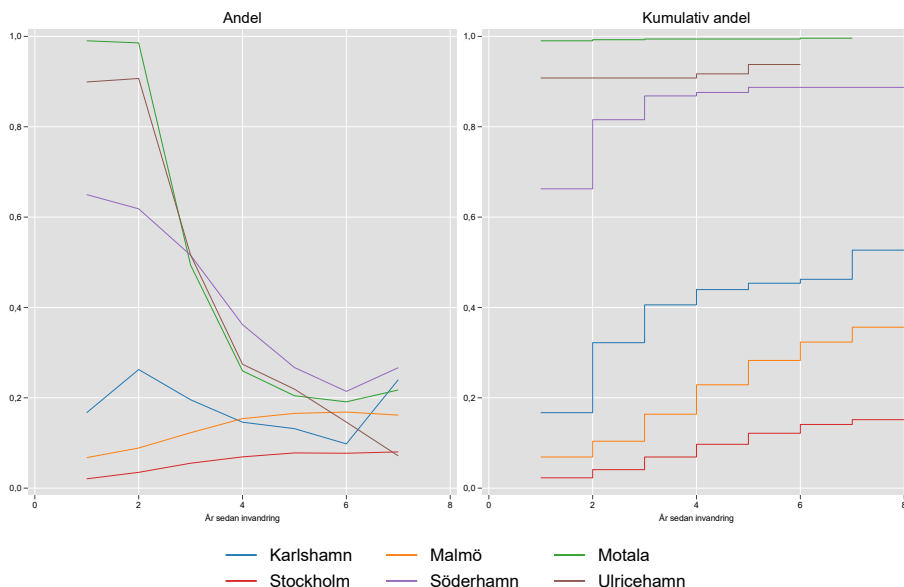
6.5 Kommunala arbetsmarknadsinsatser i några svenska kommuner

I detta avsnitt fokuserar vi på sex kommuner som bidragit med data som täcker en längre tidsperiod, 2011–2018. Uppgifterna är att betrakta som exempel på hur kommuner kan organisera sin arbetsmarknadspolitik

Figur 10 (vänstra panelen) visar att andelen som skrivs in på de kommunala arbetsmarknadsenheterna varierar kraftigt mellan kommunerna. Vissa kommuner skriver in i hög grad in flyktingar och flyktinganhöriga i samband med att de bosätter sig i en kommun (Motala, Ulricehamn och till viss del även Söderhamn) medan andelen är lägre i andra kommuner. Skillnader i hur mottagandet är organiserat påverkar således även hur stor andel som totalt sett kommer i kontakt med arbetsmarknadsförvaltningen över tid (högra panelen).⁴³ Figuren visar att några kommuner skriver in majoriteten av de nyanlända medan andra skriver in betydligt färre.

⁴³ Andelen som skrivs in beror även på etableringsprocessen: om andelen som kommer i arbete är hög i en kommun kommer sannolikt färre flyktingar och flyktinganhöriga i kontakt med arbetsmarknadsenheten.

Figur 10 Andelen av flyktingar och anhöriga som skrivs in på kommunala arbetsmarknadsenheter och den kumulativa andelen som har skrivits in, invandrade 2011–2015

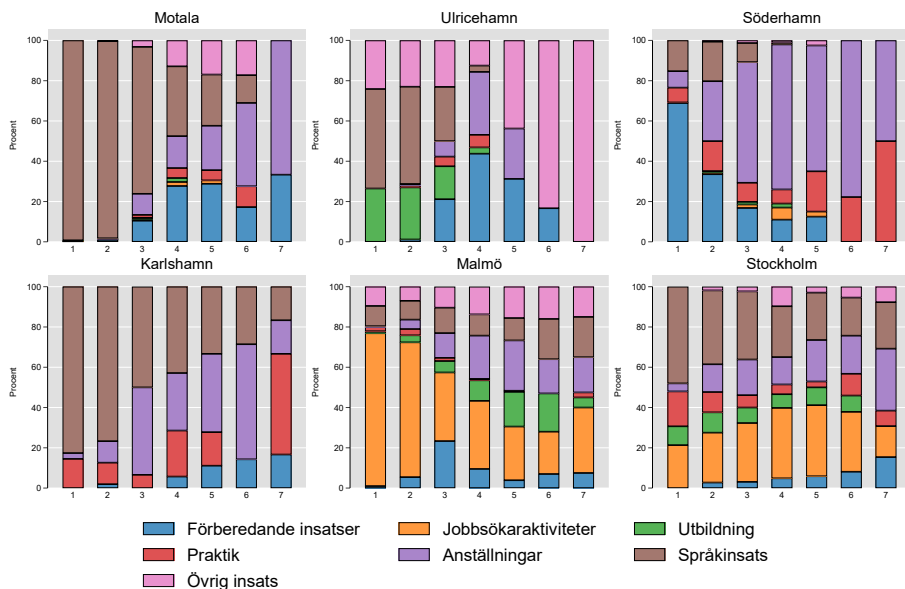


Anmärkning: Vi följer flyktingar och flyktinganhöriga så länge de bor kvar i kommunen. I Bilaga 2, Figur A 3, visar vi hur stor andel som finns kvar i respektive kommun vid olika tidpunkter. Andelarna räknas utifrån dem som bor kvar vid en given tidpunkt. Den kumulativa andelen visar Kaplan-Meier estimat och beskrivningen bygger på antagandet att de som lämnar kommunen skrivs in på kommunala arbetsmarknadsenheter i samma utsträckning som de som blir kvar.

Figur 11 visar vilken typ av insatser som kommunerna erbjuder flyktingar och deras anhöriga i vårt urval av kommuner.⁴⁴ Variationen är stor mellan kommunerna. Vanligt förekommande insatser är språkinsatser (inklusive SFI), olika typer av (kommunala) anställningar och praktik. I Malmö och Stockholm är även olika typer av jobbsökaraktiviteter vanliga.

⁴⁴ Insatserna beskrivs i Forslund m.fl. (2019).

Figur 11 Fördelning av huvudsaklig insats vid arbetsmarknadsenheten sedan invandringsår för dem som är inskrivna



Not.: Figuren visar fördelningen av den huvudsaklig insats som de inskrivna tar del av under ett år. Detta innebär att deltagaren under året också kan ha haft andra insatser. Huvudsaklig insats är definierad som den insats individen har flest dagar av respektive år. "Förberedande insatser" inkluderar arbetsprövning, arbetsträning och arbetsförberedande insatser. "Jobsökaktiviteter" innefattar till exempel coaching, studievägledning och matchning. "Utbildning" består av kurser, utbildning eller studier. "Praktik" innebär arbetsplatsförlagd praktik. "Anställningar" innefattar stöd till ordinarie anställning och kommunala arbetsmarknadsanställningar. "Språkinsats" inkluderar språkutbildning, språkinsats eller SFI. "Övrig insats" innefattar alla insatser som ej passar in i övriga kategorier.

Medan Motala (som skrev in i princip alla nyanlända i samband med invandring) och Karlshamn (där cirka 20 procent var inskrivna första året) erbjuder språkinsatser i hög utsträckning, är andelen som erbjuds denna insats i Söderhamn och Malmö låg. Söderhamn erbjuder i stället de inskrivna förberedande insatser i större utsträckning under de första åren i Sverige, för att sedan övergå till att anordna kommunala arbetsmarknadsanställningar. I Malmö består utbudet i stor utsträckning av jobsökaktiviteter.

Vilka insatser kommunerna erbjuder beror sannolikt på målgruppen och tidpunkten för kontakten med arbetsmarknadsenheten. Till viss del kan uppgifterna också bero på hur kommunen väljer att registrera insatserna. Om en individ har coaching (en typ av jobsökaktivitet) som registrerad insats kan den exempelvis registreras kontinuerligt under hela inskrivningsperioden eller som punktinsatser i samband med möten med handläggare.

Den sammantagna bilden som framträder är således att det varierar kraftigt mellan kommunerna hur vanligt det är att nyanlända skrivs in på arbetsmarknadsenheten och vilka insatser de erbjuds. Denna slutsats framgår också av beskrivningen i Forslund m.fl. (2019).

6.6 Sammanfattning

Flykting- och anhöriginvandringen till Sverige innebär omfattande åtaganden för ett flertal offentliga aktörer (bland annat Arbetsförmedlingen och Sveriges kommuner). Vi har visat att integrationen av flykting- och anhöriggruppen på arbetsmarknaden tar lång tid och att gruppens behov av offentlig försörjning är stort. Över tid växer andelen som har arbetsinkomster som primär inkomstkälla men andelen överstiger aldrig 65 procent i mediankommunen under de första 10 åren i landet.

Vi har även visat att majoriteten av flykting- och anhöriginvandrarerna vid något tillfälle kommer att vara mottagare av ekonomiskt bistånd. Detta innebär att majoriteten av gruppen kommer i kontakt (eller har regelbunden kontakt) med Sveriges kommuner som handlägger stödet. I samband med etableringsreformen 2010 försköts dock tidpunkten för den första kontakten med de kommunala enheter som handlägger ekonomiskt bistånd eftersom (statlig) etableringsersättning kom att erbjudas till flyktingar- och anhöriga som deltar i etableringsprogrammet.

Detta skifte innebar även att i princip alla i gruppen kom att skrivas in på Arbetsförmedlingen. Sedan etableringsreformen går det dessutom betydligt snabbare för flyktingar och anhöriginvandrare att komma i kontakt med Arbetsförmedlingen, eftersom myndigheten samordnar de insatser som erbjuds gruppen och eftersom inskrivning på Arbetsförmedlingen är en förutsättning för att ta del av etableringsersättningen.

Vi har även visat att flyktingar och anhöriga deltar i kommunal vuxenutbildning i stor utsträckning. I princip alla (över 90 procent) tar del av grundläggande språkutbildning (SFI) och cirka hälften av flyktingarna i mediankommunen tar del av andra former av kommunal vuxenutbildning, till exempel grundläggande och gymnasial utbildning under de första 10 åren i Sverige.

Likaså kommer en inte obetydlig andel av flykting- och anhöriggruppen i kontakt med de kommunala arbetsmarknadsenheterna, i varje fall i de kommuner som vi har studerat. Till skillnad från i de övriga analyserna som baseras på uppgifter för hela Sverige är denna del av analysen begränsad till ett fåtal kommuner. Vi har gett exempel på kommuner där i princip alla flyktingar och deras anhöriga skrivs in på den kommunala arbetsmarknadsenheten, medan andra kommuner skriver in en betydligt lägre andel. Skillnaderna beror troligen på hur kommu-

nerna organiserar arbetet med nyanlända. Vi har även visat att de insatser som kommunerna erbjuder varierar kraftigt mellan kommunerna.

Sammantaget visar beskrivningen i detta avsnitt att Sveriges kommuner spelar en central roll för flyktingar och anhörigas möjligheter till försörjning och insatser som har som målsättning att stärka gruppen på arbetsmarknaden.

7 En litteraturöversikt – så har den genomförts?⁴⁵

I de två kommande avsnitten återfinns en översikt av forskning som undersöker effekter av arbetsmarknadsinsatser i kommunal regi eller för flyktingar. I avsnitt 8 går vi igenom svenska studier och i avsnitt 9 sammanfattas den internationella litteraturen. Nedan beskrivs hur vi har gått tillväga för att välja ut studier som ingår i översikten. De studier vi väljer att redovisa bygger på analyser där insatsernas effekter skattas med statistiska metoder. För att komma i fråga för vår genomgång av forskningsresultat ska studierna ha skattat eller försökt skatta kausala effekter (orsakssamband mellan insats och utfall). Detta innebär att effekterna tas fram genom att deltagarnas utfall jämförs med utfallen i en kontrollgrupp som på ett trovärdigt sätt kan representera deltagarnas utfall om de inte hade deltagit. Det innebär att vi inte redovisar resultaten från studier som enbart jämför utfall före och efter en insats. Studier av rent beskrivande karaktär utesluts också.⁴⁶

Vi har också gjort ett antal vägval som gäller målgrupperna och huvudmännen för de studerade insatserna som vi börjar med att redovisa. Ett *första vägval* är att vi redovisar resultat från alla tillgängliga studier av kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser i vår genomgång. Detta hänger samman med att antalet studier av de kausala effekterna av kommunala arbetsmarknadsinsatser är mycket begränsat, och antalet studier av kommunala insatser för att främja integration av flyktingar och deras anhöriga är ännu mer begränsat. Dessutom har alla kommunala insatser målgrupper som antingen innefattar flyktingar och deras anhöriga eller riktas till individer med egenskaper som i många avseenden påminner om flyktingars och deras anhörigas eftersom inga kommunala arbetsmarknadsinsatser riktas till personer med en stark ställning på arbetsmarknaden.

Ett *andra vägval* är att vi inkluderar svenska studier som riktar sig till målgruppen (men ofta även andra grupper) oavsett huvudman. Detta har att göra med att det är omöjligt att på ett meningsfullt sätt urskilja vilka insatser för flyktingars och flyktinganhörigas integration som är exklusivt kommunala. Många

⁴⁵ Metodredogörelse för hur insamling av studier gått till finns i Bilaga 3.

⁴⁶ Det finns en stor mängd insatser för utrikes födda personer som inte har utvärderats eller som inte är utvärderingsbara. Se exempelvis Bygren m.fl. (2014) eller Diedrich & Hellgren (2018).

av Arbetsförmedlingens insatser som bland annat riktas till flyktingar och deras anhöriga liknar kommunala insatser för samma målgrupp. Vidare har många av Arbetsförmedlingens insatser som riktas mer allmänt till grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden ett innehåll som påminner om insatser som riktas till vår målgrupp. I många fall tar också flyktingar och flyktinganhöriga del av insatser som är mer allmänt riktade till grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Även om det finns viktiga skillnader mellan vår målgrupp och andra grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden (till exempel språkbarriären), så har de också många gemensamma drag. Ett sådant är att de i normalfallet har bristfälliga kontaktnät med förankring på arbetsmarknaden. Det är därför rimligt att utgå ifrån att effekter som skattas för en del av Arbetsförmedlingens insatser säger något även om förväntade effekter av de kommunala insatser som flyktingar och deras anhöriga tar del av.

Ett *tredje vägval* vi gjort är att i vår översikt redovisa resultat i ett urval av internationella studier av insatser för vår målgrupp, oavsett typ av huvudman för insatsen. Detta grundar vi på ett antagande om att insatsernas utformning spelar en större roll för de förväntade effekterna än vem som är huvudman.⁴⁷

I vår presentation sorterar vi insatserna i tre huvudkategorier som återspeglar vilken typ av mekanism insatsen i första hand kan antas verka via: arbetskraftsutbud, arbetskraftsefterfrågan respektive matchning.⁴⁸ Först ska vi emellertid diskutera betydelsen av bosättningspolitiken för arbetsmarknadsintegrationen. Vi gör detta innan vi diskuterar insatser enligt vår uppdelning eftersom det inte är uppenbart via vilka kanaler bosättningspolitiken skulle kunna påverka flyktingars integration – handlar det om utbud, efterfrågan eller matchning, eller alla tre i okänd utsträckning?

8 Svenska studier

8.1 Bosättningspolitik

När man kommer till Sverige som flykting kan man antingen ordna eget boende (EBO) eller anvisas till ett anläggningsboende (ABO). Hur lång tid det tar att få

⁴⁷ Ett möjligt problem med detta antagande är naturligtvis om det skulle vara så att insatsernas utformning är beroende av vem som är huvudman. Ett ibland framfört argument för kommunala insatser är just att kommunen har en kännedom om lokala förhållande som ger ett övertag när insatser ska utformas. Vi känner dock inte till att denna uppfattning har något stöd i forskningen om arbetsmarknadspolitikens effekter; om något tyder tillgängliga studier av insatserns effekter på det motsatta (Lundin, 2018; Mergele & Weber, 2020).

