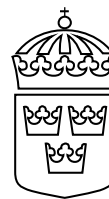


Regeringens skrivelse

2015/16:58



Riksrevisionens rapport om statens insatser för etablering av nyanlända

Skr.
2015/16:58

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 3 december 2015

Stefan Löfven

Ylva Johansson
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har i nio granskningar undersökt om statens insatser är effektiva för att främja etableringen av nyanlända invandrare.

Riksrevisionens övergripande slutsats som presenteras i slutrapporten är att statens insatser inte är tillräckligt effektiva och att det krävs förändringar inom såväl integrationsområdet som angränsande politikområden.

Regeringen delar i huvudsak Riksrevisionens övergripande slutsatser och bedömningar och har inlett ett omfattande utvecklingsarbete som syftar till hållbart mottagande av nyanlända i hela landet och snabbare etablering i arbets- och samhällslivet. Inriktningen på reformarbetet redovisas i budgetpropositionen för 2016.

Mot bakgrund av att antalet personer som sökt asyl i Sverige ökat kraftigt efter att budgetpropositionen lämnats till riksdagen har regeringen också tillsammans med Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna enats kring ytterligare nödvändiga insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända.

Riksrevisionens granskning är ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med att utveckla och anpassa etableringsuppdraget. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens granskningsrapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Metod och genomförande	4
2.3	Granskningens resultat	5
2.4	Rekommendationer	7
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	9
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 december 2015	175

1 Ärendet och dess beredning

Den 2 juli 2015 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? (RiR 2015:17), se *bilaga*. Arbetsförmedlingen har lämnat synpunkter på Riksrevisionens rekommendationer. Med anledning av rapporten överlämnar regeringen denna skrivelse.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrund

Riksrevisionens granskningsstrategi Etablering och integration inleddes 2011 och avslutades sommaren 2015 genom slutrapporten Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? (RiR 2015:17). Utöver slutrapporten har strategin omfattat nio separata granskningar inom området. Slutrapporten bygger på de tidigare granskningarna men det empiriska underlaget har uppdaterats och kompletterats. Syftet med slutrapporten är att utveckla de viktigaste generella slutsatserna från de individuella granskningarna och presentera en analys på systemnivå.

Som bakgrund till rapporten anger Riksrevisionen att den demografiska utvecklingen i Sverige kommer att ställa betydande krav på ett ökat arbetskraftsutbud om nuvarande ekonomiska standard ska upprätthållas. Arbetsförmedlingens prognoser visar att utrikes födda utgör ett nödvändigt tillskott på arbetsmarknaden för att Sverige ska klara sin framtida försörjning. Samtidigt noterar Riksrevisionen att den kraftigt ökande flyktinginvandringen under senare år har inneburit stora utmaningar på befintliga system för mottagande och etablering. Denna utveckling tillsammans med brister i arbetsmarknadsetableringen för utrikes födda har rest frågor om effektiviteten i statens insatser samt olika aktörers ansvarstagande. Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att statens insatser för etablering och integration är dubbelt viktiga. Om insatserna fungerar väl kan de utgöra en viktig pusselbit för att hantera den demografiska utmaning som Sverige står inför. Om de däremot inte fungerar riskeras en utveckling med lägre tillväxt och ett ökat utanförskap med de sociala påfrestningar som detta för med sig. Mot denna bakgrund har det inom granskningsstrategin varit viktigt att närmare följa implementeringen av den etableringsreform som infördes i december 2010 och som syftade till att underlätta och påskynda nyanländas inträde på arbetsmarknaden och i samhällslivet.

2.2 Metod och genomförande

Den centrala frågeställningen för Riksrevisionens granskningsstrategi lyder: Är statens insatser effektiva för att undanröja hinder och skapa förutsättningar för en snabb och ändamålsenlig etablering? Den övergripande frågeställningen har brutits ned i följande tre delfrågor:

- Är mottagandet tillräckligt flexibelt och robust för att effektivt kunna hantera den varierande flyktinginvandringen?
- Har staten skapat förutsättningar för en effektiv verksamhet och samverkan mellan berörda aktörer?
- Är de statligt reglerade etableringsinsatserna ändamålsenliga och effektiva för att främja nyanländas etablering på arbetsmarknaden?

Slutrapporten avser i huvudsak statliga insatser för vuxna nyanlända flyktingar, andra skyddsbehövande och vissa av deras anhöriga i åldersgruppen 20–64 år som har fått uppehållstillstånd i Sverige. Även vissa insatser under asylperioden ingår. Enstaka granskningar inom ramen för strategin har avsett insatser som kan bli aktuella först efter det att etableringsperioden upphört. Granskningsstrategin har omfattat tidsperioden från december 2010 fram till sommaren 2015.

I granskningen har Riksrevisionen använt etableringsreformens övergripande syften och mål som utgångspunkt för att bedöma statens insatser. Enligt lag (2010:197) om etableringsinsatser för nyanlända invandrare (Etableringslagen) är syftet att underlätta och påskynda den aktuella målgruppens etablering i arbets- och samhällslivet. Riksrevisionen noterar också att regeringen i propositionen Nyanlända invandras arbetsmarknadsetablering – egenmakt med professionellt stöd (prop. 2009/10:60) betonar ökad egenmakt och valfrihet. Reformen förväntades även innebära ett bättre tillvaratagande av individens kompetens. Ytterligare ett syfte med reformen var en tydligare ansvarsfördelning där Arbetsförmedlingen gavs rollen att samordna och vara stödjande och pådrivande gentemot övriga parter. Riksrevisionen noterar regeringens bedömning i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) om att grunden för etableringsuppdraget ligger fast, men att det är uppenbart att delar av uppdraget inte fungerar tillfredsställande.

Slutgranskningen bygger på de nio granskningar som tidigare genomförts inom strategin Etablering och integration. Med utgångspunkt i dessa granskningar och strategins övergripande frågeställning har ett antal problemområden tagits fram. Riksrevisionen har sedan fortsatt analysera dessa problemområden och tillfört ny empiri. Inom ramen för granskningen har intervjuer genomförts vid Regeringskansliet samt med företrädare för Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och länsstyrelserna. Intervjuer har även genomförts med representanter för kommuner, arbetsgivare, utförare av upphandlade tjänster, nyanlända samt olika organisationer. Därutöver har dokument- och litteraturstudier samt vissa statistiska bearbetningar genomförts. Som ett underlag för Riksrevisionens analys har konsultföretaget Sweco genomfört tre separata uppdrag. Det första uppdraget avser en genomgång och analys av lyckade projekt inom etableringsområdet. Det andra uppdraget avser en analys och förslag till komplettering av Statistiska centralbyråns mätt

för etablering. Det tredje uppdraget avser en analys av etablering i förhållande till kommunplaceringens geografi. Skr. 2015/16:58

2.3 Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens insatser inte är tillräckligt effektiva och att det krävs förändringar inom såväl integrationsområdet som angränsande politikområden.

Det krävs förändringar inom angränsande politikområden

Riksrevisionen konstaterar att många faktorer som påverkar utfallet inom etableringsuppdraget ligger inom andra politikområden än integrationspolitiken. Framför allt är bostadsbristen en starkt begränsande faktor. De nyanländas etablering går generellt sett snabbare i storstadskommuner men det är också där som bostadsbristen är som mest kännbar. Ett annat nyckelområde är utbildning. Många nyanlända är unga men har en otillräcklig skolunderbyggnad i förhållande till vad som krävs på dagens svenska arbetsmarknad. Riksrevisionen anger att detta ställer krav på utbildningsväsendet samt systemen för studiefinansiering. Det aktualiserar också frågor om arbetsmarknadens funktionssätt samt eventuella trösklar som kan försvåra inträdet för nyanlända. Inte minst mot bakgrund av de ökande kostnaderna för migration och integration i statsbudgeten finns det anledning att se över om statens samlade resurser fördelas effektivt mellan olika insatser och politikområden för att underlätta de nyanländas etablering. Tidiga och väl anpassade insatser kan få stor effekt på etableringsprocessen.

Fortsätt att utveckla mottagande och etablering

Riksrevisionen menar att mottagandet av asylsökande och nyanlända är ett nationellt åtagande där staten bör ta ett tydligare ansvar. Enligt Riksrevisionens uppfattning är det inte rimligt att utfallet i så hög grad är beroende av enskilda kommuners vilja till ansvarstagande. När det gäller etableringsinsatserna finns det också ett betydande förbättringsutrymme. Riksrevisionen bedömer att lösningen på problemen inte finns i att genomföra någon större reform eller att i grunden omorganisera etableringsuppdraget. Tvärtom anges att förutsägbarhet och stabilitet troligen är viktiga framgångsfaktorer att bygga vidare på. Samarbetet mellan stat och kommun måste dock förbättras. En viktig förutsättning för detta är enligt Riksrevisionens mening att Arbetsförmedlingen ges ett större handlingsutrymme att agera utifrån varierande lokala förutsättningar.

Ett bättre mottagande

Riksrevisionen bedömer att mottagandet av asylsökande och nyanlända inte har varit tillräckligt flexibelt för att ta hand om det ökande antalet flyktingar på ett effektivt sätt. Handläggningstiderna för asylärenden har ökat samtidigt som det är få asylsökande som deltar i etableringsförberedande insatser. Efter beviljat uppehållstillstånd får många nyanlända vänta en längre tid på att bli mottagna i en kommun. Av den

analys som konsultföretaget Sweco genomfört för Riksrevisionens räkning framgår att sysselsättningsökningen under senare år varit starkt koncentrerad till storstäder och kommuner i närheten av en större stad. Samtidigt framgår att dessa kommuner relativt sett tar emot allt färre nyanlända medan exempelvis landsbygdskommuner tar emot allt fler. Med hjälp av räkneexempel visar Sweco att de nyanländas etablering skulle förbättras om kommuner med god sysselsättningstillväxt i större utsträckning ökade sin andel av kommunmottagandet. Det nuvarande systemet med läns- och kommunal är enligt Riksrevisionens mening inte ändamålsenligt som planeringsinstrument för statens nationella åtagande för de nyanländas bosättning. Enligt Riksrevisionen är det också viktigt att staten tar sitt övergripande ansvar för landets flyktingmottagande och överväger vilken ersättningsmodell som bäst kompenserar de kommuner som har ett högt mottagande av nyanlända och samtidigt stimulerar möjligheterna till etablering.

Röd tråd och progression i etableringsinsatserna

För att nyanlända ska komma närmare jobb eller reguljära studier under de två år som etableringsperioden pågår förutsätts enligt Riksrevisionen att insatserna är meningsfulla och planmässigt följer på varandra. En iakttagelse är emellertid att det finns brister när det gäller hur väl insatserna är anpassade till de nyanländas behov. Anordnare har ofta svårt att samordna sina aktiviteter så att nyanlända kan delta i parallella insatser, till exempel utbildning i svenska för invandrare (sfi) och arbetspraktik. Vidare får de nyanlända huvudsakligen förberedande insatser och endast i mindre omfattning arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik eller arbetsträning med handledare. Många nyanlända får heller inte del av den samhällsorientering som kommunerna är skyldiga att erbjuda och möjligheten att delta i målgruppsanpassad eller yrkesinriktad sfi varierar mellan olika län och kommuner. Trots att många nyanlända har kort utbildning är det mycket få nyanlända som deltar i den kommunala vuxenutbildningen.

Riksrevisionen menar att för högutbildade krävs åtgärder tidigt i processen för att bedöma och vid behov komplettera deras utländska utbildning så att den blir användbar på den svenska arbetsmarknaden. Av Riksrevisionens granskningar framgår emellertid att ledtiderna för detta är långa. För kvalificerade yrken kan även små förkortningar av ledtiden innebära betydande vinster för samhället som helhet, för individerna och för de offentliga finanserna. Riksrevisionen bedömer att validering av yrkeskompetens i många fall kan vara en effektiv insats men att insatsen alltför ofta är kraftigt underutnyttjad, och att det finns ett fortsatt behov av en mer utvecklad och branschpassad validering. Trots att etableringsreformen skulle öka förutsättningarna för kvinnors deltagande i arbetsmarknadsrelaterade insatser har inte detta åstadkommit i någon större utsträckning.

Tydligare ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer

Riksrevisionens granskningar visar att ansvarsfördelning och samverkan behöver förbättras. Det finns stora lokala variationer i hur väl samverkan fungerar. Riksrevisionen menar att samverkan i många fall har försvårats

genom att Arbetsförmedlingen inte kunnat delta i önskvärd utsträckning på grund av bland annat tids- och resursbrist. Kommunerna, som även efter reformen har en viktig roll för de nyanländas etablering, har olika förutsättningar och engagemang när det gäller att ta sig an uppgiften. För att etableringsuppdraget ska kunna underlätta och påskynda nyanländas etablering krävs att nyanlända och deras anhöriga får en stabil social situation. Här menar emellertid Riksrevisionen att det finns en oklarhet vad gäller ansvaret. Många kommuner uppger att de tar ett stort ansvar för det sociala stödet samtidigt som det inte är alldeles uppenbart vad man egentligen menar ingår i begreppet. Även arbetsförmedlare får ägna en stor del av sin tid åt att hjälpa nyanlända med olika typer av frågor som rör den sociala situationen. Liknande problem finns när det gäller hälsofrågorna. Riksrevisionen noterar att landsting och regioner involveras i förhållandevis låg utsträckning och att det saknas ett genomgående hälsoperspektiv i insatserna. Enligt Riksrevisionen har detta försvårat och fördröjt etableringen för nyanlända med hälsoproblem.

2.4 Rekommendationer

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till regeringen.

- Pröva om de samlade statliga resurserna kan fördelas på ett effektivare sätt inom och mellan integrations-, arbetsmarknads- och utbildningsområdena för att underlätta och påskynda de nyanländas etablering.
- Skyndsamt överväga och vidta åtgärder för att minska bristen på bostäder, framför allt i kommuner med goda förutsättningar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden.
- I ökad utsträckning ta ett nationellt ansvar för landets flyktingmottagande. Möjligheterna till sysselsättning bör vara en viktig utgångspunkt. Regeringen bör se över såväl ansvar som former för hur asylsökande och nyanlända får hjälp med att ordna sitt boende.
- I sin aviserade översyn av ersättningssystemet till kommunerna, särskilt beakta att de kommuner som tar emot ett stort antal nyanlända i relation till sin befolkning har förutsättningar att klara av sina åtaganden.
- Ge berörda myndigheter, företrädesvis Skatteverket och Boverket, i uppdrag att utreda boendesituationen för nyanlända med fokus på trångboddhet och folkbokföring. I uppdraget bör ingå att belysa hur omfattande problemet med trångboddhet är bland nyanlända samt att bedöma boendestatistikens kvalitet.
- Aktivt verka för att öka de nyanländas deltagande i den reguljära vuxenutbildningen. Därtill bör regeringen genomföra åtgärder som bidrar till att arbetssökande med kort utbildning i jobb- och utvecklingsgarantin fullgör grundskole- och gymnasieutbildning inom ramen för kommunal vuxenutbildning.
- Uppdra åt Arbetsförmedlingen att utforma en bred strategi för hur myndigheten på ett effektivt sätt ska tillhandahålla de tjänster som krävs inom ramen för etableringsuppdraget. En central del av upp-

draget bör vara att slutföra det arbete som inletts för att stärka myndighetens upphandlingsverksamhet. Uppdraget bör även omfatta att närmare undersöka möjligheten att involvera landets kommuner som leverantörer inom etableringsuppdraget. I strategin bör också ingå en analys av under vilka omständigheter egen regi kan vara att föredra framför upphandling.

- Mer aktivt än i dag verka för ett bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och arbetsgivare. I samband med detta bör regeringen överväga hur länsstyrelsernas nuvarande roll kan stärkas och utvecklas.
- Analysera hur behovet av socialt stöd hos de nyanlända ska tillgodoses samt förtydliga ansvaret mellan olika aktörer för att stödja nyanlända i praktiska frågor relaterade till hur de ordnar sitt liv i Sverige.
- Stimulera landsting och regioner att aktivt medverka inom ramen för etableringsuppdraget. Syftet bör vara att i ett tidigare skede kunna upptäcka eventuella behov av hälso- och sjukvård som annars skulle riskera att försena etableringen samt skapa en bättre samverkan mellan hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och berörda kommuner.

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen.

- Göra en översyn av de samlade åtgärder och insatser som erbjuds nyanlända inom etableringsuppdraget. Syftet med översynen bör vara att skapa ett mer individanpassat och kvalitativt serviceutbud som bättre förmår tillvarata och utveckla nyanländas kompetens och rusta för en senare arbetsmarknadsetablering.
- Verka för ett systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte inom myndigheten när det gäller att främja framgångsrik etablering av nyanlända. Inriktningen på ett sådant arbete kan exempelvis vara att identifiera framgångsrika vägar och projekt samt goda exempel för individer med olika typer av bakgrund, förutsättningar och målsättningar.
- Vidareutveckla arbetet med arbetsgivarkontakter. Ett sätt att göra detta kan vara att i större utsträckning tillhandahålla branschansvariga kontaktpersoner på Arbetsförmedlingen i syfte att förbättra samarbetet med såväl offentliga som privata arbetsgivare.
- Aktivt verka för att öka utrikes födda kvinnors deltagande i arbetsmarknadsrelaterade insatser utifrån arbetsmarknadens behov.

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till Migrationsverket.

- Säkerställa att personer som har beviljats uppehållstillstånd men som fortfarande är inskrivna i mottagningssystemet i väntan på kommunplacering erbjuds åtminstone en miniminivå av etableringsförberedande insatser. Fler inskrivna än i dag bör få samhälls-

information samt erbjudas möjlighet till undervisning i svenska, praktik eller arbete. Skr. 2015/16:58

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendation till länsstyrelserna.

- Genom sina samordningsinsatser verka för att fler kommuner erbjuder målgruppsanpassad och yrkesinriktad sfi.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens insatser inte är tillräckligt effektiva och att det krävs förändringar inom såväl integrationsområdet som angränsande politikområden.

Riksrevisionen bedömer att den demografiska utvecklingen med åldrande befolkning i Sverige kommer att ställa betydande krav på ett ökat arbetskraftsutbud om nuvarande ekonomiska standard ska upprätthållas. Samtidigt noteras att den ökade flyktinginvandringen har inneburit stora utmaningar på system för mottagande och etablering. Riksrevisionen konstaterar sammanfattningsvis att statens insatser för etablering och integration är dubbelt viktiga. Om insatserna fungerar väl kan de ge ett viktigt bidrag i hanteringen av den demografiska utmaningen, men om de inte fungerar riskeras en utveckling med lägre tillväxt, ökat utanförskap och sociala påfrestningar. Mot bakgrund av bristande matchning på arbetsmarknaden och svag arbetsmarknads-etablering, särskilt för nyanlända med kort utbildning, reser Riksrevisionen frågor om effektiviteten i statens insatser och olika aktörers ansvarstagande.

Regeringen delar i huvudsak Riksrevisionens övergripande slutsatser och bedömningar om invandringens långsiktiga möjligheter och kortsiktiga utmaningar för integrationspolitiken och andra områden. I 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100) belyser regeringen invandringens betydelse för den demografiska utvecklingen och analyserar utmaningar för sysselsättningspolitiken. Även i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:01, UO 13) anger regeringen att den snabbt växande befolkningen till följd av ökad invandring innebär stora möjligheter för Sverige och kan bidra till en växande och dynamisk ekonomi. Regeringen konstaterar att det demografiska tryck på de offentliga finanserna som orsakas av en åldrande befolkning och som prognosticerades redan för tjugo år sedan nu är här. De senaste befolkningsprognoserna tyder dock på att försörjningsbördan kan lättas om invandringens potential tas till vara. Regeringen bedömer att befolkningstillväxten till följd av invandringen på längre sikt innebär fler sysselsatta och en starkare ekonomisk utveckling, men inledningsvis kan leda till högre arbetslöshet. Regeringens uppfattning är att det krävs en bred uppsättning av åtgärder inom bl.a. utbildnings- och arbetsmarknadspolitik för att underlätta och påskynda etableringen av

nyanlända kvinnor och män. För att uppnå ambitionen att fler nyanlända ska komma i arbete eller utbildning under etableringstiden krävs det även bl.a. fler bostäder.

I likhet med Riksrevisionen konstaterar regeringen att väntetiderna för nyanlända kvinnor och män att bli kommunmottagna har ökat påtagligt. Regeringen anser att alla kommuner måste ta ansvar för flyktingmottagandet. Detta bör ske utifrån kommuners förutsättningar vad gäller arbetsmarknad, befolkningsstorlek och annat mottagande. Regeringen bedömer också att kommunernas möjligheter att ta emot nyanlända och ge praktisk hjälp och stöd i anslutning till det bör förbättras. Även länsstyrelserna har en viktig roll i mottagandet av nyanlända och i bosättningsarbetet. Sammantaget delar regeringen Riksrevisionens bedömningar om att staten bör ta ett tydligare ansvar för flyktingmottagandet, och att det inte är rimligt att utfallet i så hög grad är beroende av enskilda kommuners vilja till ansvarstagande.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning om att etableringsinsatserna behöver effektiviseras och bättre anpassas till individuella behov, och att det ofta saknas en röd tråd i de insatser som kvinnor och män får ta del av under etableringstiden. Detsamma gäller bedömningen vad gäller tydligare ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer. Regeringen delar också bedömningen att det är få som studerar inom vuxenutbildningen inom ramen för sin etableringsplan. Regeringen uppmärksammar i budgetpropositionen för 2016 att fler nyanlända har arbete inom ramen för etableringsplanerna och att arbetsmarknads-perspektivet i etableringen därigenom har stärkts något. Etableringstiden är dock alltjämt för lång, i synnerhet för kvinnor, och många nyanlända och andra utrikes födda har jobb under sin kompetensnivå. Det är fortfarande en betydligt lägre andel kvinnor än män som tar del av arbetsmarknadsinsatser och som lämnar etableringsuppdraget för arbete. För att kunna korta etableringstiden anser regeringen att etableringsinsatserna måste bedrivas med hög kvalitet och fortsätta anpassas efter individers olika förutsättningar och behov. Det finns ett behov av att ytterligare öka arbetsmarknadsanknytningen i insatserna och inslagen av reguljär utbildning i etableringsplanerna. Samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommuner behöver utvecklas för att skapa bättre förutsättningar för lokalt och regionalt anpassade lösningar. För att etableringen inte ska försenas är det fortsatt viktigt att eventuell ohälsa uppmärksammas i ett tidigt skede i etableringsprocessen.

Flera uppföljningar av etableringslotsarna, bl.a. Riksrevisionens granskning (RiR 2014:14), visar på allvarliga brister i systemet. Regeringen bedömer att systemet inte fungerar som det var avsett och att det inte är en effektiv insats.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2015/16:58

Regeringen har i och med 2015 års vårproposition inlett ett omfattande utvecklingsarbete som syftar till hållbart mottagande av nyanlända kvinnor och män i hela landet och snabbare etablering i arbets- och samhällslivet. Detta arbete fortsätter. Inriktningen av reformarbetet redovisas i budgetpropositionen för 2016.

Mot bakgrund av att antalet personer som sökt asyl i Sverige ökat kraftigt efter att budgetpropositionen lämnats till riksdagen har regeringen också tillsammans med Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna enats kring ytterligare nödvändiga insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända.

Regeringen anser att staten bör ta ett större ansvar för mottagandet av nyanlända, och att alla kommuner bör bidra. Regeringen ser inte övervägande behov att i grunden omorganisera etableringsuppdraget, men däremot behövs utrymme för en ökad flexibilitet och effektivitet i uppdraget.

Förändringar inom angränsande politikområden

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen bör pröva om de samlade resurserna kan fördelas på ett effektivare sätt mellan integrations-, arbetsmarknads- och utbildningsområdena. Regeringen påpekar att den statliga budgetprocessen innebär en återkommande prövning av hur resurser fördelas mellan olika områden. I budgetpropositionen för 2016 föreslår regeringen bl.a. att det ineffektiva systemet med etableringslotsar ska avskaffas, och medlen omdisponeras till andra ändamål inom etableringsuppdraget. Den 8 oktober 2015 beslutades regeringens proposition Avskaffande av systemet med etableringslotsar (prop. 2015/16:30). Omfattande reformer som bidrar till mottagande och etablering föreslås också inom bl.a. vuxenutbildning och bostadspolitik. Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 föreslagit satsningar om bl.a. stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande. En stats-sekreterargrupp för mottagande och etablering har upprättats i Regeringskansliet.

Mottagande och etablering

Riksrevisionen har lämnat ett antal konkreta rekommendationer till regeringen rörande ett bättre mottagande. Rekommendationerna rör bl.a. ökat nationellt ansvar för landets flyktningmottagande, beaktande av att de kommuner som tar emot ett stort antal nyanlända i relation till sin befolkning har förutsättningar att klara av sina åtaganden, samt uppdrag till myndigheter att utreda boendesituationen för nyanlända med fokus på trångboddhet och folkbokföring.

Regeringen har lämnat en proposition Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända (prop. 2015/16:54) till riksdagen avseende en ny lag som innebär att alla kommuner kan anvisas att ta emot nyanlända med uppehållstillstånd, för bosättning i kommunen. Mottagandet bör ske efter kommunens förutsättningar utifrån arbetsmarknad, befolknings-

storlek och mottagande av t.ex. asylsökande eller egenbosatta. Regeringen beslutade den 5 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. I översynen ingår även att förbättra systemet för ersättning till kommuner och lands-ting. I syfte att få ytterligare underlag i arbetet gav regeringen i december 2014 Boverket i uppdrag att analysera boendesituationen för asylsökande och nyanlända i s.k. eget boende, framför allt avseende trångboddhet och barnfamiljers situation. Boverket inkom den 3 november 2015 med en rapport som för närvarande bereds inom Regeringskansliet (A2015/02851/I).

Röd tråd och progression i etableringsinsatserna

Vidare har Riksrevisionen lämnat rekommendationer till regeringen, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och länsstyrelserna rörande röd tråd och progression i etableringsinsatserna. Rekommendationerna till regeringen avser bl.a. ökat deltagande i reguljär vuxenutbildning och utveckling av Arbetsförmedlingens tillhandahållande och upphandling av tjänster. Till Arbetsförmedlingen rekommenderar Riksrevisionen en översyn av de samlade åtgärder och insatser som erbjuds nyanlända, utveckling av ett systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte för etablering av nyanlända, vidareutveckling av arbetet med arbetsgivar-kontakter samt erbjudande av fler arbetsmarknadsrelaterade insatser som i tillräcklig utsträckning är anpassade efter utrikes födda kvinnors förut-sättningar och arbetsmarknadens behov.

Arbetsförmedlingen har en central roll för att uppnå regeringens mål om en snabbare etablering av nyanlända kvinnor och män på arbetsmarknaden. Den detaljreglering som finns inom etablerings-uppdraget innebär dock att det många gånger inte är möjligt att anpassa insatserna i takt med att förutsättningar och behov ändras. Regeringen avser därför att se över regelsystemet i syfte att minska onödiga administrativa bördor och skapa förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet i uppdraget. Regeringen har också inlett ett arbete med att minska detaljstyrningen av myndigheten och förenkla det arbetsmarknadspolitiska regelverket generellt. Arbetsförmedlingen har sett behov av metodutveckling inom etableringsuppdraget och myndigheten har därför tagit fram en arbetsmodell för ett mer systematiskt och processinriktat arbetssätt.

Regeringen har förtydligat i Arbetsförmedlingens instruktion att verksamheten ska utformas så att den främjar jämställdhet och mångfald och motverkar en könsuppdelning på arbetsmarknaden. I regleringsbrevet för 2015 fick Arbetsförmedlingen även i uppdrag att redovisa en plan för hur myndigheten avser att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering i syfte att verksamheten ska bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Målet med myndighetens pågående arbete med jämställdhetsintegrering är att kvinnor och män ska ha tillgång till förmedlings- och programverksamheten på samma villkor. I samband med avskaffandet av etableringslotsar förs medel till Arbetsförmedlingen för att möjliggöra förstärkning av andra aktiviteter som underlättar och påskyndar den nyanländes etablering i arbetslivet. Därtill har Arbetsförmedlingen inlett ett långsiktigt förnyelsearbete som bl.a. omfattar

utveckling av de tjänster som erbjuds till arbetsgivare och arbetssökande. Myndigheten har inrättat en ny yrkesroll kallat etableringsresurs som i sitt arbete kommer möta både arbetsgivare och arbetssökande. Alla dessa insatser medför samlat en betydande förbättring av myndighetens förutsättningar att tillhandahålla tjänster effektivt och anpassa utbudet efter lokala och regionala förutsättningar. Regeringen bedömer därför att det inte finns behov av ett särskilt uppdrag till Arbetsförmedlingen att utveckla en strategi för tillhandahållandet av tjänster.

Riksrevisionen rekommenderar att Migrationsverket bör säkerställa åtminstone en miniminivå av etableringsförberedande insatser för personer med uppehållstillstånd som ännu väntar på kommunplacering. För att kunna möta behovet av organiserad sysselsättning har regeringen föreslagit att Migrationsverkets förvaltningsanslag ökas med 30 miljoner kronor 2016 och 2017. Det innebär att Migrationsverket ska kunna bedriva sysselsättning för upp till 150 miljoner kronor årligen. Regeringen har även gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att under 2015 bedriva en pilotverksamhet för att utveckla arbetsmetoder som avser tidig fördjupad kartläggning av nyanlända invandrades kompetens och att synliggöra behov av lämpliga fortsatta insatser för dessa kvinnor och män. För att ytterligare bättre ta tillvara tiden från uppehållstillstånd fram till kommunbosättning föreslår regeringen att medel avsätts under 2016–2019 för tidiga insatser i anläggningsboende. Den satsning som gjordes i vårändringsbudgeten för 2015 med ytterligare medel för sfi för personer med uppehållstillstånd i anläggningsboende, bör också fortsätta under 2016–2019. Sedan sommaren 2015 genomförs även särskilda insatser för asylsökande och nyanlända kvinnor och män som bor på anläggningsboende. Medel har tillförts för studieförbundens insatser för att stärka de asylsökandes och nyanländas kunskaper i svenska och om samhället samt deras kontakter med och deltagande i samhällslivet. Regeringen anser att det är angeläget att även denna satsning kan fortsätta 2016–2019.

För länsstyrelserna rekommenderar Riksrevisionen att de genom sina samordningsinsatser bör verka för att fler kommuner erbjuder målgruppsanpassad och yrkesinriktad undervisning i svenska för nyanlända. Riksrevisionen rekommenderar även regeringen att aktivt verka för att öka de nyanländas deltagande i den reguljära vuxenutbildningen. Regeringen prioriterar utbildning för vuxna i ett nytt kunskapslyft. Till kunskapslyftet räknas även de satsningar som regeringen föreslår på yrkesvux för elever i sfi och svenska som andraspråk inom komvux och sårvux på grundläggande nivå. I budgetpropositionen för 2016 föreslår regeringen att komvux och yrkesvux tilldelas medel motsvarande 9 200 utbildningsplatser. Detta utöver de 10 000 platser på komvux och yrkesvux som redan har aviserats i vårändringsbudgeten för 2015. Regeringen avser även, enligt avisering i budgetpropositionen för 2016, att återkomma med förslag om en rätt till behörighetsgivande kurser inom komvux och återkommer om reformens närmare utformning.

Regeringen har presenterat flera ytterligare reformer som bidrar till progression och röd tråd i etableringsinsatserna. Regeringen har tillsammans med arbetsmarknadens parter, Arbetsförmedlingen och andra berörda myndigheter fört samtal om att skapa snabbare vägar, s.k. snabbspår, in på arbetsmarknaden för nyanlända som har utbildning eller yrkeserfarenhet som efterfrågas i Sverige. Arbetsmarknadens parter ges

möjlighet att ansöka om medel för t.ex. översättning av valideringsmodeller till andra språk än svenska. Medel avsätts även för förstärkta valideringsinsatser inom ramen för etableringsuppdraget. Arbetsförmedlingen ges också möjlighet att inom etableringsuppdraget erbjuda kortare kompletteringsutbildningar så att nyanlända kvinnor och män med motsvarande svensk högskoleutbildning snabbare kan matchas mot arbete på den svenska arbetsmarknaden. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2016 en ökning av platserna inom folkhögskolan och att möjligheterna för personer inom jobb- och utvecklingsgarantin som är äldre än 25 år att ta del av studiemotiverande kurser på folkhögskola ska fortsätta. Regeringen avser också att, för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin, införa en möjlighet att under sex månader deltidsstudera vid sidan av deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin, att förlänga möjligheten till studier i svenska för invandrare från sex till tolv månader, och att göra en satsning på yrkesinriktade kurser inom bristyrken på folkhögskola under perioden 2016–2019.

Tydligare ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer

Riksrevisionen har slutligen lämnat rekommendationer till regeringen rörande ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer. Bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och arbetsgivare liksom utveckling av länsstyrelsernas roll nämns särskilt. Riksrevisionen anger också att regeringen bör analysera hur behovet av stöd till nyanlända i praktiska och sociala frågor ska tillgodoses och att landsting och regioner bör stimuleras till aktiv medverkan i etableringsuppdraget avseende hälsofrågor.

Regeringen bedömer att samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver utvecklas för att skapa bättre förutsättningar för lokalt och regionalt anpassade lösningar. För unga nyanlända kan verksamheten som Delegationen för unga till arbete (dir 2014:157) genomför för att främja lokala överenskommelser om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner bidra till att utveckla förutsättningarna för lokalt anpassade lösningar. Regeringen har med i kraftträdande från den 1 augusti 2015 upphävt förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program som i viss mån begränsade möjligheterna för överenskommelser mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.

Avseende stöd till nyanlända kvinnor och män i praktiska och sociala frågor vill regeringen särskilt framhålla att alla myndigheter enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) har en serviceskyldighet som innebär att myndigheter ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Bland annat för att skapa bättre förutsättningar för kommuner att ge praktisk hjälp och stöd i anslutning till mottagande och bosättning av nyanlända aviserar regeringen i budgetpropositionen för 2016 att ersättningen till kommunerna höjs kraftigt från den 1 januari 2016. Schablonersättningen per nyanländ som mottas i en kommun fr.o.m. 1 januari 2016 höjs från 83 100 till 125 000 kronor för personer som inte fyllt 65 år. För personer över 65 år höjs ersättningen från 52 000 till 78 200 kronor.

Regeringen delar uppfattningen att eventuell ohälsa behöver uppmärksammas i ett tidigt skede i etableringsprocessen för att etableringen inte ska försenas. Även jämställdhetsaspekter på ohälsa i etableringsprocessen bör beaktas. Grunden i myndighetsansvaret i hälsofrågor återfinns i den generella regleringen 2 § i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Lagen föreskriver bl.a. att målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska också vara lättillgänglig.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och länsstyrelserna fick inför år 2012 i uppdrag av den dåvarande regeringen att, i samråd med SKL, utveckla och förbättra samverkan och samordning i etableringsprocessen för nyanlända. I detta arbete skulle myndigheterna särskilt beakta samverkan och samordning på lokal nivå. Mot bakgrund av regeringsuppdraget har myndigheterna och SKL tagit fram ett metodstöd för upprättandet av lokala överenskommelser om nyanländas etablering. I metodstödet hanteras ett antal frågor, bl.a. om etableringsaktiviteter, hälsa och jämställdhetsintegrering av etableringsuppdraget. Behovet av ytterligare åtgärder för att säkerställa att ohälsa uppmärksammas tidigt och att relevanta insatser finns tillgängliga behöver dock övervägas vidare.

Riksrevisionens granskning är ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med att utveckla och anpassa etableringsuppdraget. Regeringen förutsätter att berörda myndigheter tar tillvara på de synpunkter på myndigheternas arbete som Riksrevisionen har lämnat.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens granskningsrapport är slutbehandlad.



Nyanländas etablering

– är statens insatser effektiva?

RIR 2015:17



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 385 1

RIR 2015:17

FOTO: LINUS HALLGREN

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2015



RiR 2015:17

Nyanländas etablering

– är statens insatser effektiva?



Skr. 2015/16:58
Bilaga

NYANLÄNDAS ETABLERING – ÄR STATENS INSATSER EFFEKTIVA?

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-06-16

DNR: 31-2014-0342

RIR 2015:17

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?

Riksrevisionen har granskat om statens insatser varit effektiva för att undanröja hinder och skapa förutsättningar för en snabb och ändamålsenlig etablering av nyanlända. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Utbildningsdepartementet samt Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Migrationsverket har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Migrationsverket.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Leif Svensson* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Emil Plisch*, revisionsledare *Alica Selmanovic Monokrousos* och programansvarig *Anders Berg* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Leif Svensson

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Utbildningsdepartementet.

Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Migrationsverket.

Skr. 2015/16:58
Bilaga

NYANLÄNDAS ETABLERING – ÄR STATENS INSATSER EFFEKTIVA?

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	17
1.1 Bakgrund	17
1.2 Syfte och frågeställningar	19
1.3 Omfattning och avgränsningar	19
1.4 Bedömningsgrunder	21
1.5 Metod och genomförande	24
1.6 Disposition	25
2 Resultat och utmaningar för svensk integrationspolitik	27
2.1 Invandring och beviljade uppehållstillstånd	27
2.2 Arbetsmarknadsetablering för utrikes födda	28
2.3 Ett internationellt perspektiv	35
2.4 Sammanfattning	43
3 Mottagandet av asylsökande och nyanlända	45
3.1 Flödet genom systemet	45
3.2 Migrationsverkets mottagningssystem	46
3.3 Kommunmottagandet	52
3.4 Efter etableringsperioden	67
3.5 Sammanfattande iakttagelser	70
4 Statens styrning i ett systemperspektiv	73
4.1 Regeringens styrning och uppföljning	73
4.2 Arbetsförmedlingen och etableringsuppdraget	79
4.3 Migrationsverkets resursanvändning	85
4.4 Statsbidrag för flyktingmottagande	85
4.5 Samverkan mellan stat och kommun	87
4.6 Det civila samhällets roll i integrationsarbetet	90
4.7 Ansvaret för det sociala stödet är otydligt	92
4.8 Landstingen har ingen tydlig roll inom etableringen	93
4.9 Arbetsgivarnas roll	94
4.10 Sammanfattande iakttagelser	99

forts.

5	Etableringsinsatser	103
5.1	Individuell etableringsplan med anpassade insatser	103
5.2	Utbildning i svenska för invandrare (sfi)	106
5.3	Samhällsorientering	109
5.4	Utrikes födda kvinnor i arbetsförberedande åtgärder	111
5.5	Insatser för lågutbildade	113
5.6	Etablering av nyanlända akademiker	118
5.7	Validering av yrkeskompetens	121
5.8	Sammanfattande iakttagelser	123
6	Slutsatser och rekommendationer	125
6.1	Riksrevisionens övergripande slutsats	125
6.2	Ett bättre mottagande	129
6.3	Röd tråd och progression i etableringsinsatserna	132
6.4	Tydligare ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer	136
6.5	Riksrevisionens rekommendationer	139
	Intervjuförteckning	143
	Referenser	145

Övrigt material

I rapporten hänvisas till fyra bilagor (bilaga A–D). Bilagorna är inte en del av den beslutade rapporten utan en del av den dokumentation som rapporten är baserad på. Dessa bilagor finns att ladda ned från Riksrevisionens webbplats (www.riksrevisionen.se). Bilagorna kan också begäras från granskningens akt (dnr 31-2014-0342), genom att man kontaktar Riksrevisionens registrator.

- Bilaga A Sammanfattning av tidigare granskningar inom Riksrevisionens granskningsstrategi Etablering och integration
- Bilaga B Sweco: Etablering med projekt. Sex exempel på projekt som syftar till integration, etablering och språkutveckling..
- Bilaga C Sweco: Etableringsgrad.
- Bilaga D Sweco: Kommunplaceringens geografi.

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens insatser för nyanlända invandrades etablering. Den övergripande slutsatsen är att insatserna inte är tillräckligt effektiva och att det krävs förändringar inom såväl integrationsområdet som angränsande politikområden. Denna slutrapport sammanfattar och vidgar analysen från nio granskningar som publicerats 2011–2014 inom strategin *Etablering och integration*.

Granskningens bakgrund

Sverige rankas högt när det gäller invandrades formella möjligheter på arbetsmarknaden. Trots detta finns stora skillnader när det gäller sysselsättning och arbetslöshet mellan inrikes och utrikes födda, särskilt avseende kvinnor. Det tar 7–10 år från mottagande tills att hälften av de nyanlända är etablerade på arbetsmarknaden. För männen tar det 3–7 år medan det tar 9–11 år för kvinnorna.

Antalet asylsökande uppgick 2014 till drygt 81 000 personer, vilket innebar en ökning med 50 procent sedan 2013. Enligt Migrationsverkets prognoser kommer antalet asylsökande att ligga kvar på höga nivåer de närmaste åren. Den ökande flyktinginvandringen har medfört betydande påfrestningar på systemen för mottagande och etablering. Samtidigt står Sverige inför demografiska utmaningar där allt färre ska försörja allt fler. De nyanlända kan bli ett viktigt tillskott till arbetskraften men det förutsätter att de snabbt och ändamålsenligt kan etableras på arbetsmarknaden.

Genom Etableringsreformen, som trädde i kraft i december 2010, övertog Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret från kommunerna för de nyanländas etablering. Ett viktigt syfte var att öka fokuseringen på arbete och därmed påskynda de nyanländas etablering.

Riksrevisionen har granskat om statens insatser är effektiva för att undanröja hinder och skapa förutsättningar för en snabb och ändamålsenlig etablering för nyanlända invandrare. Utöver de nio granskningar som tidigare genomförts inom strategin bygger slutgranskningen på intervjuer med Regeringskansliet och berörda myndigheter. Intervjuer har även genomförts med kommuner, arbetsgivare, kompletterande aktörer, nyanlända samt olika organisationer. I underlaget ingår även tre rapporter från konsultföretaget Sweco som på Riksrevisionens uppdrag undersökt lyckade etableringsprojekt, befintliga etableringsmått samt kommunmottagandets geografi. Preliminära granskningsresultat har stämts av och diskuterats med ett urval forskare och praktiker.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens insatser inte är tillräckligt effektiva och att det krävs förändringar inom såväl integrationsområdet som angränsande politikområden.

Det krävs förändringar inom angränsande politikområden

Många faktorer som påverkar utfallet inom etableringsuppdraget ligger inom andra politikområden. Framför allt är bostadsbristen en starkt begränsande faktor. De nyanländas etablering går generellt sett snabbare i storstadskommuner men det är också där som bostadsbristen är som mest kännbar. Nästan alla storstadskommuner (90 procent) anger att de har bostadsbrist, vilket kan jämföras med cirka 40 procent för riket som helhet. Ett annat nyckelområde är utbildning. Många nyanlända är unga men har en otillräcklig skolunderbyggnad för vad som krävs på dagens svenska arbetsmarknad. Detta ställer krav på utbildningsväsendet samt systemen för studiefinansiering. Det aktualiserar också frågor om arbetsmarknadens funktionssätt samt eventuella trösklar som kan försvåra inträdet för nyanlända.

Statens direkta utgifter för migration och integration förväntas öka kraftigt de närmaste åren – från 15,1 miljarder kronor 2012 till 40,6 miljarder kronor 2016. Inte minst mot denna bakgrund finns det anledning att se över om statens samlade resurser fördelas effektivt mellan olika insatser och politikområden för att underlätta de nyanländas etablering. Tidiga och väl anpassade insatser kan få stor effekt på etableringsprocessen.

Fortsätt att utveckla mottagande och etablering

Mottagandet av asylsökande och nyanlända är ett nationellt åtagande där staten bör ta ett tydligare ansvar. Enligt Riksrevisionens mening är det inte rimligt att utfallet i så hög grad är beroende av enskilda kommuners vilja till ansvarstagande. När det gäller etableringsinsatserna finns det också ett betydande förbättringsutrymme. Här ligger emellertid inte lösningen på problemen i att genomföra någon större reform eller att i grunden omorganisera etableringsuppdraget. Tvärtom är troligen förutsägbarhet och stabilitet viktiga framgångsfaktorer att bygga vidare på. Samarbetet mellan stat och kommun måste dock förbättras. En viktig förutsättning för detta är enligt Riksrevisionens mening att Arbetsförmedlingen ges ett större handlingsutrymme att agera utifrån varierande lokala förutsättningar.

Ett bättre mottagande

Mottagandet av asylsökande och nyanlända har inte varit tillräckligt flexibelt för att ta hand om det ökande antalet flyktingar på ett effektivt sätt. De genomsnittliga handläggningstiderna för asylärenden ökade med över 30 procent från 108 dagar 2012 till 142 dagar 2014. Samtidigt är det få asylsökande som deltar i etableringsförberedande insatser. Efter beviljat uppehållstillstånd får många nyanlända (drygt 11 000 i december 2014) vänta en längre tid på att bli mottagna i en kommun. Under tiden kan inte

etableringsinsatserna starta och många nyanlända upplever frustration över att inte komma igång med sin etablering.

En avgörande faktor för de nyanländas etablering är att de kommer till en kommun där sysselsättningen ökar. Av den analys som konsultföretaget Sweco genomfört för Riksrevisionens räkning framgår att sysselsättningsökningen under senare år varit starkt koncentrerad till storstäder och kommuner i närheten av en större stad. Dessa kommuner svarade för 85 procent av sysselsättningsökningen under perioden 2010–2013. Samtidigt framgår att dessa kommuner relativt sett tar emot allt färre nyanlända medan exempelvis landsbygdskommuner tar emot allt fler.

Med hjälp av räkneexempel visar Sweco att de nyanländas etablering skulle förbättras om kommuner med god sysselsättningstillväxt i ökad utsträckning ökade sin andel av kommunmottagandet.

Systemet med läns- och kommunal är enligt Riksrevisionens mening inte ändamålsenligt som planeringsinstrument för statens nationella åtagande för de nyanländas bosättning. Det har för svaga styreffekter och omfattar endast en begränsad del av kommunernas mottagande. Enligt Riksrevisionen är det också viktigt att staten tar sitt övergripande ansvar för landets flyktningmottagande och överväger vilken ersättningsmodell som bäst kompenserar de kommuner som har ett högt mottagande av nyanlända och samtidigt stimulerar möjligheterna till etablering.

Röd tråd och progression i etableringsinsatserna

De nyanlända bör på ett tydligt sätt komma närmare jobb eller reguljära studier under de två år som etableringsperioden pågår. Det förutsätter att insatserna är meningsfulla och planmässigt följer på varandra. En generell iakttagelse från Riksrevisionens granskningar är emellertid att det finns brister när det gäller hur väl insatserna är anpassade till de nyanländas behov. Anordnare har ofta svårt att samordna sina aktiviteter så att nyanlända kan delta i parallella insatser, till exempel sfi och arbetspraktik. Vidare får de nyanlända huvudsakligen förberedande insatser (70 procent) och endast i mindre omfattning arbetsmarknadsutbildning (7 procent), arbetspraktik (9 procent) eller arbetsträning med handledare (5 procent).

Många nyanlända får heller inte del av den samhällsorientering som kommunerna är skyldiga att erbjuda och möjligheten att delta i målgruppsanpassad eller yrkesinriktad sfi varierar mellan olika län och kommuner.

Drygt en tredjedel av de nyanlända har en förgymnasial utbildning som är kortare än nio år. Trots detta är det mycket få nyanlända som deltar i komvux (4 procent i december 2014).

För högutbildade krävs åtgärder tidigt i processen för att bedöma och vid behov komplettera deras utländska utbildning så att den blir användbar på den svenska arbetsmarknaden. Av Riksrevisionens granskningar framgår emellertid att ledtiderna

för detta är långa. För kvalificerade yrken kan även små förkortningar av ledtiden innebära betydande vinster för samhället som helhet, för individerna och för de offentliga finanserna. Validering av yrkeskompetens kan i många fall vara en effektiv insats men är alltför kraftigt underutnyttjad. Det finns ett fortsatt behov av en mer utvecklad och branschpassad validering.

Utrikes födda kvinnor har betydligt lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än utrikes födda män. Trots att etableringsreformen skulle öka förutsättningarna för kvinnors deltagande i arbetsmarknadsrelaterade insatser har inte detta kommit till stånd i någon större utsträckning.

Tydligare ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer

Statens åtagande spänner över flera utgiftsområden och genomförs av aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Riksrevisionens granskningar visar att ansvarsfördelning och samverkan behöver förbättras.

Det finns stora lokala variationer i hur väl samverkan fungerar. I många fall har samverkan försvärats genom att Arbetsförmedlingen inte kunnat delta i önskvärd utsträckning på grund av bland annat tids- och resursbrist. Kommunerna, som även efter reformen har en viktig roll för de nyanländas etablering, har olika förutsättningar och engagemang när det gäller att ta sig an uppgiften.

Etableringsreformens övergripande syfte är att underlätta och påskynda de nyanländas etablering. För att åstadkomma detta krävs att nyanlända och deras anhöriga får en stabil social situation. Här finns emellertid en oklarhet vad gäller ansvaret. Många kommuner uppger att de tar ett stort ansvar för det sociala stödet samtidigt som det inte är alldeles uppenbart vad man egentligen menar ingår i begreppet. Även arbetsförmedlare får ägna en stor del av sin tid åt att hjälpa nyanlända med olika typer av frågor som rör den sociala situationen.

Liknande problem finns när det gäller hälsofrågorna. Landsting och regioner involveras i förhållandevis låg utsträckning i insatserna för nyanlända och det saknas ett genomgående hälsoperspektiv på nyanländas etablering, vilket enligt Riksrevisionen har försvärats och fördröjt etableringen för nyanlända med hälsoproblem.

Riksrevisionens rekommendationer

Övergripande frågor

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör pröva om de samlade statliga resurserna kan fördelas på ett effektivare sätt inom och mellan integrations-, arbetsmarknads- och utbildningsområdena för att underlätta och påskynda de nyanländas etablering.

- Regeringen bör skyndsamt överväga och vidta åtgärder för att minska bristen på bostäder i framför allt kommuner med goda förutsättningar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Ett bättre mottagande

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör i ökad utsträckning ta ett nationellt ansvar för landets flyktingmottagande. Möjligheterna till sysselsättning bör därvid vara en viktig utgångspunkt. Regeringen bör se över såväl ansvar som former för hur asylsökande och nyanlända får hjälp med att ordna sitt boende.
- Regeringen bör, i sin aviserade översyn av ersättningsystemet till kommunerna, särskilt beakta att de kommuner som tar emot ett stort antal nyanlända i relation till sin befolkning har förutsättningar att klara av sina åtaganden.
- Regeringen bör ge berörda myndigheter, företrädesvis Skatteverket och Boverket, i uppdrag att utreda boendesituationen för nyanlända med fokus på trångboddhet och folkbokföring. I uppdraget bör ingå att belysa hur omfattande problemet med trångboddhet är bland nyanlända samt att bedöma boendestatistikens kvalitet.

Röd tråd och progression i etableringsinsatserna

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör aktivt verka för att öka de nyanländas deltagande i den reguljära vuxenutbildningen. Därtill bör regeringen genomföra åtgärder som bidrar till att arbetssökande med kort utbildning i jobb- och utvecklingsgarantin fullgör grundskole- och gymnasieutbildning inom ramen för kommunal vuxenutbildning.
- Regeringen bör uppdraga åt Arbetsförmedlingen att utforma en bred strategi för hur myndigheten på ett effektivt sätt ska tillhandahålla de tjänster som krävs inom ramen för etableringsuppdraget. En central del av uppdraget bör vara att slutföra det arbete som inletts för att stärka myndighetens upphandlingsverksamhet. Uppdraget bör även omfatta att närmare undersöka möjligheten att involvera landets kommuner som leverantörer inom etableringsuppdraget. I strategin bör också ingå en analys av under vilka omständigheter egen regi kan vara att föredra framför upphandling.

Rekommendationer till Arbetsförmedlingen

- Arbetsförmedlingen bör göra en översyn av de samlade åtgärder och insatser som erbjuds nyanlända inom etableringsuppdraget. Syftet med översynen bör vara att skapa ett mer individanpassat och kvalitativt serviceutbud som bättre förmår tillvarata och utveckla nyanländas kompetens och rusta för en senare arbetsmarknadsetablering.

- Arbetsförmedlingen bör verka för ett systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte inom myndigheten när det gäller att främja framgångsrik etablering av nyanlända. Inriktningen på ett sådant arbete kan exempelvis vara att identifiera framgångsrika vägar och projekt samt goda exempel för individer med olika typer av bakgrund, förutsättningar och målsättningar.
- Arbetsförmedlingen bör vidareutveckla arbetet med arbetsgivarkontakter. Ett sätt att göra detta kan vara att i större utsträckning tillhandahålla branschansvariga kontaktpersoner på Arbetsförmedlingen i syfte att förbättra samarbetet med såväl offentliga som privata arbetsgivare.
- Arbetsförmedlingen bör aktivt verka för att öka utrikes födda kvinnors deltagande i arbetsmarknadsrelaterade insatser utifrån arbetsmarknadens behov.

Rekommendationer till Migrationsverket

- Migrationsverket bör säkerställa att personer som har beviljats uppehållstillstånd men som fortfarande är inskrivna i mottagningssystemet i väntan på kommunplacering erbjuds åtminstone en miniminivå av etableringsförberedande insatser. Fler inskrivna än i dag bör få samhällsinformation samt erbjudas möjlighet till undervisning i svenska, praktik eller arbete.

Rekommendationer till länsstyrelserna

- Länsstyrelserna bör genom sina samordningsinsatser verka för att fler kommuner erbjuder målgruppsanpassad och yrkesinriktad utbildning i svenska för invandrare (sfi).

Tydligare ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör mer aktivt än i dag verka för ett bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och arbetsgivare. I samband med detta bör regeringen överväga hur länsstyrelsernas nuvarande roll kan stärkas och utvecklas.
- Regeringen bör analysera hur behovet av socialt stöd hos de nyanlända ska tillgodoses samt förtydliga ansvaret mellan olika aktörer för att stödja nyanlända i praktiska frågor relaterade till hur de ordnar sitt liv i Sverige.
- Regeringen bör stimulera landsting och regioner att aktivt medverka inom ramen för etableringsuppdraget. Syftet bör vara att i ett tidigare skede kunna upptäcka eventuella behov av hälso- och sjukvård som annars skulle riskera att försena etableringen samt skapa en bättre samverkan mellan hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och berörda kommuner.

FAKTA OM MOTTAGANDE OCH ETABLERING

Under 2014 sökte 81 300 personer asyl i Sverige. Det är en fördubbling jämfört med 2013 och nästan en tredubbling sedan 2011. Flest asylsökande 2014 kom från Syrien följt av Eritrea.

I slutet av 2014 var drygt 80 000 personer inskrivna i Migrationsverkets mottagningsystem. Av dessa hade drygt 11 000 personer beviljade uppehållstillstånd och väntade på att flytta till en kommun. Asylsökande kan antingen få hjälp av Migrationsverket med en plats i anläggningsboende (ABO) eller ordna eget boende (EBO). Om de får stanna i Sverige kan de få hjälp av Arbetsförmedlingen med att bli anvisade till en kommun som kan ta emot dem. Drygt 85 procent väljer dock att ordna eget boende efter uppehållstillstånd. Under 2014 togs sammanlagt 46 400 nyanlända emot i landets kommuner efter att de beviljats uppehållstillstånd.

Nyanlända i åldern 20–64 år med beviljade uppehållstillstånd omfattas sedan den 1 december 2010 av lagen (2010:197) om etablering av vissa nyanlända invandrare. Arbetsförmedlingen ska upprätta en etableringsplan med insatser för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i samhället och på arbetsmarknaden. Kommunerna ska erbjuda utbildning i svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering.

Vid utgången av december 2014 hade cirka 38 800 personer en pågående etableringsplan. Sedan lagen trädde i kraft har drygt 15 700 nyanlända med en etableringsplan lämnat etableringsuppdraget. Knappt var tredje person (29 procent) som lämnade etableringsuppdraget 2014 arbetade eller studerade 90 dagar efter utskrivning medan 5 procent hade ett arbete utan stöd. Ett år efter avslutad etableringsplan hade 9 procent ett arbete utan stöd.

Skr. 2015/16:58
Bilaga

NYANLÄNDAS ETABLERING – ÄR STATENS INSATSER EFFEKTIVA?

1 Inledning

Riksrevisionens granskningsstrategi *Etablering och integration* inleddes 2011 och avslutas sommaren 2015 genom denna slutrapport. Utöver slutrapporten omfattar strategin nio separata granskningar inom området.¹ Slutrapporten bygger på de tidigare granskningarna men det empiriska underlaget har uppdaterats och kompletterats. Syftet med slutrapporten är utveckla de viktigaste generella slutsatserna från de individuella granskningarna och presentera en analys på systemnivå.

1.1 Bakgrund

Den demografiska utvecklingen i Sverige kommer att ställa betydande krav på ett ökat arbetskraftsutbud om nuvarande ekonomiska standard ska upprätthållas. Prognoser visar att fram till 2035 väntas befolkningen i yrkesaktiv ålder (20–64 år) öka med 300 000 personer, varav utrikes födda beräknas stå för nästan hela denna ökning. Samtidigt förväntas antalet personer 65 år och äldre i befolkningen öka med cirka 670 000 personer. Detta innebär bland annat att det kommer att finnas ett behov av cirka 160 000 fler gymnasialt utbildade personer inom vård- och omsorgsykten.² Även efterfrågan på pedagogiskt utbildade samt gymnasialt yrkesutbildade inom teknik och industri förväntas öka kommande år.³ Arbetsförmedlingens prognoser visar att utrikes födda utgör ett nödvändigt tillskott på arbetsmarknaden för att Sverige

¹ Rapporterna finns tillgängliga på Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Där finns även Bilaga A som sammanfattar Riksrevisionens tidigare granskningar inom strategin *Etablering och integration*. Utöver slutrapporten ingår nedanstående granskningar i strategin. Riksrevisionen (2011:16) *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning*; Riksrevisionen (2012:3) *DO och diskrimineringsfrågorna*; Riksrevisionen (2012:23) *Början på något nytt – etableringsförberedande insatser för asylsökande*; Riksrevisionen (2012:26) *Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare effektiva för utrikes födda?*; Riksrevisionen (2013:17) *Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?*; Riksrevisionen (2014:3) *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet*; Riksrevisionen (2014:11) *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?*; Riksrevisionen (2014:14) *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*; Riksrevisionen (2014:15) *Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?*

² SCB (2014) *Trender och prognoser 2014 – befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*, s. 8.

³ *Ibid*, s. 7 ff.

ska klara sin framtida försörjning. Bedömningen är att det behövs en fortsatt hög nettoinvandring på 64 000 personer per år för att finansiera välfärden.⁴

Samtidigt kan det konstateras att den kraftigt ökande flyktinginvandringen under senare år har inneburit stora utmaningar på befintliga system för mottagande och etablering. Denna utveckling tillsammans med brister i arbetsmarknadsutbildningen för utrikes födda har rest frågor om effektiviteten i statens insatser samt olika aktörers ansvarstagande. Många arbetsgivare har i dag svårt att hitta rätt kompetens. Samtidigt finns det många nyanlända med eftergymnasial kompetens och yrkeserfarenhet som står utanför arbetsmarknaden. Statistik visar dock att endast sex procent av de nyanlända har ett jobb utan stöd 180 dagar efter avslutad etableringsplan.⁵ Det finns således ett betydande matchningsproblem. Arbetsförmedlingen lyfter särskilt fram svårigheterna för personer med kort utbildning att etablera sig på arbetsmarknaden och menar att integrationsprocessen för denna grupp inte har fungerat väl och att den sannolikt har försämrats.⁶

Enligt en studie från Göteborgs universitet uppgick den årliga offentliga nettokostnaden för flyktinginvandringen till Sverige till lite mer än 1 procent av BNP 2007 (drygt 32,5 miljarder kronor), vilket motsvarade cirka 70 000 kronor per flykting. Den viktigaste förklaringen till kostnaderna var enligt undersökningen att flyktingar och deras anhörigas har låga sysselsättningsnivåer.⁷

Sammanfattningsvis kan det konstateras att statens insatser för etablering och integration är dubbelt viktiga. Om insatserna fungerar väl kan de utgöra en viktig pusselbit för att hantera den demografiska utmaning som Sverige står inför. Om de däremot inte fungerar riskeras en utveckling med lägre tillväxt och ett ökat utanförskap med de sociala påfrestningar som detta för med sig. Mot ovanstående bakgrund har det inom granskningsstrategin varit viktigt att närmare följa implementeringen av den etableringsreform som infördes i december 2010 och som syftade till att underlätta och påskynda nyanländas inträde på arbetsmarknaden och i samhällslivet.

⁴ Arbetsförmedlingen (2015f) *Nettoinvandring, sysselsättning och arbetskraft – utmaningar för morgondagens arbetsmarknad*, s. 2.

⁵ Arbetsförmedlingen (2015c) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2015. Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget 2015-05-04* s. 76, tabell 14.

⁶ Arbetsförmedlingen (2015f) s. 5.

⁷ Ruist, Joakim (2015) *Refugee immigration and public finances in Sweden*. Göteborgs universitet. Institutionen för nationalekonomi med statistik. Working Papers in Economics 613.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med slutgranskningen är att med utgångspunkt i strategins övergripande frågeställning utveckla de viktigaste generella slutsatserna från de individuella granskningarna och bidra med en analys på systemnivå. Strategins centrala frågeställning lyder:

- *Är statens insatser effektiva för att undanröja hinder och skapa förutsättningar för en snabb och ändamålsenlig etablering?*

Den övergripande frågeställningen har brutits ned i följande tre delfrågor:

- Är mottagandet tillräckligt flexibelt och robust för att effektivt kunna hantera den varierande flyktinginvandringen?
- Har staten skapat förutsättningar för en effektiv verksamhet och samverkan mellan berörda aktörer?
- Är de statligt reglerade etableringsinsatserna ändamålsenliga och effektiva för att främja nyanländas etablering på arbetsmarknaden?

1.3 Omfattning och avgränsningar

Slutrapporten avser statens insatser för att underlätta en snabb och ändamålsenlig etablering för nyanlända invandrare. Den tidsperiod som granskningen avser är från december 2010 när etableringsreformen infördes fram till sommaren 2015. Syftet har dock inte varit att utvärdera reformens effekter. Med etablering avses i första hand arbetsmarknads-etablering.⁸ För att närmare precisera slutgranskningens omfattning redovisas i det följande vilka insatser som avses samt vilken målgrupp de huvudsakligen riktar sig mot.

1.3.1 Målgrupp

Slutrapporten avser i första hand statliga insatser inriktade mot den målgrupp som omfattas av etableringsuppdraget, det vill säga nyanlända, andra skyddsbehövande och vissa av deras anhöriga i åldersgruppen 20–64 år som fått uppehållstillstånd i Sverige. Även nyanlända som fyllt 18 men inte 20 år när uppehållstillstånd beviljas och som saknar föräldrar i Sverige omfattas av uppdraget. Granskningens målgrupp är dock något större än den i lag definierade målgruppen för etableringsuppdraget, eftersom även

⁸ Syftet med etableringsreformen är att påskynda och underlätta de nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhället. Den senare aspekten – etablering i samhället – berörs inte i någon större utsträckning i slutgranskningen.

de som beviljats permanent uppehållstillstånd men ännu inte fått någon kommunplacering ingår.⁹

I målgruppen för granskningen ingår inte

- Anhöriginvandrare som inte är anhöriga till flyktingar
- Arbetskraftsinvandrare
- EU-medborgare som omfattas av EU:s regler om fri rörlighet
- Ensamkommande barn eller kvotflyktingar.¹⁰

1.3.2 *Insatser*

De flesta granskningarna inom strategin är inriktade mot statliga insatser inom etableringsuppdraget. Några granskningar berör dock steget före, det vill säga mottagningssystemet eller övergången från mottagningssystemet till etableringsuppdraget. Ytterligare någon granskning avser insatser som kan bli aktuella först efter att den nyanlända har lämnat etableringsuppdraget. Sådana insatser är inte specifikt inriktade mot personer med utländsk bakgrund.

Etableringsuppdraget bygger på en rättighetslagstiftning där de som omfattas av uppdraget har rätt till en etableringsplan med vissa insatser, bland annat utbildning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering (SO) samt arbetsförberedande insatser. Ett viktigt syfte med dessa insatser är att underlätta och påskynda den nyanländas arbetsmarknadsetablering och deltagande i samhällslivet. Inom ramen för sin etableringsplan kan den nyanlända också erhålla reguljär vuxenutbildning samt vissa andra utbildningsinsatser.¹¹ Utöver detta bör även sociala frågor och hälsorelaterade frågor vara tillgodosedda för att en arbetsmarknadsrelaterad etablering ska fungera effektivt.

Den nyanländas förutsättningar att etableras på arbetsmarknaden inom ramen för etableringsuppdraget påverkas även av vad som hänt innan han eller hon beviljats uppehållstillstånd. Därför inkluderas även vissa insatser under asylperioden i slutgranskningen. Det handlar bland annat om bosättningsfrågor, handläggningstider samt i vilken mån en framtida etablering förbereds genom exempelvis tidiga kartläggnings- och utbildningsinsatser.

⁹ Den nyanlända tillhör målgruppen från det han eller hon är folkbokförd i en kommun. I denna granskning räknas man dock till målgruppen redan från det att man har beviljats uppehållstillstånd och eventuellt väntar på en kommunplacering. Under den perioden är man inte berättigad till några särskilda etableringsinsatser. Se 2 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹⁰ Kvotflyktingar 20–64 år ingår i etableringsuppdraget. Däremot bosätts de inte på samma sätt som andra grupper inom uppdraget. Barn som varit ensamkommande asylsökande kan i vissa fall ingå i uppdraget, om de fyllt 18 år då uppehållstillstånd beviljas.