⁴⁸ Uppenbarligen är denna indelning grov och många insatser kan ha inslag av mer än en av kategorierna. Vi tror ändå att indelningen gör framställningen lättare att följa.

ett eget boende efter beslut om uppehållstillstånd kan ha betydelse på flera sätt. Runt hälften av de asylsökande ordnar eget boende under väntan på beslut och hälften bor på så kallade anläggningsboenden. Den senare gruppen får hjälp att hitta en bostad i samband med att de beviljas uppehållstillstånd. Sannolikt spelar väntetiden innan kommunplacering roll – en lång väntan på boende kan åtminstone delvis beskrivas som förlorad tid i integrationsprocessen.⁴⁹ Här känner vi dock inte till några empiriska studier av hur väntetiden på bostad påverkar flyktingars arbetsmarknadsintegration. Det kan emellertid påpekas att resultaten i en studie från Riksrevisionen (Riksrevisionen, 2021) visar att genomförandet av bosättningslagen (2016:38) har gått hand i hand med kortare tider mellan beslut om uppehållstillstånd och mottagande (boende) i en kommun. Den bedömning som görs i rapporten är att bosättningslagen bidragit till detta (så att den förkortade väntetiden, åtminstone delvis, är en kausal effekt av bosättningslagen).

En annan dimension av boendet är var det ligger. Betydelsen av förhållanden på den lokala arbetsmarknaden där en flykting bosätter sig är mer väldokumenterad i forskning än betydelsen av väntetiden. För det första finns det direkta belägg för att arbetsmarknadsläget där man bosatt sig spelar roll för flyktingars arbetsmarknadsutfall i Sverige.⁵⁰ För det andra finns det belägg för att konjunkturen spelar roll för ungas etablering på arbetsmarknaden efter gymnasiet.⁵¹ Eftersom unga, liksom flyktingar, ska ta steget in på arbetsmarknaden säger förmodligen den här typen av resultat något om betydelsen av arbetsmarknadsläget också för flyktingars väg in på den svenska arbetsmarknaden. Edin m.fl. (2004) analyserade effekterna av den bosättningspolitik som var i kraft i Sverige mellan 1985 och 1994. Politiken hade, enligt författarna, två huvudkomponenter. För det första, vilket handlar om bosättningspolitik, placerades såväl asylsökande som flyktingar med beviljade uppehållstillstånd ut till orter som bestämdes av dåvarande Invandrarverket. För det andra, vilket inte handlar om bosättningspolitik men skedde samtidigt, ändrades fokus i politiken när ansvaret flyttades från Arbetsförmedlingen (dåvarande Ams) till Invandrarverket. En av förändringarna som genomfördes då var att det blev standard med ungefär 18 månaders ekonomiskt bistånd till flyktinginvandrare under deras första tid i Sverige.⁵² I

⁴⁹ Det finns även svensk forskning som visar att väntetiden innan besked ges om uppehållstillstånd kan vara betydelsefull (Åslund m.fl., 2022). Studien visar att asylsökande som får vänta längre på sitt asylbeslut är sysselsatta i lägre utsträckning än de som får sitt besked snabbare även flera år efter det att asylansökan beviljades.

⁵⁰ Se exempelvis Rooth & Åslund (2007).

⁵¹ Se exempelvis Skans (2004) för en svensk studie eller översikten av svenska och internationella studier av Engdahl (2021).

⁵² Invandrare som anlände före reformen, som genomfördes 1985, kunde söka ekonomiskt bistånd när de hade fått uppehållstillstånd. Skillnaden var, enligt Edin m.fl. (2004), att praktiskt taget alla

studien skattades bland annat negativa effekter av politiken på inkomst och ett ökat beroende av ekonomiskt bistånd. Författarnas tolkning av resultaten var att de delvis återspeglar ett dåligt arbetsmarknadsläge där flyktingarna placerades och, framför allt, ett ökat bidragsberoende tidigt under vistelsen i Sverige när etableringen distansrades från arbetsmarknadspolitikerna och flyttade till socialpolitiken.

Vi kan slutligen notera att resultat från Riksrevisionen (2021) pekar på att bosättningslagen inte endast medförde kortare väntetider på boende, utan också att nyanlända fick boende i kommuner med bättre arbetsmarknadsläge efter lagens genomförande, vilket reformen också syftade till. Analysen i rapporten visar dessutom att de nyanlända som anvisats till kommuner med lägre arbetslöshet har högre arbetsinkomster och sysselsättning tre år efter kommunmottagandet. Även om detta inte med säkerhet är en kausal effekt, så görs i rapporten ett antal känslighetsanalyser som åtminstone inte motsäger att det handlar om en direkt effekt av politiken.⁵³

Sammantaget tyder alltså forskningen om bosättningsprocessen på att en väl utformad politik i detta avseende kan bidra till en förbättrad integration för flyktingar. Genom att minska väntetiden innan kommunplacering/besked om asyl och genom att möjliggöra boende på platser med gynnsamma arbetsmarknadsförutsättningar kan sannolikt etableringen påskyndas.

8.2 Utbudspåverkande insatser

Arbetskraftsdeltagande är en förutsättning för egen försörjning. Det finns förhållandevis många typer av offentliga insatser som påverkar utbudet av arbetskraft, det vill säga antalet personer som står till arbetsmarknadens förfogande. Utbudspåverkande åtgärder kan påverka den kompetens en individ för med sig till arbetsmarknaden såväl som hur aktiv arbetssökande är i ansträngningarna för att få ett jobb. En del av dessa insatser är kommunala, men de flesta av de tillgängliga studierna är utvärderingar av statlig politik.

En kompetens som kan påverkas med kommunala insatser är kunskaper i det svenska språket som kan förvärfvas genom SFI. Det finns belägg i internationell forskning för att utrikes födda som behärskar värdlandets språk möter en ”bättre” fördelning av jobberbjudanden och att språkinläring därför bidrar till integration på arbetsmarknaden.⁵⁴ De uppgifter vi redovisar i ett tidigare avsnitt (avsnitt

invandrare efter reformen fick ekonomiskt bistånd i början av sin vistelse i Sverige och att perioden ofta tycks ha varit betydligt längre än 18 månader.

⁵³ Med känslighetsanalys avses metoder för att bedöma hur tillförlitliga undersökningsresultaten är för förändrade förutsättningar.

⁵⁴ Se exempelvis översikten i Foged m.fl. (2022), Auer (2018) eller Chiswick & Miller (2015). Se också några kritiska reflektioner i González Garibay & De Cuyper (2013).

6.3.1) tyder på att deltagandet i SFI under senare år har ökat jämfört med vad man funnit i studier av tidigare perioder. Forskningen om effekterna av SFI är emellertid begränsad. För att vara effektiv bör SFI vara något som flyktingar och deras anhöriga deltar i och som ger deltagarna goda språkfärdigheter. Historiskt har dock en stor del av invandrarna inte deltagit (Kennerberg & Sibbmark, 2005), och en betydande del av deltagarna har inte gått igenom hela programmet (Statskontoret 2009).⁵⁵ Utvärderingar av Kennerberg & Åslund (2010) och Riksrevisionen (2008) ger inga entydiga slutsatser, men tyder på att flyktinginvandrare har haft nytta av programmet.⁵⁶ Lemaître (2007) undersökte effekterna av språkundervisning som genomfördes under 1997/98. Resultaten visade att sannolikheten ökade att de utrikes födda som hade deltagit i språkundervisningen arbetade under år 2001 och att den var större än bland utrikes födda som inte hade fått undervisning i svenska. Resultaten i Ek m.fl. (2020) är emellertid nedslående – i den studien hittade man inga belägg för att ett CV som innehöll genomgången SFI ökade sannolikheten att bli kallad till anställningsintervju.⁵⁷ En trolig förklaring, som ges i Eriksson och Rooth (2022), är att arbetsgivare själva genom jobbansökningar och intervjuer kan bedöma de sökandes språknivåer och väljer bort sökande om språkkunskaper bedöms som bristfälliga.⁵⁸

Språkutbildning kan också kombineras med annan (yrkes)utbildning. Enligt översikten i Karlsdóttir m.fl. (2017) finns det stöd för att sådana kombinationsinsatser fungerar bättre än rena språkutbildningar. Ett tidigt exempel på detta är pilotprojektet Sesam i Stockholms län under åren 2001–2003, som kombinerade språkutbildning med arbetspraktik. Delander m.fl. (2005) fann att deltagande i programmet påskyndade övergången till sysselsättning eller annan utbildning. Senare exempel är SFX (Svenska för yrkesutbildade) eller kombinationsutbildningar som Yfi (Yrkesutbildning med integrerad språkutbildning för invandrare) i Stockholms stad. Dessa insatser har inte effektutvärderats, men de resultat som redovisas i ett par rapporter om Yfi (Oxford Research, 2019; Strategirådet Stockholms stad, 2019) ser åtminstone lovande ut. Resultaten i Dahlberg m.fl. (2020)

⁵⁵ Möjligen kan detta delvis återspegla att man i tidigare studier har haft sämre information om vilka utrikes födda som är flyktingar.

⁵⁶ Huvudsatsen från Riksrevisionen är att man inte kan dra några slutsatser, medan Kennerberg & Åslund (2010) hittar positiva effekter.

⁵⁷ Ek m.fl. (2020) genomförde en så kallad korrespondensstudie där man skickade fiktiva jobbansökningar där vissa av dem innehöll information om genomgången SFI och andra inte gjorde det.

⁵⁸ Eriksson och Rooth (2022) lät rekryterare bedöma såväl fiktiva skriftliga jobbansökningar som filmsekvenser från simulerade anställningsintervjuer (där en skådespelare agerar som jobbsökande), som var utformade för att visa en viss nivå av språkfärdighet. Materialet var utformat med hjälp av språkvetare.

pekar åt samma håll när det gäller en kombinationsinsats i Göteborgs stad som innehåller bland annat intensiv språkträning och praktik.

I en studie (Johansson & Langenskiöld, 2008) undersöks (det kommunala) Arbetstorget för äldre långtidsarbetslösa i Stockholm. Insatsen bestod främst av olika jobbsökaraktiviteter, men även andra inslag, exempelvis praktik, kunde ingå. Huvudresultaten var att aktiviteterna ökade självförtroendet och sökaktiviteten hos deltagarna utan någon signifikant effekt på övergången till sysselsättning. Med tanke på målgruppen, det vill säga äldre långtidsarbetslösa, är det inte självklart hur starka slutsatser man bör dra av resultaten i denna studie om effekter på arbetsmarknadsetablering av flyktingar. Dock har äldre långtidsarbetslösa och flyktingar sannolikt det gemensamt att de saknar bra kontaktnät på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadsutbildning (AMU) och kommunal yrkesutbildning för vuxna (Yrkesvux) liksom teoretisk kommunal vuxenutbildning (Komvux) är tre vägar att komplettera invandrades kompetens. Teoretisk vuxenutbildning har framför allt utvärderats i samband med det så kallade kunskapslyftet under 1990-talet. Resultaten är inte entydiga, och avser inte specifikt vår målgrupp i de flesta av studierna. Stenberg (2019) visar dock att såväl utrikes födda män som kvinnor har en positiv avkastning av att gå Komvux och att denna avkastning åtminstone inte var mindre än inrikes föddas avkastning.⁵⁹ Statskontoret (2012) visade att kurserna i Yrkesvux ofta liknar kurser som ges inom Arbetsmarknadsutbildningen. Möjligen kan därför utvärderingar av AMU vara informativa om effekter av Yrkesvux. Dock tyder resultaten i Liljeberg m.fl. (2019) på att effekterna av AMU har varit bättre än av Yrkesvux, och att detta gäller såväl i genomsnitt för samtliga deltagargrupper som för utomeuropeiskt födda deltagare. Författarna har ingen analys som tydligt visar vad denna skillnad i effekter kan återspegla – det finns ett antal skillnader mellan utbildningarna som kan vara betydelsefulla enligt rapporten. Liljeberg m.fl. (2019) pekar på några sådana. För det första har utbildningarna olika grundläggande uppdrag. Arbetsmarknadsutbildning ska svara mot arbetsmarknadens behov. Detta har inte alltid eller i samma utsträckning gällt Komvux. För det andra får den som genomgår en arbetsmarknadsutbildning sannolikt i större utsträckning annat stöd av Arbetsförmedlingen. För det tredje är arbetsmarknadsutbildningen, till skillnad från kurser på Komvux, ett färdigt, kanske skraddarsytt, utbildningspaket. För det fjärde är arbetsmarknadsutbildningar i genomsnitt kortare med ett mindre inslag av teoretiska kurser. Arbetsmarknadsutbildningarna bedrivs i mindre utsträckning på distans och har mer av praktik och arbetsgivarkoppling.

⁵⁹ Med avkastning på utbildning avses den procentuella inkomstförändringen man får per ytterligare utbildningsår.

AMU har utvärderats vid många tillfällen. de Luna m.fl. (2008) undersökte AMU:s effekter för olika grupper av deltagare, däribland utomnordiskt födda. De skattade effekterna av AMU för denna grupp var goda; de var jämförbara med resultaten för lågutbildade (högst grundskola) och bättre än för någon annan studerad grupp.

Kunskapen om effekter av högskolestudier för utrikes födda, inklusive studier vid yrkeshögskolor, är begränsad, framför allt när det gäller kompletterande utbildning i Sverige. Rooth & Åslund (2006) visade att utrikes födda får avkastning på utbildning både från Sverige och utlandet, men lägre i det senare fallet. Katz & Österberg (2013) fann att utbildningsavkastningen var lägre för utrikes födda som kommit till Sverige som flyktingar som barn än för inrikes födda. Lind & Westerberg (2015) fann dock att utrikes födda var en grupp som särskilt ökade inkomsterna efter en yrkeshögskoleutbildning jämfört med situationen innan.⁶⁰

Validering av kompetens, oavsett hur, var och när kompetensen har förvärvats, skulle kunna bidra till flyktingars integration. Valideringen kan påvisa såväl vilken faktisk kompetens en flykting har (och därmed vilka jobb hen är kvalificerad att söka) som vilka luckor som kan behöva fyllas för att kompetensen ska bli adekvat på den svenska arbetsmarknaden. En ökad kunskap om individens kompetens kan också minska risken för statistisk diskriminering⁶¹, som ju har sin grund i bristande information om den enskildes kompetens. Tyvärr saknas det kunskap om effekterna av den validering som ägt rum i Sverige. En förklaring till detta är att verksamheten inte systematiskt har dokumenterats.⁶² Sedan 2015 finns det vid Arbetsförmedlingen ett antal så kallade snabbspår för nyanlända. Snabbspåren ska innehålla validering och komplettering av kompetens. Ingenting om snabbspårens effekter är dock känt (Häggblom & Martinson, 2021).

År 2010 övertog Arbetsförmedlingen huvudansvaret för de nyanländas arbetsmarknadsetablering från kommunerna. Från 2018 sker detta inom ramen för det så kallade etableringsprogrammet. Andersson Joona (2020) undersökte de insatser man får ta del av inom programmet. Hon visar att många nyanlända framför allt deltar i insatser av förberedande karaktär och att en förhållandevis liten andel, särskilt bland kvinnorna, tar del av direkt arbetsmarknadsrelaterade insatser. Reformen är svår att utvärdera, eftersom genomförandet innebar att alla nyanlända fick ta del av det nya huvudmannskapet samtidigt. Detta innebär att det är svårt att hitta en bra kontrollgrupp i en kausal analys. Joona m.fl. (2016)

⁶⁰ Den avkastning på utbildning som skattas i dessa studier handlar om effekter på inkomster efter studierna.

⁶¹ Statistisk diskriminering diskuteras i fotnot 10.

⁶² Se SOU 2019:69 och Andersson & Stenlund (2012). Vi vet något mer om effekten av att certifiera utländska utbildningsmeriter, se exempelvis Tibajev & Hellgren (2019).

och Bratu m.fl. (2022) skattar emellertid reformeffekter. I Joona m.fl. (2016) skattas en positiv effekt av Arbetsförmedlingens ansvarsövertagande. Författarnas analys motsäger inte att detta skulle kunna vara en kausal effekt, även om de identifierande antagandena inte självklart kan antas vara uppfyllda. Bratu m.fl. (2022) skattar separata effekter för kvinnor och män med en mer trovärdig identifikation av de kausala effekterna och finner positiva effekter på arbetsinkomster och sysselsättning för kvinnor men inte för män.

Inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsprogram finns sedan april 2021 ett så kallade intensivår för nyanlända. Inom intensivåret ska deltagarna i upp till ett års tid få insatser parallellt eller i tät följd i högt tempo. Om intensivåret är väldigt lite känt, såväl vad gäller genomförandet som, naturligtvis, eventuella effekter.

Sammanfattningsvis finns det indikationer på positiva effekter av SFI på flyktingars arbetsmarknadsetablering, men studierna är få. Det finns även visst stöd för att språkutbildning i kombination med annan (yrkes)utbildning är positivt för målgruppen. Det samma gäller effekter av arbetsmarknadsutbildning, Yrkesvux och högre utbildning.