¹¹ Utbildning på högskolenivå för vilken studiemedel kan lämnas enligt studiestödslagen är skäl för att avsluta etableringsplanen.

Dessa insatser är dock inte avgränsade till granskningens aktuella målgrupp utan avser samtliga asylsökande.

Enstaka granskningar inom ramen för strategin har avsett insatser som kan bli aktuella först efter det att etableringsperioden upphört. Generellt relevanta erfarenheter och slutsatser från dessa granskningar redovisas i slutrapporten men i strikt mening ingår inte dessa insatser i slutgranskningen.

1.4 Bedömningsgrunder

I detta avsnitt diskuteras hur statens insatser ska bedömas och värderas. Utgångspunkten är slutgranskningens fokus, vilket huvudsakligen ligger på de nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Inledningsvis kan konstateras att det finns generella krav på statlig verksamhet som är grundläggande för Riksrevisionens samtliga granskningar. Det handlar framför allt om regeringsformen och budgetlagen som stadgar att regeringen har ett övergripande ansvar för att styra riket samt att den statliga verksamheten ska eftersträva hög effektivitet och god hushållning.¹² Därutöver finns mer specifika krav och målsättningar för etableringsuppdraget och integrationspolitiken i stort.

I flera fall krävs en operationalisering av de officiella dokumenten (lagar, förordningar, förarbeten med mera) för att dessa ska kunna användas för att bedöma verksamheten.

1.4.1 Allmänna utgångspunkter för statens insatser på området

Målet för den svenska integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund.¹³ Riksdagen har uttalat att en lyckad och väl fungerande integration är en av samtidens stora utmaningar. Enligt riksdagens mening är det svenska språket och en förbättrad etablering nyckeln till att kunna ta vara på den resurs som nyanlända utgör på den svenska arbetsmarknaden, inte minst mot bakgrund av den demografiska utveckling som Sverige står inför.¹⁴ Riksdagen har även uttalat att integrationspolitikens genomförande förutsätter insatser inom många politikområden och av ett stort antal aktörer på både nationell, regional och

¹² Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (1974:152) styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen. 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ställer krav på hög effektivitet och god hushållning i statens verksamhet.

¹³ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2008/09:AU1, utgiftsområde 13, s. 9. (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155).

¹⁴ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2011/12:AU1, utgiftsområde 13, s. 12–16 (prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:AU1, rskr. 2011/12:66).

lokal nivå samt att detta ställer höga krav på samsyn och samverkan mellan berörda myndigheter.¹⁵

Integrationspolitiken är också en del av regeringens samlade politik för jobb, utbildning och välfärd.¹⁶ Enligt riksdagen ska integrationspolitikens¹⁷ mål främst nås genom generella insatser till hela befolkningen, oavsett födelseland och etnisk bakgrund. De generella insatserna ska dock kompletteras med riktade insatser för att stödja och underlätta nyanländas etablering under deras första år i landet. Syftet är en snabb etablering på arbetsmarknaden.¹⁸

I granskningen används etableringsreformens övergripande syften och mål som utgångspunkt för att bedöma statens insatser.¹⁹ Enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) är syftet att underlätta och påskynda den aktuella målgruppens etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.²⁰

Etableringsuppdraget bygger på en rättighetslagstiftning, där de nyanlända som omfattas av lagen har rätt till ersättning och vissa specificerade insatser. Vid sidan av sitt speciella ansvar för nyanlända inom etableringsuppdraget har Arbetsförmedlingen också ett generellt ansvar för att samtliga nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter.²¹

I propositionen *Nyanlända invandrarers arbetsmarknads-etablering – egenmakt med professionellt stöd* lyfte regeringen också fram ett antal förväntningar på etableringsreformen. Det handlar framför allt om en snabbare etablering i samhällslivet och på arbetsmarknaden. På individuell nivå betonas även ökad egenmakt och valfrihet. Reformen förväntades också innebära ett bättre tillvaratagande av individens kompetens, bland annat genom individuellt

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Prop. 2014/15:1. Utgiftsområde 13. S. 33–36.

¹⁷ Integrationsområdet är en del av utgiftsområde 13 *Integration och jämställdhet*. "Området omfattar verksamhetsområden som rör allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund, nyanlända invandrarers etablering i samhället, ersättning till kommunerna för flyktingmottagande, främjande av integration, urbant utvecklingsarbete samt svenskt medborgarskap." (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 13, s. 14).

¹⁸ Prop. 2009/10:60. *Nyanlända invandrarers arbetsmarknads-etablering – egenansvar med professionellt stöd* s. 25 (prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:233).

¹⁹ Etableringsuppdraget är en del av integrationspolitiken. De övergripande målen för integrationspolitiken presenterades i budgetpropositionen för 2009 som beslutades av riksdagen 2008. Dessa är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. (prop. 2008/09:1 utgiftsområde 13, s. 14 (bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155)).

²⁰ § 1 lag (2010:197) om etableringsinsatser för nyanlända invandrare.

²¹ § 6 förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

anpassade insatser. Ytterligare ett syfte med reformen var en tydligare ansvarsfördelning där Arbetsförmedlingen gavs rollen att samordna och vara stödjande och pådrivande gentemot övriga parter. Reformen hade också som ambition att öka insatsernas likvärdighet för de nyanlända.²² Regeringen har konstaterat att grunden för etableringsuppdraget ligger fast, men att det är uppenbart att delar av uppdraget inte fungerar tillfredsställande.²³

1.4.2 Vad innebär en snabb och ändamålsenlig etablering?

Riksdagen har uttalat att en snabb etablering på arbetsmarknaden ska vara i fokus för de riktade åtgärder som vidtas för att stödja och underlätta nyanländas etablering under de första åren i Sverige.²⁴ Det finns dock ingen officiellt etablerad definition av vad det innebär för en nyanländ invandrare att vara etablerad. Som en indikation på vad riksdag och regering menar kan man emellertid utgå från etableringslagens bestämmelser.

Av lagen framgår att en nyanländs etableringsplan upphört att gälla innan tiden löpt ut om den nyanlända haft ett förvärvsarbete på heltid i minst sex månader eller påbörjat en utbildning på högskolenivå som är studiemedelsberättigad.²⁵ Utifrån lagen kan det således hävdas att en nyanländ invandrare är etablerad när han eller hon har ett stadigvarande arbete eller bedriver studiemedelsberättigade högre studier.

Staten har heller inte lagt fast några tidsmässiga gränser för vad en snabb etablering innebär och erfarenhetsmässigt varierar etableringstiden avsevärt från person till person, bland annat beroende på individuella förutsättningar. Enligt Riksrevisionens mening bör "snabb etablering" ses som ett relativt begrepp i detta sammanhang. Det innebär att den genomsnittliga etableringstiden för hela gruppen nyanlända endast ger en del av helhetsbilden, eftersom förutsättningarna varierar så mycket mellan olika individer. Vad som däremot kan vara intressant är genomsnittliga etableringstider respektive "bästa praxis" för olika grupper av nyanlända utifrån deras individuella förutsättningar och mål samt eventuellt även bostadsort.

En snabb etablering kan också betyda "frånvaro av onödiga förseningar" utifrån en analys av själva etableringsprocessen. Sådana förseningar kan vara väntetider mellan olika moment eller insatser som inte leder framåt eller kombineras på ett effektivt sätt.

²² Prop. 2009/10:60. s. 34 ff.

²³ Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 13.

²⁴ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2009/10:AU7. s. 12 (prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:233).

²⁵ 9 § lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

En viktig aspekt på frågan om vad som är en ändamålsenlig etablering är enligt Riksrevisionen de nyanländas långsiktiga anställningsbarhet.²⁶ I vissa fall bör den nyanlända gott och väl bli etablerad inom ramen för den maximala tiden med etableringsinsatser, det vill säga två år. I andra fall går vägen till långsiktig anställningsbarhet via flera år av grundläggande studier och därefter en yrkesinriktad utbildning. Det viktiga i sammanhanget är emellertid, enligt Riksrevisionens mening, att etableringsprocessen kännetecknas av tydliga och realistiska mål samt en klart utstakad väg, det vill säga att den nyanlända vet vart han eller hon är på väg, hur man ska komma dit samt vad som krävs i termer av till exempel arbetsinsats och ekonomiska uppoffringar. Tydliga mål och förväntningar skapar motiverade deltagare, vilket i sin tur är en viktig förutsättning för goda studieresultat.

En annan viktig aspekt rör kommunernas mottagande av nyanlända, där riksdagen har uttalat att det är centralt att i ett tidigt skede av etableringen betona vikten av val av bosättningsort för bästa möjliga förutsättningar till arbete och egen försörjning.²⁷ Även om flyktmottagandet är ett nationellt åtagande²⁸ och det är önskvärt att mottagandet av nyanlända fördelas bättre mellan landets kommuner, betonas också vikten av att nyanlända bosätter sig i kommuner där de har störst sannolikhet att få ett arbete.²⁹

1.5 Metod och genomförande

Slutgranskningen bygger på nio granskningar som tidigare genomförts inom strategin *Etablering och integration*. Med utgångspunkt i dessa granskningar och strategins övergripande frågeställning har ett antal mer generella problemområden tagits fram. Dessa problemområden har sedan fortsatt analyserats och ny empiri har tillförts.

Inom ramen för granskningen har intervjuer genomförts vid Regeringskansliet samt med företrädare för Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och länsstyrelserna. Intervjuer har även genomförts med representanter för kommuner, arbetsgivare, utförare av upphandlade tjänster, nyanlända samt

²⁶ Anställningsbarhet definieras här enligt Bolognas breda definition: ... *the ability to gain initial meaningful employment, or to become self-employed, to maintain employment, and to be able to move around within the labour market*. Bologna Follow-up Group (2009) *Bologna Process Stocktaking Report 2009*, s. 43.

²⁷ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2009/10:AU1, utgiftsområde 13, s. 16 och 20 (prop. 2009/10:1, bet 2009/10:AU1, rskr. 2009/10:115).

²⁸ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2006/07:AU1, utgiftsområdena 13 och 14, s. 45. (prop. 2006/07:1, bet 2006/07:AU1, rskr.).

²⁹ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2011/12:AU1, utgiftsområde 13, s. 17–18. (prop. 2011/12:1, bet 2011/12:AU1, rskr 2011/12:66).

olika organisationer.³⁰ Därutöver har dokument- och litteraturstudier samt vissa statistiska bearbetningar genomförts. Preliminära granskningsresultat har stämts av och diskuterats med ett urval forskare och tjänstemän.

Som ett underlag för Riksrevisionens analys har konsultföretaget Sweco genomfört tre separata uppdrag. Det första uppdraget avser en genomgång och analys av lyckade projekt inom etableringsområdet. Det andra uppdraget avser en analys och förslag till komplettering av Statistiska centralbyråns mått för etablering. Det tredje uppdraget avser en analys av kommunplaceringens geografi.³¹ Swecos underlagsrapporter finns tillgängliga som elektroniska bilagor till denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet samt Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och länsstyrelserna har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast av denna revisionsrapport.

1.6 Disposition

Slutgranskningens övergripande frågeställning har i rapporten delats upp i tre delfrågor som berör mottagandet av asylsökande och nyanlända, statens övergripande styrning av etableringsområdet samt de enskilda åtgärdernas ändamålsenlighet och effektivitet i relation till de nyanländas behov. De tre delfrågorna behandlas huvudsakligen i kapitel 3–5.

I *kapitel 2* presenteras vissa mätbara resultat för den utrikes födda befolkningen, exempelvis etableringsgrad och genomsnittlig tid för etablering. I kapitlet diskuteras också hur situationen i Sverige kan tolkas ur ett internationellt perspektiv. Vidare presenteras ett kompletterande mått för arbetsmarknadsetablering.

I *kapitel 3* anläggs ett processperspektiv för att belysa flödet genom systemen. Granskningens huvudfokus ligger visserligen på etableringsuppdraget men för att förstå helheten behandlas här även tidigare delar av processen. En central del av analysen rör vilka kommuner de nyanlända hamnar i och hur detta påverkar deras förutsättningar att få arbete. I kapitlet redovisas även uppgifter om utfallet av etableringsperioden, det vill säga hur många som befinner sig i jobb eller utbildning efter avslutat etableringsuppdrag. För att illustrera problem som kan uppkomma när etableringen inte fungerar och

³⁰ Se intervjuförteckning.

³¹ Sweco (2015a) *Etablering med projekt. Sex exempel på projekt som syftar till integration, etablering och språkutveckling*; Sweco (2015b) *Etableringsgrad*; Sweco (2015c) *Kommunplaceringens geografi*.

invandringen koncentreras till vissa områden behandlas i viss mån även urbana utvecklingsfrågor.

I kapitel 4 riktas fokus mot etableringssystemet och hur staten har organiserat etableringsinsatserna. Det handlar bland annat om roll- och ansvarsfördelning mellan berörda aktörer samt om hur olika styrsystem samspelar med varandra. Vidare berörs resurstilldelningen till området samt den incitamentsstruktur som uppstår när olika ersättningssystem möts. Regeringens mer löpande styrning inom området berörs översiktligt.

I kapitel 5 belyses etableringsuppdraget ur framför allt ett individperspektiv. Olika åtgärder inom uppdraget – till exempel svenska för invandrare, samhällsorientering, kommunal vuxenutbildning, validering, yrkeskompetensbedömning och praktik – blir belysta. Syftet är emellertid inte att granska de enskilda åtgärderna var för sig utan att från ett individperspektiv belysa den helhet som de aktuella insatserna sammantaget utgör.

I kapitel 6 redovisas Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. Inledningsvis behandlas den övergripande frågan om insatsernas effektivitet och ändamålsenlighet utifrån vad som framkommit i de tidigare kapitlen. Med utgångspunkt i en övergripande slutsats presenteras därefter ett antal utmaningar som enligt Riksrevisionens mening behöver adresseras för att uppnå en förbättrad etablering av nyanlända. Avslutningsvis presenterar Riksrevisionen sina rekommendationer till regeringen och berörda myndigheter.

I rapporten finns två typer av faktarutor. Den ena innehåller korta referat av intervjuer med enskilda nyanlända. Dessa intervjuer har valts för att illustrera och ge konkretion åt hinder och utmaningar som en nyanländ kan mötas av. Den andra typen av faktarutor exemplifierar projekt som syftar till integration, etablering och språkutveckling. Exempelen är hämtade ur Swecos rapport Etablering med projekt.

2 Resultat och utmaningar för svensk integrationspolitik

Syftet med detta kapitel är att ge en översiktlig bild av resultatet av och utmaningarna för den svenska integrationspolitiken. I kapitlet redovisas olika undersökningar och mått på hur utrikes födda generellt sett etableras på arbetsmarknaden samt hur dessa resultat förhåller sig till resultatet i andra länder. Vidare presenteras ett kompletterande mått för nyanländas etablering.

2.1 Invandring och beviljade uppehållstillstånd

Under 2014 invandrade totalt 127 000 personer till Sverige. Det är en ökning med 10 procent jämfört med 2013. Den största gruppen utgjordes av personer födda i Syrien (26 100) följt av personer födda i Sverige som återinvandrat (15 200).³²

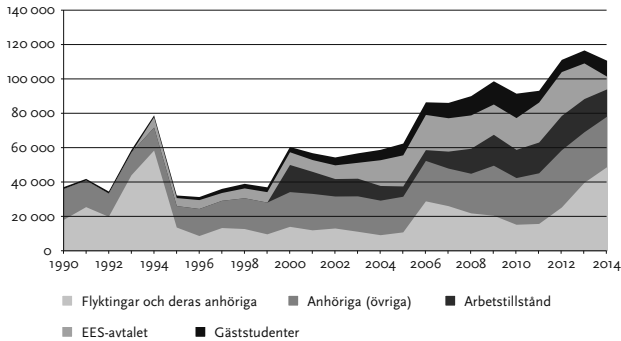
Det totala antalet beviljade arbets- och uppehållstillstånd samt registrerade uppehållsrätter 2014 uppgick till 110 600, vilket var en minskning med 5 procent jämfört med 2013.³³ Flyktingar och deras anhöriga utgjorde den största gruppen (32 procent), följt av övriga anhöriga (30 procent), arbetskraftsinvandrare (23 procent), studerande (8 procent) samt EU/EES-medborgare inklusive anhöriga (7 procent).³⁴ Cirka hälften av tillstånden var tidsbegränsade.

³² SCB (2015) *Invandring till Sverige 2014 och 2013 efter de 20 vanligaste födelseländerna för de invandrade 2014*.

³³ Antalet beviljade arbets- och uppehållstillstånd, exklusive förlängningsansökningar.

³⁴ Migrationsverket (2015b) *Migrationsverkets månadsrapport mars 2015*.

Diagram 2.1 Antal personer som beviljats arbets- och uppehållstillstånd eller uppehållsrätt 1990–2014



Källa: Migrationsverkets årsstatistik.

Antalet personer som årligen beviljats uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige har nära nog fördubblats det senaste decenniet (se diagram 2.1). Den främsta migrationspolitiska förändringen under perioden är att Sverige har öppnat för arbetskraftsinvandring och att allt fler personer från länder som omfattas av EES-avtalet har kommit till Sverige. Trenden med ett ökande antal utländska gäststudenter bröts 2011 genom införandet av studieavgifter men har därefter återhämtat sig något. Antalet asylsökande och deras anhöriga har varierat över tid beroende på när konflikter uppstått samt i vilken mån andra länder tagit emot dem. För gruppen kan tre toppar noteras – en kraftig topp 1993/94, en något mindre topp 2006/2007 samt en kraftig ökning från 2012 och framåt.

Enligt Migrationsverkets prognoser kommer antalet asylsökande att vara fortsatt högt även de kommande åren, till stor del beroende på det pågående kriget i Syrien.³⁵ Samtidigt kan konstateras att gruppen flyktingar och deras anhöriga utgör en förhållandevis liten del av en generellt sett ökande migration de senaste åren.

2.2 Arbetsmarknadsetablering för utrikes födda

Sverige rankas högt när det gäller de formella möjligheterna för invandrare på arbetsmarknaden. Det finns få formella hinder för deltagande på

³⁵ Migrationsverket (2015c) *Verksamhet- och utgiftsprognos 2015-04-28* (P3-15).

arbetsmarknaden, god tillgång till utbildning och skydd mot diskriminering.³⁶ Samtidigt visar flera studier på bristande etablering av utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden.³⁷

2.2.1 Stora skillnader i sysselsättning och arbetslöshet

År 2014 uppgick sysselsättningsgapet – det vill säga skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda – till cirka 9 procentenheter (se tabell 2.1). Andelen arbetslösa bland utrikes födda var nästan tre gånger så hög för inrikes födda.³⁸

Tabell 2.1 Arbetslöshet och sysselsättningsgrad i procent 2014 för utrikes och inrikes födda i åldersgruppen 15–74 år

	Arbetslöshet		Sysselsättningsgrad	
	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda
Män	16,2	6,4	63,1	69,8
Kvinnor	15,9	5,8	54,8	66,0
Totalt	16,1	6,1	58,8	67,9

Källa: Statistiska centralbyrån (2015) Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Under 2014 var sysselsättningsgraden för utrikes födda kvinnor drygt 8 procentenheter lägre än för utrikes födda män. Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2015 att skillnaderna i sysselsättningsgrad fortfarande utgör en betydande jämställdhetsutmaning.³⁹

Även i en stark arbetsmarknadsregion som Stockholms län halkar utrikes födda kvinnor efter när det gäller arbetsmarknadsetablering. En nyligen publicerad studie av Länsstyrelsen i Stockholms län visar att det har varit en stark sysselsättningsutveckling i länet bland utrikes födda.⁴⁰ Utvecklingen

³⁶ Ds (2013:2) *Delaktighet i framtiden – Utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration*, s. 134–135. Rankingen som avses är *Migration policy index* (MIPEX) som gör jämförelser mellan de 31 OECD-ländernas integrationspolitik.

³⁷ Se Szulkin, Ryszard m.fl. (2013:1) *På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering. Effekter av deltagande i socialfondsfinansierade projekt i jämförelse med Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet*. Institutet för framtidsstudier. Stockholm.

³⁸ Statistiska centralbyrån (2015) *Arbetskraftsundersökningarna (AKU)*. Siffror för 2014. Befolkningen 15–74 år efter arbetskraftstillhörighet, inrikes och utrikes född, kön, ålder och tid; SOU (S2010:04) *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*. Parlamentariska socialförsäkringsutredningen. visar liknande resultat även om gränsen sätts vid 20–64 år och uppgifter baserade på levnadsnivåundersökningarna. Inrikes födda har i genomsnitt ca 7 procentenhets högre sannolikhet att vara sysselsatta än utrikes födda (80 jämfört med 73 procent).

³⁹ Länsstyrelsen Stockholms län (2015) *Läget i länet – Arbetsmarknad och ekonomi februari 2015*.

⁴⁰ *Ibid.*

innebär att sysselsättningen för utrikes födda i Stockholms län ligger i nivå med sysselsättningen för inrikes födda i övriga riket. I rapporten framhålls dock att utrikes födda kvinnor alltså i större utsträckning befinner sig utanför arbetskraften jämfört med till exempel inrikes födda kvinnor eller utrikes födda män.⁴¹ Länsstyrelsen betonar att den största förbättringspotentialen för att öka arbetskraftsutbudet troligen finns just bland utrikes födda kvinnor.

Även gapet mellan inrikes och utrikes födda akademiker är alltså stort, i synnerhet för utomeuropeiska kvinnor. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utomeuropeiskt födda kvinnor med akademisk utbildning uppgick till 27 procentenheter 2013.⁴²

Drygt 40 procent av samtliga inskrivna personer på Arbetsförmedlingen 2014 fick ett arbete under året medan motsvarande andel för nyanlända var knappt 20 procent.⁴³ Personer med förgymnasial utbildning, utomeuropeiskt födda, funktionsnedsatta och äldre personer (55–64 år) har i allmänhet särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.⁴⁴

Andelen i arbetskraften som är överkvalificerad för sitt yrke är generellt sett betydligt större bland utrikes än inrikes födda. Bland dem som anlänt till Sverige för mellan 5 och 10 år sedan bedöms 62 procent vara överutbildade för sitt arbete. Det ska jämföras med 46 procent för inrikes födda.⁴⁵

Intervju med nyanländ

För Maysa har det varit svårt att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Hemma i Yemen läste hon engelska på universitetet. Hon arbetade också som sekreterare, översättare och guide för flera internationella organisationer verksamma i landet. Tre år efter ankomsten har hon ännu inte hittat något arbete. Maysa har sökt väldigt många jobb men aldrig blivit kallad till någon intervju. Hon tror att de flesta arbetsgivare inte nöjer sig med halvdan svenska, utan hellre tar någon som kan språket perfekt. Hon tycker det är väldigt svårt att lära sig tillräckligt bra svenska genom endast sf.

2.2.2 Lång tid innan etablering

I föregående avsnitt redovisas skillnader i sysselsättning och arbetslöshet mellan inrikes och utrikes födda. I detta avsnitt redovisas uppgifter för vissa av de utrikes födda, nämligen kommunplacerade flyktingar. Denna grupp har i allmänhet betydligt svårare än andra grupper att etablera sig på arbetsmarknaden.

⁴¹ Ibid. s. 8.

⁴² Arbetsförmedlingen (2014c) *Utbildningsexplosion i befolkningen – men får akademikerna arbete i nivå med sin utbildning?* Pressmeddelande 2014-11-26. s. 3 och 6.

⁴³ Arbetsförmedlingen (2015a) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2014. Arbetsgivarkontakter* (2015-02-20), s. 24.

⁴⁴ Arbetsförmedlingen (2014b) *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2014*, s. 2.f. december 2014.

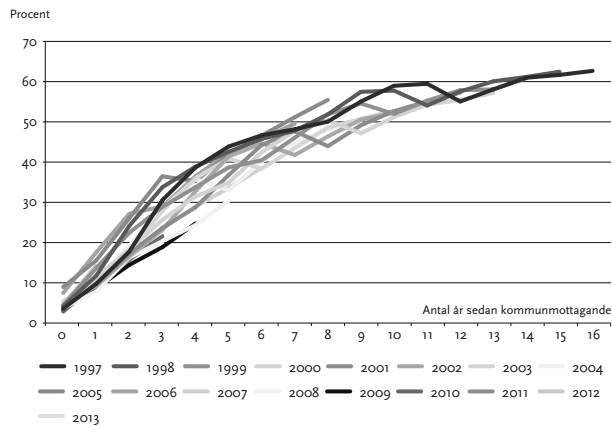
⁴⁵ SOU (S2010:04) *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*, s. 56 och 59–60. Klassstillhörighet snarare än tidigare yrkeserfarenheter eller utbildning tycks dock påverka etableringstiden.

Det tar alltså lång tid för nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga att etablera sig på arbetsmarknaden i Sverige. Som framgår av diagram 2.2 tar det mellan 7 och 10 år innan 50 procent av de kommunplacerade är registrerade som förvärsarbetande. För männen går det i regel snabbare – mellan 3 och 7 år, där 5 år är det vanligaste kohortvärdet. För kvinnorna går det som regel betydligt långsammare; det tar mellan 9 och 11 år innan 50 procent av de som bosatts ett visst år registreras som förvärsarbetande.⁴⁶

Betydande skillnader går även att observera mellan nyanlända beroende på mottagningsår. De nyanlända som togs emot 1997–1998 samt 2005–2006 har haft en mer gynnsam utveckling, med en sysselsättning på i genomsnitt 2,1 respektive 4,6 procentenheter över medelvärdet för varje givet år efter mottagning. Motsvarande avvikelse från medelvärdet för 2008–2009 är en minskning med 4,9 procentenheter.

Sysselsättningsutvecklingen för nyanlända från 2007 till 2010 är något svagare, det vill säga kurvan är flackare än för nyanlända från tidigare år. Sysselsättningskurvorna förbättras dock något därefter. Generellt under perioden tycks andelen förvärsarbetande stanna runt 65 procent.

Diagram 2.2 Andel kommunmottagna nyanlända 20–64 år i förvärsarbete utifrån mottagningsår (procent)



Källa: Statistiska centralbyrån. Databearbetning av Sweco (2015b).

⁴⁶ Se Sweco (2015b) *Etableringsgrad*, tabell 1, s. 7 samt diagram 3–5 s. 10.

Att mäta etablering i termer av sysselsättningsgrad för vissa grupper ger värdefull information men tar inte hänsyn till att förutsättningarna för etablering varierar över tid och rum. Förbättrade etableringsresultat kan således bero på såväl ökad effektivitet i de statliga insatserna som på förändringar i målgruppen och dess fördelning över landet.⁴⁷ Mot denna bakgrund har Riksrevisionen gett konsultföretaget Sweco i uppdrag att utveckla ett kompletterande etableringsmått.⁴⁸

Som ett första steg har bakgrundsfaktorerens betydelse för utrikes föddas etablering undersökts med hjälp av en serie regressionsanalyser. Utifrån sin undersökning framhåller Sweco framför allt nedanstående faktorer som viktiga för sannolikheten för en kommunmottagen att vara förvärvsarbetande.

- Av de bakgrundsegenskaper som ingått i modellen är det ålder och kön som har störst inverkan på sannolikheten att en person är förvärvsarbetande. Generellt sett är förvärvsfrekvensen högre för yngre personer och för män än för äldre personer och kvinnor.
- Under perioden 1997–2013 har kommunmottagna personer som befinner sig i storstäder (inklusive förorter) generellt sett haft en högre sysselsättningsgrad än personer som mottagits i övriga kommuner. Detta samband gäller även när hänsyn tas till skillnader i de mottagnas bakgrund över tid.
- Utbildningsnivå är av stor betydelse för arbetsmarknads-etableringen. Nyanlända med eftergymnasial utbildning når en högre sysselsättningsgrad än de som läst som högst på gymnasienivå, vilka i sin tur lyckas bättre än de som enbart har förgymnasial utbildning.
- Sannolikheten att vara sysselsatt påverkas av födelselandets generella utvecklingsnivå, mätt som landets ranking enligt *Human Development Index* (HDI).⁴⁹

Utifrån den statistiska analysen har ett kompletterande mått på etableringsgrad skapats som visar den förväntade etableringsgraden givet de kommunmottagnas sammansättning avseende kön, ålder, födelselandets utvecklingsgrad samt grund för bosättning. För att minska konjunktursvängningarnas inverkan på resultatet har även den totala sysselsättningsgraden i riket inkluderats i modellen. Statistiken för utbildningsbakgrund för nyanlända som anlänt före år 2000 är dock behäftad med ett stort mått av osäkerhet, varför utbildningsbakgrund inte ingått i analysen.

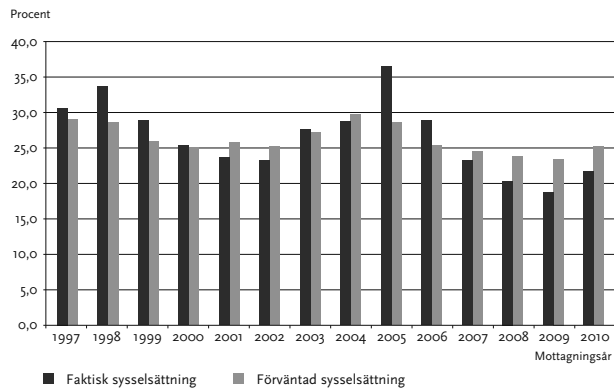
⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ En uppdelning har skett av länder utifrån tre kategorier av HDI: låg-, medel- respektive högutvecklade. HDI beräknas utifrån tre index: förväntad medellivslängd, utbildningsnivå samt köpkraftsjusterad bruttonationalinkomst per capita.

Genom att jämföra faktisk och förväntad etableringsgrad ges en indikation på hur resultatet ska ses i förhållande till förutsättningarna. I diagram 2.3 redovisas observerad respektive förväntad sysselsättningsgrad för nyanlända tre år efter mottagning, redovisat för mottagningsåren 1997–2010.

Diagram 2.3 Observerad och förväntad sysselsättning tre år efter mottagning för nyanlända kommunmottagna 1997–2010 (procent)



Anmärkning: Observerad faktisk sysselsättning tre år efter kommunmottagning jämfört med den förväntade sysselsättningen givet personernas bakgrundsegenskaper. Årtal anger mottagningsår.

Källa: Statistiska centralbyrån. Databearbetning av Sweco (2015b).

Som framgår av diagrammet indikerar det alternativa etableringsmättet att utfallet varit sämre för de nyanlända som kommunplacerats den senare delen av perioden, även när hänsyn tas till en rad bakgrundsfaktorer. En förklaring till detta kan vara att etableringspolitiken och de erbjudna insatserna haft sämre effekt, vilket i sin tur skulle kunna förklaras av det ökade antalet nyanlända som ska etableras på arbetsmarknaden under senare år. En annan tänkbar förklaring är förändringar i de kommunplacerades utbildningsbakgrund.⁵⁰

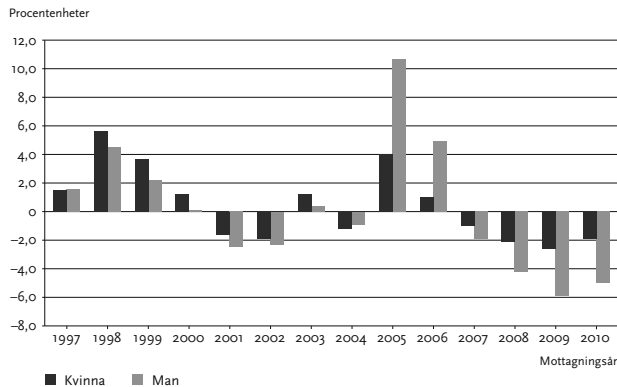
Även om hänsyn tas till sysselsättningen för inrikes födda i analysen syns ett kraftigt försämrat resultat i samband med lågkonjunkturen i slutet av 00-talet. En trolig förklaring till detta är att nyanlända svenskers förutsättningar på arbetsmarknaden i högre utsträckning påverkas av konjunkturläget jämfört med inrikes föddas.

⁵⁰ De kommunplacerades utbildningsbakgrund ingår inte i Swecos analys eftersom det finns brister i datakvaliteten för denna variabel i den offentliga statistiken.

Nedanstående diagram (2.4) visar differensen mellan faktisk och förväntad etablering tre år efter kommunmottagande, uppdelat på kön och mottagningsår. För de nyanlända som bosatte sig 1998–1999 samt 2005–2006 är den observerade sysselsättningsgraden betydligt högre än förväntat utifrån Swecos modell. De nyanlända som bosatt sig 2007 och framåt har däremot en sysselsättningsgrad som understiger den förväntade. Generellt sett är differensen mellan förväntad och observerad sysselsättning större för män än för kvinnor. En trolig förklaring till detta är att männen är överrepresenterade i konjunktorkänsliga yrken, vilket gör att männen gynnas mer än kvinnor under högkonjunktur men även missgynnas mer under lågkonjunktur.