Sedan det sena 1990-talet ger socialtjänstlagen kommunerna ökade möjligheter att ställa krav på mottagare av försörjningsstöd att delta i arbetsmarknadsinsatser för att kunna erhålla detta försörjningsstöd, så kallade aktivering. Giertz (2007), Lundin (2008), Lundin (2018), Mörk (2011), Panican & Ulmestig (2017) och Thorén (2012) ger kunskapsöversikter av befintliga studier av kommunal arbetsmarknadspolitik. De flesta av dessa studier avser just vad vi här kallar aktivering. I samtliga översikter konstateras att antalet studier är mycket litet. Vi kan dessutom konstatera att de flesta av dessa få studier dras med metodproblem som motiverar en viss försiktighet när man tolkar resultaten.

I två av de mer trovärdiga studierna av aktivering studeras insatser i Stockholm under åren 1998–2004. Insatserna tycks ha varit en blandning av kontroll och aktiviteter som jobbsökande eller praktik.⁶³ Dahlberg m.fl. (2013) fann positiva, men små effekter på sysselsättning och arbetsinkomster. De fann även att effekterna var större för inrikes födda och hushåll med en försörjare. Persson och Vikman (2014) fann inget stöd för att insatsen påverkade antalet personer med försörjningsstöd totalt sett. Inflödet till försörjningsstöd minskade dock för unga samt ogifta utan barn, grupper som författarna menar har bättre förutsättningar att anpassa sitt beteende.

Vi har också ett antal studier där man bör vara medveten om att det är osäkert om studierna faktiskt lyckats skatta effekter av insatserna. Studierna har dock

⁶³ En kvalitativ undersökning i Thorén (2008) tyder på att insatserna mer handlade om kontroll än om ett genomtänkt innehåll.

genomgående en design med en kontrollgrupp. Milton och Bergström (1998) skattade effekter av aktiveringspolitik i Uppsala och fann att insatsen inte innebar kortare tider med försörjningsstöd och inga ökade flöden till arbete eller studier. Hallsten m.fl. (2002) studerade ett projekt i Rinkeby. De fann att både deltagare och personal var nöjda med insatsen, men att den inte gav några positiva effekter på sysselsättning, snarare tvärt om till och med. Giertz (2004) utvärderade ett projekt i Malmö 1989. Resultaten visar att i genomsnitt hade projektet inga effekter på kostnaden för försörjningsstöd (som var den viktigaste målvariabeln), men att det fanns skillnader mellan olika program i projektet. Nybom (2014) redovisade resultat som tyder på att det hon kallar resursaktivering, till skillnad från jobbaktivering, var förknippad med positiva effekter på arbetsmarknadsutfall.

Sammantaget ser vi alltså inte mycket som tyder på att aktiveringsprogram har bidragit till snabbare arbetsmarknadsinträde för de målgrupper som har studerats. Även om den kommunala aktiveringspolitiken inte har varit riktad exklusivt till flyktingar (eller andra utrikes födda), så är flyktingarna en inte försumbar del av målgrupperna för de studerade insatserna. Vi drar därför slutsatsen att de inte finns några tydliga belägg för att aktivering skulle bidra till integration av flyktingar på något mer påtagligt sätt.

Det finns en omfattande internationell litteratur om hur olika socialförsäkringssystem som utformats för att ersätta inkomstbortfall eller bekämpa fattigdom påverkar drivkrafterna att söka arbete (Krueger & Meyer 2002). När det gäller gruppen utrikes födda i Sverige visade Andrén och Andrén (2013) att tillståndsberoendet (att bidragstagande leder till framtida bidragstagande) var större bland utrikes än bland inrikes födda. Detta pekar på att utformningen av regelverk för det kommunala ekonomiskt biståndet kan spela en viktig roll för flyktingars etablering på den svenska arbetsmarknaden.⁶⁴

Wikström m.fl. (2015) undersökte om ökad tillgång till barnomsorg via den s.k. maxtaxereformen påverkade kvinnors arbetsmarknadsutfall. Man fann positiva effekter för inrikes födda kvinnor med barn i förskoleåldern, men inga effekter för utrikes födda mödrar.

⁶⁴ Man ska alltid vara försiktig med att dra slutsatser baserade på enbart ett litet antal studier (i detta fall en). Det finns emellertid en stor litteratur som visar att utformningen av socialförsäkringssystem påverkar benägenheten att söka och ta jobb. Och det finns inga resultat som tyder på att flyktinginvandrare skulle vara mindre känsliga för hur systemen är utformade. Se också vår redovisning av danska studier i avsnitt 9.2.

8.3 Efterfrågepåverkande insatser

Efterfrågan på arbetskraft är en förutsättning för att det ska gå att hitta ett jobb, vill inte arbetsgivare anställa är det svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden. Det är inte så många typer av offentlig politik som huvudsakligen påverkar hur det går för en individ på arbetsmarknaden via efterfrågan på arbetskraft. Den viktigaste – och ett sätt att direkt påverka arbetsgivare att anställa personer ur en målgrupp – är att subventionera dem för att göra det. Så vitt vi vet finns det inga exempel på att kommuner subventionerat andra arbetsgivare att anställa ur någon målgrupp; alltså finns det inga resultat avseende sådana insatser för flyktingar. Däremot visar Forslund m.fl. (2019) att kommunala arbetsmarknadsanställningar är en vanligt förekommande kommunal arbetsmarknadsinsats. Insatsen innebär att kommunen anställer någon som har ekonomiskt bistånd på en tidsbegränsad anställning (typiskt 6–12 månader), ofta med en statlig lönesubvention som exempelvis nystartsjobb.

Mörk m.fl. (2021) utvärderade tre olika typer av så kallade Stockholmsjobb. Stockholmsjobb är kommunala arbetsmarknadsanställningar där deltagarna ska utföra kvalitetshöjande arbetsuppgifter på arbetsplatsen utan att ersätta ordinarie personal. I studien analyserades tre typer av Stockholmsjobb med delvis olika målgrupper som utfördes på olika typer av arbetsplatser. Ungdomsanställningar riktades till unga personer som varken arbetar eller studerar. Deltagaren var placerad på en vanlig kommunal arbetsplats som exempelvis på en förskola eller inom äldreomsorgen. Den andra typen (andra anställningar) låg på samma typ av arbetsplatser och riktades till arbetslösa försörjningsstödmottagare. Den sista typen kallades Stockholmsvärdar och hade en liknade målgrupp som den andra typen, men arbetet utfördes på en arbetsplats som var särskilt skapad för insatsen. Mer än hälften av personerna i samtliga dessa tre typer av anställningar var utrikes födda; en relativt stor andel kom från regioner varifrån de allra flesta är flyktingar. Resultaten visar att de två typerna av Stockholmsjobb, där deltagarna befinner sig på vanliga kommunala arbetsplatser, ledde till att deltagarna fann ordinarie jobb snabbare och hade högre arbetsinkomster än en kontrollgrupp 13–36 månader efter insatsen. Detta var inte var fallet när det gällde Stockholmsvärdar, som utförde arbetet på särskilt skapade arbetsplatser.

Resultaten från studien av Stockholmsjobb stämmer väl överens med tidigare forskning, som visar att subventionerade anställningar har bättre effekter för deltagarna ju mer de påminner om ordinarie jobb. Exempelvis visar ett flertal studier att de statliga programmen som subventionerar arbetsgivare att anställa långtidsarbetslösa (exempelvis Nystartsjobb och Anställningsstöd) hjälper målgruppen att komma i arbete snabbare (Calmfors m.fl., 2002; Forslund, 2018). Behrenz & Hammarstedt (2014) studerade effekter av nystartsjobb i Växjö kommun. Dessa

nystartsjobb var med stor sannolikhet kommunala arbetsmarknadsanställningar. Även denna studie finner en positiv effekt på framtida sysselsättning, men resultatet var förknippade med betydande osäkerhet.⁶⁵

Ett annat sätt att påverka efterfrågan på arbetskraft är att påverka arbetsgivares rekryteringsprocesser. Åslund & Skans (2012) analyserade ett fältexperiment i Göteborgs stad med anonymiserade ansökningar till tjänster i delar av den kommunala administrationen. De skattade effekterna visade att kvinnor och utomeuropeiskt födda hade större chans att bli kallade till anställningsintervju med anonymiserade ansökningar och att kvinnor men inte utrikes födda också ökade chansen till anställning.

Arbetsförmedlingen har i ett flertal rapporter visat att utrikesfödda kvinnor, och särskilt nyanlända, inte får samma stöd vad gäller arbetsmarknadsinsatser (Cheung, 2018; Cheung och Rödin, 2018; Larsson, 2019). Orsaken bedöms både vara att kvinnor inte ses som matchningsbara, det vill säga att arbetssökande inte är redo för arbete eller utbildning (Cheung, 2018), och att arbetsförmedlarna bygger sina rekommendationer på stereotypa föreställningar (Larsson, 2019). Inom projektet Jämställd etablering, som är en matchningsinsats och kommer beskrivas närmare i nästa avsnitt (utvärderad av Helgesson m.fl., 2020), har man försökt åtgärda detta genom att fokusera på dem som står längst från arbetsmarknaden och har minst formella meriter. Dessutom följer de upp vad som erbjuds och utfallet separat för män och kvinnor. Att man uppmärksammat problem som finns skulle kunna vara en bidragande orsak till de positiva resultat som insatsen ger, även om studien inte är upplagd för att utvärdera den delen. Att uppmärksamma den diskriminering som finns och om synliggörandet av diskriminering påverkar själva graden av diskriminering är något vi återkommer till i den internationella genomgången av litteraturen.

Vi kan notera att efterfrågan på utrikes född arbetskraft enligt både teoretiska överväganden och empiriska studier påverkas av minimilöner och anställningsskydd.⁶⁶ Reformen inom dessa områden har också varit föremål för diskussion, men vi kan konstatera att anställningsskyddet huvudsakligen är en statlig angelägenhet och att de svenska minimilönerna bestäms i kollektivavtal. Eftersom kommunerna är viktiga arbetsgivare kan emellertid såväl anställningsskydd som minimilöner i den kommunala sektorn påverkas via de kollektivavtal som SKR sluter för kommunernas räkning.

⁶⁵ Osäkerheten beror på stora skillnader mellan deltagare och kontrollgrupp i de andelar som lämnade Arbetsförmedlingen utan känd orsak, så att det är oklart vad de skattade skillnaderna mellan grupperna i andelar som fått arbete återspeglade.

⁶⁶ Se exempelvis Arbetsmarknadsekonomiska Rådet (2016) och Skedinger (2011).

Sammanfattningsvis har vi i detta avsnitt visat att det finns flera studier som pekar på att subventioner kan underlätta arbetsmarknadsetableringen för dem som står långt från arbetsmarknaden. Kommunerna är stora arbetsgivare och använder sig ibland av anställningsstöd i samband med kommunala arbetsmarknadsanställningar. Det finns även stöd för att det är viktigt att de arbetslösa som får denna typ av anställning kommer till arbetsplatser eller branscher där det finns behov av arbetskraft även efter anställningens slut. Som arbetsgivare påverkar kommunerna flyktingars möjligheter till arbete. Genom att se över sina rekryteringsprocesser kan kommuner motverka diskriminering.

8.4 Matchningsinsatser

Flyktingar och deras anhöriga kan förväntas ha relativt få kontaktvägar in på den svenska arbetsmarknaden. Insatser som ger personer i gruppen tillgång till ett bredare och bättre kontaktnät har därför en potential att underlätta arbetsmarknadsinträdet och därmed bidra till en bättre arbetsmarknadsintegration. Ett antal empiriska studier tyder på att så är fallet.

Vi känner inte till några studier av kommunala insatser som huvudsakligen kan beskrivas som matchningsinsatser (vare sig riktade till utrikes födda eller andra målgrupper) även om vi vet att det förekommer (i Forslund m.fl. (2019) fanns det specifikt i 26 av 101 kommuner). Vi kan dock notera att det kommunala insatspaketet i Göteborg som studerades av Dahlberg m.fl. (2020) också innehöll matchningsinsatser. Som vi redan har påpekat, så tyder resultaten på att insatspaketet hade positiva effekter (avsnitt 8.2).

Det finns fyra studier av statliga matchningsinsatser för utrikes födda eller andra målgrupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Studierna, som samtliga skattar kausala effekter, visar att matchningsinsatser bidrar till att personerna som fått ta del av dem hittar jobb snabbare. Andersson Joonas & Nekby (2012) skattade effekterna av ett program med randomisering av intensifierad arbetsförmedling år 2009 för nyanlända flyktingar i nio kommuner i tre län.⁶⁷ Resultaten visar på positiva sysselsättningseffekter från 1–2,5 års sikt. Under vissa antaganden översteg intäkterna (värdet av det produktionstillskott som den ökade sysselsättningen medförde) kostnaderna för den utökade handläggartätheten. Åslund & Johansson (2011) utvärderade försöken med ”Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare” (SIN) som genomfördes i 20 kommuner från 1 september

⁶⁷ Med randomisering avses lottning till experimentgrupp och kontrollgrupp. Studier som använder randomisering (lottning) skapar goda förutsättningarna att skatta kausala effekter eftersom kontrollgruppen i genomsnitt har samma egenskaper som de som får ta del av insatsen. Därför kommer skillnader i genomsnittliga utfall mellan dem som har respektive inte har tagit del av en insats enbart att återspegla deltagandet.

2003. SIN innebar huvudsakligen kraftigt intensifierad sök- och matchningshjälp. SIN tycks ofta ha givits till personer som hade varit lång tid i Sverige och många gånger hade erfarenhet av svenskt arbetsliv. Den mest stabila effekten av SIN var att åtgärden bidrog till ett ökat inflöde i arbetspraktik med efterföljande större chanser att få arbete. Under vissa antaganden kan intäkterna för insatsen ha överstigit kostnaderna. Liljeberg & Lundin (2010) utvärderade Jobbnätet för långtidsarbetslösa i Stockholms län under 2006–07. Jobbnätet innebar sök- och matchningshjälp genom en kraftigt höjd handläggartäthet. Analysen visade att den förväntade tiden att få ett arbete reducerades med drygt 6 procent med en uppföljningshorisont på ett år. Även i det här fallet, under rimliga antaganden, översteg de samhällsekonomiska intäkterna kostnaderna för insatsen. Helgesson m.fl. (2020) skattade effekter av insatsen Jämställd etablering som finansierats av Europeiska socialfonden (ESF). Målgruppen var flyktinginvandrare och andra skyddsbehövande, samt deras anhöriga, som haft uppehållstillstånd i högst fyra år. Insatsen var en matchningsmetod för arbetssökande som står långt bort från arbetsmarknaden, med en styrning mot att kvinnor och deltagare med störst behov skulle få mest stöd. Effekten var en ungefär åtta procentenheter, eller 30 procent stor ökning av sannolikheten att ha ett jobb efter 11 månader. Kalkyler i rapporten visar att insatsen skulle vara kostnadseffektiv om effekten var lika stor under ytterligare 12 månader.⁶⁸

Cheung m.fl. (2019) visade med hjälp av ett randomiserat försök att mer frekventa möten med arbetsförmedlare tidigt i en arbetslöshetsperiod påskyndade övergången från arbetslöshet till arbete, men att de intensifierade förmedlingsinsatserna också innebar att andra arbetssökande påverkades negativt. Det finns även en internationell litteratur med liknande resultat (se avsnitt 9.4). Detta visar att det kan vara viktigt att rikta den här typen av insatser till personer som kan förväntas ha en svag ställning på arbetsmarknaden.⁶⁹

Vad gäller matchningsansatser finns alltså ett flertal svenska studier som visar att detta kan påskynda etableringen på arbetsmarknaden för invandrare, även om inga av dessa studier har studerat kommunala matchningsinsatser. Även matchningsdelen i Dahlberg m.fl. (2020) utfördes av Arbetsförmedlingen.

Slutligen kan det vara intressant (även om detta inte är en matchningsinsats) att notera att Adermon & Hensvik (2020) visade att sökande med arabisk klingande namn inte blev kallade till anställningsintervju oftare vare sig de uppgav att de hade traditionell arbetslivserfarenhet eller erfarenhet från mer moderna "gig-jobb", jämfört med om de varit arbetslösa under det senaste året.

⁶⁸ När rapporten skrevs kunde uppföljningsperioden inte göras längre än 11 månader.