Generellt sett tycks differensen mellan förväntad och observerad sysselsättning ha blivit större för män, både vad gäller positiva och negativa avvikelser. En trolig delförklaring till detta är att mäns arbetsmarknad generellt sett är betydligt mer konjunktorkänslig än kvinnors, varför männen gynnas mer än kvinnorna under högkonjunktur men även missgynnas mer under lågkonjunktur.

Diagram 2.4 Skillnad mellan observerad och förväntad sysselsättning tre år efter kommunmottagande 1997–2010 (procentenheter)



Anmärkning: Skillnad mätt som differensen i procentenheter mellan observerad sysselsättningsgrad för gruppen tre år efter mottagande i kommun, jämfört med den förväntade sysselsättningsgraden tre år efter mottagande givet gruppens bakgrundsegenskaper. Årtal anger mottagningsår. Uppdelat på män och kvinnor.

Källa: Statistiska centralbyrån. Databearbetning av Sweco (2015b).

Intervju med nyanländ

Marwan är snart 60 år och har haft svårt att lära sig svenska genom sfi. Han tycker det är svårt att lära sig ett främmande språk i hans ålder. I stället har han skaffat ett arbete hos en yngre släkting. Där arbetar han med att leverera varor och ta upp beställningar.

Under sitt yrkesliv i Syrien drev *Marwan* en rad olika småföretag. Genom bekanta i staden där han bor har han börjat sätta in sig i vad som krävs för att starta ett företag, kanske en restaurang eller en bilvätt, så att han kan försörja sig och sin familj. Han upplever att det är många regler för den som vill starta ett företag i Sverige. Därför vill han arbeta och försöka lära sig hur samhället fungerar först.

2.3 Ett internationellt perspektiv

Internationella jämförelser av arbetsmarknads-etableringen för utrikes födda kan vara av stort intresse när man försöker bedöma effektiviteten i olika system och insatser. Samtidigt kan sådana jämförelser vara problematiska eftersom olika länder har olika förutsättningar i termer av migration, konjunkturläge, mottagningssystem med mera. Nedan följer en kort redogörelse av utrikes föddas ställning på arbetsmarknaden i Sverige jämfört med i andra länder. Vidare diskuteras möjliga förklaringar till varför utfallet skiljer sig åt mellan olika länder.⁵¹

2.3.1 Olika politik och lösningar i olika länder

Utrikes födda som kommer till Europa möter ofta likartade problem på arbetsmarknaden. Svårigheter att få sin yrkeserfarenhet och utbildning bedömd och validerad, begränsade kunskaper i det nya språket och om det nya samhället samt diskriminering är exempel på faktorer som utgör hinder för att få ett jobb. Problemen förstärks om man dessutom kommer som flyktinginvandrare jämfört med exempelvis arbetskraftsinvandrare.

För att minska sysselsättningsgapen mellan inrikes och utrikes födda har europeiska länder valt olika lösningar för att underlätta för nyanlända att komma in på arbetsmarknaden. De flesta länder erbjuder stöd genom generella arbetsmarknadspolitiska insatser men flera länder har under senare år även investerat i riktade integrationsåtgärder för nyanlända.⁵²

De skandinaviska länderna

I likhet med Sverige har både Danmark och Norge etableringsinsatser för nyanlända invandrare. Gemensamt för de tre länderna är att de erbjuder ganska omfattande introduktionsprogram med heltidsaktiviteter i upp till tre

⁵¹ OECD (2014b) *International Migration Outlook 2014*. OECD Publishing, Paris.

⁵² Benton, Meghan, m.fl. (2014) *Aiming Higher: Policies to Get Immigrants into Middle-Skilled Work in Europe*. Migration Policy Institute. s. 8.

år som individen inte behöver bekosta själv. Nyanlända har ingen skyldighet att delta, utan individens medverkan främjas genom ekonomiska incitament.⁵³

I Danmark finns integrationsprogram för flyktinginvandrare och deras anhöriga som kan vara upp till tre år, medan arbetskraftsinvandrare har rätt till språkutbildning. Ansvar för genomförandet av etableringsinsatser ligger hos kommunerna, där den nyanlända inleder introduktionsprogrammet med att skriva under ett kontrakt med kommunen där målet med och aktiviteterna i introduktionsprogrammet specificeras.⁵⁴ Under 2013 introducerades nya regler med avsikt att förstärka etableringsinsatserna. Numera måste kommuner erbjuda en integrationsplan och hälsoundersökning inom tre månader till nyanlända och deras anhöriga.⁵⁵

I Norge är det till skillnad från Sverige både en rätt och en plikt för flyktingar att delta i introduktionsinsatser, eftersom deltagandet är kopplat till möjligheten att få permanent uppehållstillstånd. Flyktingar kan delta i ett introduktionsprogram på heltid i upp till två (i vissa fall tre) år. Det krävs minst 300 timmars deltagande (250 timmar språkutbildning och 50 timmar samhällsorientering) inom tre år för att få permanent uppehållstillstånd.⁵⁶

Sverige skiljer sig från sina grannländer så till vida att varken uppehållstillstånd eller medborgarskap villkoras med deltagande i etableringsinsatser eller godkända prov i språk eller samhällskunskap.⁵⁷ I Danmark krävs att individen både deltar i introduktionsprogrammet och får godkänt i ett språktest för att få uppehållstillstånd. I Norge är som redan nämnts deltagande i insatser obligatoriska för permanent uppehållstillstånd.

Övriga europeiska länder

I andra länder med förhållandevis hög invandring, till exempel Frankrike och Tyskland, finns riktade introduktionsprogram för att möta nyanländas behov. I Tyskland införde regeringen ett introduktionsprogram som en del av 2005 års invandringslag. Det riktar sig framför allt till nyanlända tredjelandsmedborgare och består av både språkutbildning och samhällsorientering.⁵⁸

⁵³ Borevi, Karin. (2010) Dimensions of citizenship: European integration policies from a Scandinavian perspective, i Bengtsson, B., Strömblad, P. & Bay, A. (red.) *Diversity, inclusion and citizenship in Scandinavia*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, s. 19–46.

⁵⁴ ESO (2011) *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*, s. 156.

⁵⁵ OECD (2014b) s. 248.

⁵⁶ ESO (2011) s. 158.

⁵⁷ Borevi, Karin (2010) s. 19–46.

⁵⁸ Burkert, Carola & Haas, Anette (2014) *Investing in the Future: Labor Market Integration Policies for New Immigrants in Germany*. Migration Policy Institute. s. 8.

Frankrike har traditionellt sett hanterat integrationsutmaningar inom ramen för ett generellt urbant utvecklingsarbete med riktade åtgärder mot socioekonomiskt utsatta bostadsområden, snarare än gentemot invandrare som grupp. Sedan 2000 har däremot en rad förändringar genomförts som är mer fokuserade på invandrare. En större förändring är införandet av det så kallade RIC-kontraktet. Kontraktet gäller specifikt för gruppen nyanlända invandrare, vilka förväntas skriva under ett avtal med den franska staten som en förutsättning för att de ska få uppehållstillstånd. Introduktionsprogrammet som kontraktet avser varar i ett år med möjlighet till förlängning ytterligare ett år, och det lägger betoning på individens ansvar för integrationen. Utöver språkinsatser är det däremot lite fokus på arbetsmarknadsåtgärder i RIC-kontraktet. En central aspekt är i stället individens kunskaper om det franska samhället och dess värderingar.⁵⁹

I andra länder, exempelvis Storbritannien och Tjeckien, är får de nyanlända stöd framför allt genom det civila samhället och olika projekt för att hitta arbete och integreras i samhället i övrigt.⁶⁰

En jämförande studie av sex länder visade att i Storbritannien, Tjeckien och Spanien lyckades invandrare hitta jobb relativt snabbt efter ankomst, jämfört med Frankrike, Tyskland och Sverige där invandrare initialt har lägre sysselsättning första året efter ankomst men där sysselsättningen ökar avsevärt under loppet av en femårsperiod.⁶¹

Spanien har ett i hög grad decentraliserat system med stora variationer. Vissa regioner har inga integrationsåtgärder alls medan regioner som traditionellt sett haft en hög invandring, exempelvis Madrid och Katalonien, har integrationscentrum och språkutbildningar. Före finanskrisen upplevde Spanien ett kraftigt ekonomiskt uppsving under flera år, vilket gjorde det relativt lätt för invandrare att hitta arbete. De flesta fick dessutom jobb genom kontakter och få sökte stöd från den spanska arbetsförmedlingen. Efter finanskrisen, som slog särskilt hårt mot invandrare eftersom en stor del arbetade inom byggsektorn, har den spanska regeringen vidtagit vissa åtgärder som framför allt är riktade mot att begränsa invandringen och förmå invandrare att frivilligt återvända till sina hemländer. Regeringen har dock även introducerat insatser som syftar till att rusta arbetslösa invandrare så att de lättare kommer in på arbetsmarknaden, i huvudsak genom utbildningsinsatser.⁶²

⁵⁹ Safi Mirna (2014) *Shifting Focus: Policies to Support the Labor Market Integration of New Immigrants in France*. Migration Policy Institute, s. 12.

⁶⁰ Benton Meghan. m.fl. (2014) *Aiming Higher: Policies to Get Immigrants into Middle-Skilled Work in Europe*. Migration Policy Institute, s. 1.

⁶¹ Detta omfattar inte bara asylsökande, utan även invandrare generellt. Se Benton M. m.fl. (2014) s. 5.

⁶² Ramos, Raúl (2014) *Turning a Corner? How Spain Can Help Immigrants Find Middle-Skilled Work*, Migration Policy Institute, s. 10.

Ökade krav på individen

En generell trend i flera europeiska länder som har arbetsmarknadsåtgärder för nyanlända är att insatser kopplas till hårdare krav på den nyanlända. Individens möjligheter att få uppehållstillstånd eller medborgarskap har villkorats med deltagande i obligatoriska introduktionsprogram eller genom starkare ekonomiska incitament.⁶³ Exempelvis har Frankrike och Belgien obligatoriskt deltagande genom introduktionskontrakt och Nederländerna har haft obligatorisk språkutbildning sedan 1996. Obligatoriskt deltagande har generellt sett snarare blivit regel än undantag.⁶⁴ I Danmark och Frankrike får nyanlända en lägre ekonomisk ersättning än det ekonomiska biståndet för övriga invånare för att stärka incitamenten för att gå från bidrag till arbete.⁶⁵ I Sverige är det den ekonomiska ersättningen i sig som ska fungera som incitament för ett aktivt deltagande i etableringsinsatser.⁶⁶ Intentionen är att etableringsersättningen ska vara högre än riksnormen för försörjningsstöd.⁶⁷

I både Nederländerna och Österrike måste individen själv betala en del av sina obligatoriska introduktionsprogram för att på så sätt öka individens incitament för en snabbare etablering.⁶⁸ I Nederländerna är det dessutom obligatoriskt att klara en integrationsexamen som prövar kunskaper i språk och samhällsorientering innan man kan få permanent uppehållstillstånd.⁶⁹ En liknande ordning, där kunskapskrav är kopplade till uppehållstillstånd, finns i Österrike, Tyskland och Frankrike.⁷⁰

2.3.2 OECD-länder som tar emot flest invandrare

I detta avsnitt jämförs de tio OECD-länder som tar emot flest invandrare i relation till sin befolkning. Samtliga uppgifter bygger på OECD-statistik och avser 2012 om inget annat anges.

Som framgår nedan finns såväl Sverige som Norge och Danmark med bland de tio största invandringsländerna. Norge ligger på tredje plats med närmare

⁶³ Emilson Henrik (2008) *Introduktion och integration av nyanlända invandrare och flyktingar – Utredningar, granskningar, resultat och bristområden*. En skriftserie från NTC- asyl & integration, nr 7.

⁶⁴ *Ibid.* s. 37–38.

⁶⁵ Prop. 2009/10:60. *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsanpassning – egenansvar med professionellt stöd*, s. 33.

⁶⁶ *Ibid.* s. 35.

⁶⁷ Socialstyrelsen (2015) *Riksnormen för försörjningsstöd*, http://www.socialstyrelsen.se/ekonomiskt_bistand/riksnormen (hämtad 2014-04-16); Försäkringskassan (2014) *Faktablad: Etableringsersättning*, 2014-03-17. Om den nyanlända deltar i en etableringsplan på heltid erhålls 308 kronor per dag, fem dagar i veckan.

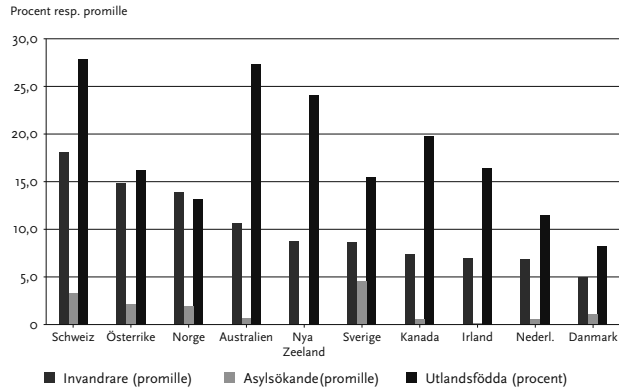
⁶⁸ Prop. 2009/10:60. *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsanpassning – egenansvar med professionellt stöd* s. 33.

⁶⁹ ESO (2011) s. 160.

⁷⁰ Emilson, Henrik (2008) s. 39.

14 invandrare per 1 000 invånare (14 promille) medan Sverige ligger på sjätte plats med knappt 9 promille. Schweiz har högst invandringstal med 18 promille.

Diagram 2.5 Andelen invandrare, asylsökande samt utrikes födda för de tio OECD-länder som hade högst invandring per 1 000 invånare 2012



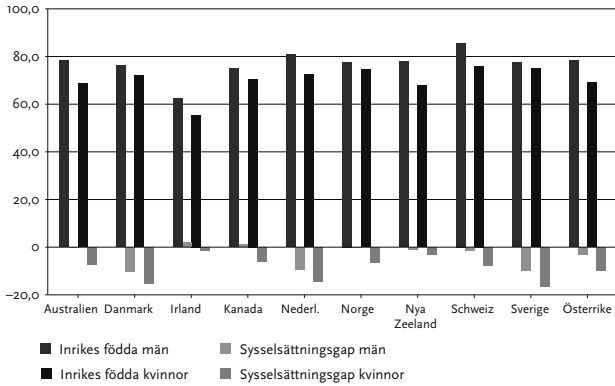
Källa: OECD (2014b).

Med 4,6 promille är Sverige det land som har högst andel asylinvandrare i relation till antalet invånare. Näst högst andel asylsökande har Schweiz med 3,3 promille. Länder som Australien och Kanada – som ofta framhålls som lyckade exempel avseende arbetsmarknadsanpassning av invandrare – har en betydligt lägre asylinvandring (0,7 respektive 0,6 promille). Samtidigt kan konstateras att just Australien och Kanada tillsammans med Nya Zeeland och Schweiz har en hög andel utrikes födda i sin befolkning, mätt som procent.

Sysselsättningsgrad

I nedanstående diagram redovisas sysselsättningsgraden för inrikes födda män och kvinnor i de tio OECD-länder som hade den högsta relativa invandringen 2012. Av diagrammet framgår också skillnaden mellan inrikes och utrikes födda. Som framgår har Sverige en förhållandevis hög sysselsättningsgrad för inrikes födda, särskilt för kvinnor. Samtidigt kan konstateras att sysselsättningsgapet, definierat som skillnaden i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda, är bland de största i Sverige och särskilt stort är det för kvinnor.

Diagram 2.6 Sysselsättning 2012 för inrikes födda män och kvinnor samt skillnad gentemot utrikes födda (procent respektive procentenheter)

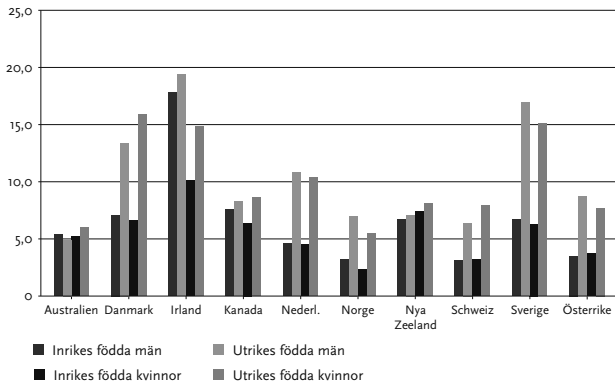


Källa: OECD (2014b).

I diagrammet nedan redovisas arbetslöshet uppdelat på kön för inrikes och utrikes födda i de tio OECD-länder som hade högst invandring 2012.

Diagram 2.7 Arbetslöshet för inrikes respektive utrikes födda män och kvinnor 2012

Andel av arbetskraften (procent)



Källa: OECD (2014b).

Av diagrammet framgår bland annat att Australien har en förhållandevis låg nivå på arbetslösheten samt att den är jämt fördelad mellan de olika kategorierna. Länder som Kanada och Nya Zeeland har också en relativt jämn fördelning mellan inrikes och utrikes födda. Danmark liksom Sverige har förhållandevis låg arbetslöshet för inrikes födda män och kvinnor men där är å andra sidan arbetslösheten betydligt högre för utrikes födda.

2.3.3 Vad kan förklara det sämre utfallet i Sverige?

OECD har genomfört flera studier om migration och integration och Sverige är ett av de länder vars integrationsinsatser man har undersökt särskilt. Redan i en studie 2007 konstaterade OECD att det låga utfallet bland utrikes födda på arbetsmarknaden delvis kan förklaras av den växande flyktinginvandringen.⁷¹ Detta är en grupp som har svårare att integreras än till exempel arbetskraftsinvandrare.

Exempelvis Kanada, med en låg andel asylsökande, har en migration som är starkt efterfrågebaserad medan den svenska migrationen inte styrs på samma sätt avseende vilka grupper som ska få uppehållstillstånd. Kanada styr i hög grad sammansättningen av invandrare med tyngdpunkt på ekonomisk invandring och arbetskraftsinvandrare. Ekonomiska invandrare som söker sig till Kanada behöver ekonomiska resurser för att försörja sig själva och sin familj men det krävs inget arbetserbjudande för att få arbetstillstånd. Båda grupperna väljs ut efter ett poängsystem där språkkunskaper i engelska och franska är mycket viktiga.⁷²

I Sverige var skillnaderna i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda mindre i slutet på 1980-talet än de är i dag. I takt med ökande flyktinginvandringen har emellertid sysselsättningsgapet ökat och integrationen försämrats. Men detta är endast en del av förklaringen, enligt OECD, som exempelvis lyfter fram att inträdet på arbetsmarknaden för två av de största invandrargrupperna i Sverige under senare år, somalier och irakier, verkar ha varit betydligt lättare i andra länder. Bland femton länder kommer Sverige först på tolfte respektive elfte plats när det gäller andelen sysselsatta somalier respektive irakier.⁷³

Ett samspel mellan olika faktorer har inverkan på hur väl utrikes födda integreras på arbetsmarknaden. Socialförsäkringssystemet, arbetsmarknadens utformning, löneläge, invandramas sammansättning vad gäller utbildningsnivå

⁷¹ OECD (2007) *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*.

⁷² ESO (2011) s. 151.

⁷³ OECD (2014a) *Finding the Way: A Discussion of the Swedish Migrant and Integration System*, juli 2014, OECD Publishing, Paris, s. 5.

samt konjunkturläget är några faktorer som påverkar varför vissa länder lyckas bättre än andra.

Den ekonomiska krisen i Sverige under 1990-talet anses spela en stor roll för att sysselsättningsgapet mellan utrikes och inrikes födda ökade.⁷⁴ Ytterligare en faktor var ansvarsöverföringen 1985 för nyanländas introduktion från Arbetsmarknadsstyrelsen (numera Arbetsförmedlingen) till Statens invandrarverk (numera Migrationsverket) och kommunerna, vilket bedöms ha medfört att mottagningen av flyktingar blev mindre arbetsmarknadsfokuserad; i stället kom fokus att ligga på social integration. Diskriminering av invandrare bedöms dessutom ha ökat i och med att allt fler invandrare har utomeuropeisk bakgrund. Även förändringar som har att göra med arbetsmarknaden, till exempel att Sverige allt mer har övergått från varuproduktion till tjänsteproduktion, har inneburit att språkkunskaper blivit än viktigare för att utrikes födda ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden.⁷⁵

Migration Policy Institute framhåller höga ingångslöner, en relativt liten andel låglöneyrken och ett starkt anställningsskydd för fasta anställningar är utmärkande egenskaper för den svenska arbetsmarknaden vilka kan fungera utestängande för nyanlända som söker jobb.⁷⁶ Sverige anses ha en högt utbildad arbetskraft med få låglöneyrken som invandrare kan utföra snabbt efter ankomst. Många yrken ställer, utöver kunskaper i svenska, även höga krav på formell utbildning – något som många flyktinginvandrare och deras anhöriga saknar.⁷⁷

I betänkandet *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? – Invandrama, arbetsmarknaden och välfärdsstaten* från 2004 angavs systemfel inom politiken som en anledning till att arbetslösheten var mycket högre och sysselsättningsgraden mycket lägre för invandrare än för inrikes födda.⁷⁸ I utredningen konstaterades att invandrararnas position på arbetsmarknaden gradvis hade försämrats de senaste 20 åren, och som två exempel på politiska systemfel angavs den så kallade Hela Sverige-strategin för utplacering av flyktingar samt hur arbetsmarknadspolitiska medel hade använts för invandrare. Hela Sverige-strategin syftade till att sprida ut flyktingar över landet, vilket innebar att flyktingar placerades i kommuner där det fanns bostäder men få möjligheter till sysselsättning. Studier har visat att det

⁷⁴ OECD (2007).

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Bevelander, Pieter & Nahikari, Irastorza (2014) *Catching Up – the Labor Market Integration of New Immigrants in Sweden*, Migration Policy Institute.

⁷⁷ Ibid. s. 3.

⁷⁸ SOU (2004:21) *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrama, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*. Integrationspolitiska maktutredningen.

fanns stora regionala skillnader,⁷⁹ men överlag blev både arbetsinkomst och sysselsättning lägre till följd av strategin. När det gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder framgick att dessa inte hade använts i tillräcklig utsträckning för vissa grupper av invandrare trots hög arbetslöshet.⁸⁰

2.4 Sammanfattning

Sverige rankas högt när det gäller invandrades formella möjligheter på arbetsmarknaden. Trots detta finns stora skillnader när det gäller sysselsättning och arbetslöshet mellan inrikes och utrikes födda, särskilt avseende kvinnor.

Det tar 7–10 år från mottagande tills att hälften av de nyanlända (kommunmottagna flyktingar och deras anhöriga 20–64 år) är etablerade på arbetsmarknaden. För männen tar det 3–7 år medan det tar 9–11 år för kvinnorna.

Sysselsättningsutvecklingen för nyanlända med mottagningsår 2007–2010 är något svagare än för tidigare årgångar, även när hänsyn tas till en rad bakgrundsfaktorer. En bidragande förklaring till detta kan vara att etableringspolitiken och de erbjudna insatserna haft sämre effekt på grund av det ökade antalet nyanlända som ska etableras på arbetsmarknaden under senare år. En annan förklaring kan vara förändringar i de nyanländas utbildningsbakgrund.

Vid sidan av kön har ålder, utbildningsnivå samt ursprungslandets utvecklingsnivå betydelse för sannolikheten att någon ska etablera sig på arbetsmarknaden. Tidigare studier visar också att skälet för invandringen är en viktig förklaringsfaktor.

En förklaring till att etableringen av nyanlända tar längre tid i Sverige än i jämförbara länder är att Sverige tar emot en betydligt större andel flyktingar. Andelen arbetskraftsinvandrare är däremot förhållandevis låg. Arbetskraftsinvandrare kan antas söka sig till länder där det finns efterfrågan på just deras kompetens. Något sådant val har inte den asylsökande.

Jämförelser över tid och rum när det gäller nyanländas etablering är vanskliga, eftersom utfallet påverkas av en mängd faktorer både vad gäller kommunernas och individens förutsättningar. För att möjliggöra mer rättvisande jämförelser har konsultföretaget Sweco på Riksrevisionens uppdrag tagit fram ett kompletterande etableringsmått som tar hänsyn till sådana faktorer. Konsultrapporten finns som elektronisk bilaga till denna rapport, vilken kan

⁷⁹ Till exempel uppvisade arbetsmarknadsläget för bosniska män stora variationer. Uppemot 90 procent i vissa kommuner var förvärsarbetande medan andelen i andra kommuner låg på endast 10–15 procent.

⁸⁰ SOU (2004:21).

hämtas från Riksrevisionens webbplats.⁸¹ Förhoppningen är att det alternativa måttet kan komma till användning i landets kommuner och ge underlag för ett lokalt drivet lärande.

⁸¹ Riksrevisionens webbplats: <http://www.riksrevisionen.se>

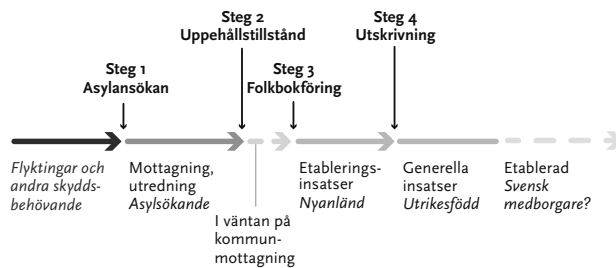
3 Mottagandet av asylsökande och nyanlända

Syftet med detta kapitel är att analysera om mottagandet av asylsökande och nyanlända är tillräckligt flexibelt och robust för att effektivt kunna hantera den varierande flyktinginvandringen. Inledningsvis presenteras en översikt över hela processen – från asylansökan till utskrivning från etableringsuppdraget. Därefter redogörs för Riksrevisionens iakttagelser steg för steg genom processen.

3.1 Flödet genom systemet

I detta avsnitt ges en kort översikt av processen att ta emot asylsökande och deras anhöriga i Sverige. Processbeskrivningen är inriktad på dem som beviljas uppehållstillstånd.⁸² Målgruppens väg till etablering kan illustreras av nedanstående figur.

Figur 3.1 Processen för mottagande av asylsökande och nyanlända



Det första steget innebär att man kommer till Sverige och ansöker om asyl. Under asylperioden bor man i eget boende (EBO) eller i anläggningsboende (ABO) som Migrationsverket tillhandahåller. Under denna period räknas man inte som nyanländ utan som asylsökande.

⁸² Kvotflyktingar ingår i granskningens målgrupp men deras väg in i det svenska samhället ser något annorlunda ut.

Det andra steget tas när den asylsökande beviljas uppehållstillstånd. I och med detta ändras kategoriseringen till nyanländ. Den nyanlända är dock fortfarande inskriven i Migrationsverkets mottagningssystem till dess han eller hon tas emot i en kommun.

Det tredje steget tas när den nyanlända, antingen på egen hand eller genom Arbetsförmedlingens försorg, blir mottagen och bosätter sig i en kommun.⁸³ I och med detta kan arbetet med etableringsplanen påbörjas. Det görs normalt genom att arbetsförmedlaren fattar beslut om rätt till etableringsplan och tillsammans med den nyanlända väljer aktiviteter som sedan fastställs. Under tiden etableringsuppdraget pågår omfattas den nyanlända av en rättighetslagstiftning som garanterar vissa insatser och en viss ersättning under förutsättning att den nyanlända deltar i insatserna. I de allra flesta fall pågår etableringsperioden i de två år som lagstiftningen berättigar till.

Det fjärde steget innebär att den nyanlända skrivs ut från etableringsuppdraget. Efter etableringsperioden kan en nyanländ skrivas in i jobb- och utvecklingsgarantin eller i jobbgarantin för ungdomar och i normalfallet få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning i upp till 450 dagar. Därefter är den nyanlända hänvisad till kommunens försörjningsstöd han eller hon inte lyckats ordna sin försörjning på annat sätt. Efter viss tid i Sverige kan en utrikes född person ansöka om svenskt medborgarskap. Under 2014 inkom 41 600 ansökningar och nästan 30 000 personer beviljades medborgarskap.⁸⁴

3.2 Migrationsverkets mottagningssystem

En person som söker asyl i Sverige skrivs in i Migrationsverkets mottagningssystem i väntan på beslut. Om personen efter prövning bedöms ha asylskäl kan ett uppehållstillstånd beviljas. Om asylskäl inte föreligger avslås ansökan. Personen kan då överklaga beslutet hos någon av migrationsdomstolarna och i sista instans till Migrationsöverdomstolen. Ett lagakraftvunnet beslut innebär antingen avvisning eller utvisning, självmant eller med tvång.⁸⁵

⁸³ Även Migrationsverket bosätter nyanlända – dels kvotflyktingar, dels personer med en prestationsförmåga som understiger 25 procent och som därmed inte ingår i etableringsuppdraget.

⁸⁴ Migrationsverket (2014e) *Årsredovisning 2014*, s. 129.

⁸⁵ Från och med den 31 mars 2006 används termen *avvisning* för ett avlägsnandebeslut som meddelas inom tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter utlänningsanskomst till Sverige. Termen *utvisning* används för avlägsnandebeslut som meddelas efter dessa tre månader. Utvisning används också när domstolar beslutar att utlänningar som har begått brott av en viss svårighetsgrad ska föras ut ur Sverige. Se 8 kap. utlänningslagen (2005:716).

3.2.1 *Många fler ärenden och längre processtider*

Som framgår av tabell 3.1 har antalet asylansökningar ökat kraftigt under senare år.

Tabell 3.1 Antalet asylsökande (tusental) 2011–2014 samt prognos för 2015–2016

År	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Asylsökande	29	44	54	81	80	80

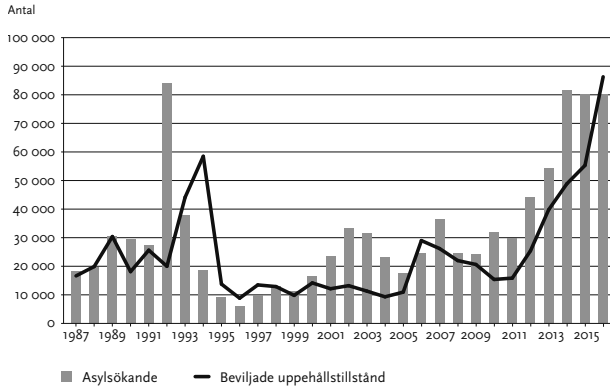
Källa: Migrationsverket, Årsredovisning för 2014 samt Verksamhets- och utgiftsprognos april 2015 (P3-15).

Flest asylsökande 2014 kom från Syrien (38 procent) följt av Eritrea (14 procent) och statslösa (10 procent), vilka alltså sammantaget svarade för drygt 60 procent av alla asylsökande.⁸⁶ Andelen asylsökande kvinnor uppgår relativt konstant till en drygt tredjedel för perioden 2009–2014. Andelen ensamkommande barn var 2014 cirka 9 procent.

I diagram 3.1 nedan redovisas utvecklingen sedan slutet på 1980-talet avseende asylsökande och beviljade uppehållstillstånd till asylsökande, vidarebosatta (kvotflyktingar) och anhöriga till personer i dessa grupper. Som framgår av diagrammet var antalet asylsökande 1992 och antalet beviljade uppehållstillstånd 1994 på samma nivåer som i dag. Detta var dock toppnoteringar för enskilda år. Prognosen för 2015 och 2016 pekar på fortsatt höga nivåer, särskilt avseende antalet beviljade uppehållstillstånd.

⁸⁶ Migrationsverket (2015c).

Diagram 3.1 Asylsökande samt beviljade uppehållstillstånd för asylsökande, vidarebosatta samt anhöriga till f.d. asylsökande 1987–2014 samt prognos för 2015 och 2016



Källa: Migrationsverket (översikter och tidsserier) samt Verksamhets- och utgiftsprognos (april 2015)

År 2014 avgjorde Migrationsverket cirka 54 000 nya asylärenden, varav närmare 60 procent bifölls.⁸⁷ Den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden ökade från 108 dagar 2012 till 120 dagar 2013. År 2014 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden till 142 dagar.⁸⁸ Den genomsnittliga vistelsetiden i mottagningssystemet vid beslut om uppehållstillstånd i första instans ökade med cirka en månad mellan 2013 och 2014.⁸⁹

3.2.2 Få deltar i etableringsförberedande insatser

Såväl asylsökande som personer med uppehållstillstånd som är inskrivna i mottagningssystemet har möjlighet att ta del av så kallad organiserad sysselsättning under tiden de väntar på beslut i sitt ärende eller på kommunplacering.⁹⁰ Det kan handla om att få sin utbildnings- och yrkesbakgrund kartlagd för att underlätta senare etablering, få samhällsinformation, delta i svenskundervisning, få praktisera eller få arbeta.