⁶⁹Cheung m.fl. (2019) innehåller en genomgång av tidigare forskning om effekterna av intensifierade förmedlingsinsatser.

9 Internationella studier av insatser för integration

I det här avsnittet redovisar vi studier av kausala effekter av insatser för att främja integration av utrikes födda (ofta, men inte alltid flyktingar) från andra länder. Hur litteratursökning gjorts redovisas i Bilaga 3.

Det faktum att en stor del av de redovisade studierna avser de nordiska grannländerna och Tyskland återspeglar att vi helt enkelt inte har hittat speciellt många studier från andra länder. Samtidigt är det viktigt att påpeka att även om vi kan dra lärdomar från andra länder är det inte säkert att samma sak fungerar i Sverige.

9.1 Bosättningspolitik och uppehållstillstånd

Danmark har, liksom tidvis Sverige, haft en politik med ambitioner att påverka var flyktingar bosätter sig. Damm (2009) studerade en bosättningspolitik där flyktingar spreds ut över landet. Politiken var i kraft mellan 1986 och 1999. Målen för politiken var att kostnader skulle fördelas mellan lokala myndigheter, att man skulle undvika flaskhalsar på bostadsmarknaden samt att man skulle främja språkinläring och interaktion med lokalbefolkningen. Politiken innebar att flyktingar med uppehållstillstånd huvudsakligen hamnade i mindre och större städer, inte på landsbygden. Damm (2009) fann en positiv inkomsteffekt för flyktingar sju år efter ankomsten till Danmark av att ha placerats i en stor ”etnisk enklav” (i detta fall definierat som i en kommun med många landsmän). Däremot påverkades inte möjligheterna att hitta sysselsättning. Damm & Rosholm (2010) studerade samma reform. Ett viktigt resultat i deras analys var att flyktingar som placerades i mindre orter och orter med lägre koncentration av tidigare invandrade hittade sina första jobb snabbare. Detta resultat drevs emellertid av att de som hade placerats i små orter med få tidigare invandrade snabbt flyttade till andra orter där de snabbare hittade jobb. Utan denna omflyttning hade utplaceringspolitiken haft negativa effekter på arbetsmarknadsetableringen. Som förväntat fann man också att det tog längre tid att hitta ett jobb om den lokala arbetslösheten var hög. Resultaten i Nielsen & Jensen (2006) tyder också på att de som flyttade tidigt från den ort där de hade placerats sedan hittade jobb snabbare än dem som flyttade senare eller inte alls. Även Eckert m.fl. (2022) studerade den danska utplaceringspolitiken under åren 1986–99. De fann att utplacering i Stor-Köpenhamn hade en kortsiktigt negativ (ingen) effekt på arbetsinkomster (löner), men en positiv effekt på avkastningen på arbetsmarknadserfarenhet, så att flyktingarna med ursprunglig placering i Köpenhamn hade hunnit ifatt övriga flyktingar efter tre år. Resultaten från Damm m.fl. (2022) är förenligt med att de som bodde i etniska enklaver i mindre utsträckning lärde sig danska eftersom de hade bättre chanser att hitta jobb via etniska nätverk.

Azlor m.fl. (2020) studerade effekterna av den danska utplaceringspolitik som gällde från 1999 och framåt och fann att placering i kommuner med en högre sysselsättningsgrad ökade sysselsättningsgraden fyra år senare och att denna effekt var den samma för båda könen och för olika kvalifikationsnivåer hos migranterna.

Även Norge har haft en utplaceringspolitik som påminner om den svenska. Godøy (2017) studerade den norska utplaceringspolitiken och fann positiva effekter på arbetsinkomster på såväl kort som längre sikt av att ha blivit utplacerad i en kommun med ett gott lokalt arbetsmarknadsläge.

Aksoy m.fl. (2020) utnyttjade att flyktingar till Tyskland åren 2013–16 placerades ut samt att de inte tilläts flytta under de tre första åren i Tyskland, för att skatta effekterna av det lokala konjunkturläget på olika arbetsmarknadsrelaterade utfall. Resultaten tyder på betydande effekter; exempelvis tyder deras beräkningar på att om 10 000 slumpmässigt utvalda flyktingar i arbetsför ålder hade placerats i distrikt med en standardavvikelse lägre arbetslöshet skulle de offentliga finanserna ha påverkats positivt med ett årligt belopp på drygt 2 miljoner Euro (ungefär 200 Euro (2000 kronor) per flykting).

Även Fasani m.fl. (2021) visade att politik som gick ut på att placera ut mottagna flyktingar geografiskt hade negativa arbetsmarknadskonsekvenser som successivt motverkades av att de utplacerade flyttade. Dessa resultat är förenliga med resultaten för Sverige i Edin m.fl. (2004).

Martén m.fl. (2019) studerade effekter av en politik där flyktingar placerades ut i Schweiz mellan 2008 och 2013. Ett huvudresultat i studien är att de som placerades i områden där det redan fanns många landsmän etablerade sig snabbare på den schweiziska arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsutfallen var också bättre på medellång sikt. Beaman (2012) hittar liknande resultat för USA.

Om vi jämför resultaten med de svenska studierna är det tydligt att även den internationella litteraturen visar att arbetsmarknadsläget där flyktingar bosätter sig har betydelse. Utöver detta är det dock inte entydigt hur den egna arbetsmarknadsetableringen påverkas av att bosätta sig på en plats med många tidigare landsmän. Medan studier från Schweiz och USA visar på en påskyndad arbetsmarknadsetablering visade en studie från Danmark på det omvända. Men en annan studie från Danmark visade att de som bodde med fler tidigare landsmän hittade jobb lättare via dessa kontakter, men därmed också lärde sig mindre danska.

Även andra dimensioner av asylsystemets utformning kan spela roll. Marbach m.fl. (2018) undersökte inte bosättningspolitik, utan hur senare sysselsättning påverkas av att asylsökande inte har rätt att arbeta innan de får uppehållstillstånd. Resultaten visar att sysselsättningsgraden fem år senare var 20 procentenheter

lägre för flyktingar som på grund av förbudet att arbeta tvingades vänta omkring sju månader längre på att få tillstånd att arbeta.

Långa handläggningstider innan asyl beviljas har påvisats påverka flyktingars arbetsmarknadsutsikter negativt i Schweiz, Danmark och Frankrike (se Hainmueller m.fl., 2016; Hvidtfeldt m.fl., 2018; Ukrayinchuk & Havrylchuk 2020).

Några danska studier undersöker arbetsmarknadseffekter av skärpta krav för permanenta uppehållstillstånd. Kilström m.fl. (2018) undersökte en reform 2002 som innebar ett krav på längre vistelsetid i Danmark i kombination med ett krav på att passera ett språktest. De fann ingen effekt på sannolikheten att arbeta, men att reformen medförde ökat deltagande i reguljär utbildning för kvinnor och lågutbildade. Arendt m.fl. (2021) undersökte en reform 2007 som innebar ett krav på minst 2,5 års heltidsarbete och ett ytterligare språktest utöver de krav som infördes 2002. Huvudresultatet var att de skärpta kraven minskade antalet arbetstimmar med 30 procent av en heltidsekvivalent utan effekt på andelen som klarade språktestet. Resultatet återspeglade negativa effekter för individer som före reformen hade dåliga utfall när det gällde sysselsättning och språk, medan mer högpresterande individer inte påverkades.

9.2 Utbudspåverkande insatser

Flera länder har, precis som Sverige, *introduktionsprogram*, där språkkurser ofta är en viktig del av programmet. Vi inleder diskussionen av internationella studier av utbudspåverkande insatser med en presentation av studier som undersökt effekterna av introduktionsprogram och språkkurser.

Kavli m.fl. (2007) skattade effekter av det norska tvååriga introduktionsprogrammet för flyktingar som infördes som ett frivilligt program år 2003 och obligatoriskt år 2004. Programmet innefattade ett försörjningsstöd som var kopplat till obligatoriskt deltagande i individuellt utformade insatser. Dessa var tänkta att ge grundläggande kunskaper i norska, samhällsorientering och en förberedelse för deltagande i arbetslivet.⁷⁰ Skattningsarna tyder på bättre arbetsmarknadsutfall av att göra detta program obligatoriskt. Ugreinov & Turner (2021) studerade också det norska introduktionsprogrammet. Den studerade populationen var kvinnliga immigranter från Asien eller Afrika som hade invandrat 18 månader före eller efter reformen. Resultaten visade att programmet hade en begränsad men statistiskt signifikant effekt på de deltagande kvinnornas sysselsättning men inte arbetsinkomster. Författarna tolkar detta som att programmet

⁷⁰ Det studerade norska introduktionsprogrammet påminner om sin svenska motsvarighet. En skillnad är att deltagarna i det norska programmet kan delta i reguljär utbildning.

möjligen var förknippat med undanträngning⁷¹ och att det inte gav bättre språkkunskaper eller andra färdigheter som värderades på den norska arbetsmarknaden.

Sarvimäki & Hämmäläinen (2016) undersökte ett finskt program för invandrade (integrationsplaner), som i huvudsak gick ut på att innehållet i de arbetsmarknadspolitiska insatserna anpassades direkt till målgruppen: mer språkkurser och arbetsmarknadsutbildning, samt mindre träning i hur man söker jobb. Resultaten visade på en statistiskt signifikant och stor förbättring av olika arbetsmarknadsutfall. Exempelvis innebar resultaten att deltagarnas inkomster ökade med nästan 50 procent. Denna effekt är oväntat stor med tanke på att programmet inte verkar vara väsensskilt från det svenska etableringsprogrammet, där vi inte sett några tecken på effekter i denna storleksordning (Andersson Joonas m.fl., 2016).⁷²

Schuller m.fl. (2011) visade att ett integrationsprogram i Tyskland som startades år 2005 bidrog till att deltagarna både förbättrade sina språkkunskaper och hade högre sysselsättningsgrad ett år efter genomgången program.

Neureiter (2019) skattade effekter av obligatoriska integrationsprogram för flyktingar (som oftast innehåller språkkurser och samhällsorientering) i 15 EU-länder och hittade en stark positiv effekt på sysselsättning och inkomster.

Lang (2021) skattade effekter av ett tyskt språkprogram. Programmet innehöll språkträning, företagsbesök och arbetsplatspraktik. Fokus var på språkkunskaper som är användbara på arbetsmarknaden, som att skriva jobbansökningar. Resultaten visade att den positiva sysselsättningseffekten för deltagare som var arbetslösa under 2014 var mer än 9 procentenheter (38 procent) med en tvåårig uppföljningshorisont. Resultaten tyder också på att språkkursen var effektivare om den göts omedelbart efter inträdet i arbetskraften.

Ett antal studier skattar effekter av *språkkurser* i Danmark och Norge. Det finns också ett fåtal studier som avser andra länder. Pons Rotger (2011) visade att en obligatorisk kurs i danska inte ökade deltagandet i språkträning i målgruppen, men att de som invandrat då språkkurser var obligatoriska hade signifikant högre inkomster åtta till nio år efter invandring, än de som invandrade då deltagande var frivilligt. Clausen m.fl. (2009) visade att deltagande i kurser i danska för invandrade minskade flödet till jobb under den tid kurserna pågick. Samtidigt innebar en avslutad språkkurs att man fick jobb snabbare; om dessa effekter var

⁷¹ Undanträngning betyder i detta sammanhang att en del av deltagarnas förbättrade sysselsättningsutfall kom på bekostnad av icke-deltagarnas utfall.

⁷² Värt att notera är dock att även om de skattade relativa effekterna av reformen är stora är inkomstökningen i kronor mer beskedlig. De som påverkades av reformen hade i genomsnitt inkomster som var 21 000 kronor (2 092 Euro) högre de första 10 åren efter reformen än de som inte påverkades. Detta skall jämföras med att den genomsnittliga inkomsten per år för målgruppen låg på 45 000 kronor (4 445 Euro) Euro innan reformen.

tillräckligt varaktiga skulle de med råge uppväga inlåsningseffekterna av pågående språkundervisning. Foged m.fl. (2022) undersökte en reform i Danmark 1999 som syftade till bättre språkundervisning för flyktingar.⁷³ Resultaten visade på en signifikant positiv och varaktig inkomsteffekt, en positiv effekt på utbildningsnivån och en större sannolikhet att arbeta i kommunikationsintensiva yrken. Författarna genomförde även en analys som visade att programmets samhälls-ekonomiska intäkter sannolikt överskred dess kostnader.

I en studie av Arendt & Bolvig (2020) jämfördes två integrationsstrategier för flyktingar och deras anhöriga i Danmark. Fokus var på dem som deltog i språkkurser under första året i Danmark. En jämförelse gjordes mellan dem som under det första året, utöver språkkurserna, deltog respektive inte deltog i arbetsplatsförlagd utbildning. Författarna fann att den arbetsplatsförlagda utbildningen sänkte språkbetygen med omkring 35–40 procent (75 procent av en standardavvikelse). Den tidiga arbetsplatsförlagda utbildningen hade en positiv sysselsättningseffekt under det andra året i Danmark, men denna effekt var inte kvar under de två följande åren. Arendt (2022) studerade effekter av en dansk reform från 2016 som innebar ett krav för flyktingar att inom en månad efter bosättningen aktivt söka jobb och delta i arbetsplatsförlagd utbildning utöver de ”normala” kurserna i Danska. Programmet hade enligt studien en stor positiv sysselsättningseffekt för män på kort och medellång sikt, men inte för kvinnor. De skattade långsiktiga effekterna var emellertid osäkra på grund av undanträngning av språkinläring. Studien bekräftade därmed motsvarande slutsats i Arendt och Bolvig (2020).

Hayfron (2001) visade att kurser i norska för invandrade medförde bättre kunskaper i norska för deltagarna. De förbättrade språkkunskaperna hade emellertid ingen effekt på deltagarnas inkomster jämfört med andra invandrade som hade ett arbete.

Ett språkprogram i Frankrike för invandrade från länder utanför EU utvärderades av Lochmann m.fl. (2019). Huvudresultatet var att programdeltagarnas arbetskraftsdeltagande ökade, men att programmet saknade signifikanta sysselsättningseffekter.⁷⁴ Orlov (2018) studerade kurser i engelska som andraspråk som gavs till utrikes födda i Kanada. Deltagande under sex månader ökade lönerna med ungefär 11 procent, varav knappt hälften direkt kunde tillskrivas de förbättrade språkkunskaperna. Heller & Mumma (2020) skattade effekter av ett språkprogram i Massachusetts. Den positiva effekten på deltagarnas inkomster

⁷³ Det mest betydelsefulla inslaget i reformen var att språkkurserna förlängdes med 430 lektionstimmar.

⁷⁴ Författarna lägger till i en brasklapp att det senare resultatet kan drivas av att man hade en kort uppföljningshorisont.

var betydande (56 procent) och tillräckligt stor för att de extra skatteintäkterna skulle betala för programmet.

Sammantaget bekräftar de internationella studierna bilden vi fick av de svenska studierna: språkutbildning hjälper oftast deltagarna närmare arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadsutbildningens effekter för utrikes födda undersöks också i ett antal studier. Hardoy & Zhang (2010) skattade effekter för invandrare i Norge av ett antal arbetsmarknadspolitiska program. Sysselsättningseffekterna av arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar var positiva, men inte effekterna av arbetspraktik. I en senare studie av samma författare (Hardoy & Zhang, 2019) skattades också effekter för flyktingar i Norge av arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, subventionerad sysselsättning och tillfälliga offentliga jobb. Skattningarna gjordes separat för perioden före respektive efter införandet av det norska introduktionsprogrammet 2004. Ett något överraskande resultat är att man inte hittar någon signifikant inläsningseffekt under pågående programinsatser.⁷⁵ Den sammantagna sysselsättningseffekten (under och efter programdeltagande) är enligt resultaten störst för praktik och arbetsmarknadsutbildning, särskilt efter 2003. Subventionerade anställningar ger en betydligt mindre effekt. Inga av de skattade effekterna är dock särskilt stora (den skattade effekten överstiger inte fyra procent för något av programmen under någon av perioderna).

Effekter av arbetsmarknadsutbildning för högutbildade kvinnliga immigranter från det forna Sovjetunionen har utvärderats i Israel (Cohen-Goldner & Eckstein, 2010). Bland resultaten kan nämnas att man fann positiva effekter på mängden jobberbjudanden, särskilt för kvinnor utan tidigare arbetslivserfarenhet från den israeliska arbetsmarknaden. Man fann också positiva löneffekter i tjänstemannayrken, samt att programmet var särskilt värdefullt för äldre och deltagare med kortare utbildning.