⁸⁷ Migrationsverket (2015d) *Verksamhets- och utgiftsprognos februari*, (P2-15) bilaga 1, *Asylprocessen*.

⁸⁸ Migrationsverket (2015e) s. 73.

⁸⁹ Den genomsnittliga tiden ökade från 193 dagar (6,5 månader) 2013 till 225 dagar (7,5 månader) 2014. Se Migrationsverket (2015d) Vistelsetiden avser den tid en person är inskriven i mottagningssystemet och kan bestå av handläggningstider i olika instanser.

⁹⁰ Se 4 § lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Som Riksrevisionen visade i en granskning 2012 är det emellertid relativt få personer som under sin tid i mottagningssystemet tar del av dessa insatser.⁹¹ Det beror bland annat på att Migrationsverket de senaste åren kraftigt har minskat resurserna för organiserad sysselsättning med hänvisning till införandet av etableringsreformen och till kortare handläggningstider.⁹² Uppgifter som Riksrevisionen tagit del av visar att deltagandet i organiserad sysselsättning fortsatte att vara relativt lågt även 2014.

Med allt längre handläggnings- och vistelsetider i mottagningssystemet aktualiseras på nytt behovet av någon form av sysselsättning. Migrationsverket har aviserat att verket 2015 kommer att arbeta för att utveckla den organiserade sysselsättningen, bland annat genom att erbjuda språkstöd på samtliga mottagningsenheter samt öka resurserna för organiserad sysselsättning från 60 till 120 miljoner kronor.⁹³

Det förekommer dock att asylsökande som är över 18 år inte kallas till eller tar del av samhällsinformation anordnad av Migrationsverket. Förutom den information myndigheten ger i individuella samtal med den asylsökande är denna gruppinformation ofta det enda organiserade tillfälle då asylsökande kan få information om hur samhället fungerar samt vilket stöd Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården med flera kan ge.

Personer med uppehållstillstånd som är inskrivna i mottagningssystemet i väntan på kommunplacering har möjlighet att läsa sfi. Endast 319 personer (varav 106 kvinnor) var registrerade för undervisning i svenska av de drygt 11 000 som vid utgången av 2014 hade ett uppehållstillstånd, vilket motsvarar knappt 3 procent. En trolig orsak till det låga deltagandet är regionala variationer gällande tillgången till sfi.⁹⁴

Asylsökande som kan styrka sin identitet till exempel genom pass eller på annat sätt göra identiteten trolig har möjlighet att beviljas undantag från kravet på ett arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige (förkortat AT-UND). År 2014 var det drygt 25 000 asylsökande som fick AT-UND. Av dessa var det endast 447 personer (varav 117 kvinnor) som hade ett registrerat arbete på den öppna arbetsmarknaden, vilket motsvarar knappt 2 procent. Något fler (1 595, varav 261 kvinnor) hade en registrerad praktikplats, vilket motsvarar drygt 6 procent.

Enligt Migrationsverket är det oklart varför så få asylsökande har en praktikplats eller ett arbete. Myndigheten anser dock att detta antal troligtvis

⁹¹ Riksrevisionen (2012:23).

⁹² Ibid. s. 49. Migrationsverkets totala kostnader för organiserad sysselsättning minskade med nästan 90 procent mellan 2007 och 2011.

⁹³ Migrationsverket (2015d) s. 34 och 50.

⁹⁴ Sammanställning av underlag till Migrationsverkets årsredovisning för 2014.

skulle kunna vara betydligt högre och att en praktikplats eller ett arbete vore särskilt viktigt för personer som har beviljats uppehållstillstånd och som väntar på kommunplacering.⁹⁵

Intervju med nyanländ

Yakob från Syrien beskriver tiden på Migrationsverkets anläggningsboende som en jobbig tid. Under de 6 månader det tog innan han fick uppehållstillstånd delade han lägenhet med fem främmande män. Han upplevde en ständig oro för att de skulle kunna göra honom illa på grund av hans trosuppfattning.

Under tiden i anläggningsboendet anordnades det ingen sf. Däremot fanns det frivilligorganisationer i kommunen som gav undervisning i svenska. Själv brukade han i stället ta sig till kommunens bibliotek för att på egen hand försöka lära sig läsa svenska.

Adnan beskriver tiden medan han väntade på uppehållstillstånd som mycket passiviserade. Under ett år fick han varken undervisning i svenska eller någon annan insats.

3.2.3 Bostadstillgången styr var de asylsökande hamnar

Det finns huvudsakligen två typer av boenden för asylsökande – eget boende (EBO) respektive anläggningsboende (ABO). EBO innebär att den sökande har ordnat boende på egen hand, till exempel hos släktingar eller vänner. Asylsökande som inte kan ordna eget boende kan få hjälp av Migrationsverket att få ett ABO under den tid här deras ansökan prövas. Ett ABO innebär normalt plats i en lägenhet som delas med andra sökande i ett vanligt bostadsområde.

Av de närmare 80 000 personer som var inskrivna i mottagningssystemet i december 2014 hade två tredjedelar ABO, 31 procent EBO och 3 procent övrigt boende (till exempel institutionsboende). Drygt 40 procent (21 600 personer) av dem med ABO bodde i ett tillfälligt anläggningsboende (ABT).⁹⁶ En plats i ett tillfälligt anläggningsboende är flera gånger dyrare än en plats i ett vanligt lägenhetsboende.⁹⁷

Det är i första hand tillgången till bostäder som styr var i landet de asylsökande som behöver hjälp med sin bosättning hamnar. Vid denna placering tas ingen särskild hänsyn till arbetsmarknadsläget eller liknande. Det är exempelvis inte

⁹⁵ Migrationsverket (2015e) s. 91 samt sammanställning av underlag till årsredovisningen.

⁹⁶ Migrationsverket får inte äga boenden och tecknar därför avtal med både privata fastighetsägare och kommunala bostadsbolag. Eftersom antalet asylsökande har ökat kraftigt under senare tid (med mellan 900 och 2 400 per vecka) får Migrationsverket även hyra tillfälliga boendeplatser (ABT) när ordinarie platser inte räcker till. Det kan till exempel vara hotellbyggnader eller vandrarhem. Sådant boende är ofta betydligt dyrare än ordinarie lägenhetsplatser. I nuvarande situation behöver Migrationsverket hitta mellan 1 000 och 1 500 nya boendeplatser varje vecka. Se Migrationsverket (2015b).

⁹⁷ Migrationsverket (2015e) s. 113.

ovanligt att en person som ansöker om asyl i Malmö placeras i ett boende i Östersund. Eftersom Migrationsverkets asylprövningsenheter heller inte alltid finns på samma orter som mottagningsenheterna kan en asylsökande som blivit placerad i Östersund få åka till Umeå för samtal med sin handläggare på prövningsenheten.

Riksrevisionen har i en tidigare granskning visat att denna särlokalisering av Migrationsverkets olika enheter kan innebära onödiga kostnader för staten och samtidigt utgöra en betydande olägenhet för de asylsökande. Av granskningen framgår också att många kommuner är kritiska till att Migrationsverket inte tar hänsyn till kommunernas förutsättningar eller informerar dem i förväg när ett nytt asylboende öppnas.⁹⁸

3.2.4 I väntan på kommunplats

Allt fler personer med beviljade uppehållstillstånd blir kvar i Migrationsverkets mottagningssystem i väntan på att en kommun kan ta emot dem. I december 2014 gällde detta drygt 11 000 personer, vilket är en ökning med 5 500 sedan december 2012. Prognosen för 2015 är 13 300 personer och antalet beräknas öka ytterligare till 17 100 i slutet av 2016.⁹⁹ I februari 2015 var närmare 60 procent av gruppen i arbetsför ålder.¹⁰⁰

Den genomsnittliga vistelsetiden i mottagningssystemet för denna grupp var närmare ett år (361 dagar) i december 2014, vilket är en ökning med nästan tre månader (81 dagar) jämfört med 2013.¹⁰¹

Den 1 april 2014 infördes en regeländring som innebär att Arbetsförmedlingen inte ska upprätta en etableringsplan förrän den nyanlända har tagits emot i en kommun.¹⁰² Det är också då som den statliga etableringsersättningen börjar betalas ut. Denna ersättning är betydligt högre än dagersättningen under tiden i mottagningssystemet.¹⁰³ Som ett resultat av detta har det uppstått en svart marknad med försäljning av bostadsadresser. Genom att "köpa" en adress i

⁹⁸ Riksrevisionen (2014:15).

⁹⁹ Migrationsverket (2015c).

¹⁰⁰ Drygt 6 300 av cirka 11 000 ABO-boende med uppehållstillstånd var den 1 februari 2015 i arbetsför ålder (20–64 år). Se Länsstyrelserna (2015:04) *Samhällsorientering för nyanlända – länsstyrelsernas gemensamma redovisning 2015*, bilaga 6, s. 60.

¹⁰¹ Migrationsverket (2015e) s. 66.

¹⁰² Arbetsförmedlingen (2014a) Arbetsförmedlingens återrapportering 2014. Etablering av vissa nyanlända – etableringsuppdraget, 2014-11-01 s.12.

¹⁰³ Dagersättningen (som betalas ut av Migrationsverket) är 71 kr/dag och vuxen under sju dagar i veckan medan etableringsersättningen för vuxna (som beslutas av Arbetsförmedlingen och betalas ut av Försäkringskassan) under tiden tills en etableringsplan upprättats är 231 kr/dag fem dagar i veckan. När man deltar i aktiviteter som ingår i etableringsplanen höjs ersättningen till högst 308 kronor per dag fem dagar i veckan.

en kommun (ofta som inneboende) kan den nyanlända få del av den högre ersättningen.

Att problemet förekommer, och har ökat sedan regeländringen trädde i kraft, bekräffas av såväl Arbetsförmedlingen som av flera kommuner. Det finns exempel där ett tjugotal personer har varit folkbokförda i samma lägenhet eller på en postboxadress.¹⁰⁴

Migrationsverket saknar i dagsläget möjligheter att hindra en asylsökande som väljer eget boende från att registrera sig på en adress som såväl myndigheten som kommunen bedömer som socialt ohållbar eller olämplig för barn.

3.2.5 *Snabbare utflöde från mottagningssystemet är kostnadseffektivt*

Riksrevisionens granskning om mottagande och bosättning av nyanlända visade att ett snabbare utflöde från mottagningssystemet genom en effektivare bosättningsprocess är lönsam såväl för den enskilda individen som för samhället. Migrationsverket har beräknat att en månads kortare vistelsetid i mottagningssystemet för de knappt 12 000 personer med uppehållstillstånd som befann sig där 2014 i väntan på kommunplacering motsvarar cirka 100 miljoner kronor.¹⁰⁵ Ett snabbare flöde i systemet förutsätter dock en välfungerande samverkan mellan alla berörda myndigheter och aktörer med uppgifter kring nyanländas etablering.

3.3 Kommunmottagandet

Under 2014 togs sammanlagt 46 400 nyanlända emot i landets kommuner efter att de beviljats uppehållstillstånd. Enligt Migrationsverkets prognoser kommer detta antal att stiga kraftigt de närmaste åren – till 52 900 under 2015 och 82 400 under 2016.¹⁰⁶ De flesta nyanlända ordnar bostad på egen hand; drygt 55 procent av de personer som togs emot i en kommun 2014 hade bott i eget boende (EBO) under asyلتiden eller ordnat boende på egen hand efter uppehållstillstånd medan knappt 15 procent av de mottagna kom direkt från Migrationsverkets anläggningsboenden (ABO). Drygt 25 procent var direktinresta anhöriga till tidigare kommunmottagna och knappt 5 procent kvotflyktingar.

¹⁰⁴ Intervju med Södertälje kommun, 2015-03-30.

¹⁰⁵ Beräkningen baseras på 11 775 personer med uppehållstillstånd i anläggningsboende, en genomsnittlig vistelsetid på fyra månader (motsvarande 1,2 miljoner dygn) och en genomsnittlig boendedygnskostnad på 351 kronor. Migrationsverket (2013) *Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats* Delrapport, s. 64.

¹⁰⁶ Migrationsverket (2015d) s. 37.

3.3.1 Läns- och kommunal har svaga styreffekter

För de cirka 15 procent nyanlända som Arbetsförmedlingen ordnar kommunplats åt finns en särskild process för bosättning och mottagande.¹⁰⁷ Den kan sammanfattas i följande tre steg:¹⁰⁸

1. *Migrationsverket* beräknar för riket som helhet hur många nyanlända som har behov av plats för bosättning i en kommun det kommande året (mottagningsbehov).
2. *Arbetsförmedlingen* fastställer, efter samråd med Migrationsverket och länsstyrelserna, hur det nationella mottagningsbehovet ska fördelas på respektive län (länstal).
3. *Länsstyrelsen* träffar överenskommelser med kommuner inom länet om deras respektive mottagande för bosättning av nyanlända (kommuntal).

När Arbetsförmedlingen fastställer länstalen ska förutsättningarna för förvärsarbete utgöra en utgångspunkt. Detsamma gäller för länsstyrelserna vid överenskommelse om kommunal.¹⁰⁹ För kommuntalen ska länsstyrelsen också säkerställa att det finns kapacitet för att ta emot personer med särskilda behov av vård eller rehabilitering.¹¹⁰

Kommunalet anger det antal anvisade nyanlända som en kommun åtar sig att ta emot under ett år. Till denna överenskommelse finns en ekonomisk ersättning knuten, det vill säga den kommun som ingår en överenskommelse om mottagande med länsstyrelsen får också en viss ersättning för detta. En grundersättning betalas ut till kommunen för att skapa en organisation för mottagandet. Därutöver betalas en schablonersättning ut till alla kommuner för varje nyanländ som tas emot, oaktat om kommunen har en överenskommelse. Kommunerna kan även söka ersättning för vissa kostnader i efterhand. Kommunens överenskommelse om mottagande är inte juridiskt bindande.

¹⁰⁷ De kommunplatser som planeringsprocessen resulterar i används även av Migrationsverket för placering av kvotflyktingar samt nyanlända med så låg arbetsförmåga att de inte omfattas av etableringsuppdraget.

¹⁰⁸ Se 2–4 §§ förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

¹⁰⁹ Arbetsförmedlingen använde sig av följande viktning när man beräknade länstalen för 2014: 45 procent utifrån arbetsmarknadsvariabler (ju bättre arbetsmarknad desto högre andel), 30 procent utifrån folkmängd (ju större folkmängd desto högre andel), 15 procent utifrån bostadsmarknad (ju bättre tillgång desto högre andel) och 10 procent utifrån demografi (ju fler pensionsavgångar desto högre andel). De arbetsmarknadsvariabler som ingår i modellen är förvärsarbete, arbetslöshet, omsättning till arbete, prognos över arbetslöshetens utveckling samt yrkesbredd. Komponenten yrkesbredd svarar för hälften av viktvärdet för arbetsmarknadsvariablerna och mäts som antalet enskilda yrken med minst 100 utövare som finns representerade i länet. Arbetsförmedlingen tillhandahåller också en fördelningsmodell som stöd för länsstyrelserna i deras förhandling med kommunerna om kommunplatser. Denna modell är enklare och tar endast hänsyn till arbetslöshet (40 procent) och folkmängd (60 procent). En närmare beskrivning av Arbetsförmedlingens fördelningsmodeller finns i Sweco (2015c) s. 6 f.

¹¹⁰ Se 5 § förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

En nyanländ i ett anläggningsboende som anmält behov av hjälp med bosättning får endast ett sådant erbjudande. Tackar man nej till detta får man ordna bostad på egen hand. I vissa län, bland annat Västerbotten, var andelen personer som tackade nej till en anvisad plats drygt 40 procent 2014. En kommun kan dock alltid tacka nej till att ta emot en nyanländ som fått erbjudande om en plats i kommunen av Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket.

Många överenskomna platser finns inte tillgängliga

De flesta kommuner har i dag en överenskommelse med länsstyrelsen om flyktningmottagande. För 2015 har 275 av landets 290 kommuner en överenskommelse, vilket är 3 färre än 2014. Under perioden 2007–2013 varierade antalet kommuner med överenskommelse mellan 268 och 276.¹¹¹

För 2013 kom länsstyrelserna överens med kommunerna om ett mottagande på drygt 7 600 platser. Av Riksrevisionens granskning 2014 framgick emellertid att en tredjedel (2 500) av dessa platser inte fanns tillgängliga för anvisning av nyanlända.¹¹² I granskningen visades också att det finns stora kostnadsbesparingar att göra genom att utnyttja anvisningsbara platser i högre utsträckning. Om Arbetsförmedlingen hade kunnat anvisa 2 500 fler personer som bor i anläggningsboende hade detta motsvarat en kostnadsbesparing i Migrationsverkets mottagningssystem med cirka 25 miljoner kronor per månad.¹¹³

Riksrevisionens granskning visade också att det finns stora skillnader mellan kommunaltalen och det faktiska mottagandet i många kommuner. En bidragande orsak till detta är den höga andelen egenbosatta i vissa kommuner, eftersom de egenbosatta inte ingår i kommunaltalen. Exempel på kommuner som tar emot betydligt fler än överenskommet är Eskilstuna, Borlänge och Kristianstad men det finns också kommuner som tar emot färre, till exempel Lund och Vaxholm.¹¹⁴

Sammantaget visade Riksrevisionens granskning att läns- och kommunaltalen har svaga styreffekter. De berörda aktörerna ansåg inte heller att läns- och kommunaltalen var ändamålsenliga styrmedel för att öka kommunernas

¹¹¹ Migrationsverket (2015f) *Överenskommelser om flyktningmottagande och mottagna 2014 och 2015*. (2015-03-09).

¹¹² Att platser inte har använts innebär dock inte att det finns lediga lägenheter i kommunerna. Se Riksrevisionen (2014:15).

¹¹³ Beräkningen baseras på 2 500 personer med uppehållstillstånd i anläggningsboende samt en genomsnittlig boendedygnskostnad på 351 kronor multiplicerad med 30 dagar (en månad). Uppgiften om genomsnittlig boendedygnskostnad är hämtad från Migrationsverket (2013c) *Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats*. Delrapport. s. 64.

¹¹⁴ Riksrevisionen (2014:15) s. 38.

mottagande av nyanlända eller för att uppnå en jämnare spridning av antalet nyanlända mellan länen.¹¹⁵

Tillgången till bostäder – inte jobb – styr nyanländas placering

När Arbetsförmedlingen fastställer länstalen – det vill säga det antal nyanlända som man förväntar sig att länet sammanlagt ska ta emot – görs detta bland annat med utgångspunkt i länets arbetsmarknadssituation.¹¹⁶ Men när länsstyrelserna ska komma överens med en kommun om det antal nyanlända som man åtar sig att ta emot (kommuntalet) så är det till stor del andra faktorer som i praktiken styr, framför allt tillgången till bostäder. Det innebär att nyanlända som behöver hjälp med att skaffa bostad i många fall inte anvisas till kommuner där de har bäst förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden.

3.3.2 Storstadskommuner tar emot en lägre andel i dag än tidigare

Riksrevisionen har gett konsultföretaget Sweco i uppdrag att belysa hur nyanlända fördelar sig över landet och hur denna fördelning är relaterad till olika faktorer som arbetslöshet, sysselsättning, bostadsmarknad och etableringsgrad. Vidare har Sweco med utgångspunkt i Migrationsverkets prognos över kommunmottagandet tagit fram två scenarier på etableringsgradernas utveckling. Framställningen i detta avsnitt bygger huvudsakligen på Swecos rapport.

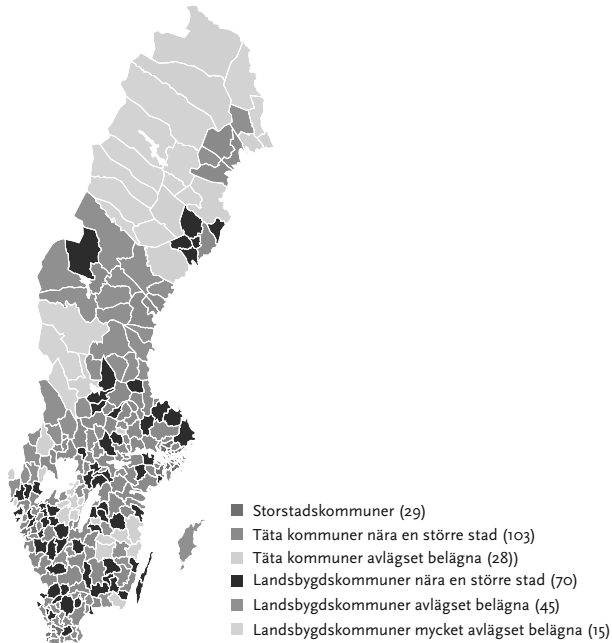
För att närmare analysera kommunmottagningen och dess utveckling över tid har landets 290 kommuner delats in i 5 kommungrupper. Indelningen är densamma som myndigheten Tillväxtanalys använder sig av, dock med undantag för att två kategorier har slagits ihop till en.¹¹⁷ Den geografiska indelningen framgår av nedanstående karta.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ett problem i sammanhanget som diskuteras senare i rapporten är att Arbetsförmedlingen vid fastställande av länstalen använder arbetslöshet snarare än sysselsättningstillväxt, vilket hade varit lämpligare.

¹¹⁷ Kategorierna *avlägset* respektive *mycket avlägset* belägna landsbygdskommuner har slagits ihop till en kategori. Anledningen är dels för att det underlättar analysen med färre kategorier, dels för att ta hänsyn till statistiksekretessen som inte medger allt för finfördelat datamaterial. Tillväxtanalys indelning utgår från principer och antaganden som lagts fast av Eurostat och OECD, och den bygger på geografiskt högupplöst befolkningsstatistik (kilomterrutor) och tillgänglighetsberäkningar (orter och den nationella vägdatan). Ytterligare detaljer kring kommunindelningen återfinns i Sweco (2015c).

Karta 3.1 Sveriges kommuner ur ett stad-och-land-perspektiv



Källa: Tillväxtanalys och Sweco (2015c).

Under 2013 och 2014 har antalet kommunmottagna ökat kraftigt och prognosen för de kommande åren innebär fortsatt kraftiga ökningar. I relation till övriga kommuntyper har storstädernas andel av mottagandet minskat, oavsett om man mäter som andel av det totala antalet kommunmottagna eller i relation till befolkningen. Från 2005 till 2014 sjönk storstädernas andel av de kommunmottagna från knappt en tredjedel (31 procent) till drygt en femtedel (22 procent). Åren 2006 och 2007 hamnade nästan var fjärde kommunmottagen i en storstad (37 procent).¹¹⁸

¹¹⁸ Se bilaga 2 för en mer utförlig redovisning.

Tabell 3.2 Kommunmottagna per 1 000 invånare 2005–2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Storstads-kommuner	1,0	3,7	3,1	1,9	1,7	1,3	1,2	1,7	2,8	2,8
Täta kommuner nära en större stad	1,0	3,0	2,5	2,4	2,2	1,6	1,3	1,9	3,6	4,4
Täta kommuner avlägset belägna	1,1	2,5	2,0	1,8	1,8	1,8	1,7	2,2	4,0	5,6
Landsbygds-kommuner nära en större stad	0,9	2,4	2,0	2,1	2,1	1,8	1,8	2,0	3,7	5,3
Landsbygds-kommuner avlägset belägna	0,9	2,6	2,5	2,3	2,3	2,4	2,5	3,0	5,3	7,5
Riket	1,0	3,1	2,6	2,2	2,0	1,6	1,4	2,0	3,5	4,3

Källa: Migrationsverket, bearbetningar av Sweco (2015c).

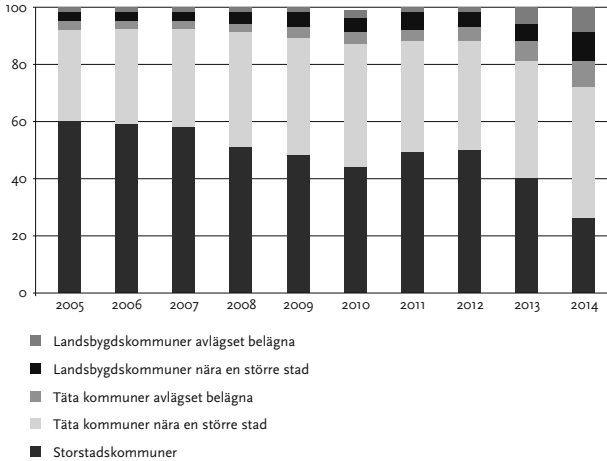
Som framgår av tabell 3.2 ovan var mottagandet 2005 relativt jämt fördelat mellan de olika kommungrupperna. Man tog i stort sett emot en nyanländ per 1 000 invånare. År 2006 och 2007 hade storstadskommunerna det största kommunmottagandet i förhållande till folkmängden. Därefter har det inträffat ett skifte. Från 2009 har gruppen avlägset belägna landsbygdskommuner tagit emot flest nyanlända per 1 000 invånare medan storstadskommunerna tagit emot minst antal. De avlägset belägna landsbygdskommunerna tog 2014 emot 7,5 nyanlända per 1 000 invånare jämfört med 2,8 för storstadskommunerna. I absoluta tal innebär det att avlägset belägna landsbygdskommuner ökat från sammanlagt 614 kommunmottagna 2005 till 4 896 kommunmottagna 2014.

3.3.3 EBO söker sig till storstäder medan ABO styrs till glesbygd

Av diagram 3.2 och 3.3 nedan framgår hur det relativa kommunmottagandet fördelar sig mellan nyanlända som kommer från ABO respektive EBO.¹¹⁹

¹¹⁹ I sin statistik har Migrationsverket definierat kategorierna på följande sätt: ABO är en före detta asylsökande som beviljats uppehållstillstånd och som efter anvisning av Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket har bosatt sig i en kommun. EBO är en före detta asylsökande som beviljats uppehållstillstånd och som har ordnat boende i en kommun på egen hand – antingen redan under tiden som asylsökande eller i samband med att personen fått uppehållstillstånd. I det här sammanhanget betyder alltså ABO att man fått hjälp med sin kommunplacering medan EBO innebär att man har ordnat boendet i mottagande kommun på egen hand.

Diagram 3.2 Andel kommunmottagna "EBO" efter kommungrupp och mottagningsår (procent)

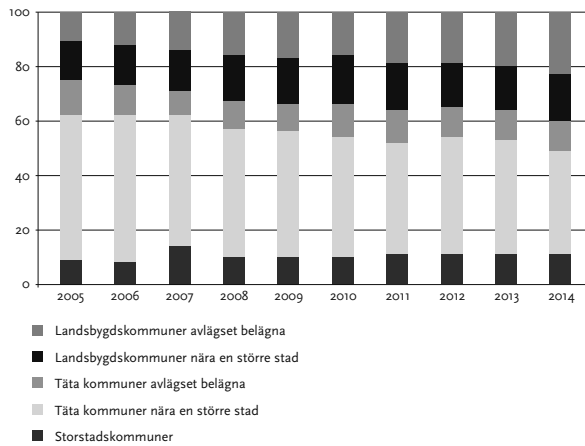


Källa: Migrationsverket och Sweco (2015c).

Vid en jämförelse mellan de båda diagrammen framgår tydligt att det finns olika mönster för kommunmottagandet beroende på om den nyanlända kommer från EBO eller ABO. När den nyanlända själv har styrt sitt boende söker man sig till storstadskommuner och tätakommuner nära en större stad. Tendensen är visserligen något vikande under perioden men ungefär tre fjärdedelar av de kommunmottagna som kommer från EBO hamnar alltså i eller kring storstäder 2014; perioden 2005–2013 ligger denna andel mellan 80 och 90 procent.¹²⁰ För gruppen anhöriga är mönstret mycket likt det som gäller för EBO.¹²¹

¹²⁰ En möjlig förklaring till minskningen 2014 kan vara att de nyanlända som kommit de senaste åren saknar anknytningar i Sverige.

¹²¹ Sweco (2015c) s. 9 f.

Diagram 3.3 Andel kommunmottagna "ABO" efter kommungrupp och mottagningsår (procent)

Källa: Migrationsverket och Sweco (2015c).

När det gäller de nyanlända som fått hjälp av Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket med sin bosättning ser situationen helt annorlunda ut.¹²² Där är visserligen andelen som kommer till storstäder i stort sett konstant över åren men på en mycket lägre nivå än för dem som är egenbosatta. Andelen av dem som får hjälp med sitt boende och som kommer till landsbygdskommuner och avlägset belägna kommuner ökar markant under perioden; 2014 uppgår den andelen till närmare 50 procent.

Det kan också konstateras att det finns en betydande sekundäromflyttning av nyanlända där strömmarna går från landsbygd till större städer och storstad.

¹²² Migrationsverket anvisar boende till kvotflyktingar samt nyanlända som inte omfattas av etableringsuppdraget. Sammantaget utgör detta en mindre andel av de personer som totalt kommunplaceras.

Tabell 3.3 Sekundäromflyttning för nyanlända personer 20–64 år, procentuell andel

Första bosättning	Bosättning efter 5 år		
	A	B	C
A. Storstäder och deras förorter (36 000 personer)	92	6	2
B. Större städer, deras förorter och pendlingskommuner (46 000 personer)	9	87	4
C. Övriga kommuner (23 000 personer)	11	23	66

Källa: Statistiska centralbyrån. Beräkningar av Sweco (2015b).

Av tabell 3.3 framgår att i stort sett alla (92 procent) som först bosatte sig i en storstad eller en förort till denna bodde kvar i samma kommunkategori fem år senare. Av dem som först bosatte sig i en större stad eller en förort till denna bodde nästan lika många (87 procent) kvar i samma kommunkategori efter fem år. Ungefär 23 000 nyanlända hade sin första bosättning i kategorin övriga kommuner, det vill säga till stor del glesbygdskommuner. Av dessa hade en tredjedel flyttat till antingen en storstad (11 procent) eller en större stad (23 procent).

3.3.4 Sysselsättningen ökar i storstäderna men minskar i glesbygd

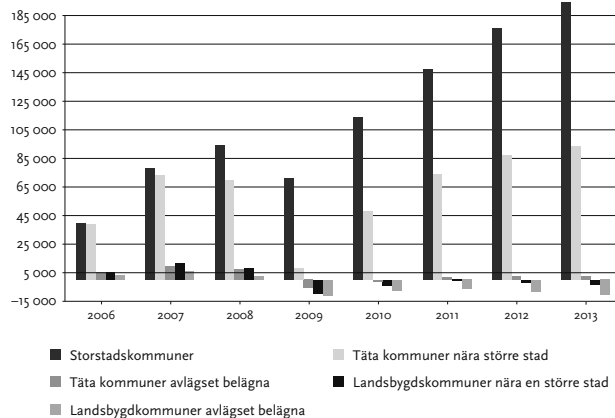
I nedanstående tabell redovisas sysselsättningsutvecklingen 2010–2013 för de olika kommuntyperna. Nästan hälften (46 procent) av de nya jobben har tillkommit i storstäderna. Därefter kommer kategorin tätorter nära en större stad, som svarar för nästan 40 procent av sysselsättningstillväxten. Övriga kommuntyper svarar tillsammans för endast 16 procent av sysselsättningstillväxten. I absoluta tal har ökningen av nya jobb i storstadskommunerna varit närmare 150 000 under fyraårsperioden. Detta kan jämföras med knappt 13 000 i avlägset belägna landsbygdskommuner.

Tabell 3.4 Ökning av förvärsarbetande nattbefolkning 2010–2013 per kommungrupp, antal och procent

	2010	2011	2012	2013	Totalt	Andel (%)
Storstadskommuner	46 710	39 800	36 663	26 663	149 836	46
Täta kommuner nära en större stad	46 649	43 687	21 774	14 404	126 514	39
Täta kommuner avlägset belägna	5 699	8 026	2 283	962	16 970	5
Landsbygds-kommuner nära en större stad	7 655	12 198	1 227	827	21 907	7
Landsbygds-kommuner avlägset belägna	4 988	8 871	-371	-733	12 755	4
Summa	111 701	112 582	61 576	42 123	327 982	100

Källa: Statistiska centralbyrån, registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (/RAMS). Beräkningar av Sweco (2015c).

Utvecklingen illustreras också av nedanstående diagram (3.4). Där framgår bland annat att storstadskommunerna haft en förhållandevis kraftig sysselsättningsökning (16 procent) sedan 2005. Täta kommuner nära en större stad har en motsvarande ökning på 5 procent. Övriga kommunkategorier ligger i stort sett konstant eller minskar något.

Diagram 3.4 Förvärsarbetande nattbefolkning 20–64 år jämfört med 2005

Källa: Statistiska centralbyrån. Databearbetning av Sweco (2015c).

3.3.5 Etableringen går snabbare i storstäderna

I tabell 3.5 nedan redovisas den genomsnittliga etableringsgraden uppdelad på olika kommunkategorier.