Flyktingars utbildning från ursprungslandet kan påverka flyktingars möjligheter på arbetsmarknaden, Arendt m.fl., (2016) ger stöd för detta i Danmark. Den mekanism som förklarar den positiva effekten är att en högre utbildning från ursprungslandet leder till att man skaffar en högre utbildningsnivå i värdlandet, vilket i sin tur har en kausal effekt på arbetsmarknadsutfall.

En tysk studie skattade effekter av tre olika typer av insatser för tyska invandrade med ekonomiskt bistånd under år 2006: lämplighetstest,⁷⁶ jobbsökarakti-

⁷⁵ Med inläsningseffekt avses i detta sammanhang att en person på grund av deltagande i ett program undviker att söka jobb.

⁷⁶ De här testen används för att bedöma lämplighet för olika yrken. Under processen tillhandahålls specifika färdigheter som ska öka anställningsbarheten i det relevanta yrket.

viteter och förberedande utbildningar (Thomsen m.fl., 2013). Samtliga program var relativt kortvariga. Ett fjärde program bestod av kombinationer av de tre övriga programtyperna. Resultaten visade att lämplighetstest var det program som i allmänhet gav de bästa effekterna. Tidigt insatta förberedande utbildningar gav också signifikant positiva effekter. Jobsökarakтивiteter och kombinationsprogram var däremot ineffektiva enligt de genomförda analyserna.

Brücker m.fl. (2021) analyserade hur formellt erkännande av utländskt förvärvade meriter påverkade arbetsmarknadsutfall i Tyskland. Huvudresultaten var att de invandrare som hade fått sina meriter formellt erkända hade knappt 20 procent högre löner och cirka 25 procentenheter högre sysselsättning än en kontrollgrupp. Ytterligare ett viktigt resultat var att det formella erkännandet innebar att de som fick sina meriter erkända nådde samma inkomstnivå som infödda. Damelang m.fl. (2020) undersökte också betydelsen av formellt erkända meriter. Även denna studie, som använde vinjetter för att skatta effekten, fann en positiv effekt på sannolikheten att bli anställd.⁷⁷ Den skattade effekten innebar dock inte att sysselsättningsgapet mellan utrikes födda och inrikes födda försvann helt.

Av de ovan nämnda studierna är det svårt att ge en sammanfattande bild av vilka effekter olika typer av arbetsmarknadsinsatser har för målgruppens arbetsmarknadsetablering. Vilket som varit mest effektivt av arbetsmarknadsutbildning, arbetsplatsförlagd utbildning och praktik har varierat i olika kontexter och ibland för olika målgrupper bland flyktingar eller invandrare. Att validera invandrades meriter formellt verkar dock vara positivt för invandrades arbetsmarknadsintegration. Studierna är dock få.

Några studier av en reform i Danmark år 2002, som innebar lägre nivåer av ekonomiskt bistånd till flyktingar, hittade positiva sysselsättningseffekter av det mindre generösa biståndet (Andersen m.fl., 2012; Dustmann m.fl., 2022a; Huynh m.fl., 2007; Rosholm & Vejlin, 2010). Samtidigt visade Andersen m.fl. (2022a, 2022b) att effekterna hade försvunnit efter sju till åtta år, att de berörda disponibla inkomster reducerades kraftigt och att reformen medförde högre brottslighet och sämre utbildningsutfall. Dustmann m.fl. (2022a) visade också att det lokala arbetsmarknadsläget var avgörande för utfallet. För flyktingar i kommuner med en dålig arbetsmarknad försvann de positiva sysselsättningseffekterna efter ett år, medan de förblev signifikanta till och med fem år efter reformen. Arendt (2020) studerade en sänkning av nivån på det ekonomiska biståndet år 2015 och fann en signifikant positiv sysselsättningseffekt för män 10–15 månader efter deras ankomst. Effekten avtog därefter och man fann ingen sysselsättningseffekt för kvinnor. Arendt (2020) fann också att kvinnor löpte en

⁷⁷ En vinjett är en beskrivning av ett scenario som studiens respondenter får svara på frågor om, antingen via enkät eller via intervju.

större risk att hamna inom slutenvården samt att de hade fler kontakter med öppenvården under det första året efter ankomsten till Danmark. Ytterligare en dansk studie studerade effekterna av ekonomiskt bistånd. En reform 1999 i Danmark, som innebar en ettårig sänkning av det ekonomiska biståndet till flyktingar, gav inte upphov till några signifikanta sysselsättningseffekter på kort eller på längre sikt (Foged m.fl., 2022).

En reform i Norge som innebar bidrag till mödrar som inte utnyttjade den offentliga barnomsorgen (ett s.k. vårdnadsbidrag) studerades av Hardoy och Schøne (2010). Reformen hade negativa effekter på särskilt invandrade kvinnor från icke-västliga länder, som minskade sitt arbetskraftsdeltagande påtagligt.

Knoef & van Ours (2016) skattade effekterna av en försöksverksamhet för ensamstående mödrar i Nederländerna. Försöksverksamheten innebar bland annat att man kunde behålla ekonomiskt bistånd även om man arbetade.⁷⁸ Resultaten innebar en positiv sysselsättningseffekt för invandrade mödrar. För invandrade mödrar med barn mellan 5 och 11 år medförde reformen dessutom minskade biståndsutbetalningar och högre disponibla inkomster.

Generositeten i ekonomiskt bistånd till nyanlända flyktingar i USA har utvärderats av LoPalo (2019). Huvudresultaten var att en högre nivå på biståndet medförde högre löner utan någon signifikant sysselsättningseffekt. Resultaten återspeglade att de högre biståndsnivåerna gick hand i hand med att man fick mer kvalificerade jobb. East (2018) studerade effekterna av ett program med behovsprövade matkuponger. 1996 förlorade invandrade rätten till sådana kuponger, men relativt snart därefter bestämde ett antal delstater att återigen kunna bevilja invandrade kuponger. Studien visar att tillgången till kuponger minskade kvinnors arbetskraftsdeltagande med ungefär 6 procent och mäns antal arbetade timmar med ungefär 5 procent. Kaestner & Kaushal (2005) studerade en bidragsreform i USA, där vissa invandrade förlorade rätten till ekonomiskt bistånd. Resultaten innebar att reformen hade positiva effekter på invandrade kvinnornas sysselsättning och att reformeffekten var störst för de kvinnor som hade anlänt till USA under de fem senaste åren. Detta var också den grupp som med reformens design påverkades mest. Det är inte uppenbart hur relevanta dessa studier, som innebär att man antingen helt har eller helt saknar rätt till att prövas för biståndet, är för en svensk kontext där alla utifrån behov har rätt att söka bistånd.

⁷⁸ Inkomster motsvarande 4 euro per timme upp till 120 euro per månad medförde ingen nedsättning av det ekonomiska biståndet.

9.3 Efterfrågepåverkande insatser

Subventionerade anställningar som ett sätt att öka efterfrågan på utrikes födda diskuteras i flera studier. Heinesen m.fl. (2004) visade att företagsförlagd utbildning i Danmark medförde signifikant kortare tid till självförsörjande eller utbildning för invandrade från länder utanför EU. Clausen m.fl. (2009) undersökte danska arbetsmarknadspolitiska insatser för nyanlända invandrade. De flesta insatserna hade enligt denna analys en negativ effekt på övergången till jobb (inläsningseffekter). Den enda insatsen som enligt resultaten påskyndade övergången till arbete var subventionerade anställningar i den privata sektorn. Heinesen m.fl. (2013) skattade effekter av danska arbetsmarknadspolitiska insatser för utrikes födda som försörjdes via ekonomiskt bistånd. Även i denna studie fann man betydande positiva effekter av subventionerade anställningar (huvudsakligen i privat sektor) på övergången till arbete. Till skillnad från resultaten i Clausen m.fl. (2009) skattades positiva, om än inte lika stora, effekter både för tillfälliga offentliga arbeten och övriga program (arbetsmarknadsutbildning och rådgivning).⁷⁹ Analysen visade också att effekterna blev större om programmen inte sattes in alltför tidigt i en pågående period av arbetslöshet/ekonomiskt bistånd (den skattade effekten var betydligt bättre om insatsen inleddes när det hade gått minst sex månader). Detta kan tyda på att inläsning är ett större problem tidigt i en period eftersom både de som har lättare och svårare att få jobb då kan komma i fråga för insatsen.

I metaanalysen i Butschek & Walter (2014) sammanställdes resultaten från trettiofyra studier av arbetsmarknadspolitiska insatser som riktas till invandrade. Studierna innehåller nittiofyra skattade kortsiktiga effekter av fyra olika insatstyper: arbetsmarknadsutbildning, subventionerade anställningar i privat sektor, tillfälliga offentliga arbeten och förmedlingsinsatser/sanktioner. Resultaten i de inkluderade studierna kodades som 1 om man skattat en positiv och signifikant effekt, 0 om ingen signifikant effekt skattas och -1 om den skattade effekten är signifikant negativ. Huvudresultatet i studien är att subventionerade anställningar har signifikant bättre effekter än arbetsmarknadsutbildning, och att skillnaderna mellan utbildning och de andra programtyperna inte är signifikanta.

Caliendo & Künn (2011) skattade effekter av ett program som ger arbetslösa stöd att starta eget. Resultaten visar att programmet hade de bästa effekterna för svaga grupper på arbetsmarknaden, men att effekten var något lägre för utrikes än för inrikes födda. Effekterna för utrikes födda var dock både statistiskt signifikanta och substantiella.

⁷⁹ Subventionerade anställningar minskade varaktigheten av perioder med ekonomiskt bistånd med 10–15 månader, tillfälliga offentliga arbeten med omkring fyra månader och övriga program med omkring två månader.

Arbetsmarknadspolitiska insatser för olika grupper av utomeuropeiskt födda invandrare i Norge har skattats av Kvinge & Djuve (2006). Av de studerade programmen var det subventionerade anställningar och kombinationer av subventionerade anställningar och praktik eller utbildning som uppvisade de bästa resultaten.

I korthet är det tydligt att subventionerade anställningar, själva eller i kombination med andra insatser, ofta har mer positiva effekter för deltagarens arbetsmarknadsutfall än de insatser som diskuterades under rubriken utbudspåverkande insatser ovan. De danska studierna pekar dessutom på att subventioner i privat sektor fungerar bättre än i offentlig sektor. Denna slutsats är inte förenlig med de svenska studierna på området vilket delvis kan tänkas hänga samman med att subventionerade anställningar har mer positiva effekter ju närmare en ”vanlig” anställning det är. I andra länder är det möjligt att subventionerade jobb i offentlig sektor i högre grad består av arbetsuppgifter som inte är att betrakta som ordinarie och därmed inte nödvändigtvis ger arbetstagaren erfarenhet eller kontakter som kan användas på den öppna arbetsmarknaden.

Fossati & Liechti (2020) kombinerade enkätinformation om arbetsgivares värderingar av olika arbetsmarknadspolitiska insatser för flyktingar med deras attityder till flyktingar i Österrike, Tyskland och Sverige. Resultaten visar att en genomgången insats var en tillgång när man söker jobb, men endast när arbetsgivaren hade en positiv inställning till flyktingars bidrag till arbetsmarknaden i allmänhet. Detta resultat tyder på att arbetsgivarnas attityder kan vara en viktig förutsättning för framgångsrika integrationsinsatser. Aksoy m.fl. (2020) utnyttjade data från en enkät för att konstruera ett index som mäter regional variation i Tyskland av attityder till flyktingar. Precis som i Fossati & Liechti (2020) fann de att positiva attityder till flyktingar har en positiv effekt på flyktingars arbetsmarknadsutfall och deltagande i reguljär utbildning.

Frågan är om man med hjälp av någon insats kan påverka arbetsgivares inställning och därmed minska graden av diskriminering? Vi känner inte till någon studie av en sådan insats som särskilt riktar sig till arbetsgivare. Däremot visar Pope m.fl. (2018) att gynnande av den egna gruppen minskade i samband med att diskriminering uppmärksammades bland professionella basketdomare. I en tidigare studie visade Price och Wolfers (2010) att vita respektive svarta basketspelare, under perioden 1991–2003, fick färre fouls om majoriteten av basketdomarna hade samma hudfärg. När resultaten av studien först presenterades i maj 2007 fick de stor medial uppmärksamhet, vilket sedan används som ett naturligt experiment i studien av Pope m.fl. (2018). Författarna ser liknande resultat som i ursprungsstudien för perioden 2004–maj 2007, men därefter, fram till 2010, finns inte längre någon favorisering av spelare med samma hudfärg av

domarna. Även om Pope m.fl. (2018) inte kan visa vad som är mekanismerna bakom, är det tydligt att uppmärksamheten av den partiskhet som fanns i sig minskade framtida diskriminering. Om arbetsgivare, även kommunala, diskriminerar arbetstagare på grund av preferenser, särskilt om de är omedvetna, skulle uppmärksammande av detta kunna leda till mindre diskriminering.

9.4 Matchningsinsatser

Battisti m.fl. (2019) genomförde ett randomiserat fältexperiment för att skatta effekter av arbetsförmedlingsinsatser för nyanlända flyktingar i Tyskland. Behandlingsgruppen fick hjälp att identifiera lämpliga lediga jobb och hjälp med att sända in Cv:n till arbetsgivare. Sex månader efter programstart skattades ingen signifikant effekt. Tolv månader efter programstart skattades emellertid positiva effekter som var marginellt signifikanta för hela behandlingsgruppen, men större och mer signifikanta effekter för mer lågutbildade flyktingar och flyktingar som ännu inte hade fått flyktingstatus.

Även om bemanningsföretag inte är en del av den offentliga politiken och därmed inte en matchningsinsats i ordets egentliga mening, är det intressant att notera att en dansk studie (Jahn & Rosholm, 2013) visade att den kausala effekten på övergång till andra jobb av att arbeta i danska bemanningsföretag jämfört med att vara arbetslös var positiv och betydligt större för utomeuropeiska invandrare än för infödda danskar. Detta kan tyda på att de nätverk som tillhålls av bemanningsföretag kan vara särskilt värdefulla för utrikes födda.

Svarer (2011) undersökte effekterna av sanktioner i den danska arbetslöshetsförsäkringen för både inrikes och utrikes födda i Danmark. Författaren fann att sanktionerna hade en signifikant (både ekonomiskt och statistiskt) effekt på övergången från arbetslöshet till arbete, och att de utrikes födda reagerade starkare än de inrikes födda på sanktionerna.

Även i den internationella forskningen finns det alltså stöd för att insatser för att förbättra matchningen (både via piskor och via morötter) kan ge positiva bidrag till flyktingars sysselsättning och andra arbetsmarknadsutfall.

10 Avslutande diskussion

Vad vet vi egentligen om de kommunala insatserna för flyktingar och specifikt om effekterna av dessa insatser? Det korta svaret är: inte mycket. En huvudledning till detta är att det länge har saknats bra data om kommunala insatser (Forslund m.fl., 2019). Uppgifter som skulle kunna användas för att utvärdera olika insatser finns ofta hos kommunerna, men kommunerna har ingen skyldighet att tillgängliggöra dem för forskning. Mycket i kommunerna bedrivs dessutom som projekt (ofta men inte alltid projekt finansierade av Europeiska socialfonden), som sällan har dokumenterats och som sällan har utformats för att medge en utvärdering av effekterna. Det finns därför endast ett fåtal studier av effekterna av kommunala insatser, för flyktingar eller andra grupper. Vi är sålunda huvudsakligen hänvisade till studier av andra likartade insatser för att kunna säga något om effekterna av de kommunala insatserna för flyktingar. För att kunna ge bättre svar krävs det att kommunerna dokumenterar sina insatser och registrerar deltagare, och att dessa data görs tillgängliga för forskning och utvärdering. Trots begränsade kunskaper om kommunala insatser för flyktingar kan Sveriges kommuner sannolikt dra nytta av erfarenheter från insatser som utvärderats men tillhandahållits av Arbetsförmedlingen och utvärderingar av insatser i andra länder som riktats till flyktingar. I den här rapporten har vi redovisat studier av effekter av svenska kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser (oavsett målgrupp), studier av svenska statliga insatser för flyktingar och andra grupper långt ifrån arbetsmarknaden samt studier av arbetsmarknadsrelaterade insatser för flyktingar i andra länder. Det är naturligtvis vår förhoppning att studierna som vi har redovisat resultat från i denna rapport säger något om de sannolika effekterna av insatser inom de områden där de svenska kommunerna är aktiva. Nedan sammanfattar vi vad vi tror man kan lära sig från svensk och internationell forskning. Vi pekar också ut ett antal kunskapsluckor.