Tabell 3.5 Genomsnittlig förvävsfrekvens (procent) fördelat efter tid sedan mottagningsår och kommunkategori¹²³

	År 0	År 1	År 2	År 3
Storstadskommuner	9	16	21	26
Täta kommuner nära en större stad	3	8	13	18
Täta kommuner avlägset belägna	3	11	18	21
Landsbygdskommuner nära en större stad	2	8	14	20
Landsbygdskommuner avlägset belägna	2	8	17	22

Källa: Statistiska centralbyrån, bearbetningar av Sweco (2015c).

Som framgår är etableringsgraden påtagligt starkare bland nyanlända i storstadskommuner jämfört med i övriga kommunkategorier. I genomsnitt har storstadskommunerna varje år haft drygt 6 procentenheter högre etableringsgrad än de övriga kommunkategorierna över de fyra åren sedan mottagandet i kommunen. Skillnaden är störst gentemot täta kommuner nära en större stad och minst i förhållande till täta kommuner som är avlägset belägna. Avlägset belägna landsortskommuner förbättrar sina resultat markant det tredje och fjärde året.

I sin analys av utvecklingen konstaterar Sweco att det har inträffat ett skifte under perioden 1997 till 2013. I början av perioden gick det snabbare för nyanlända att etablera sig i landsbygdskommuner medan det under senare år har gått snabbare i storstadskommuner. I takt med att andelen nyanlända har ökat på landsbygden har andelen sysselsatta successivt minskat där. Landsbygdskommunerna tycks ha närmat sig ett tak för hur många som kan sysselsättas.¹²⁴

3.3.6 Sysselsättningskonsekvenser – ett räkneexempel

Tidigare avsnitt har visat att kommuner från kommungrupper där sysselsättningsutvecklingen varit svag samtidigt har ett förhållandevis stort antal kommunmottagna. Sweco har på Riksrevisionens uppdrag illustrerat

¹²³ Förvävsfrekvenserna har beräknats som fyraåriga genomsnitt. Värdet för år 0 har beräknats som ett medelvärde av åren 2010–2013, värdet för år 1 som ett medelvärde av åren 2009–2012 och så vidare. Förvävsfrekvenserna utgår från de kommunmottagnas kommungrupp vid mottagningsåret men det har även tagits hänsyn till om en person har flyttat till kommun i en annan kommungrupp, för att ta hänsyn till den inrikes omflyttning som sker efter mottagningsåret. Se vidare Sweco (2015c) s. 19.

¹²⁴ Sweco (2015c) s. 5 och 22.

tänkbara konsekvenser av en sådan felmatchning genom ett räkneexempel. Det måste betonas att syftet med räkneexemplet inte är att exakt skatta framtida etableringsgrader utan enbart att illustrera betydelsen av kommunplaceringens geografiska fördelning.

Utgångspunkten för räkneexemplet är Migrationsverkets prognos över antalet kommunplacerade. Utifrån antagande om bland annat samma åldersfördelning för de nyanlända som i dag skattar Sweco etableringsgraden de närmaste fyra åren dels utifrån 2014 års mottagande, dels utifrån en fördelning av mottagandet som i större utsträckning styrs av sysselsättningshänsyn.¹²⁵

Tabell 3.6 Skattad skillnad i sysselsättning för nyanlända i åldersgruppen 20–64 år mellan 2014 års mottagande och ett sysselsättningsstyrt mottagande, antal förvärvsarbetande

Tid	Mottagningsår			
	2015	2016	2017	2018
0	491	717	775	498
1	634	926	1 002	643
2	485	708	766	492
3	460	672	727	467

Källa: Statistiska centralbyrån. Databearbetningar av Sweco (2015c).

Enligt räkneexemplet förväntas etableringsgraden bli 1,5 procentenheter högre redan vid mottagningsåret om de kommunmottagna fördelas utifrån den observerade sysselsättningsökningen. Ett år efter mottagningsåret är skillnaden 1,9 procentenheter högre, andra året är den 1,4 procentenheter högre och tredje året är den 1,3 procentenheter högre. Skillnaden i antalet förvärvsarbetande varierar utifrån Migrationsverkets prognos. För de kommunmottagna med 2017 som mottagningsår skulle skillnaden enligt räkneexemplet bli drygt 1 000 fler förvärvsarbetande ett år efter mottagningsåret.

Detta är ett räkneexempel men det illustrerar ändå enligt Riksrevisionens mening vilken storleksordning effekterna av ett mer sysselsättningsinriktat mottagande skulle få.

3.3.7 Kommunmottagande i relation till sysselsättningsutvecklingen

Som framgått ovan är sysselsättningstillväxten i landet starkt koncentrerad till storstadskommuner och tätorter nära större städer. Tillsammans svarar dessa för 85 procent av sysselsättningstillväxten 2010–2013.

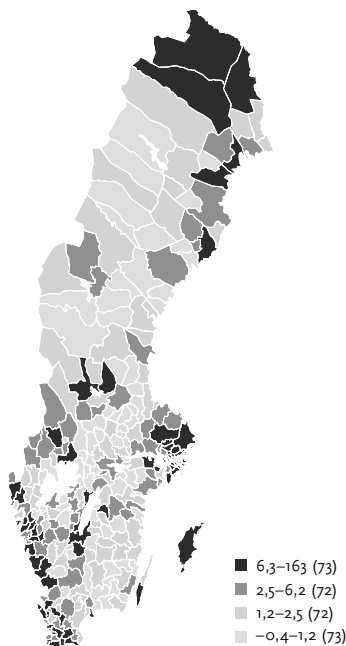
¹²⁵ I den alternativa fördelningen fördelas de kommunmottagna proportionellt mot den observerade sysselsättningstillväxten i respektive kommungrupp.

I storstadskommunerna tenderar också de nyanländas arbetsmarknadsetablering att gå snabbare än i andra kommuntyper.

Av tidigare redovisning har emellertid också framgått att de nyanlända under senare år i allt lägre utsträckning kommer till kommuner med hög sysselsättningstillväxt. Detta gäller särskilt för de nyanlända som får hjälp av Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket med sitt boende.

En viktig aspekt av de nyanländas förutsättningar att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden är således var de bosätter sig. I nedanstående karta illustreras hur mottagandet av nyanlända förhåller sig till sysselsättningsutvecklingen i respektive kommun.

Karta 3.2 Kommunmottagna i relation till folkmängd och ökningen av förvärsarbetande 2010–2013

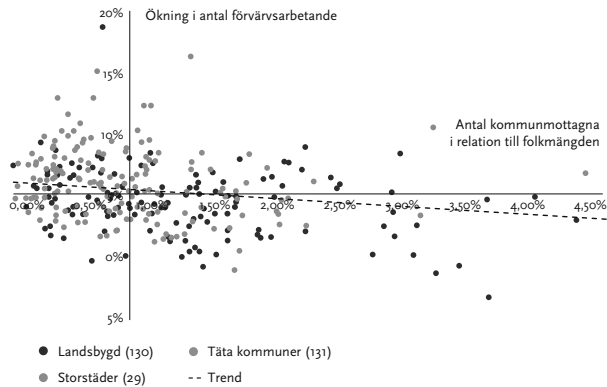


Källa: Statistiska centralbyrån, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), antal förvärsarbetande (nattbefolkning) 2010–2013. Migrationsverket, antal kommunmottagna 2010–2013.

I kartan har landets kommuner delats in i fyra lika stora grupper utifrån deras mottagande av nyanlända i relation till sysselsättningsutvecklingen.¹²⁶ Den grupp med högst kvot tar således emot relativt få nyanlända i relation till sin sysselsättningsutveckling. Kommunerna med en lägre kvot har under perioden tvärtom tagit emot relativt många i relation till antalet nya jobb. Som framgår är utrymmet att ta emot fler nyanlända i relation till sysselsättningstillväxten huvudsakligen koncentrerat till storstadskommunerna och deras omgivning.

Nedanstående diagram redovisar samma uppgifter i relation till antalet sysselsatta respektive folkmängd i kommunen. I den övre kvadranten till vänster i diagrammet återfinns de kommuner som har det lägsta mottagandet i förhållande till sin sysselsättningsutveckling.

Diagram 3.5 Kommunernas mottagande i relation till ökningen av antalet förvärsarbetande 2010–2013



Källa: Statistiska centralbyrån, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), antal förvärsarbetande (nattbefolkning) 2010–2013. Migrationsverket, antal kommunmottagna 2010–2013.

Utifrån målsättningen om en ökad arbetsmarknads-etablering för de nyanlända vore det således önskvärt om dessa kommuner ökade sitt kommunmottagande. Kommunerna i den övre högra kvadranten har också en god sysselsättningsutveckling men tar redan emot förhållandevis många nyanlända. Ur etableringssynpunkt kan det hävdas att det är bra om dessa

¹²⁶ Ökningen av antalet förvärsarbetande personer (nattbefolkningen) under perioden 2010–2013 har dividerats med antalet nyanlända som tagits emot i kommunen under samma tidsperiod. På så sätt har en kvot erhållits som visar antalet nya jobb per kommunmottagen nyanländ.

kommuner fortsätter att ta emot förhållandevis många nyanlända. Samtidigt kan detta ställa ökade krav på infrastrukturinvesteringar och andra åtgärder för att minska risken för trångboddhet och utanförskap.

Av diagrammet framgår att det tycks finnas en tendens till att nyanlända hamnar i kommuner som har sämre etableringsförutsättningar. Detta är i linje med vad som redovisats tidigare i detta kapitel. Det är också i linje med vad som nyligen framförts i en artikel av två svenska forskare. I artikeln konstateras att egenförsörjning är av avgörande betydelse för nyanländas integrering och att detta var huvudtanken bakom etableringsreformen 2010. Samtidigt framgår att de nyanlända trots reformens intentioner placeras just i kommuner där det är ont om jobb och där förutsättningarna för jobbtillväxt är svaga.¹²⁷

3.3.8 *Bristen på bostäder är störst i storstäderna*

Sweco har också analyserat tillgänglig statistik om bostadsbyggande och bostadsbrist.¹²⁸ I absoluta tal har visserligen bostadsbyggandet 2005–2013 varit störst i storstadskommuner och täta kommuner nära större stad. Men när bostadsbyggandet sätts i relation till folkökningen är bostadsbyggandet lägst i storstadskommunerna, och det har också varit förhållandevis lägt under en ganska lång period (se tabell 3.7). Inte mindre än 90 procent (26 av 29) av storstadskommunerna uppgav i Boverkets bostadenkät för 2013 att det rådde bostadsbrist. År 2005 uppgick andelen till 97 procent.¹²⁹

¹²⁷ Wennström, Johan & Öner, Özge (2015) Den geografiska spridningen av kommunplacerade flyktingar i Sverige, i *Ekonomisk Debatt*, årgång 43, nummer 4, s. 52–68.

¹²⁸ Sweco (2015c) s. 13 f.

¹²⁹ Ökningen kan förklaras av att ett par kommuner växlat sin bedömning olika år mellan bostadsbrist till balans. Begreppet balans ger utrymme för tolkningar och resultaten bör därför inte övertolkas.

Tabell 3.7 Andelen kommuner som bedömt att det råder brist på bostäder i kommunen (procent)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Storstads-kommuner	97	90	86	90	90	90	90	86	90
Täta kommuner nära en större stad	48	50	52	51	46	46	51	52	51
Täta kommuner avlägset belägna	21	32	32	29	32	29	29	46	32
Landsbygds-kommuner nära en större stad	30	37	37	56	49	44	44	47	41
Landsbygds-kommuner avlägset belägna	12	12	13	15	12	10	13	17	15
Riket	38	41	42	47	42	41	43	47	43

Källa: Boverkets bostadsenkät för åren 2005 till 2013.

Den minskade tillgången på bostäder syns tydligast om man ser på hur många kommuner som i Boverkets bostadsenkät uppgett att det råder överskott på bostäder. År 2005 uppgav 80 av landets 290 kommuner att det fanns ett överskott på bostäder i kommunen. Fram till 2013 hade detta antal sjunkit till endast 39 kommuner. Ingen av storstadskommunerna uppgav 2005–2013 att det råder överskott på bostäder. För samtliga övriga kommungrupper har antalet kommuner med överskott på bostäder dessutom minskat sedan 2005.

3.4 Efter etableringsperioden

Efter i normalfallet högst två år skrivs den nyanlände ut från etableringsuppdraget. Därmed upphör också etableringsersättningen och den nyanlände omfattas inte längre av etableringslagen. Efter etableringsperioden kan den som är under 25 år anvisas till jobbgarantin för ungdomar. Under deltagande i jobbgarantin lämnas utvecklingsersättning eller aktivitetsstöd. Den som är över 25 år anvisas i stället till jobb- och utvecklingsgarantin, vilket berättigar till aktivitetsstöd. Den som inte har uppfyllt ett arbetsvillkor har endast rätt till aktivitetsstöd i 450 dagar i jobb- och utvecklingsgarantin. Ungdomar som har deltagit i jobbgarantin för ungdomar i 15 månader kan anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. Efter att ha deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin är personen hänvisad till kommunens försörjningsstöd ifall han eller hon inte ordna sin försörjning på annat sätt.

3.4.1 Knappt var tionde har ett arbete utan stöd efter ett år

Arbetsförmedlingen följer upp de nyanländas status 90, 180 och 365 dagar efter etableringsperiodens slut. Enligt den senaste redovisningen från början av maj 2015 har totalt 15 774 personer som haft en etableringsplan lämnat etableringsuppdraget och 9 570 av dem lämnade etableringsuppdraget under 2014. Knappt var tredje person (29 procent) som lämnade etableringsuppdraget 2014 arbetade eller studerade 90 dagar efter utskrivning, vilket var en ökning med 3 procentenheter jämfört med 2013. Andelen ökar endast marginellt efter 180 dagar men det sker en ökning med 2 procentenheter jämfört med 2013.¹³⁰

Av de nyanlända som avslutade sin etableringsplan 2014 hade 5 procent ett arbete utan stöd efter 90 dagar. Motsvarande andel för män var 7 procent och för kvinnor 3 procent. Efter 190 dagar hade denna andel stigit till 6 procent, varav 7 för män och 4 för kvinnor.¹³¹ I nedanstående tabell (3.8) redovisas de senaste tillgängliga uppgifterna för utfallet efter ett år.

Tabell 3.8 Andelen nyanlända (procent) med avslutad etableringsplan som 365 dagar efter avslut var i arbete eller utbildning (mättilfälle november 2014)

Status efter 365 dagar	Kvinnor	Män	Totalt
1. Arbete utan stöd	6	11	9
2. Arbete med stöd	2	3	3
3. Nystartsjobb	5	13	10
4. Studier	9	8	8
Summa 1–4	22	35	30

Källa: Arbetsförmedlingen (2014) Arbetsförmedlingens återrapportering 2014. Etablering av vissa nyanlända – etableringsuppdraget (november 2014).

Tabellen visar att 30 procent av samtliga som avslutat sin etableringsplan hade ett arbete eller studerade ett år (365 dagar) senare. Knappt var tionde person (9 procent) hade ett arbete utan statligt stöd. De flesta som hade ett arbete med stöd hade ett instegsjobb.¹³² Kvinnor går vidare till arbete både med och utan anställningsstöd i betydligt lägre utsträckning än män.

Personer som efter två års etableringsinsatser fortfarande bedöms ha behov av stöd kan anvisas till de arbetsmarknadspolitiska programmen jobb- och

¹³⁰ Arbetsförmedlingen (2015c) s. 75 f.

¹³¹ Ibid. s.76.

¹³² Instegsjobb för nyanlända är en subventionerad anställning som infördes 2007. Den subventionerade anställningen ska beviljas inom 36 månader från uppehållstillstånd. Anställningen ska kombineras med att den nyanlända läser sfi.

utvecklingsgarantin eller till jobbgarantin för ungdomar.¹³³ Statistik från Arbetsförmedlingen visar att 37 procent deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program 365 dagar efter avslutad etableringsplan. Av dessa var 30 procent inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin och 4 procent i jobbgarantin för ungdomar.¹³⁴

3.4.2 *Hittills har inte etableringsreformen ökat sannolikheten för jobb*

Stockholms universitet har på uppdrag av regeringen genomfört en första utvärdering med syfte att studera effekterna av etableringsreformen på de nyanländas etablering mätt i sysselsättning, löneinkomst och deltagande i reguljär utbildning ett till två år efter ankomsten. En första delrapport lämnades till regeringen i april 2015.

Effekterna har mätts genom att jämföra nyanlända i reformen med en jämförelsegrupp som deltog i kommunernas tidigare introduktionsåtgärder. Resultatet visar att det inte var någon större skillnad mellan de två grupperna vad gäller sannolikheten att vara sysselsatt ett till två år efter ankomsten. Drygt 27 procent hade varit sysselsatta någon gång 2011 respektive 2012 och 6 procent hade deltagit i reguljär utbildning. Utfallet för kvinnorna var betydligt sämre än för männen. Kvinnor hade 15 procentenheters lägre sannolikhet än männen att vara sysselsatta ett till två år efter mottagandet och 14 procents lägre lön.

Enligt forskarna visar resultaten att etableringsreformen har haft en lika stor effekt som de tidigare kommunala integrationsåtgärderna på de nyanländas sannolikhet att vara sysselsatta, på lönenivån och på deltagandet i reguljär utbildning ett till två år efter ankomsten, trots att kostnaderna för etableringsreformens genomförande varit högre. I rapporten framhålls dock att det hade gått mindre än två år sedan reformen genomfördes när utfallen mellan de två systemen mättes och att forskarna har jämfört ett inarbetat system med ett nytt som har haft påtagliga barnsjukdomar.¹³⁵

3.4.3 *Risk för ökat utanförskap*

När statens insatser för etablering och integration inte fungerar på ett effektivt sätt ökar risken för utanförskap för allt större grupper. Detta kan i sin tur leda till betydande kostnader för såväl enskilda individer som samhället som helhet.

Antalet så kallade utanförskapsområden har ökat kraftigt de senaste 25 åren. Det finns i dag 155 kommun- och stadsdelar i 50 kommuner runt om i landet

¹³³ Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin; förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program; förordning (2007:813) om jobbgarantin för ungdomar.

¹³⁴ Arbetsförmedlingen (2014a) s. 72.

¹³⁵ Andersson Joona, P., Wennebo Lanninger, A. & Sundström, M. (2015) *Etableringsreformens första år – en första utvärdering*. Stockholms universitet. Institutet för social forskning, s. 30 f.

som definieras som särskilt utsatta. Tre fjärdedelar av de boende i dessa områden har utländsk bakgrund och många är lågutbildade. Högst andel invånare i utanförskapsområden finns i Malmö, Landskrona och Botkyrka.¹³⁶

Det skiljer nästan 30 procentenheter i sysselsättningsgrad mellan de socioekonomiskt mest utsatta stadsdelarna och landet som helhet. Skillnaden i gymnasiebehörighet är nästan 20 procentenheter och även när det gäller andelen invånare med långvarigt försörjningsstöd är skillnaderna stora.¹³⁷ Olika regeringar har sedan mitten av 1990-talet genomfört satsningar inom så kallat *urbant utvecklingsarbete* (tidigare *urban utvecklingspolitik*).

Riksrevisionen har som ett led i arbetet med slutrapporten gjort en särskild undersökning av det urbana utvecklingsarbetet. Studien visar på svårigheterna med att genom kortsiktiga riktade statliga insatser försöka lösa betydande samhällsproblem som har sin grund i den generella utbildnings- och arbetsmarknadspolitik. Även om stödet till lokalt utvecklingsarbete i de berörda stadsdelarna i många fall har varit värdefullt så har det endast haft en marginell effekt för att öka förvärvsfrekvensen, minska det långvariga försörjningsstödet och öka gymnasiebehörigheten. Svårigheterna för många ungdomar att uppnå gymnasiebehörighet samt upplevd otrygghet och social oro bland boende i dessa områden är två stora utmaningar i det fortsatta arbetet.

Riksrevisionens undersökning visar också att statens insatser präglas av kortsiktighet i styrning och uppföljning och att det finns organisatoriska utmaningar när myndigheter saknar lokal närvaro i vissa kommuner och stadsdelar och inte arbetar områdesbaserat.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Närmare 80 000 personer var inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem i december 2014, varav ungefär två tredjedelar i ABO och knappt en tredjedel i EBO. I första hand är det tillgången på bostäder som styr var de i ABO hamnar. Migrationsverket tar inte någon särskild hänsyn till arbetsmarknadsläge eller liknande.

Asylsökande har rätt till grundläggande information om hur samhället fungerar samt vilka rättigheter och skyldigheter man har, oavsett om man får stanna i Sverige eller inte. Endast hälften av de personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem tar del av den grundläggande

¹³⁶ Folkpartiet (2014) *Utanförskapets karta – en lägesbild av utvecklingen 2006–2012*, s. 18–19.

¹³⁷ Arbetsmarknadsdepartementet (Integration), <http://www.regeringen.se> (november 2014). Regeringens definition av ett utanförskapsområde är att det har en befolkningssmängd på minst 4 000 personer, en förvärvsfrekvens som är lägre än 52 procent, ett långvarigt försörjningsstöd på 4,8 procent och en gymnasiebehörighet lägre än 70 procent. Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 13.

Samhällsinformation som ska tillhandahållas. Det är också mycket få asylsökande som deltar i etableringsförebredande insatser som till exempel undervisning i svenska eller praktik.

Allt fler nyanlända som beviljats uppehållstillstånd blir kvar i Migrationsverkets boende utan möjlighet att påbörja sin etablering. I december 2014 gällde detta drygt 11 000 personer. Enligt prognosen kommer antalet att vara över 13 000 personer 2015 och drygt 17 000 personer 2016.

Enligt Migrationsverkets prognoser kommer antalet kommunmottagna att ungefärligen uppgå till 53 000 personer 2015 och 82 000 personer 2016. År 2014 ordnade drygt 80 procent av de nyanlända (inklusive direktinresta anhöriga) eget boende, knappt 15 procent fick sin kommunplats genom Arbetsförmedlingen medan knappt 5 procent var kvotflyktingar.

Av Riksrevisionens tidigare granskningar framgår att processen för att ta fram anvisningsbara kommunplatser har svaga styreffekter för utfallet. Processen omfattar endast en mindre del (för närvarande knappt 15 procent) av de kommunmottagna. När kommunens åtagande för mottagandet fastställs (kommuntalen) är det huvudsakligen tillgången till bostäder som styr, inte arbetsmarknadssituationen.

Riksrevisionen har gett konsultföretaget Sweco i uppdrag att belysa hur nyanlända fördelar sig över landet i förhållande till bland annat arbetsmarknadsläget i mottagande kommuner. Av denna analys framgår att storstadskommuner och så kallade täta kommuner nära en större stad relativt sett tar emot allt färre nyanlända medan det omvända gäller för övriga kommunkategorier, framför allt landsbygdskommuner. Samtidigt har sysselsättningstillväxten under senare år varit starkt koncentrerad till just storstadskommuner och täta kommuner nära en större stad.

Av undersökningen framgår vidare att de nyanländas etablering är betydligt bättre i storstadskommuner jämfört med i övriga kommunkategorier. Med hjälp av räkneexempel illustreras att de nyanländas etablering skulle öka om mottagandet i ökad utsträckning kom till stånd i kommuner med sysselsättningstillväxt, det vill säga framför allt storstadskommuner. Dock kan konstateras att bostadsbristen är särskilt kännbar i kommuner med god sysselsättningstillväxt och därmed goda förutsättningar för de nyanländas etablering. I relation till folkökningen är bostadsbyggandet lägst i storstadskommunerna.

Arbetsförmedlingen följer upp de nyanländas status 90, 180 och 365 dagar efter etableringsperiodens slut. Vid den senaste uppföljningen hade drygt 15 700 personer som haft en etableringsplan lämnat etableringsuppdraget. Knappt var tredje person (29 procent) som lämnade etableringsuppdraget

2014 arbetade eller studerade 90 dagar efter utskrivning medan 5 procent hade ett arbete utan stöd. Ett år efter avslutad etableringsplan hade 9 procent ett arbete utan stöd. När det gäller arbetsmarknadsetablering, med eller utan anställningsstöd, är utfallet sämre för kvinnor än för män. Däremot studerar nyanlända kvinnor i något större utsträckning än män ett år efter utskrivning från etableringsuppdraget.

4 Statens styrning i ett systemperspektiv

Syftet med detta kapitel är att belysa om staten har skapat ett ändamålsenligt system för ansvariga aktörer att utföra sina uppgifter inom etableringsuppdraget. Det handlar bland annat om roll- och ansvarsfördelning samt förutsättningar för samverkan. Vidare behandlas översiktligt resurstilldelning och regeringens löpande styrning inom området.

4.1 Regeringens styrning och uppföljning

Inom många områden handlar statens insatser främst om att skapa förutsättningar för andra organisationer att agera inom vissa ramar och mot vissa mål. Det gäller framför allt regeringen men även dess myndigheter som i allt större utsträckning beställer och upphandlar eller ålägger andra aktörer att tillhandahålla vissa tjänster eller viss verksamhet. Regeringen har ett ansvar för att styra riket och se till att den statliga verksamheten bedrivs effektivt och med god hushållning.

Mot ovanstående bakgrund anser Riksrevisionen att regeringen har ansvar för att på ett ändamålsenligt sätt

- lägga fast den politiska inriktningen, det vill säga bestämma målen för verksamheten samt att åtminstone på ett övergripande plan ange hur verksamheten förväntas leda fram till målen (policyteori)
- organisera och ange ramarna för arbetet, det vill säga att skapa ett system för politikens genomförande genom att bestämma arbets- och ansvarsfördelning samt processer med mera
- sköta den löpande styrningen, det vill säga ge uppdrag, anslå medel, hantera uppkomna situationer, bedriva löpande uppföljning med mera
- följa upp och utvärdera verksamheten samt på basis av genomförd kunskapsinhämtning löpande styra och ompröva eller justera verksamheten
- rapportera om verksamheten och dess resultat till sina uppdragsgivare, det vill säga till riksdag och medborgare.

4.1.1 *Tankarna bakom etableringsreformen*

Etableringsreformen innebar flera stora förändringar av svensk integrationspolitik. Vid genomförandet ansågs reformen vara den största förändringen av politikområdet på 25 år.¹³⁸ Målen för integrationspolitiken låg däremot i allt väsentligt fast.¹³⁹ Utifrån en kritik att målen inte hade nåtts syftade reformen till att förändra förutsättningarna för såväl myndigheter och privata aktörer som för de nyanlända själva.

Etableringsreformen kan på så vis i hög grad betraktas som en organisationsreform.¹⁴⁰ Den innebar framför allt en förändrad ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna. Genom att Arbetsförmedlingen övertog det övergripande ansvaret från kommunerna skulle fokus på etablering på arbetsmarknaden stärkas samt likvärdigheten mellan olika delar av landet förbättras.¹⁴¹

Reformen innebar även ett ökat inslag av upphandlingslösningar. Detta markerade ett skifte i svensk integrationspolitik, som tidigare lagt en större tyngdpunkt vid en "mjukare" styrning där förhandling, överenskommelser och normbildning hade utgjort viktiga styrmedel för staten.¹⁴²

Den nya styrningslogiken kom främst till uttryck genom utformandet av den nya tjänsten etableringslots, för vilka en ny marknad skapades utifrån lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Införandet av etableringslotsarna avsågs leda till att insatserna i större utsträckning skulle anpassas till individens behov genom att den nyanlända själv skulle välja lots på en fri marknad.¹⁴³ Systemet med etableringslotsar skulle även stimulera framtagandet av nya, innovativa metoder som i sin tur skulle innebära att nyanlända snabbare skulle kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Utöver etableringslotsarna innebar Arbetsförmedlingens övertagande av ansvaret för nyanländas etablering från kommunerna även ett ökat inslag av privata aktörer. Sedan 2008 har andelen kompletterande aktörer som upphandlas av Arbetsförmedlingen ökat kraftigt. Under loppet av några år ökade antalet upphandlingar, och således även kostnaderna, från att 2008

¹³⁸ Ullenhag, Erik. "Nyanlända behöver mer än en klapp på huvudet", *Dagens Nyheter*, 2010-11-17.

¹³⁹ De av riksdagen beslutade integrationspolitiska målen är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund (prop. 2008/09:1 utgiftsområde 13, s. 14, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155).

¹⁴⁰ Qvist, M. (2013) *Hur kan samverkan utvecklas för effektivare integrationsinsatser?* Delrapport i utvärderingen av myndigheternas genomförande av etableringsreformen i Södermanlands län. REMESO, Linköpings universitet, s. 4 f.

¹⁴¹ *Ibid.* s. 48 f.

¹⁴² Qvist, M. (2012) *Styrning av lokala integrationsprogram*. Avhandling vid Linköpings universitet. *Linköping Studies in Arts and Science* no 562, s. 104–106.

¹⁴³ Prop. 2009/10:60, s. 35.

ha uppgått till 117 miljoner kronor till över 1 000 miljoner kronor per år de senaste fem åren. Sammanlagt har Arbetsförmedlingen 2008–2014 upphandlat kompletterande arbetsförmedlingstjänster för över 8 miljarder kronor från kompletterande aktörer.

Tabell 4.1 Arbetsförmedlingens kostnader för upphandling 2008–2014 (miljoner kronor)

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kostnad	117	762	1 584	1 284	1 120	1 950	1 378

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisningar 2009–2014.

Not: Uppgifterna avser Arbetsförmedlingens kostnader för köp av tjänster från kompletterande aktörer (för deltagare inom och utanför etableringsuppdraget) och etableringslotsar. Kostnaderna för etableringslotsar har endast utgjort en mindre del av de totala kostnaderna.

Med etableringsreformen kom dessa tjänster att i många fall ersätta tjänster som kommunerna tidigare tillhandahållit i egen regi.

4.1.2 Övergripande arbets- och ansvarsfördelning

Inom Regeringskansliet har tre departement (Arbetsmarknadsdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet) det huvudsakliga ansvaret för att genomföra av regeringens politik för migration och integration, inklusive etablering av nyanlända. Därutöver har Utbildningsdepartementet ansvar för frågor om utbildning i svenska för invandrare och samhällsorientering. Som en del av regeringens tvärsektorieella styrning har det också tillsatts en statssekreterargrupp för mottagande och etablering.

Arbetsförmedlingen ska samordna insatserna inom ramen för etableringsuppdraget och vara stödande och pådrivande i förhållande till berörda parter.¹⁴⁴ Vid sidan av det specifika ansvaret gentemot de nyanlända inom etableringsuppdraget har Arbetsförmedlingen enligt sin instruktion också ett generellt ansvar för att alla nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden.¹⁴⁵

Länsstyrelserna ska främja samverkan mellan berörda kommuner och samt myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända. Även kommunerna har en central roll. De har ansvar för tillgång till bostäder, sfi, samhällsorientering, den kommunala vuxenutbildningen och de arbetsökandes barn och ungdomar.

¹⁴⁴ 3 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹⁴⁵ 6 § lagen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. 6 a § i samma förordning innehåller motsvarande bestämmelser avseende personer som omfattas av etableringsuppdraget.

Arbetsförmedlingen tecknar avtal med privata utförare och organisationer om olika insatser i syfte att öka den nyanländas möjligheter på arbetsmarknaden. Det handlar bland annat om stödande aktiviteter, utbildningar, kartläggningsinsatser och valideringar. Folkhögskolor och kommuner erbjuder också vuxenutbildning och validering av kunskaper. Universitets- och högskolerådet har ansvar för bedömning av utländsk utbildning. Myndigheten för yrkeshögskolan har i uppdrag att samordna och stödja en nationell struktur för validering.

Även Skatteverket och Försäkringskassan har viktiga uppdrag i form av folkbokföring och personnummer, id-kort, utbetalningar av etableringsersättning samt eventuella tilläggsersättningar för barn och bostad och andra socialförsäkringsförmåner. Landstingen är också en viktig aktör för att tillgodose individens behov av hälso- och sjukvård, rehabilitering och underlag för bedömning av prestationsförmåga.

4.1.3 Regeringens löpande styrning och uppföljning inom området

Etableringsreformen trädde i kraft i december 2010. Sedan dess har regeringen vidtagit respektive föreslagit ett flertal åtgärder, bland annat i syfte att uppnå etableringsreformens målsättning om snabbare etablering på arbetsmarknaden och ett bättre tillvaratagande av nyanländas kompetens. Bland annat kan följande lyftas fram:

- *Krav på nyanlända att acceptera lämpligt arbete. Rätten till etableringsplan och etableringsersättning ska under vissa förutsättningar upphöra för den som utan godtagbara skäl tackar nej till erbjudet lämpligt arbete.*
- *Bibehållen etableringsersättning vid arbete.* För att ytterligare minska marginaleffekterna togs avräkningen på etableringstillägg och bostadsersättning bort för den som har inkomst av arbete.
- *Rätt för folkhögskolor att tillhandahålla särskilda utbildningar.* I syfte att införa fler målgruppsanpassade insatser för nyanlända, särskilt personer med kort utbildningsbakgrund, gavs folkhögskolor rätt att ta fram särskilt utformade utbildningar för målgruppen. Det handlar bland annat om sammanhållna utbildningar för svenska språket samt orienterande och arbetsförberedande insatser.
- *Förlängd etableringstid för föräldralediga på deltid.* För att stärka jämställdheten och förbättra utrikes födda kvinnors möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden ska nyanlända som är föräldralediga på deltid kunna få sin etableringsplan förlängd med högst åtta månader så att den effektiva tiden motsvarar maximalt två års heltidsinsatser.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Prop. 2013/14:104.

- *Bättre frånvarostatistik. I linje med Statskontorets utvärdering av myndigheternas genomförande av etableringsreformen¹⁴⁷ deklarerade regeringen att man skulle se över möjligheten att utveckla statistiken över nyanländas frånvaro och dess orsaker.*
- *Ändrad starttid för etableringsplanen. I syfte att få en effektiv och sammanhållen etableringstid flyttades startpunkten för etableringsplanen fram för nyanlända i anläggningsboende till dess att de blivit mottagna i en kommun.¹⁴⁸*
- *Utvidgad målgrupp för etableringsuppdraget. Regeringen föreslog att den tid inom vilken en anhörig ska ha ansökt om uppehållstillstånd skulle förlängas från två till sex år från det att anknytningspersonen togs emot i en kommun. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.¹⁴⁹*
- *Praktiskt basår och arbetsträning. För att stärka fokus på arbetsmarknaden i etableringsprocessen har regeringen infört två målgruppsanpassade insatser med koppling till arbetslivet.*

Uppföljning sker framför allt genom myndigheternas redovisning av sin verksamhet i årsredovisningen, verksamhets- och kostnadsprognoser samt i dialogen mellan regeringen och myndighetsledningen.

Antalet uppdrag och återrapporteringskrav kring etablering och integration har ökat sedan etableringsreformen trädde i kraft i december 2010. Flera uppdrag kring kartläggning, systemanalys och samverkan har getts till myndigheterna, vilka även själva har tagit initiativ till interna uppdrag och pilotprojekt i syfte att lösa de utmaningar som finns. I december 2013 gav regeringen (Justitiedepartementet) Migrationsverket i uppdrag att genomföra en systemanalys från ansökan om asyl till bosättning eller återvändande.¹⁵⁰ I slutrapporten, som kom i oktober 2014, lämnades förslag till förbättringar för att ta ett samlat grepp om migrantprocessen.¹⁵¹ Flera myndigheter har även medverkat i ett annat myndighetsgemensamt samverkansuppdrag kring en övergripande kartläggning av pågående utvecklingsinsatser.¹⁵²

¹⁴⁷ Statskontoret (2012:22) *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen.*

¹⁴⁸ Gäller från den 1 april 2014.

¹⁴⁹ Prop. 2012/13:188 *Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen* (prop. 2012/13:188, bet. 2013/14:AU1, rskr. 2013/14:110).

¹⁵⁰ Regeringsbeslut (Ju2013/8626/SIM), 2013-12-19. Förutom Migrationsverket har även Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Kriminalvården, länsstyrelserna, Rikspolisstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Skolverket och Försäkringskassan deltagit.

¹⁵¹ Migrationsverket (2013a) *Asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats. Slutrapport*.

¹⁵² Migrationsverket (2013b) *Att arbeta tillsammans – redovisning av samverkansuppdraget mellan myndigheter i processen från ansökan till etablering med egen försörjning alternativt återvändande.*

Förutom samverkansuppdrag till myndigheterna tillsatte regeringen även två nationella samordnare med syfte att få kommunerna att ta emot fler nyanlända. Samordnarna, som avslutade sitt uppdrag hösten 2014, har fört en dialog med länsstyrelser och kommuner om insatser för ett ökat mottagande.¹⁵³ Förutom myndighetsdialogen anordnar Regeringskansliet även årliga så kallade stormöten om etableringsuppdraget med ansvariga myndigheter.

4.1.4 Statens utgifter för migration och integration

Av tabell 4.2 nedan framgår hur statens direkta utgifter utvecklas mellan åren 2012 (utfall) till 2016 (beräknat). Som framgår har utgifterna mer än fördubblats på fyra år.

Tabell 4.2 Utgiftsutveckling för utgiftsområdena 8 Migration och 13 Integration (exklusive diskriminering och jämställdhet), miljoner kronor

	Utfall		Anslag		Beräknat
	2012	2013	2014	2015	
Totalt för utgiftsområde 8	8 248	9 870	12 551	17 912	20 053
varav 1:1 Migrationsverket	2 589	3 057	3 595	4 539	4 638
1:2 Ersättningar och bostadskostnader	4 103	5 088	8 024	11 338	10 966
Totalt för utgiftsområde 13	6 407	8 479	12 225	16 406	20 569
varav 1:2 Kommunersättningar vid flyktmottagande	3 888	5 542	7 735	9 510	11 848
1:3 Etableringsersättning	855	1 668	2 767	4 029	5 374
1:4 Ersättning till lotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare	444	930	1 846	2 593	3 056
UO 14 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag	435	704	701	957	u.s.
Totalt för UO 8, 13 samt delar av 14	15 090	19 053	25 477	35 275	40 622

Källa: Budgetpropositionerna för 2014 och 2015, vårandringsbudget för 2015, 2015 års ekonomiska vårproposition samt Arbetsförmedlingens årsredovisningar för 2012, 2013 och 2014 samt regleringsbrev för 2015.

¹⁵³ De nationella samordnarna var kommunalråden Lars Stjernkvist, Socialdemokraterna, Gunnar Hedberg, Moderaterna.

4.2 Arbetsförmedlingen och etableringsuppdraget

Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för insatserna för nyanländas etablering. Förutom att etableringsplaner ska upprättas i samverkan med de nyanlända ska myndigheten även upphandla eller i egen regi tillhandahålla många av de insatser som nyanlända deltar i under sin etableringsperiod. Arbetsförmedlingen ska också vara pådrivande när det gäller att samordna olika aktörers insatser för de nyanländas etablering.

4.2.1 Organisation och intern styrning

Arbetsförmedlingens arbete inom ramen för etableringsuppdraget är i hög grad reglerat av lagar, förordningar och föreskrifter. Regeringen kan därtill styra verksamhetens inriktning för varje år genom att ange mål, uppdrag och finansiella villkor utifrån vilka myndigheten fattar beslut om interna riktlinjer för verksamheten.

En genomgående iakttagelse från flera av Riksrevisionens tidigare granskningar är att samverkan och samarbetet har försvärats av Arbetsförmedlingens arbetssätt och organisation. Det har i samband med Riksrevisionens intervjuer framförts kritik mot att Arbetsförmedlingen under senare år har haft en centraliserad och detaljstyrd organisation, vilket försvårat ett lokalt anpassat arbetssätt samt möjligheterna att etablera en välfungerande samverkan på regional och lokal nivå. Flera kommuner har framfört att det är svårt att veta vilken nivå av myndigheten de ska vända sig till, att kontaktpersoner ofta byts ut eller att kontakter tas men att dessa sedan inte följts upp av Arbetsförmedlingen.¹⁵⁴

Regeringen har deklarerat att styrningen av Arbetsförmedlingen ska bli mindre detaljstyrd, för att myndigheten i större utsträckning själv ska kunna bestämma hur dess mål ska nås. Som ett led i detta har uppdragen till myndigheten i regleringsbrevet för 2015 i stort sett halverats i förhållande till 2014.¹⁵⁵

Arbetsförmedlingen genomgår för närvarande stora organisatoriska förändringar, vilka syftar till att minska centralstyrningen inom myndigheten och utöka den lokala och regionala anpassningsförmågan. Tanken är att marknadsområdeschefer, enhetschefer och enskilda handläggare ska ges ett större handlingsutrymme och mandat.

Möjliga förändringar som ses över gäller utformningen av myndighetens it-stöd samt en eventuell renodling av de insatser som erbjuds de arbetssökande. Syftet är att underlätta arbetet för myndighetens handläggare, eftersom

¹⁵⁴ Riksrevisionen (2014:11).

¹⁵⁵ Regeringsbeslut (2014-12-22) *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Arbetsförmedlingen*, Arbetsmarknadsdepartementet.

insatserna i dagsläget kan vara svåra att förstå och hantera. Som en del av förändringsarbetet har även myndighetens regionala indelning förändrats.

Den tidigare indelningen av marknadsområden har setts över och en ny regional indelning har skapats, där verksamheten organiseras utifrån tre regioner som i sin tur består av elva så kallade marknadsområden.¹⁵⁶ Ett exempel är Stockholms län som tidigare var indelat i tre olika marknadsområden men som nu kommer att utgöra ett område. Syftet är att den nya indelningen ska leda till ett effektivare arbetssätt och bättre samverkan med andra myndigheter och kommuner samt öka förutsättningarna för en bättre matchning mellan arbetssökande och arbetsgivare.¹⁵⁷

Hur etableringsuppdraget är organiserat inom respektive marknadsområde varierar. Etableringsuppdraget kan vara samlat på ett eller flera lokala arbetsförmedlingskontor medan det på andra håll kan finnas arbetsförmedlare inom etableringsuppdraget på samtliga lokalkontor.

4.2.2 Resursanvändning

Av de knappt 1,9 miljarder kronor som Arbetsförmedlingen tilldelades 2014 för ersättningar till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare använde myndigheten drygt 1,7 miljarder kronor.¹⁵⁸ Motsvarande användning 2013 var knappt 930 miljoner kronor av tilldelade knappt 1,8 miljarder kronor.¹⁵⁹ Dessa medel används för bland annat kostnader för program och övriga insatser för personer som omfattas av etableringslagen. Det utgående överföringsbeloppet, det vill säga den summa som Arbetsförmedlingen inte använde för avsedda ändamål, uppgick därmed till knappt 148 miljoner kronor 2014.¹⁶⁰ Motsvarande summa 2013 var 853 miljoner kronor.

Att Arbetsförmedlingen inte använde drygt 1 miljard kronor av tilldelade medel 2013 och 2014 beror, enligt myndigheten, på att många av de tidiga insatserna i etableringsuppdraget inte innebär någon belastning på anslaget för programmedel förrän efter en viss tid in i etableringsplanen. Eftersom lotsverksamheten bygger på en rättighetslagstiftning och dess kostnader utgör en stor andel (cirka 40 procent) av det totala anslaget ansåg sig

¹⁵⁶ De tre regionerna är Region Syd, Region Mitt och Region Nord. De elva marknadsområdena är tio geografiskt indelade områden och ett nationellt områden. Hämtat från Arbetsförmedlingens organisationsskiss, april 2015.

¹⁵⁷ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2015-03-13.

¹⁵⁸ Anslagspost 1:4 *Ersättningar till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare inom utgiftsområde 13*. Totalt disponibelt belopp för 2014 var 1 891 146 000 kronor.

¹⁵⁹ Anslagspost 1:4 *Ersättningar till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare inom utgiftsområde 13*. Totalt disponibelt belopp för 2013 var 1 783 000 000 kronor.

¹⁶⁰ Arbetsförmedlingen (2015h) *Årsredovisning för 2014*, s. 141.

Arbetsförmedlingen också behöva ha en viss buffert av programmedel för att kunna säkerställa ersättningen till leverantörer av lotstjänster.

En annan förklaring är en kombination av Arbetsförmedlingens lägre förvaltningsanslag för arbetsförmedlare inom etableringsuppdraget och ett högt inflöde av deltagare. Detta har, enligt Arbetsförmedlingen, fått som konsekvens att arbetsförmedlarna haft svårare att hinna ta fram individuella planer med relevanta programinsatser, vilket i sin tur har resulterat i ett lägre användande av denna anslagspost.¹⁶¹

Arbetsförmedlingens totala förvaltningskostnader för etableringsuppdraget uppgick 2014 till drygt 701 miljoner kronor.¹⁶² Motsvarande kostnader för 2013 var drygt 704 miljoner kronor. Anslaget används för förvaltningskostnader (bland annat personal och lokaler) med anledning av uppdraget enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.¹⁶³

4.2.3 Upphandling

Regeringen har under flera år styrt Arbetsförmedlingen mot att upphandla en stor del av sin verksamhet från kompletterande aktörer. Framför allt har detta gällt de arbetsmarknadspolitiska programmen, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar.¹⁶⁴ Bland annat har regeringen i förordning reglerat att arbetsmarknadsutbildning ska upphandlas.¹⁶⁵ Arbetsförmedlingen har också styrts mot att tillhandahålla tjänster inom ramen för valfrihetssystem.¹⁶⁶

Central upphandling som anpassas till lokala förhållanden

Under senare år har Arbetsförmedlingen valt att upphandla breda ramavtal där man ställt krav på att innehållet ska kunna anpassas till lokala förutsättningar. Samtidigt har upphandlingsfrågorna centraliserats och någon separat upphandling görs inte längre på regional eller lokal nivå.

Arbetsförmedlingen delar vanligen upp ett upphandlingsprojekt i flera geografiska delområden för att på så sätt kunna ställa krav på att innehållet under avtalstiden anpassas till de lokala förutsättningarna. Skulle man i stället genomföra separata upphandlingsprojekt för varje geografiskt område så skulle detta enligt Arbetsförmedlingen bli betydligt dyrare. Arbetsförmedlingen

¹⁶¹ Uppgift kommunicerad till Riksrevisionen från Arbetsförmedlingen 2014-03-03.

¹⁶² Arbetsförmedlingen (2015h) s. 141.

¹⁶³ Anslag 1:1:2 Nyanländas etablering inom utgiftsområde 14.

¹⁶⁴ Se regleringsbrev för budgetåren 2008, 2009, 2010 och 2011 avseende Arbetsförmedlingens verksamhet.

¹⁶⁵ 12 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

¹⁶⁶ Se regleringsbrev för budgetåren 2012 och 2013 avseende Arbetsförmedlingens verksamhet.

påpekar samtidigt att ju mer man anpassar kravbilden i respektive delområde desto mer komplicerad och tidskrävande blir utvärderingen av anbud. Man framhåller också att risken för fel generellt sett ökar vid komplicerade upphandlingar.

Enligt Arbetsförmedlingen finns det ingenting i LOU som begränsar möjligheterna att anpassa förfrågningsunderlagen till lokala förhållanden. Myndigheten konstaterar dock att sådana avgränsningar måste vara förenliga med de grundläggande principerna för upphandling. De får exempelvis inte innebära att en potentiell anbudsgivare utesluts i onödan.¹⁶⁷

Många upphandlingar överklagas

Arbetsförmedlingen framhåller att myndighetens upphandlingar överprövas i hög utsträckning, samtidigt som överprövningarna mycket sällan (i mindre än 5 procent av fallen) innebär att myndigheten tvingas rätta eller göra om en upphandling. Utdragna överprövningsprocesser kan få till följd att en viss insats inte finns tillgänglig på flera månader och när den väl gör det så kan behovsbilden ha förändrats.

Kan vara svårt att få lämpliga leverantörer i glesbygd

När det gäller upphandlingar i glesbygd kan det enligt Arbetsförmedlingen ibland vara svårt att få till en ömsesidig lönsamhet eftersom deltagarantalet där ofta är lågt.¹⁶⁸ I kommuner som Stockholm, Göteborg och Malmö däremot är det lättare att få volym och att förutse behoven mer långsiktigt. I glesbygden kan det också vara svårare för leverantörerna att nyetablera sig eftersom investeringskostnaderna kan vara för höga i förhållande till antalet deltagare.¹⁶⁹ Dessa problem anses vara tydligast vid upphandlingar av valfrihetssystem enligt LOV. Enligt Arbetsförmedlingen är det framför allt i glesbygd som det skulle vara lämpligt att involvera kommunerna för att tillhandahålla tjänster inom etableringsuppdraget.

Oklart om Arbetsförmedlingen kan anlita kommunerna

Genom förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program avser regeringen att tydliggöra förutsättningarna för att anordna arbetsmarknadspolitiska program på lokal nivå. Enligt förordningen får Arbetsförmedlingen ingå överenskommelser med kommuner om genomförande av

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen 2015-03-13.

¹⁶⁸ Arbetsförmedlingen (2014a) s. 45.

¹⁶⁹ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2015-03-13.

arbetsmarknadspolitiska program om LOU inte är tillämplig, eller om någon lämplig leverantör inte har kunnat utses genom upphandling.¹⁷⁰

Arbetsförmedlingen anser emellertid att det finns oklarheter i myndighetens handlingsutrymme i upphandlingsprocessen. För det första kan det enligt Arbetsförmedlingen vara oklart om den aktuella arbetsmarknadspolitiska insatsen omfattas av LOU eller ej. För det andra anser man det oklart om och i så fall under vilka förutsättningar man kan tilldela en kommun ett kontrakt vid ett upphandlingsförfarande.

Enligt Arbetsförmedlingen har Sverige sedan länge valt en mycket sträng tillämpning av EU-direktiven om upphandling vilket i vissa situationer leder till ett regelverk som inte är helt ändamålsenligt. Enligt myndigheten är det tveksamt om upphandlingsreglerna så som de är utformade i svensk lagstiftning idag är den mest ändamålsenliga lösningen för att tillhandahålla det som i sammanhanget kallas sociala eller andra särskilda tjänster och som bland annat innefattar arbetsmarknadspolitiska insatser.

Arbetsförmedlingen lyfter bland annat fram följande för att belysa problembilden:

- Arbetsmarknadspolitiska tjänster är komplexa. De kräver hög grad av individanpassning, en aktiv medverkan av deltagaren och de kan utföras på många olika sätt.
- Tjänsternas komplexitet leder till att det är svårt att definiera, mäta och verifiera relevanta kvalitetskriterier. Mycket av det som är "kvalitet" i arbetsmarknadspolitiska tjänster uppstår dessutom i samma ögonblick som tjänsten utförs. Samtidigt ställer LOU i praktiken höga krav på att upphandlande myndighet ska definiera, mäta och poängsätta kvalitet, och det helst innan tjänsten börjar utföras.
- LOU begränsar i viss mån möjligheterna att bygga långsiktiga och strategiska partnerskap, vilket är en vanlig metod i privat sektor för att bemöta den typ av utmaningar som nämns ovan. Ramavtal får exempelvis inte vara längre än 4 år.
- De totala transaktionskostnaderna för att genomföra tjänster via upphandling tenderar inte sällan att underskattas. Bland annat eftersom det kan bli både svårt, dyrt och tidskrävande att följa upp.

Brister i uppföljningen av upphandlade insatser

Ett område som enligt Riksrevisionens granskningar varit problematiskt och i viss mån eftersatt är Arbetsförmedlingens uppföljning av upphandlade

¹⁷⁰ 1 § förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program.

tjänster.¹⁷¹ Upphandlingsavtalen reglerar vilka målgrupper som ska delta i insatserna och vad dessa ska innehålla, men i praktiken uppstår ofta problem. Arbetsförmedlarna får ägna mycket tid åt att kontrollera leverantörerna för att försöka säkerställa att de nyanlända får de tjänster som bekostats med statliga medel. Som exempel på bristande kvalitet kan nämnas utbildningsinsatser som huvudsakligen består av självstudier samt kartläggningsinsatser som inte tillför någon ny information.¹⁷²

Etableringslotsarna, som Arbetsförmedlingen nyligen beslutat lägga ned, tydliggör bristerna i och betydelsen av en fungerande kvalitetssäkring och uppföljning.¹⁷³ Av Riksrevisionens granskning framgick att Arbetsförmedlingen inte tillräckligt följde upp och kontrollerade leverantörer inom lotssystemet. Enligt Arbetsförmedlingen var det också svårt att utestänga oseriösa lotsar.

Arbetsförmedlingen har sett över sin leverantörsuppföljning med anledning av flera kritiska rapporter.¹⁷⁴ I oktober 2013 fattade myndigheten beslut om en ny modell för leverantörsuppföljning. Modellen omfattar alla externt upphandlade leverantörer som tillhandahåller tjänster till arbets sökande.¹⁷⁵ Enligt Arbetsförmedlingen innebär modellen att myndigheten har blivit mer proaktiv samtidigt som hanteringen av klagomål ska gå snabbare.¹⁷⁶

Ett inslag i den nya modellen är systematiserade leverantörsdialoger på olika nivåer. Inom Arbetsförmedlingens marknadsområden finns så kallade leverantörsråd som ska tillvarata erfarenheter från dialogerna. Den nya modellen förväntas innebära en bättre anpassning av upphandlingen till lokala behov. Samtidigt ska också uppföljningen förbättras och på ett tydligare sätt knytas till de tjänster som upphandlats.¹⁷⁷ Enligt Arbetsförmedlingens ledning kan dock effekterna av vidtagna åtgärder ännu inte bedömas.¹⁷⁸

¹⁷¹ Riksrevisionen (2014:11) och Riksrevisionen (2014:14).

¹⁷² Riksrevisionen (2014:11).

¹⁷³ Se Arbetsförmedlingen (2015d) Arbetsförmedlingen avslutar tjänsten etableringslots, Pressmeddelande 2015-02-20.

¹⁷⁴ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2015-03-25. För rapporter om Arbetsförmedlingens uppföljning, se till exempel SOU (2014:60) Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten; Konkurrensverket (2013:7), Valfrihetssystemet inom Arbetsförmedlingen 2013; Arbetsförmedlingen (2013b) Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer, 2013-08-30.

¹⁷⁵ Arbetsförmedlingens (2015h) s. 98.

¹⁷⁶ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2015-03-25.

¹⁷⁷ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2015-03-23.

¹⁷⁸ Arbetsförmedlingen (2015h) s. 156.

4.3 Migrationsverkets resursanvändning

Även Migrationsverket har haft en lägre resursanvändning än den tilldelning som myndigheten har fått. För anslag inom utgiftsområde 13 *Integration och jämställdhet* handlar det om knappt 463 miljoner kronor som Migrationsverket inte betalade ut för avsedda ändamål 2014.¹⁷⁹ Motsvarande summa för 2013 var knappt 379 miljoner kronor.¹⁸⁰

Migrationsverket fördelar ersättning till kommuner som erbjuder svenska för invandrare (sfi) för personer i anläggningsboende. Av de 50 miljoner kronor som avsattes för detta ändamål för 2014 användes dock endast 287 000 kronor. Det beror enligt Migrationsverket på att anslaget tillkom i ändring av regleringsbrev i juni 2014, vilket medförde att endast ett fåtal kommuner hann ansöka om ersättning 2014.¹⁸¹ I regeringens vårändringsbudget föreslås att ytterligare 50 miljoner kronor anslås för detta ändamål för 2015.¹⁸²

Migrationsverket fördelar även ersättning för hyreskostnader i syfte att underlätta för kommuner att ta emot personer från anläggningsboenden. Av tilldelade 15,5 miljoner kronor betalade Migrationsverket ut knappt 1,9 miljoner kronor 2014. Motsvarande summa 2013 var 760 000 kronor av tilldelade 15 miljoner kronor.¹⁸³ Anledningen till det låga anslagsutnyttjandet under bägge åren var att få kommuner ansökte om denna ersättning.¹⁸⁴ Som Riksrevisionen visade i en granskning 2014 har denna ersättning hittills haft liten effekt på mottagandet.¹⁸⁵

4.4 Statsbidrag för flyktmottagande

Kommuner och landsting har rätt till särskild statlig ersättning för vissa kostnader för personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd. Det är Migrationsverket som beslutar om och betalar ut statsbidragen.¹⁸⁶ Vissa ersättningar betalas ut utan ansökan medan kommuner och landsting behöver ansöka om vissa andra.

¹⁷⁹ Migrationsverket (2015e) s. 157. För utgiftsområde 8 *Migration* handlar det om knappt 920 miljoner kronor som inte har använts för avsedda ändamål. Sammantaget för utgiftsområdena 8 och 13 var det knappt 1,4 miljarder kronor som inte användes. Detta kan jämföras med 320 miljoner kronor som inte användes 2013.

¹⁸⁰ Migrationsverket (2014) *Årsredovisning 2013*, s. 134.

¹⁸¹ Migrationsverket (2015e) s. 157.

¹⁸² Pressmeddelande från Arbetsmarknadsdepartementet, 2015-04-15.

¹⁸³ Migrationsverket (2014) s. 134 och 145.

¹⁸⁴ Migrationsverket (2015e) s. 157 och 171.

¹⁸⁵ Riksrevisionen (2014:15) s. 105.

¹⁸⁶ Vilka ersättningar kommuner och landsting kan få regleras av förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar.

En kommun som har en överenskommelse med länsstyrelsen i sitt län om mottagande av nyanlända får en årlig *grundersättning* (motsvarande fem prisbasbelopp). Ersättningen, som uppgår till 222 500 kronor 2015, ges för att kommunen ska kunna upprätthålla en basorganisation för flyktingmottagandet. Utöver detta får varje kommun, oavsett om kommunen träffat en överenskommelse, för varje mottagen nyanländ en *schablonersättning* som betalas ut under en tvåårsperiod. Ersättningen ska täcka kommunens initiala kostnader för mottagande och praktisk hjälp vid bosättning samt för bland annat utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering, tolk och vissa kostnader för ekonomiskt bistånd. Schablonbeloppet för 2015 är 83 100 kronor för barn och vuxna till och med 64 års ålder och 52 000 kronor för vuxna 65 år och äldre.¹⁸⁷

4.4.1 *Ökade kostnader för mottagandet*

Under 2014 betalade Migrationsverket ut 7,6 miljarder kronor till kommuner och landsting för mottagandet av nyanlända med beviljade uppehållstillstånd. Det är en ökning med 43 procent jämfört med 2013. Drygt hälften av kostnaderna avser mottagandet av ensamkommande barn. Inkluderat asylsökande barn och vuxna uppgick de sammanlagda kostnaderna till nära 12,2 miljarder kronor.¹⁸⁸

4.4.2 *Prestationsbaserade ersättningar för ökat mottagande*

Som ett incitament för att stimulera kommunerna att ta emot fler nyanlända införde regeringen den 1 januari 2014 två nya former av ersättningar – *prestationsbaserad ersättning för högt mottagande* och *prestationsbaserad ersättning efter anvisning* (kvotflyktingar och personer anvisade från Migrationsverkets anläggningsboenden). Ersättningarna betalas ut till kommuner som under föregående år tog emot fler nyanlända i förhållande till sin folkmängd än vad som motsvarar medianvärdet för ett sådant mottagande hos samtliga kommuner. De kommuner som kan få ersättning delas in i tre grupper. Den tredjedel som under föregående år tog emot flest nyanlända i förhållande till sin folkmängd har rätt till 15 000 kronor per bosatt nyanländ under innevarande år, den tredjedel som tog emot näst flest har rätt till 10 000 kronor per nyanländ och den resterande tredjedelen har rätt till 5 000 kronor per bosatt nyanländ. De tre kommuner som hade högst andel nyanlända 2014 var Lessebo, Fagersta och Högsby.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Migrationsverket (2015a) *Ersättning för personer med uppehållstillstånd som betalas ut till kommuner utan ansökan* <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Ersattning-for-personer-med-tillstand-utan-ansokan.html> (hämtad 2015-05-26).

¹⁸⁸ Migrationsverket (2015e) s. 56 och 157.

¹⁸⁹ Migrationsverket (2015a).

4.4.3 *Statsbidragen anses inte ge kommunerna kostnadstäckning*

Som Riksrevisionen visade i en granskning 2014 anser en majoritet av kommunerna att den statliga ersättningen i vissa delar inte täcker kostnaderna för mottagandet. Drygt 70 procent bedömer inte heller att införandet av prestationsbaserade ersättningar innebär att de kommer att ta emot fler anvisade nyanlända. Ett särskilt problem anses vara glappet mellan de statliga ersättningssystemen; under denna period är vanligt att kommunerna får gå in med kompletterande försörjningsstöd i väntan på inskrivning i etableringsuppdraget.¹⁹⁰

4.5 Samverkan mellan stat och kommun

Etableringen av nyanlända involverar en mängd aktörer – statliga, kommunala och privata aktörer samt aktörer från det civila samhället. För att nå etableringsreformens mål om en ändamålsenlig och snabb etablering av nyanlända krävs en väl utvecklad samverkan mellan samtliga dessa aktörer.

4.5.1 *Olika former av samverkan på lokal och regional nivå*

Arbetsförmedlingen har tagit initiativ till så kallade *lokala överenskommelser* (LÖK) som upprättas mellan Arbetsförmedlingen, kommunen och andra aktörer. Myndigheten är sammankallande och ansvarar för att den följs upp och revideras. Till stöd i arbetet finns ett särskilt framtaget metodstöd.

På regional nivå kan motsvarande regionala överenskommelser (RÖK) upprättas mellan myndigheter och andra aktörer. Länsstyrelsen, alternativt ett kommun- eller regionförbund, är sammankallande för dessa. Enligt etableringslagen har Länsstyrelsen ett ansvar för att främja samverkan mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända. Länsstyrelsen har emellertid inte något specifikt ansvar för att säkerställa att det finns en koppling mellan de lokala och regionala överenskommelserna.

För att följa upp insatser och organisering på regional och lokal nivå genomför länsstyrelserna årligen en enkät om mottagande och etablering av nyanlända (den så kallade Metaenkäten). I enkäten för 2014 framgår att cirka två tredjedelar av kommunerna har en lokal överenskommelse.¹⁹¹ Utöver Arbetsförmedlingen och kommunerna deltar Migrationsverket, primärvården/landstinget och Försäkringskassan i störst utsträckning i det

¹⁹⁰ Riksrevisionen (2014:15) s. 118. Det så kallade glappet avser perioden från utskrivning från Migrationsverket (dagersättning) till inskrivning hos Arbetsförmedlingen (etableringsersättning).

¹⁹¹ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2015) *Mottagande och etablering av nyanlända 2014 – Enkätundersökning riktad till Sveriges samtliga kommuner*, s. 11–13.

lokala överenskommelsearbetet.¹⁹² För att främja kommunernas insatser för nyanlända fördelar länsstyrelserna på nationell nivå även så kallade § 37-medlet för att bland annat skapa beredskap och kapacitet i kommunerna.¹⁹³

Samverkan mellan berörda myndigheter sker på central nivå genom den så kallade *samverkansdelegationen*, vilken består av representanter från Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan, länsstyrelserna samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Delegationen ska fungera som en bas för myndigheterna där man kan diskutera gemensamma policyfrågor på kort och lång sikt. Under delegationen har även en rad arbetsgrupper bildats kring bland annat bosättning, ersättning samt hälsofrågor.

Slutgranskningen visar att en utmaning för att få till en bra samverkan är att hitta rätt organisatoriska ingångar till myndigheter och andra aktörer, skapa en gemensam målbild och få alla aktörer delaktiga i arbetet.

4.5.2 *Ersättningsystemen påverkar incitamentsstrukturen*

Etableringsreformen har medfört en uppdelning av ansvaret mellan stat och kommun utifrån vem som står för individens försörjning under etableringstiden. Nyanlända som deltar i aktiviteter enligt etableringsplanen hos Arbetsförmedlingen är berättigade till statlig etableringsersättning. Nyanlända som har lämnat etableringsreformen men som fortfarande inte är etablerade kan få aktivitetsersättning om de deltar i jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar. För de nyanlända som står utan försörjning kan kommunen vid behov och efter prövning svara för försörjningsstöd.

I enlighet med lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter bedriver en majoritet av landets kommuner i dag någon form av verksamhet inom arbetsmarknadspolitikens område.¹⁹⁴ Enligt socialtjänstlagen (2001:453) får kommunerna också begära att den som får försörjningsstöd under en viss tid ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.¹⁹⁵

Verksamheten kan bestå av olika typer av utbildningar, praktikplatser och subventionerade anställningar eller att kommunen arbetar aktivt mot olika arbetsgivare. En förklaring till att kommunerna bedriver sådan verksamhet kan vara att man inte anser att Arbetsförmedlingen är tillräckligt aktiv när det

¹⁹² Ibid. s. 29, diagram 2.

¹⁹³ Se förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

¹⁹⁴ Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter; Sveriges Kommuner och Landsting (2011) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*, s. 23–24.

¹⁹⁵ Se 4 kap 4 § socialtjänstlag (2001:453).

gäller att matcha vissa grupper mot arbetsmarknaden. Det kan exempelvis gälla utrikes födda, ungdomar eller arbetsökande som står långt ifrån arbetsmarknaden.¹⁹⁶ Ett exempel på en kommun som arbetat aktivt är Borlänge som byggt upp kontakter med stora arbetsgivare i kommunen, till exempel SSAB och Ikea, i syfte att få dessa företag att anställa nyanlända. Kommunen har även arbetat aktivt med nystartsjobb inom den kommunala verksamheten samt inlett ett samarbete med en folkhögskola i regionen.

En bidragande orsak till kommunernas engagemang i arbetsmarknadsfrågor är ekonomi. Utöver uteblivna skatteintäkter har vissa kommuner betydande utgifter för försörjningsstöd, vilket kan motsvara en stor post i kommunens budget. För kommunernas del är det ekonomiskt mest fördelaktigt om arbetslösa lyckas hitta egen försörjning men även en övergång till exempelvis Arbetsförmedlingens program innebär minskade utgifter för kommunen.