Handläggningstiden för asylärenden och arbete under asyltiden påskyndar etableringen på arbetsmarknaden. Mycket pekar på att bosättningspolitikens utformning är betydelsefull för flyktingars arbetsmarknads-etablering. Handläggningstiden för asylärenden påverkar enligt flera studier arbetsmarknadsinträdet. Kort handläggningstid innebär att etableringen påskyndas; möjligen genom att flyktingar först efter uppehållstillstånd till fullo kan ta del av insatser som sannolikt är centrala för deras etablering. Ett exempel är deltagande i SFI. Möjligheten att arbeta under asyltiden, något som i normalfallet går att göra i Sverige, har även i internationell forskning visat sig vara en faktor som underlättar inträdet på arbetsmarknaden.

Det finns starkt stöd i forskningen för att lokala förutsättningar spelar en viktig roll för arbetsmarknadsintegrationen. Lägre arbetslöshet i bosätt-

ningskommunen och positiva attityder till invandring verkar, föga förvånande, gynna integrationen. Var flyktingar bosätter sig är dock inte en kommunal fråga, även om det sannolikt spelar roll hur kommunen upplåter boende till flyktingar, det vill säga om en kommun erbjuder tillfälliga eller mer permanenta boendelösningar. Om detta säger emellertid den forskning som vi har identifierat ingenting.

Utplacering av flyktingar har haft negativa arbetsmarknadseffekter för de berörda. Det finns belägg för att en bosättningspolitik som tillämpats i många länder, däribland Sverige, som har gått ut på att placera ut flyktingar geografiskt (där flyktingen alltså inte själv bestämmer platsen för sitt första boende) har haft negativa arbetsmarknadskonsekvenser. Dessa negativa arbetsmarknadskonsekvenser motverkades på sikt av att flyktingarna flyttade till andra orter.

Introduktionsprogram för flyktingar ger positiva effekter. Introduktionsprogram för flyktingar är vanligt förekommande i många länder och de få utvärderingar som finns pekar på att denna typ av program kan påverka flyktingars etablering på arbetsmarknaden. År 2010 övertog Arbetsförmedlingen huvudansvaret för integrationen av nyanlända från kommunerna i den så kallade etableringsreformen. Reformen genomfördes på ett sätt som gör den svår att utvärdera – alla fick samtidigt ta del av det nya systemet. Ett försök har ändå gjorts att utvärdera reformen. Resultaten där talar för förbättrade arbetsmarknadseffekter i det nya systemet. Ett liknande system finns i Finland, och en utvärdering av det finska systemet visade på stora positiva effekter.

Språkkurser för flyktingar ger goda arbetsmarknadseffekter. Det finns gott om belägg för att kunskaper i värdlandets språk bidrar till bättre arbetsmarknadsintegration för flyktingar och andra utrikes födda. Kommunerna har i Sverige ansvaret för att anordna kurser i svenska för invandrare (SFI). Det finns dock endast ett fåtal studier av effekterna av SFI; de flesta tyder på positiva effekter. Kommuner kan också erbjuda kombinationer av SFI och yrkesutbildning/praktik. Resultaten av försök att utvärdera dessa ser lovande ut, men det är ont om bra studier av kausala effekter. Det finns en relativt omfattande internationell forskning om effekter av språkkurser för utrikes födda (oftast flyktingar). Ett ganska stort antal studier redovisar positiva arbetsmarknadseffekter, särskilt om studierna har en lång uppföljningshorisont. Det finns också belägg för att arbetsplatsförlagd utbildning parallellt med språkutbildning kan ge kortsiktigt goda effekter, men riskerar att tränga undan språkinläring och därför ge sämre långsiktiga effekter. Detta talar för att det kan vara viktigt att utforma olika kombinationer av språkkurser och annan utbildning så att språkinläringen inte hämmas.

Effekterna av arbetsmarknadsutbildning för flyktingar är övervägande positiva, men det inte säkert att kommunerna ska ge utbildningen. Arbets-

marknadsutbildning har enligt både svensk och internationell forskning övervägande positiva effekter för flyktingar. Det är dock inte helt uppenbart att detta kan överföras rakt av till en förväntan om att kommunal yrkesinriktad vuxenutbildning ska ha goda arbetsmarknadseffekter för målgruppen. Den enda tillgängliga studien av Yrkesvux tyder nämligen på att arbetsmarknadsutbildning ger bättre effekter än Yrkesvux, både i allmänhet och för utomeuropeiskt födda. Vi vet inte vilka skillnader mellan utbildningsformerna som orsakar denna skillnad i effekter. Det finns också studier som jämför effekterna av arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning. Jämförelsen görs dock inte för vår målgrupp, och de befintliga resultaten är inte helt entydiga för de grupper studierna avser. Det är emellertid intressant att notera att en dansk utvärdering finner att utbildning som flyktingar förvärvar i värdlandet har en positiv effekt på arbetsmarknadsutfall. Detta skulle kunna tyda på att kommunal vuxenutbildning just för denna målgrupp kan bidra till en förbättrad arbetsmarknadsintegration.

Det finns tecken på positiva effekter av Komvux och högre utbildning men mer kunskaper är önskvärda. Utrikes födda har haft påvisbar nytta av att gå Komvux, som åtminstone inte var mindre än den nytta inrikes födda haft av Komvux. Resultaten är dock inte helt tydliga och de flesta av studierna avser 1990-talets kunskapslyft. Det mesta tyder på att utrikes födda har haft en måttlig avkastning på högre teoretisk utbildning, även om studierna av detta är få och resultaten får betecknas som relativt osäkra. Den enda studien av yrkeshögskolans effekter tyder på att de var goda för utrikes födda.

Validering kan ha positiva effekter. Validering av flyktingars formella och informella meriter kan enligt internationell forskning ha goda arbetsmarknadseffekter. Vi vet dock inte mycket om svensk validering och dess effekter. Dessutom ligger denna fråga knappast på kommunerna i någon större utsträckning.

Kommunal aktiveringspolitik verkar sakna positiva effekter. Kommunal aktiveringspolitik, det vill säga en politik där motkrav ställs för att det kommunala ekonomiska biståndet ska beviljas, har utvärderats i ett antal studier utan att man hittat några påtagliga positiva effekter. Det skulle kunna tyda på att verkningfulla insatser för mottagare av ekonomiskt bistånd kanske snarare ska vara morötter/hjälp än piskor/krav. I samma riktning pekar resultaten i några internationella studier från ett par länder, där man undersökt effekterna av sänkt ekonomiskt bistånd på arbetsmarknadsutfall utan att hitta påtagliga positiva effekter. Andra internationella studier pekar på att aktiveringskrav kan spela en positiv roll för övergången till arbete, bilden som framträder är alltså mångtydig. Det är troligt att nivån på biståndet i utgångsläget kan spela roll för resultaten, som därför inte med nödvändighet är helt överförbara till svenska förhållanden. Det finns

också en svensk studie som pekar på att ekonomiskt bistånd till utrikes födda i större utsträckning än till inrikes födda medför ett ökat framtida biståndsberoende.

Goda effekter av subventionerade anställningar, särskilt om de innebär utförande av ordinarie arbetsuppgifter på ordinarie arbetsplatser. Subventionerade anställningar har enligt i stort sett alla tillgängliga utvärderingar goda effekter för flyktingar, och mer allmänt för arbetslösa med en svag ställning på arbetsmarknaden. I en del av de internationella studierna poängteras att effekterna är bäst om subventionerna avser anställningar i privat sektor. De svenska kommunerna subventionerar inte anställningar, men en vanligt förekommande kommunal arbetsmarknadsinsats är de kommunala arbetsmarknadsanställningarna, där kommuner anställer mottagare av ekonomiskt bistånd, oftast med en statlig subvention i botten. En utvärdering av kommunala arbetsmarknadsanställningar i Stockholms stad tyder på att man får en god arbetsmarknadseffekt om, och endast om, de anställda utför arbetsuppgifter på en ordinarie kommunal arbetsplats. Liknande evidens finns mer allmänt när det gäller subventionerade anställningar.

Kunskaperna om vad som kan motverka diskriminering är begränsade. Antalet studier är få. Ett undantag är ett experiment som genomfördes i Göteborg. Anonymiserade jobbansökningar i Göteborgs stad ökade enligt en studie sannolikheten för utrikes födda att komma till en anställningsintervju, men inte att bli anställd. Det är därmed oklart om anonymiserade jobbansökningar är effektiva för att motverka diskriminering. Kommuner kan dock rimligen ha en möjlighet att påverka integrationen i positiv riktning via en genomtänkt policy i sin roll som arbetsgivare.

Intensifierade matchningsinsatser ger goda arbetsmarknadseffekter för flyktingar. Matchningsinsatser syftar till att matcha arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden mot jobb. Enligt ett antal studier, såväl svenska som internationella, har intensifierade matchningsinsatser goda sysselsättnings-effekter för flyktingar och andra grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden. Effekterna är enligt svenska studier sannolikt så stora att en påtagligt höjd personaltäthet i slutändan inte behöver bli tillnärmelsevis så kostsam som en rent kameral analys skulle tyda på. Eftersom många kommuner lägger resurser på olika matchningsinsatser, så kan detta vara värt att notera.

Vår genomgång visar att kunskapen om effekten av kommunernas insatser för flyktingars arbetsmarknadsetablering är begränsad. Vår förhoppning är dock att Sveriges kommuner även kan dra lärdomar från insatser som utvärderats men tillhandahållits av Arbetsförmedlingen och utvärderingar av insatser i andra länder som riktats till flyktingar. Det är dock tydligt att på

vissa områden är kunskapsluckorna stora. Det gäller förutom kommunala arbetsmarknadsinsatser även effekter av Komvux samt validering.

Referenser

- Adermon, A. och Hensvik, L. (2020). *Gigekonomin som dörröppnare?* IFAU Rapport 2020:22.
- Ahmed, A. och Hammarstedt, M. (2020). Ethnic discrimination in contacts with public authorities: a correspondence test among Swedish municipalities. *Applied Economics Letters*, 27(17), 1391–1394. doi:10.1080/13504851.2019.1683141.
- Ahmed, A. (2015). Etnisk diskriminering – vad vet vi, vad behöver vi veta och vad kan vi göra? *Ekonomisk Debatt* 43, 18–28.
- Aksoy, C. G., Poutvaara, P. och Schikora, F. (2020). *First Time around: Local Conditions and Multi-Dimensional Integration of Refugees*. IZA Discussion Paper No. 13914.
- Andersen, L. H., Hansen, H, Schultz-Nielsen, M. L. och Tranæs, T. (2012). Starthjælpens betydning for flygtinges levevilkår og beskæftigelse. Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejdsrapport nr. 25.
- Andersen, L. H., Dustmann, C. och Landersø, R. (2019). *Lowering Welfare Benefits: Intended and Unintended Consequences for Migrants and their Families*. CReAM Discussion Paper 05/19.
- Andersson Joonas, P. och Nekby, L. (2012). Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 575–600. doi:10.1111/j.1467-9442.2011.01692.x.
- Andersson Joonas, P. (2019). Labour Market Policies: What Works for Newly Arrived Immigrants? I *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*, L. Calmfors & N. Sánchez Gassen (red.). Nordic Council of Ministers.
- Andersson Joonas, P. (2020). *Aktiviteter för flykting- och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet*. IFAU Rapport 2020:4.
- Andersson Joonas P., Lanninger, A. W. och Sundström, M. (2016). *Reforming the Integration of Refugees: The Swedish Experience*. IZA Discussion Paper No. 10307.
- Andersson, P. och Stenlund, T. (2012). *Nordisk forskning och exempel på validering*. Rapport från NVL Nordiskt nätverk för vuxnas lärande.
- Andrén, T. och Andrén, D. (2013). Never give up? The persistence of welfare participation in Sweden. *IZA Journal of European Labor Studies*, 2(1), 1–21.
- Ansala, L., Åslund, O. och Sarvimäki, M. (2022). Immigration history, entry jobs and the labor market integration of immigrants. *Journal of Economic Geography*, 22(3), 581–604. doi:10.1093/jeg/lbaa038.

- Arai, M., Gartell, M., Rödin, M och Özcan, G. (2021). Ethnic Stereotypes and Entry into Labor Market Programs. *ILR Review* 74, 293–320. doi:10.1177/0019793919899937.
- Arbetsmarknadsekonomiska Rådet (2016). *Dags för större lönespridning?* Arbetsmarknadsekonomisk rapport 2016.
- Arendt, J. N. (2022). Employment Effects of a Job-First Policy for Refugees. *Journal of Population Economics*, 35 (1), 169–196.
- Arendt, J. N. (2020). The effect of reduced welfare benefits on the integration of refugees. The Rockwool Foundation Research Unit, Study paper 151.
- Arendt, J. N. och Bolvig, I. (2020). *Early labor market entry, language acquisition and labor market success of refugees*. VIVE Working Paper.
- Arendt, J., Nielsen, C. och 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. doi:10.1515/njmr-2016-0015.
- Arendt, J., Dustmann, C. och Ku, H. (2021). Permanent Residency and Refugee Immigrants' Skill Investment. The Rockwool Foundation Research Unit, Study paper 160.
- Arendt, J., Dustmann, C. och Ku, H. (2022). Refugee Migration and the Labor Market: Lessons from 40 Years of Post-Arrival Policies in Denmark. CESifo Working Paper No. 9689.
- Auer, D. (2018). Language roulette – the effect of random placement on refugees' labour market integration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(3), 341-362. doi:10.1080/1369183X.2017.1304208.
- Azlor, L., A. P. Damm och M. L. Schultz-Nielsen (2020). Local Labor Demand and Immigrant Employment. *Labour Economics* 63. doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101808.
- Battisti, M., Giesing, Y. och Laurentsyeva, N. (2019). Can job search assistance improve the labour market integration of refugees? Evidence from a field experiment. *Labour Economics*, 61, 101745.
- Beaman, L. (2012), Social Networks and the Dynamics of Labour Market Outcomes: Evidence from Refugees Resettled in the U.S. *Review of Economic Studies*, 79, 128–161.
- Behrenz, L. och Hammarstedt, M. (2014) *Utvärdering av nystartsjobb i Växjö kommun*. Labour Market and Discrimination Studies 2014:16. Växjö: Linnéuniversitetet.

- Bevelander, P. och Irastorza, N. (2017). The Labour Market Participation of Humanitarian Migrants in Sweden: An Overview. *Intereconomics* 52, 271–277.
- Bilgili, Ö. (2015). *Evaluating Impact: Lessons Learned from Robust Evaluations of Labour Market Integration Policies*. Brussels: MIPEX Project.
- Borjas, G. J. (2014). *Immigration Economics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bratu, C, Martén L. och Ottosson L. (2022). Integrating refugee women, i Ottosson L. (2022), *From welfare to work. Financial incentives, active labor market policies, and integration programs*. Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Brücker, H., Glitz, A., Lerche, A. och Romiti, A. (2021). Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes. *Journal of Labor Economics*, 39(2), 497–525. doi:10.1086/710702.
- Butschek, S. och Walter, T. (2014). What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. *IZA Journal of Migration*, 3(48). doi:10.1186/s40176-014-0023-6.
- Bygren, M., Lindblom, C. och Szulkin, R. (2014). *Framgång eller återgång till det normala? En uppföljning av deltagare i socialfondsfinansierade projekt*. Institutet för Framtidsstudier Forskningsrapport 2014/3.
- Caliendo, M. och Künn, S. (2011). Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity. *Journal of Public Economics*, 95, 311–331.
- Calmfors, L., Forslund, A. och Hemström, M. (2002). *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?* IFAU Rapport 2002:8.
- Cheung, M. och Hellqvist, K. (2017). *Integration på svensk arbetsmarknad - ett internationellt perspektiv*. Arbetsförmedlingen Working Paper 2017:3.
- Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. och Vikström, J. (2019). *Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms*. IFAU Working Paper 2019:25.
- Cheung, M., Rödin, M., Thunström, H. och Wickström Östervall, L. (2017). *Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden*. Arbetsförmedlingen Working Paper 2017:5.
- Cheung, M. och Rödin, M. (2018). *Progression i Etableringsuppdraget? En kohorts- och jämföringsanalys av arbetssökande i Etableringsuppdraget*. Arbetsförmedlingens Working Paper 2018:4

- Cheung, M. (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*. Arbetsförmedlingens Working Paper 2018:2
- Chiswick, B. och Miller, P. (2015). Chapter 5. International Migration and the Economics of Language. I *Handbook of the Economics of International Migration*, B. R. Chiswick och P. W. Miller (red.).
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. och 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.
- Cohen-Goldner, S. och Eckstein, Z. (2010). Estimating the return to training and occupational experience: the case of female immigrants, *Journal of Econometrics*, 156(1), 86–105.
- Dahlberg, M., Egebark, J., Vikman, U. och Özcan, G. (2020). *Labor market integration of low-educated refugees. RCT evidence from an ambitious integration program in Sweden*. IFAU Working Paper 2020:21.
- Dahlberg, M., Hanspers, K. och Mörk, E. (2013). *Mandatory activation of welfare recipients – evidence from the city of Stockholm, i Hanspers, Essays on welfare dependency and privatization of welfare services*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Damelang, A., Ebensperger, S. och Stumpf, F. (2020). Foreign Credential Recognition and Immigrants' Chances of Being Hired for Skilled Jobs—Evidence from a Survey Experiment Among Employers. *Social Forces* 99(2), 648–671. doi:10.1093/sf/soz154.
- Damm, A. P. (2009). Ethnic enclaves and immigrant labor market outcomes: Quasi-experimental evidence. *Journal of Labor Economics* 27 (2), 281-314
- Damm, A. P. och Rosholm, M. (2010). Employment effects of spatial dispersal of refugees. *Review of Economics of the Household*, 8, 105–146. doi:10.1007/s11150-009-9067-4.
- Damm, A. P., Hassani, A., Jensen, T. H. S. och Schultz-Nielsen, M. L. (2022). *Co-Ethnic Neighbors and Investment in Host-Country Language Acquisition*. Study Paper No. 169. The Rockwool foundation research unit.
- De Luna, X., Forslund, A. och Liljeberg, L. (2008). *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04*. IFAU Rapport 2008:1.

- Delander, L., Hammarstedt, M., Månsson, J. och Nyberg, E. (2005). Integration of Immigrants. The Role of Language Proficiency and Experience. *Evaluation Review* 29, 24–41.
- Diedrich, A. och Hellgren, H. (2018). *Organizing Labour Market Integration of Foreign-born Persons in the Gothenburg Metropolitan Area*. Gothenburg Research Institute GRI-rapport 2018:3 Organizing Integration.
- Djuve, A. B. och Kavli, H. C. (2018). Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail. *Transfer*. doi:10.1177/1024258918807135.
- Dustmann, C., Landersø, R. och Andersen, L. H. (2022a). Refugee Benefit Cuts, Stencil.
- Dustmann, C., Landersø, R. och Andersen, L. H. (2022b). Unintended Consequences of Welfare Cuts, Stencil.
- East, C. N. (2018). Immigrants' labor supply response to Food Stamp access. *Labour Economics*, 51, 202–226. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2018.01.003>
- Eckert, F., M. Hejlesen, och C. Walsh (2021), The Return to Big City Experience: Evidence from Refugees in Denmark, Stencil.
- Edin, P. A., Fredriksson, P., och Åslund, O. (2004). Settlement policies and the economic success of immigrants. *Journal of population Economics*, 17(1), 133-155.
- Ek, S., Hammarstedt, M. och Skedinger, P. (2020). *Enkla jobb och kunskaper i svenska – nycklar till integration?* Forskningsrapport. SNS förlag.
- Engdahl, M. (2021). Coronakrisen och ungas arbetsmarknadsinträde. I *Barn och unga under coronapandemin: Lärdomar från forskning om uppväxtmiljö, skolgång, utbildning och arbetsmarknadsinträde*, A. Sjögren (red.). IFAU Rapport 2021:2.
- Engdahl, M. och Liljeberg, L. (2022). Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö, IFAU Rapport 2022:15.
- Eriksson, S. (2011). Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. Bilaga 4 till *Långtidsutredningen 2011*.
- Eriksson, S., Johansson, P. och Langenskiöld, S. (2017). What is the right profile for getting a job? A stated choice experiment of the recruitment process. *Empirical Economics*, 53, 803–826. doi:10.1007/s00181-016-1133-1.
- Eriksson, S. och Rooth, D.-O. (2022). *God svenska – vägen till arbete för utrikes födda?* Stockholm: SNS Förlag.

- Fasani, F., Frattini, T. och Minale, L. (2021). (The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe. *Journal of Economic Geography*. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbab011>.
- Foged, M., Hasager, L., Peri, G., Arendt, J. N., och Bolvig, I. (2022). Language Training and Refugees' Integration. *The Review of Economics and Statistics*, 1-41. doi: https://doi.org/10.1162/rest_a_01216
- Forslund, A. (2018). *Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens*. IFAU Rapport 2018:14.
- Forslund, A., Liljeberg, L. och Åslund, O. (2017). *Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden*. IFAU Rapport 2017:14.
- Forslund, A., Pello-Esso, W., Ulmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A. och Zetterqvist, J. (2019). *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial*. IFAU Rapport 2019:5.
- Fossati, F. och Liechti, F. (2020), Integrating refugees through active labour market policy: A comparative survey experiment. *Journal of European Social Policy*, 30, 601–615.
- Godøy, A. (2017). Local labor markets and earnings of refugee immigrants. *Empirical Economics* 52, 31–58.
- Giertz, A. (2007). Aktivering av socialbidragstagare – internationella erfarenheter – insatsernas utformning och effekt. I SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*, bilaga fördjupningsstudier. Stockholm: Fritzes.
- Giertz, A. (2004). *Making the poor work. Social assistance and activation programs in Sweden*. Diss., Lunds universitet.
- González Garibay, M. och De Cuyper, P. (2013). *The evaluation of integration policies across the OECD: a review*. Rapport från Steunpunt Inburgering en Integratie, Consortium Universiteit Antwerpen (CeMIS), Katholieke Universiteit Leuven (HIVA), Universiteit Gent (SDL) en Universiteit Hasselt (SEIN).
- Hainmueller, J., Hangartner, D. och Lawrence, D. (2016). When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Decrease Employment among Refugees. *Science Advances*, 2(8), e1600432.
- Hallsten, L., Isaksson, K. och Andersson, H. (2002). *Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare*. IFAU Rapport 2002:10.

- Hangartner, D. och Sarvimäki, M. (2017). Dealing with the Refugee Crisis: Policy Lessons from Economics and Political Science. Tillgänglig: <http://vatt.fi/documents/2956369/3875431/Dealing+with+the+refugee+crisis+-+Policy+lessons+from+economics+and+political+science.pdf/22b08e40-04ef-4b53-8927-cbddd9f7d59>.
- Hardoy, I. och Schöne, P. (2010). Incentives to work? The impact of a “Cash-for-Care” benefit for immigrant and native mothers labour market participation. *Labour Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.008>
- Hardoy, I. och Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(4), 343-363.
- Hardoy, I. och Zhang, T. (2019). *The long and winding road: Labour market integration of refugees in Norway*. Memorandum, No. 08/2019, Oslo: University of Oslo.
- Hayfron, J. E. (2001). Language training, language proficiency and earnings of immigrants in Norway. *Applied Economics*, 33(15), 1971–1979.
- Heinesen, E., Husted, L. och Rosholm, M. (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration*, 2(15). doi:10.1186/2193-9039-2-15.
- Heinesen, E., Winter, S. C., Bøge, I. R. och Husted, L. (2004). *Programmes for integration of refugees and immigrants, street-level bureaucratic behaviour and success of integration policies in Danish municipalities*. Copenhagen: AKF.
- Helgesson, P., Jönsson, E., Ornstein, P., Rödin, M. och Westin, U. (2020). *Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd. Delrapport från socialfundsprojektet Jämställd etablering*. Arbetsförmedlingen analys 2020:3.
- Heller, B. och Mumma, K. S. (2020). *Immigrant Integration in the United States: The Role of Adult English Language Training*. EdWorkingPaper 20-288. Providence: Brown University. doi:10.26300/7rxa-v748.
- Huynh, D. T., Schultz-Nielsen, M. L. och Tranæs, T. (2007). *The Employment Effects upon Arrival of Reducing Welfare to Refugees*. The Rockwool Foundation’s Research Unit Study Paper No. 15.
- Hvidtfeldt, C., Schultz-Nielsen, M. L., Tekin, E. och Fosgerau, M. (2018). An Estimate of the Effect of Waiting Time in the Danish Asylum System on Post-Resettlement Employment among Refugees: Separating the Pure Delay Effect from the Effects of the Conditions under Which Refugees Are Waiting. *PLoS ONE*, 13 (11). doi:10.1371/journal.pone.0206737.

- Hägglom, J. och Martinson, S. (2021). *På spåret? Om snabbspår för nyanlända med bristyrken*. IFAU Rapport 2021:11.
- Jahn, E. och Rosholm, M. (2013). Is temporary agency employment a stepping stone for immigrants? *Economics Letters*, 118(1), 225-228.
- Johansson, P., och Langenskiöld, S. (2008). *Ett alternativt program för äldre långtidsarbetslösa*. IFAU Rapport 2008:2
- Joyce, P. (2017). *Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:7.
- Kaestner, R. och Kaushal, N. (2005). Immigrant and native responses to welfare reform. *Journal of Population Economics*, 18(1), 69–92. <https://doi.org/10.1007/s00148-004-0185-2>
- Karlsdóttir, A., Sigurjónsdóttir, H. R., Ström Hildestrand, Å. och Cuadrado, A. (2017). *Policies and Measures for Speeding Up Labour Market Integration of Refugees in the Nordic Region. A Knowledge Overview*. Nordregio Working Paper 2017:8. Stockholm: Nordregio.
- Katz, K. och Österberg, T. (2013). *Wages of childhood immigrants in Sweden – education, returns to education and overeducation*. IFAU Working paper 2013:8.
- Kavli, H., Hagelund, A. och Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flytninger og innvandrere*. Fafo Rapport 2007:34.
- Kennerberg, L. och Sibbmark, K. (2005). *Vilka deltar i svenska för invandrare*. IFAU Rapport 2005:13.
- Kennerberg, L. och Åslund, O. (2010). *SFI och arbetsmarknaden*. IFAU Rapport 2010:10.
- Kilström, M., Larsen, B. och Olme, E. (2018). Should I Stay or Must I Go? Temporary Refugee Protection and Labor-Market Outcomes. Working paper 1-2018. Department of Economics, Copenhagen Business School.
- Kiviholma, S. och Karhunen, H. (2022). *Systematic Review of Active Labor Market Policies' Effects on Immigrants' Employment*. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:27.
- Knoef, M. och Ours, J. C. van. (2016). How to stimulate single mothers on welfare to find a job: evidence from a policy experiment. *Journal of Population Economics*, 29(4), 1025–1061. <https://doi.org/10.1007/s00148-016-0593-0>

- Krueger, A. B. och Meyer, B. D. (2002). Labor supply effects of social insurance. I *Handbook of Public Economics*, A. J. Auerbach och M. Feldstein (red.). Elsevier.
- Kvinge, T. och Djuve, A. B. (2006). *Bruk av arbetsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar og hvordan er sysselsettingseffektene?* FAFO-rapport 517.
- Lang, J. (2021). Employment effects of language training for unemployed immigrants. *Journal of Population Economics*.<https://doi.org/10.1007/s00148-021-00832-7>
- Larsson, J.K. (2019). *Vad händer i mötet? En studie av hur arbetsförmedlares arbetssätt kan bidra till ökad jämställdhet.* Arbetsförmedlingen Analys 2019:11
- Lemaître, G. (2007). *The integration of immigrants into the labour market: The case of Sweden.* OECD Social, Employment And Migration Working Papers No 48.
- Liljeberg, L. och Lundin, M. (2010). *Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet.* IFAU Rapport 2010:2.
- Liljeberg, L. och Åslund, O. (2019). *Etablering efter etableringsinsatser.* IFAU Rapport 2019:28.
- Liljeberg, L., Roman, S. och Söderström, M. (2019). *Gymnasial yrkesutbildning på komvux, 1995–2015. Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen.* IFAU Rapport 2019:17.
- Lind, P. och Westerberg, A. (2015) *Yrkehögskolan – vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?* IFAU Rapport 2015:12.
- Lochmann, A., Rapoport, H. och Speciale, B. (2019). The effect of language training on immigrants' economic integration: Empirical evidence from France. *European Economic Review*, 113, 265-296.
- LoPalo, M. (2019). The effects of cash assistance on refugee outcomes, *Journal of Public Economics*, 170, 27–52.
- Lundin, M. (2008). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken.* IFAU Rapport 2008:13.
- Lundin, M. (2018). Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. I *Framtidens arbetsförmedling*, A. Bergström och L. Calmfors (red.). Stockholm: FORES.
- Marbach, A., Heinmueller, J. och Hangartner, D. (2018). The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees. *Science Advances*, 4.
- Martén, L., Hainmueller, J. och Hangartner, D. (2019). Ethnic networks can foster the economic integration of refugees. *PNAS*, 116.

- Martín, I., Arcarons, A., Aumüller, J., Bevelander, P., Emilsson, H., Kalantaryan, S., MacIver, A., Mara, I., Scalettari, G., Venturini, A., Vidovic, H., Welle, I., Windisch, M., Wolffberg, R. och Zorlu, A. (2016). *From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States*, Volume II: Literature review and country case studies. Bertelsmann Stiftung.
- Mergele, L. och Weber, M. (2020). Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment. *Journal of Public Economics*, 182.
- Milton, P. och Bergström, R. (1998). *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering*. Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Mörk, E. (2011). Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?. I SOU 2011:2, *Välfärdsstaten i arbete – Inkomstrygghet och omfördelning med incitament till arbete*, Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011. Stockholm: Fritzes.
- Mörk, E., Ottosson, L. och Vikman, U. (2021). *To work or not to work? Effects of temporary public employment on future employment and benefits*. IFAU Working Paper 2021:12.
- Nekby, L. (2008). *Active Labor Market Programs for the Integration of Youths and Immigrants into the Labor Market. The Nordic Experience*, CEPAL Serie Macroeconomía del desarrollo No. 73.
- Neureiter, M. (2019). Evaluating the effects of immigrant integration policies in Western Europe using a difference-in-differences approach. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45, 2779–2800. doi:10.1080/1369183X.2018.1505485.
- Nielsen, P. och Jensen, K. B. (2006). *The Danish Integration Act's significance for the settlement patterns of refugees*. Copenhagen: AKF.
- Nybohm, J. (2014). Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 1.
- Orlov, G. (2018). The Impact of Language Training on the Transfer of Pre-Immigration Skills and the Wages of Immigrants. *SSRN*. doi:10.2139/ssrn.3412195.
- Oxford Research (2019). *Lärande utvärdering av YFI: Yrkesutbildning med integrerad språkutbildning för invandrare. Ett ESF-finansierat projekt inom Stockholms stad*. Slutrapport för den lärande utvärderingen.
- Panican, A. och Ulmestig, R. (2017). *Lokal arbetsmarknadspolitik: Vem gör vad, hur och för vem?* Rapportserie i socialt arbete, 36. Växjö: Linnéuniversitetet.

- Persson, A. och Vikman, U. (2014). The effects of mandatory activation on welfare entry and exit rates. *Research in Labour Economics*, 39, 189–217.
- Pons Rotger, G. (2011). *Contribution of enforced language training to the labour market participation of family reunited migrants*. Copenhagen: AKF.
- Pope, D. G., Price, J. och Wolfers, J. (2018) Awareness Reduces Racial Bias. *Management Science*, 64(11), 4988-4995.
- Price, J. och Wolfers, J. (2010). Racial discrimination among NBA referees. *The Quarterly Journal of Economics*, 125(4), 1859–1887.
- Riksrevisionen (2008). *Svenskundervisning för invandrare (SFI) – En verksamhet med okända effekter*. Rapport 2008:13. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2021). *Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna?* Rapport 2021:29. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rinne, U. (2013). The Evaluation of Immigration Policies. I *International Handbook on the Economics of Migration*, A. F. Constant och K. F. Zimmermann (red.). Cheltenham och Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Rooth, D.-O. och Åslund, O. (2007). Do when and where matter? Initial labor market conditions and immigrant earnings. *Economic Journal*, 117(518), 422–448.
- Rooth, D.-O. och Åslund, O. (2006). *Utbildning och kunskaper i svenska. Framgångsfaktorer för invandrare?* Stockholm: SNS Förlag.
- Rosholm, M. och Vejlin, R. (2010). Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants: Does Start-Help Help you Start? *Labour Economics* 17, 258–275.
- Ruiz, I. och Vargas-Silva, C. (2021). *What Works for Improving Refugee Outcomes in High-Income Countries? Policy Insights for the UK*. COMPAS, Oxford University.
- Sarvimäki, M. och Hämmäläinen, K. (2016). Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. *Journal of Labor Economics*, 34(2), 479–508.
- SCB (2019). *Vuxenutbildningens betydelse i det svenska utbildningssystemet*. Stockholm: Statistiska centralbyrån: https://www.scb.se/contentassets/e16b0bec73954db684c57ec2437057ff/uf0549_2019a01_br_a40br1902.pdf.
- Schuller, K., Lochner, S. och Rother, N. (2011). *Integration Panel. Results of a longitudinal study on the effectiveness and sustainability of integration courses*. Federal Office for Migration and Refugees.

- Skans, O. N. (2004). *Scarring effects of the first labour market experience: A sibling based analysis*. IFAU Working Paper 2004:14.
- Skedinger, P. (2011). Employment Consequences of Employment Protection Legislation. *Nordic Economic Policy Review*, 2(1), 45–83.
- SOU 2018:22 *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande, betänkande från Mottagandeutredningen*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 2019:69 *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande, Slutbetänkande av Valideringsdelegationen*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Statskontoret (2009). *SFI – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare*. Rapport 2009:2. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2012). *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse*. Rapport 2012:28. Stockholm: Statskontoret.
- Stenberg, A. (2019). Hur kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster? Bilaga till *Långtidsutredningen 2019*.
- Strategirådet Stockholms stad (2019). *Utvärdering av Stockholms stads kombinationsutbildningar för utrikes födda*.
- Svarer, M. (2011). The effect of sanctions on exit from unemployment: Evidence from Denmark. *Economica*, 78(312), 751–778. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.2010.00851.x>
- Thomsen, S. L., Walter, T. och Aldashev, A. (2013). Short-term training programs for immigrants in the German welfare system: do effects differ from natives and why? *IZA Journal of Migration*, 2(24). Tillgänglig: <https://izajodm.springeropen.com/articles/10.1186/2193-9039-2-24>.
- Thorén, K. (2008). *Activation policy in action: A street-level study of social assistance in the Swedish welfare state*. Växjö: Växjö University Press.
- Thorén, K. (2012). *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*. Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR 14, Arbetsmarknadsutskottet AU, Del 2. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Tibajev, A. och Hellgren, C. (2019). The Effects of Recognition of Foreign Education for Newly Arrived Immigrants. *European Sociological Review*, 35, 506–521. doi:10.1093/esr/jcz011.

- Ugreninov, E., och Turner, L. M. (2021). Next to Nothing: The Impact of the Norwegian Introduction Programme on Female Immigrants' Labour Market Inclusion. *Journal of Social Policy*, 1–22. <https://doi.org/10.1017/S004727942100043X>
- Ukrayinchuk, N. och Havrylchyk, O. (2020). Living in Limbo: Economic and Social Costs for Refugees. *Canadian Journal of Economics*, 53(4), 1523–1551.
- Wikström, M., Kotyrló, E. och Hanes, N. (2015). Childcare reform: Effects on earnings and employment among native and immigrant mothers. I *Gender in the Labor Market* (Research in Labor Economics, Vol. 42), 42, 93–129. <https://doi.org/10.1108/S0147-912120150000042003>
- Åslund, O. och Skans, O. N. (2012) Do Anonymous Job Application Procedures Level the Playing Field? *Industrial and Labor Relations Review*, 65(1), 82–107.
- Åslund, O. och Johansson, P. (2011). Virtues of SIN: can intensified public efforts help disadvantaged immigrants? *Evaluation Review*, 35(4), 399–427. doi:10.1177/0193841X11419282.
- Åslund, O., Engdahl, M. och Rosenqvist, O. (2022). *Limbo or leverage? Asylum waiting and refugee integration*. IFAU Working Paper 2022:1.

Bilaga I: Datakällor, urval och beskrivande statistik

Beskrivningarna i avsnitt 6 bygger på registerdata från SCB och egeninsamlade uppgifter från Sveriges kommuner. Bakgrundsuppgifter så som födelseår, kön och förekomsten av barn i hushållet samt uppgifter om inkomster, sysselsättning, utbetalningar från socialförsäkringssystemet och studiestöd har vi hämtat från Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA). Uppgifter om uppehållstillstånd hämtas från SCB:s register för migrations- och asylstatistik (MOA). Vi använder även register som innehåller information om deltagande i Komvux och SFI. Uppgifterna täcker hela befolkningen 18–64 åren 2000–2019.

För att beskriva flykting- och anhörigruppens ställning på arbetsmarknaden, mottagande av offentliga transfereringar, studiedeltagande med mera utgår vi ifrån följande studiepopulation:

- utrikes födda
- 20–64 år (vid observationstillfället) 2000–2019
- 20 till 54 år vid invandringstillfället
- invandrade för första gången mellan 2000–2015
- beviljades tillstånd som konventionsflykting (51), skyddsbehövande (52), synnerligen ömmande omständigheter (53), tillstånd enligt tillfällig lag (55) eller flyktinganhöriga (43)⁸⁰
- Beslut om tillstånd fattades samma år som första invandring eller året innan⁸¹

Studiepopulationen beskrivs i Tabell A: 1. Från tabellen framgår bland annat att genomsnittsåldern vid invandring var 33 år, att de vanligaste födelseregionerna är Mellanöstern, samt Nordafrika och Afrikas horn. Den vanligaste tillståndstypen är skyddsbehövande följt av konventionsflyktingar. Personer med kort respektive lång utbildning är överrepresenterade, likaså män. Det är även vanligt att urvalspersonerna är gifta och har barn. Figur A 1 beskriver inflödet av de flyktingar och anhöriga till Sverige som ingår i urvalet.

⁸⁰ Första observerade tillståndstyp används för att definiera tillståndstyp

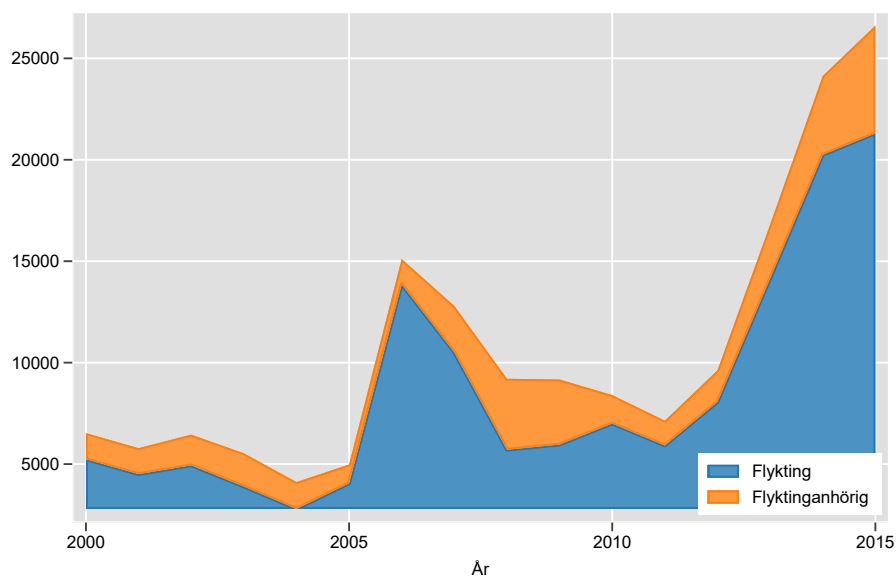
⁸¹ Ett fåtal individer invandrar flera år efter fattat beslut.

Tabell A 1 Studiepopulationen

	Medelvärde	Standardavvikelse
Ålder vid invandring	32,90	8,64
Kön (man=1)	0,55	0,50
Gift	0,66	0,47
Barn 0–17 år i hushållet	0,52	0,50
Konventionsflyktingar	0,20	0,40
Skyddsbehövande	0,41	0,49
Synnerligen ömmande omständigheter	0,14	0,34
Tillstånd enligt tillfällig lag	0,05	0,23
Flyktinganhöriga	0,20	0,40
Mellanöstern & Nordafrika	0,29	0,46
Afrikas horn	0,23	0,42
Övriga länder	0,47	0,50
Utbildning saknas	0,09	0,29
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	0,27	0,44
Förgymnasial utbildning 9 år	0,11	0,31
Gymnasial utbildning	0,21	0,41
Eftergymnasial utbildning kortare än två år	0,04	0,20
Eftergymnasial utbildning två år eller längre	0,27	0,44
Forskarutbildning	0,01	0,07
Antal individer		172 634

Not.: De tidsvariernade egenskaperna är mätta året efter invandringen, det vill säga det första helåret efter invandring.

Figur A 1 Invandringar till Sverige och fördelningen av flyktingar och anhöriga i urvalet

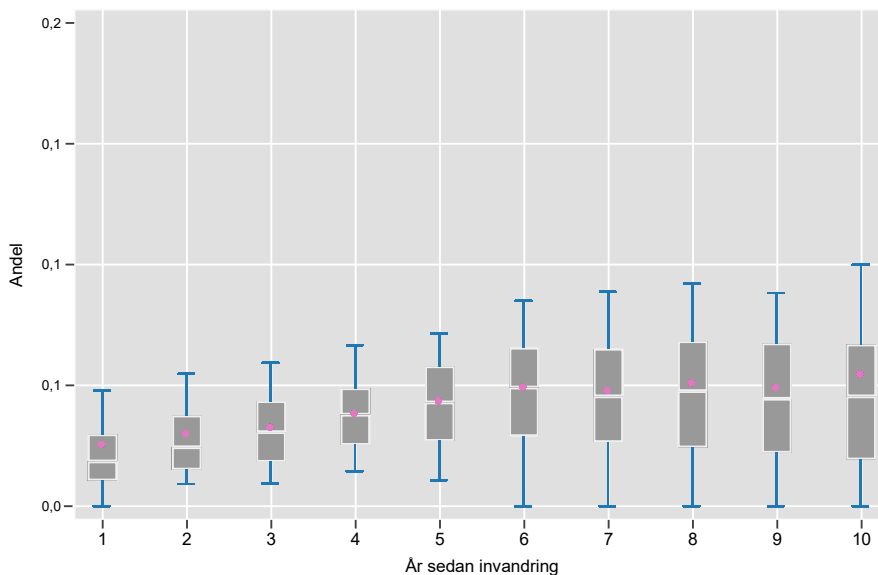


Not.: Gruppen flyktingar innefattar konventionsflyktingar, skyddsbehövande, personer med synnerligen ömmande omständigheter och tillstånd enligt tillfällig lag. Urvalet innefattar personer som var 20–54 år vid invandringstillfället 2000–2015 (urvalet diskuteras ovan).

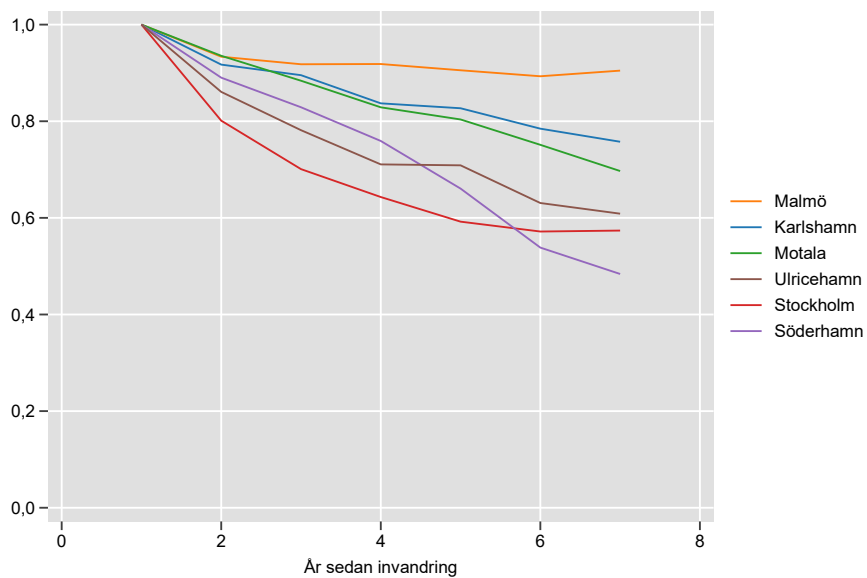
När vi studerar förekomsten av kommunala arbetsmarknadsinsatser använder vi den kommundatabas som beskrivs i Forslund m.fl. (2019). Databasen innehåller uppgifter om inskrivningar och insatser organiserade av kommunala arbetsmarknadsenheter. Det insamlade materialet är inte heltäckande, kommunerna bidrog med uppgifter på frivillig basis vilket innebär att långt ifrån alla kommuner kom att lämna ut uppgifter. Totalt sett ingår uppgifter från 120 kommuner vilket innefattar cirka 60 procent av Sveriges befolkning. De utvalda kommunerna som vi fokuserar på i analysen är inte att betrakta som representativa för Sveriges kommuner utan snarare som exempel på hur kommunerna arbetar med flykting- och anhöriggruppen. Uppgifterna i denna databas har länkats till de registerdata från SCB som beskrivs ovan.

Bilaga 2: Kompletterande beskrivningar

Figur A 2 Fördelning av kommuner utifrån andelen flyktingar och flyktinganhöriga som saknar inkomster från arbete eller egenföretagande och ersättningar över tid sedan invandring



Figur A 3 Andelen flykting- och anhöriginvandrare som fortsatt bor kvar i respektive kommun med uppgifter från Arbetsmarknadsenheterna.



Bilaga 3: Litteratursökning

Litteratursökningen för forskningsöversikten har gjorts på olika sätt för genomgången av svensk respektive internationell forskning om effekter av insatser för att främja arbetsmarknadsintegration av flyktingar och flyktinganhöriga.

När det gäller den svenska forskningen hade vi redan i utgångsläget en god bild av befintlig forskning och relevanta översikter (av vilka vi själva varit med och författat flera). Vi har därför i huvudsak kontrollerat via referenslistorna i de av oss kända studierna om vi har missat något väsentligt.

När det gäller den internationella forskningen har vi, för studier från perioden fram till strax efter 2010 framför allt utnyttjat fem översikter för att identifiera den relevanta forskningen och insatsernas effekter enligt dessa litet äldre studier (Bilgil, 2015; Butschek & Walter, 2014; González Garibay och De Cuyper, 2013; Nekby, 2008 och Rinne, 2013).⁸² Nyare översikter finns i Andersson Joona (2019), Djuve & Kavli (2018), Hangartner & Sarvimäki (2017), Martin m.fl. (2016), Ruiz & Vargas-Silva (2021), Arendt m.fl. (2022) samt Kiviholma och Karhunen (2022).

För studier från senare år använder vi Google och Google Scholar och har (efter visst experimenterande) sökt på frasen ”causal impact of integration policies for refugees” med och utan citattecken. Det förra gav ett mycket litet antal träffar, medan det senare gav ett mycket stort antal. Sökandet begränsades då bakåt i tiden till 2015. I första hand försökte vi identifiera översikter (se ovan) för att kunna utnyttja dem och referenslistor i dem. De artiklar som identifierades undersöktes sedan för att fastställa om de faktiskt skattade kausala effekter av insatser för målgruppen på ett trovärdigt sätt. I den processen undersöktes först ”abstract” och allt som inte handlade om skattning av kausala effekter uteslöts. Därefter undersökte vi om artiklarna hade ambitionen att skatta effekter med användande av en kontrollgrupp som skulle kunna ge en trovärdigt identifierad effektskattning. Vi begränsade inte sökningen till artiklar i refereegranskade tidskrifter, utan inkluderade också publiceringar i rapportserier och av organisationer som exempelvis OECD. När det gäller dessa skrifter har vi naturligtvis själva fått göra en grov värdering av studiernas kvalitet.

Vi använder även referenslistor i dessa studier för att identifiera eventuell ytterligare relevant litteratur.

⁸²Butschek & Walter (2014) är en metastudie, medan de fyra andra översiktarna är mer traditionella litteraturgenomgångar.

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