En grundläggande tanke med etableringsreformen är att nyanlända snabbt ska få kontakt med arbetslivet. I synnerhet på mindre orter utgör kommunen generellt sett en mycket viktig aktör även i egenskap av arbetsgivare. Av Riksrevisionens granskningar framgår emellertid att nyanlända endast i begränsad omfattning anställs av eller får praktik i en kommun, även om stora variationer går att observera.¹⁹⁷ I vissa fall avvaktar kommunen, eftersom man inte ser denna grupp som sitt ansvar förrän etableringsperioden och tiden med statlig ersättning inom garantierna är slut. I andra fall prioriterar kommunen att i första hand ta emot invånare med försörjningsstöd för praktik eller anställning, vilket kan medföra att det blir svårare för Arbetsförmedlingen att konkurrera om dessa platser. Detta riskerar därmed att motverka etableringsreformens intentioner där tidiga insatser framhålls som betydelsefulla för nyanländas etablering.

Regelverket kring arbetsmarknadsinsatserna kan därtill verka begränsande. Riksrevisionens granskning av instegsjobb och nystartsjobb visar att kommunerna har tydliga incitament att välja nystartsjobb framför instegsjobb. Skälet till detta är att den anställda efter anställningsperiodens slut kvalificerar sig till statlig arbetslöshetsersättning i stället för att riskera att återgå till kommunalt försörjningsstöd.¹⁹⁸

4.5.3 Svårt att samverka på lika villkor

Möjligheterna till en effektiv samverkan har i flera avseenden påverkats av den styrning genom marknadslösningar som etableringsreformen fört med sig. Gynnsamt för en väl fungerande lokal samverkan är att det finns

¹⁹⁶ Intervju med Stockholms stad, 2015-03-17; intervju med Södertälje kommun, 2015-03-30.

¹⁹⁷ Riksrevisionen (2014:11) s. 92.

¹⁹⁸ Riksrevisionen (2013:17) s. 84.

handlingsutrymme och beslutskapacitet finns för de lokala aktörerna att röra sig med. Samverkansrelationer kan därmed sägas vara horisontella, i den mening att de sker mellan parter som inte formellt lyder eller beslutar under eller över varandra. Etableringsreformen har däremot fört med en ny struktur av horisontella relationer, främst i formen av Arbetsförmedlingens upphandlade tjänster över vilka de lokala aktörerna äger ett mycket litet inflytande. Detta får som konsekvens att både formella och informella hinder skapas för att samordna insatserna.

Även länsstyrelserna är en viktig aktör i samverkan mellan stat och kommun. Hur länsstyrelserna i praktiken genomför sitt samverkansuppdrag samt hur väl olika satsningar fallit ut varierar dock mellan olika län. Vanligen finns det olika forum för samverkan där företrädare på olika nivåer möts vid några tillfällen per år. Dock finns variationer mellan länen kring vilka aktörer som är representerade i arbetet och hur aktiva dessa har varit. En brist som framkommit i Riksrevisionens granskningar är att viktiga aktörer ibland inte finns representerade i de forum för samverkan som upprättats samt att de företrädare som skickas inte alltid har mandat att ingå överenskommelser.¹⁹⁹

I intervjuer genomförda inom ramen för slutgranskningen uppger Arbetsförmedlingen att myndighetens lokala kontor ofta förväntas ta ett samordnande ansvar, men att myndighetens handläggare till följd av tids- och resursbrist inte alltid har kunnat prioritera detta.²⁰⁰ Att samverkan aktörer emellan innebär behov av resurser uppmärksammas även av Länsstyrelsen i Stockholms län, som betonar att de så kallade § 37-medel som finns tillgängliga för kommuner att söka för att skapa beredskap och kapacitet i mottagandet både behöver förstärkas och kunna riktas mot andra frågor vid sidan om bosättning.²⁰¹

4.6 Det civila samhällets roll i integrationsarbetet

Både riksdag och regering har framhållit vikten av att det civila samhället involveras i etableringen av nyanlända. Politiken för det civila samhället har som övergripande mål att förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin.²⁰² Regeringen har även slutit en överenskommelse med idéburna organisationer inom integrationsområdet och SKL, vilken syftar

¹⁹⁹ Riksrevisionen (2014:11) s. 95 f.

²⁰⁰ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2015-03-13.

²⁰¹ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2015-04-08.

²⁰² Prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*, s. 44.

till att förtydliga roller och skapa förutsättningar för ett ökat deltagande av idéburna organisationer på området.²⁰³

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att söka undanröja hinder och skapa förutsättningar för det civila samhällets medverkan kring de insatser som syftar till mottagande, etablering och integration av nyanlända.²⁰⁴ Granskningen visar att regeringen och ansvariga myndigheter i varierande grad har verkat för att få till stånd samverkan med det civila samhället lokalt och regionalt.²⁰⁵ Varken regeringen eller Arbetsförmedlingen har styrt hur de lokala överenskommelserna ska utformas, vilket är en förklaring till att det civila samhället i liten utsträckning deltar i överenskommelserna. Länsstyrelserna har utifrån sitt samordningsuppdrag inte verkat för att det civila samhällets organisationer ska ingå i Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser, utan i stället i vissa län uppmuntrat civilsamhället att träffa egna lokala överenskommelser.

Flera organisationer från det civila samhället deltar som utförare av tjänster inom etableringsuppdraget samt genom att till exempel anordna undervisning i sfi och samhällsorientering. Riksrevisionens granskning pekade på att upphandlingsförfarandet ofta utgör ett hinder för det civila samhället att delta som utförare i större utsträckning, eftersom dessa ofta saknar både resurser och tillräckliga kunskaper för att delta i upphandlingsförfarandet. Upphandlingar som genomförs för stora geografiska områden kan dessutom ha effekten att de utestänger mindre, lokala aktörer.

Sedan Riksrevisionens granskning genomfördes har en utredning tillsatts som bland annat ska utreda förutsättningarna för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet, att utvecklas och att därigenom bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning.²⁰⁶ Utredningen har nyligen fått tilläggsdirektiv. Regeringen har också aviserat en särskild satsning på verksamhet i det civila samhället och kommuner som syftar till att skapa bättre förutsättningar för nyanlända att etableras i samhället genom en förstärkning av de så kallade § 37a-medlen och kommer också att inleda dialoger med detta syfte.²⁰⁷

²⁰³ Överenskommelse (I)2009/2235/UF) *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sverige Kommuner och Landsting*. Arbetsmarknadsdepartementet.

²⁰⁴ Riksrevisionen (2014:3).

²⁰⁵ *Ibid.* s. 75 f.

²⁰⁶ Dir (2014:40) *Ett stärkt och självständigt civilsamhälle*. Kulturdepartementet.

²⁰⁷ Pressmeddelande (2015-04-11) *Satsningar för att förbättra nyanländas etablering*. Arbetsmarknadsdepartementet. Med § 37a-medel avses ersättning utbetald av länsstyrelserna efter ansökan från kommuner för flyktningguider och familjekontakter enligt § 5 förordningen (2010:1122).

4.7 Ansvar för det sociala stödet är otydligt

Ett aktivt deltagande i etableringsinsatser förutsätter att individen har tillräcklig psykisk och fysisk förmåga att delta. En livssituation med bland annat bostad, barnomsorg och en ordnad ekonomi är viktiga faktorer för att individen ska ha möjlighet att fokusera på de arbetsförberedande insatserna.

Riksrevisionen kan konstatera att ansvaret för det sociala stödet för att underlätta nyanländas etablering av många aktörer fortfarande uppfattas som otydligt.²⁰⁸ Av Riksrevisionens granskning av nyanländas etableringsplaner framgår vidare att mellan en tredjedel och hälften av de nyanlända uppger att de har svårt att följa planen och delta i insatser på grund av fysisk eller psykisk ohälsa.

En stor del av kontakterna mellan nyanlända och arbetsförmedlare ägnas åt frågor som rör den personliga ekonomin och boendesituationen.²⁰⁹ Även Arbetsförmedlingen centralt uppger att myndigheten i vissa fall inte har haft möjlighet att fokusera på sina kärnuppgifter, eftersom mycket tid ägnas åt att avhjälpa sociala frågor.²¹⁰

I Riksrevisionens granskning av etableringslotsarna framgår att många etableringslotsar har utgjort ett uppskattat socialt stöd för många nyanlända. Det har bland annat handlat om att hjälpa till med att översätta och fylla i blanketter till myndigheter, hjälp med att betala räkningar eller hjälp att ordna förskoleplats.²¹¹ Behovet av förtydliganden vad gäller det sociala stödet till nyanlända har även lyfts fram i en rapport från Statskontoret.²¹²

Arbetsförmedlingen har beslutat att avskaffa tjänsten etableringslots eftersom det inte anses vara möjligt att garantera tjänstens kvalitet. Under en övergångsperiod kommer tjänsten att ersättas med nyanställda etableringsresurser på Arbetsförmedlingens lokalkontor.²¹³

Regeringens förslag innebär att det inte behövs någon särskild insats som ersätter tjänsten etableringslots och att det därmed inte är nödvändigt med ytterligare lagstiftningsändringar i samband med avskaffandet av etableringslotsar.²¹⁴ Det är i stället Arbetsförmedlingen själv som bör avgöra om de insatser som etableringslotsar erbjöd ska tillhandahållas i myndighetens egen regi eller genom anlitan av kompletterande aktörer. Dessutom

²⁰⁸ Webbenkät till landets kommuner genomförd som underlag till Riksrevisionen (2014:15).

²⁰⁹ Riksrevisionen (2014:11) s. 62–63.

²¹⁰ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2015-03-13.

²¹¹ Riksrevisionen (2014:14) s. 55–59.

²¹² Statskontoret (2012:22).

²¹³ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2015-03-13.

²¹⁴ Ds 2015:26 *Avskaffandet av systemet med etableringslotsar*, s. 13 ff.

framhåller regeringen i fråga om socialt stöd att det är ett kommunalt ansvar att vägleda enskilda i frågor av social och praktisk karaktär samt att alla myndigheter enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) har en serviceskyldighet som innebär att myndigheten ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

Riksrevisionen kan konstatera att det finns en risk att det även fortsättningsvis är otydligt för nyanlända och myndighetsrepresentanter vilken aktör som bär det huvudsakliga ansvaret för att stödja de nyanlända socialt. Enligt regeringen bör denna otydlighet minska i och med avskaffandet av etableringslotsar och därmed antalet aktörer i etableringsuppdraget.²¹⁵ Men samtidigt finns en risk för att det sociala stöd som många lotsar gav de nyanlända uteblir eller att arbetsförmedlare som har den huvudsakliga kontakten med nyanlända får i större utsträckning än idag ta hand om praktiska frågor som rör nyanländas livssituation. Arbetsförmedlare har framhållit att de även nu får ägna allt för mycket tid åt uppgifter som inte har att göra med deras kärnuppdrag. Det är därför viktigt att både regeringen och Arbetsförmedlingen följer upp hur avskaffandet av etableringslotsar påverkar arbetsförmedlarnas uppdrag så att det inte uppstår en situation där arbetsförmedlare tar ett för stort ansvar gällande socialt stöd eller att frågorna hamnar mellan stolarna bland ansvariga aktörer.

4.8 Landstingen har ingen tydlig roll inom etableringen

Bland de asylsökande som kommer till Sverige finns det många personer med ett stort vårdbehov. Många nyanlända barn och vuxna bär på traumatiska upplevelser av förföljelse, krig och flykt vilka behöver bearbetas efter ankomst.²¹⁶ Enligt lag ska alla asylsökande erbjudas en frivillig hälsoundersökning i samband med ankomst.²¹⁷ Syftet är att tidigt upptäcka akuta sjukdomar och fastställa vårdbehovet i övrigt. Migrationsverket ska till landstingen lämna uppgifter om asylsökande som vistas inom landstingets ansvarsområde. Av SKL:s statistik framgår att strax under hälften av alla nya asylsökande genomgick en hälsoundersökning 2013.²¹⁸ Andelen har varierat över tid och mellan 2012 och 2013 syns en minskning från 46 till 43 procent.

²¹⁵ Ibid, s. 15.

²¹⁶ Socialstyrelsen (2015) *Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter – ett kunskapsunderlag för primärvården*, s. 10–14.

²¹⁷ Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

²¹⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2014) *Hälso- och sjukvård åt asylsökande under år 2013, 2014-09-18*, s. 10.

En välfungerande kontakt med vården är inte en självklarhet för många av de nyanlända som kommer till Sverige. Språkliga barriärer utgör ett hinder, och för många kan det vara svårt att navigera i det svenska sjukvårdssystemet. Arbetsförmedlingens handläggare har i tidigare granskningar vittnat om svårigheter för många nyanlända i kontakten med primärvården.²¹⁹ Det finns även svårigheter med att nå fram med information till asylsökande och nyanlända samt brister i samverkan och informationsöverföring mellan Migrationsverket, landstingen och de enskilda vårdcentralerna.²²⁰ I länsstyrelsernas så kallade metaenkät för 2014 framgår att landstingen endast deltar i 52 procent av de lokala överenskommelser som upprättats mellan Arbetsförmedlingen, kommunen och andra aktörer.²²¹

Riksrevisionen kan konstatera att landstingen hittills i låg utsträckning har involverats i etableringen. Ett genomgående hälsoperspektiv på nyanländas etablering saknas därmed, vilket riskerar att försvåra och fördröja etableringen för nyanlända med hälsoproblem.

4.9 Arbetsgivarnas roll

En välfungerande matchning mellan arbetsgivare och arbetssökande är central för landets kompetensförsörjning. Statliga insatser för att rusta individen för den svenska arbetsmarknaden får sannolikt liten effekt om insatserna inte samtidigt tar hänsyn till arbetsgivarnas behov. Mot den bakgrunden fokuseras här efterfrågesidan på arbetskraft, det vill säga arbetsgivarna och deras erfarenheter av och synpunkter på de statliga insatserna för matchningen av nyanlända samt kontakterna med Arbetsförmedlingen. Redovisningen bygger förutom dokumentstudier på ett femtontal intervjuer med offentliga och privata arbetsgivare, arbetsgivarorganisationer och bemanningsföretag som genomförts under våren 2015.

4.9.1 Bättre kontakter med Arbetsförmedlingen efterfrågas

Ansvar för arbetsgivarkontakter ligger huvudsakligen på de lokala arbetsförmedlingskontoren som i vissa fall har organiserat arbetet i särskilda arbetsgivargrupper. På Arbetsförmedlingens huvudkontor har avdelningen *Nationella kunder* funnits, med ett särskilt ansvar för kontakterna med större arbetsgivare på flera orter i landet. I syfte att erbjuda dessa arbetsgivare en gemensam ingång till Arbetsförmedlingen har särskilda nationella överenskommelser träffats med ett femtiotal större arbetsgivare om att

²¹⁹ Riksrevisionen (2014:11) s. 62 f.

²²⁰ Riksrevisionen (2012:23) s. 53–54.

²²¹ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2015).

dessa bland annat ska ta emot ett visst antal praktikanter från grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden, däribland ungdomar och utrikes födda.²²² Under 2015 kommer myndigheten att avsätta 258 miljoner kronor extra för arbetsgivarkontakter, främst för att anställa fler arbetsförmedlare.²²³

Det råder en samstämmig bild bland de arbetsgivare som Riksrevisionen har intervjuat om behovet av förbättrade kontakter med Arbetsförmedlingen. Även om det finns såväl positiva som negativa erfarenheter av kontakterna med det lokala arbetsförmedlingskontoret framkommer en bild av att dessa kontakter ofta är personberoende och kan upphöra när handläggaren slutar eller byter arbetsuppgifter.²²⁴

Ofta framhålls svårigheterna för Arbetsförmedlingen att ta fram lämpliga kandidater ur sina register med en utbildnings- och yrkesbakgrund som efterfrågas av arbetsgivaren. Vidare framförs synpunkter om att enskilda handläggare saknar kunskaper om olika branscher och yrken och att de inte arbetar uppsökande och proaktivt gentemot lokala arbetsgivare i den utsträckning som efterfrågas. Vissa arbetsgivare efterfrågar också en kundansvarig på Arbetsförmedlingen som känner till branschen och som kan hjälpa arbetsgivaren att hitta rätt kompetens.

²²² Exempel på arbetsgivare är statliga Swedavia och Skogsstyrelsen samt bland annat Swedbank och ICA.

²²³ Arbetsförmedlingen (2015d) *Kvarts miljard i Arbetsförmedlingens arbetsgivarsatsning*. Pressmeddelande. (2015-03-25).

²²⁴ Intervju med privat aktör 2, 2015-03-04.

Enligt Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning 2014 uppger endast 27 procent av de tillfrågade arbetsgivarna att de har blivit kontaktade i syfte att diskutera praktik, anställningsstöd eller lönebidrag. Det är en minskning med 6 procentenheter jämfört med 2013.²²⁵

Projekt: Etablering Stockholm – Matchning från dag 1

Förutsättningarna i storstadsregionerna skiljer sig från landsbygden både när det gäller möjligheten att specialisera insatser och när det gäller arbetsmarknadens förutsättningar. Insatsen Etablering Stockholm genomfördes i samverkan mellan Stockholms Stad och Arbetsförmedlingen i Stockholm under perioden augusti 2009 till augusti 2012.

Målgruppen för projektet var nyanlända som har invandrat till Sverige från utomeuropeiska länder. Totalt 1200 deltagare ingick i projektet.

Tre metoder testades i tre delprojekt, varav ett syftade till att deltagarna skulle etableras på arbetsmarknaden. Metoden kallades för *Matchning från dag 1* och hade fem utgångspunkter:

- Utgå från deltagarnas kompetenser
- Kartläggning av företag utifrån kriterier om tillväxt och mångfald
- Identifiering av deltagarnas kontaktnät
- Skapa en vakansbank
- Arbeta i team

Resultat

Utvärderingen visar på mycket goda deltagarresultat. Projektet har haft en stark effekt på sysselsättningsmöjligheterna för nyanlända i relation andra insatser riktade till samma målgrupp. 67 av 89 deltagare i Matchning från dag 1 fick arbete (75 %).

En framgångsfaktor är att projektet byggde på en systematisk kartläggning av arbetsgivarsidan, bland annat genom omvärldsbevakning, uppföljning av månadsstatistik från Arbetsförmedlingen och genom ett systematiskt sökande efter företag i branscher där personer nyligen fått anställning.

Källa: Sweco (2015a).

4.9.2 Andra aktörer anses ibland vara bättre på matchning

Av Riksrevisionens intervjuer med arbetsgivare framkommer att såväl större som mindre arbetsgivare ofta vänder sig till andra aktörer än till Arbetsförmedlingen för att få hjälp med matchning. Det kan till exempel handla om samarbete med lokala föreningar, organisationer eller bemanningsföretag. Vissa, framför allt mindre, arbetsgivare uppger att de inte längre anmäler lediga jobb till Arbetsförmedlingen eftersom de har svårt att hantera mängden inkomna ansökningar, vilka dessutom inte alltid är relevanta för den utlysta tjänsten.

²²⁵ Arbetsförmedlingen (2015a) s. 26.

Personer som själva hör av sig direkt till arbetsgivaren anses också generellt sett vara mer motiverade än arbetssökande som anvisas via Arbetsförmedlingen. För större arbetsgivare kan Arbetsförmedlingen ha svårt att svara upp mot önskemål om att ta emot praktikanter eller provanställa personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Arbetsgivarna söker i stället samarbete med ideella föreningar och andra aktörer som bättre anses kunna hjälpa dem med att ta fram lämpliga kandidater och vid behov handleda dessa personer på arbetsplatsen.²²⁶

4.9.3 *Arbetsgivares erfarenheter av insatser och stöd*

Arbetsförmedlingen lyfter särskilt fram yrkeskompetensbedömning (YKB) som en viktig insats för nyanländas etablering. YKB innebär att en nyanländ får möjlighet att på en arbetsplats få sin kompetens bedömd och få ett intyg utfärdat. Arbetsgivaren kan få ersättning från Arbetsförmedlingen med upp till 800 kronor per dag i tre veckor. Flera av de arbetsgivare som Riksrevisionen intervjuat känner dock inte till att de kan få statligt handledarstöd för att ta emot en nyanländ för YKB, men man ser positivt på denna möjlighet. De som har erfarenheter av insatsen menar att YKB har legitimitet och kan underlätta för den nyanlända att även få jobb hos andra arbetsgivare i branschen.

Flera av de arbetsgivare som Riksrevisionen har intervjuat har generellt sett inga problem med att hitta rätt kompetens. Undantaget är till vissa kvalificerade tjänster eller bristyrken. Drivkraften för dessa arbetsgivare är i stället ett samhällsengagemang eller en vilja att öka mångfalden inom företaget eller myndigheten. Det kan i sin tur vara ett resultat av ett ägardirektiv eller ett ledningsperspektiv. För dessa arbetsgivare är det inte i första hand antalet insatser hos Arbetsförmedlingen som är viktigt utan en aktiv närvaro från myndighetens sida och hjälp med att matcha rätt personer.

4.9.4 *Hinder för att anställa nyanlända*

Ett av de huvudsakliga hinder för att ta emot nyanlända för praktik eller arbete som arbetsgivare lyfter fram är den osäkerhet som det kan innebära att ta emot en nyanländ vars kompetens kan vara svår att bedöma. En bransch som anställer många nyanlända och utrikes födda är bemanningsbranschen. Som "buffert" gentemot uppdragsgivaren tar de den risk som det kan innebära att anställa någon som står långt ifrån arbetsmarknaden och som kanske saknar svensk arbetslivserfarenhet. Det ökar i sin tur arbetsgivares benägenhet att ta emot nyanlända vars kompetens de kanske annars själva har svårt att bedöma.²²⁷ Det är denna form av buffert som många arbetsgivare även ger uttryck för att de skulle vilja ha från Arbetsförmedlingen för att i ökad

²²⁶ Intervju med privat aktör 9, 2015-02-04.

²²⁷ Intervju med privat aktör 1, 2015-02-20.

utsträckning kunna ta emot nyanlända för praktik eller arbete. För vissa typer av arbeten kan bristande kunskaper i svenska språket utgöra ett hinder. En annan iakttagelse är att den kartläggning av nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund som Arbetsförmedlingen ska göra under etableringssamtalet behöver förbättras. Flera arbetsgivare efterfrågar även information från Arbetsförmedlingen om hur många nyanlända med olika yrkesbakgrund som finns inskrivna i den region där arbetsgivaren är verksam.

Intervju med nyanländ

En kvinna med översättarutbildning från Syrien har fått sin examen bedömd i Sverige. Den visar att hon har motsvarande kandidatexamen i engelska. Hon har dessutom jobbat som översättare i Syrien. Hittills har hon dock upplevt att svenska arbetsgivare inte är intresserade av vad hon har studerat och jobbat med i hemlandet. *"De var inte intresserade av vad jag hade gjort i Syrien. Jag tänkte att om Arbetsförmedlingen och Stockholms universitet har accepterat min utbildning, varför kan inte företaget göra det också?"*

En annan kvinna tycker att Arbetsförmedlingen och arbetsgivare ska fokusera mer på individens bakgrund. *"En ingenjör som jobbar på restaurang är inte bra. Många svenska arbetsgivare accepterar inte utländska utbildningar. Det enda som räknas är vad man har gjort i Sverige. Man kan göra mer nytta i samhället om man hittar ett jobb som bättre motsvarar den utbildning och erfarenhet man har med sig."*

4.9.5 Staten är inget föredöme som arbetsgivare

Samtidigt kan det konstateras att staten generellt sett tar emot relativt få nyanlända för praktik eller med anställningsstöd. En av de myndigheter som under 2014 tog emot flest nyanlända med anställningsstöd var, förutom Arbetsförmedlingen själv, Skogsstyrelsen. Under hösten 2014 inledde Skogsstyrelsen ett projekt tillsammans med Arbetsförmedlingen kring nyanländas etablering inom skogs- och lantbruket.²²⁸ Projektet, som pågår i Västmanlands län och Uppsala län under 2015,²²⁹ innebär att Arbetsförmedlingen anvisar 80 nyanlända till Skogsstyrelsen för en yrkeskompetensbedömning (YKB). Efter genomförd YKB väljs 40 personer ut att ingå i projektet under 12 månader, varav 6 månader består av arbetsträning med handledarstöd följt av 6 månaders anställning i form av instegsjobb kombinerat med sfi på halvtid.

Syftet med projektet är att underlätta för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden samtidigt som samhällsnyttan utgörs av att arbetsuppgifter som det i vanliga fall inte finns resurser till blir utförda. Det kan till exempel handla om att underhålla rekreationsområden, iordningsställa vandringsleder eller inventera natur- och kulturlämningar. I projektet ingår också studiebesök

²²⁸ Skogsstyrelsen och Arbetsförmedlingen (Projektplan 1.0, 2014-09-20) Etableringsprojekt MO2 Samarbete mellan Skogsstyrelsen och Arbetsförmedlingen.

²²⁹ Arbetsförmedlingens Region Mitt och marknadsområde 2 (MO2), norra Mälardalen. Finansieras genom Arbetsförmedlingens ordinarie anslag (1:4).

på företag och kontakter med potentiella arbetsgivare. Skogsstyrelsen hade sammanlagt fler än 2 000 personer i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder 2014, varav knappt 20 procent med utländsk bakgrund.

4.9.6 Vilka är framgångsfaktorerna?

Utifrån Riksrevisionens intervjuer går det att identifiera några faktorer som anses underlätta för arbetsgivare att ta emot dels personer som står långt ifrån arbetsmarknaden, dels nyanlända för praktik eller arbete. När det anses fungera som bäst har arbetsgivaren en bra och kontinuerlig dialog med Arbetsförmedlingen, som i sin tur känner till arbetsgivaren och dess behov. Vidare får arbetsgivaren vara med tidigt i urvalsprocessen av lämpliga kandidater och Arbetsförmedlingen kan agera buffert och ge arbetsgivaren ett stöd som innebär mer än att bara förmedla en kontakt. De personer som tas emot är också tillräckligt rustade för den erbjudna tjänsten genom att de har fått förberedande insatser, validering av sina kunskaper samt information om hur den svenska arbetsmarknaden fungerar.

4.10 Sammanfattande iakttagelser

Av Riksrevisionens granskningar framgår att ansvaret för det sociala stödet till nyanlända är otydligt. Likaså är det enligt Riksrevisionens mening en brist att landstingen inte har tilldelats ett tydligt uppdrag inom ramen för etableringsuppdraget. Frågor om de nyanländas sociala situation och tillgång till hälso- och sjukvård riskerar därmed att falla mellan stolarna på grund av en otydlig ansvarsfördelning.

Regeringen har under flera år styrt Arbetsförmedlingen mot att upphandla en stor del av sin verksamhet från kompletterande aktörer och att tillhandahålla tjänster inom ramen för valfrihetssystem. Införandet av etableringslotsar var enligt Riksrevisionens mening inte tillräckligt väl förberett. Bland annat saknades förutsättningar för en välfungerande marknad för tjänsten. Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning av leverantörerna var heller inte tillräcklig.

Enligt Arbetsförmedlingen finns det oklarheter när det gäller myndighetens handlingsutrymme i upphandlingsprocessen. Oklarheterna handlar framför allt om huruvida Arbetsförmedlingen kan anlita kommuner som utförare utan att bryta mot upphandlingsreglerna. Ett annat problem som framförs är de långa överklagandeprocesser som kan uppstå och de negativa konsekvenser detta medför för Arbetsförmedlingens möjligheter att erbjuda relevanta insatser till de nyanlända.

Riksrevisionens tidigare granskningar har pekat på ett missnöje på lokal nivå med utbudet av upphandlade tjänster inom ramen för etableringsuppdraget.

En bidragande orsak till detta missnöje är, enligt Riksrevisionens mening, Arbetsförmedlingens organisering av sin upphandling i vid mening, det vill säga inklusive behovsidentifiering samt kontroll och uppföljning av upphandlade tjänster. Oklarheter kring Arbetsförmedlingens handlingsutrymme i upphandlingsprocessen kan också ha bidragit till ett utfall som inte motsvarat den lokala nivåns förväntningar. Sedan en tid tillbaka håller Arbetsförmedlingen på att se över och förstärka upphandlingsverksamheten, inklusive hur upphandlingsbehovet identifieras samt leverantörerna följs upp och kontrolleras. Enligt Riksrevisionens mening är det angeläget att detta arbete genomförs med hög prioritet.

Riksrevisionens granskningar visar att regeringen och ansvariga myndigheter i flera fall de senaste åren inte fullt ut har använt de medel som riksdagen har anslagit till olika ändamål. Det handlar sammantaget om betydande belopp som av olika anledningar inte har använts. Detta visar på brister i resursanvändningen som sannolikt har påverkat de nyanländas möjligheter att få ta del av relevanta insatser.

Genom etableringsreformen tilldelades Arbetsförmedlingen det övergripande ansvaret för lokal samverkan. En återkommande iakttagelse från Riksrevisionens granskningar är emellertid att Arbetsförmedlingen många gånger haft svårt att axla denna roll, bland annat på grund av ett begränsat lokalt handlingsutrymme. Andra orsaker till förmedlingens svårigheter i detta avseende är sannolikt en kraftigt ökande arbetsbelastning utan att myndighetens förvaltningsanslag hängt med i utvecklingen.

Arbetsförmedlingen har under senare tid inlett förändringar avseende såväl myndighetens organisationsstruktur som delegering av ansvar. Enligt Riksrevisionens mening är pågående organisationsförändringar angelägna för att öka Arbetsförmedlingens förutsättningar att fullfölja sin roll inom etableringsuppdraget på ett effektivt sätt. Även Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter behöver utvecklas och förbättras. Detta är särskilt viktigt för nyanlända och andra grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Kommunerna har även efter etableringsreformen en viktig roll för de nyanländas etablering. Utöver sfi och samhällsorientering har kommunerna ansvaret för den reguljära vuxenutbildningen, vilken kan spela en stor roll för att utveckla och tillvarata de nyanländas kompetens. Kommunerna har också en lagreglerad möjlighet att anordna arbetsmarknadsrelaterad verksamhet för att kunna hjälpa sina invånare till egenförsörjning.

Av Riksrevisionens tidigare granskningar framgår att många kommuner tagit ett steg tillbaka i arbetet med nyanländas etablering. Kommuner ser många gånger sitt ansvar ta vid först när tiden med etableringsersättning och aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning inom Arbetsförmedlingens

garantier är slut. Det innebär bland annat att få nyanlända ges möjlighet att ta del av kommunala praktikplatser. Samtidigt har Arbetsförmedlingen svårt att hitta tillräckligt många platser i det privata näringslivet. Därmed riskerar etableringsdeltagare att inte få möjlighet att komma ut på en arbetsplats i den utsträckning som skulle behövas.

Slutligen kan Riksrevisionen konstatera att förutsättningarna för aktörer i enskilda kommuner att tillhandahålla ett tillräckligt brett utbud för de nyanlända många gånger är begränsat. Det gäller exempelvis olika former av yrkesinriktad svenska och samhällsorientering för olika språkgrupper. Detta ställer enligt Riksrevisionens mening krav på regional samverkan. Intresset för detta varierar dock mellan länen och de involverade aktörerna.

Skr. 2015/16:58
Bilaga

5 Etableringsinsatser

Syftet med detta kapitel är att redogöra för om de etableringsinsatser som nyanlända deltar i är ändamålsenliga och effektiva för att främja den enskildes etablering på arbetsmarknaden. I kapitlet fokuseras huvudsakligen på insatsernas genomförande och vilka förutsättningar de har att vara effektiva. Iakttagelserna bygger på såväl tidigare granskningar som nytt empiriskt material från slutgranskningen.

5.1 Individuell etableringsplan med anpassade insatser

Nyanlända som skrivs in i etableringsuppdraget på Arbetsförmedlingen får en etableringsplan som ska innehålla olika typer av insatser för att påskynda etableringen i arbetslivet. Etableringsplanen föregås av ett eller flera etableringssamtal så snart som möjligt efter det att den nyanlända har fått uppehållstillstånd. Insatserna ska vara individuellt anpassade och motsvara individens kompetens och behov.²³⁰ Regeringen har därför betonat att etableringsplanen bör utformas med utgångspunkt i en kartläggning av den nyanländas utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och utbildningsbehov.²³¹ Vidare har regeringen framhållit att nyanlända bör ges goda möjligheter att lära sig svenska, komplettera tidigare utbildning och på annat sätt förbättra sin kompetens. Validering och komplettering av tidigare arbetslivserfarenhet, utbildning och yrkeskunskande är viktiga insatser för att individanpassningen ska uppnås.²³² Det svenska språket anges som en central förutsättning för att få arbete och vara delaktig i samhällslivet.

Regeringen har också betonat att det är viktigt att planeringen och genomförandet av etableringsinsatser kommer igång snabbt och har ett tydligt fokus på inträde i arbetslivet.²³³ En kritik som framfördes mot tidigare introduktionssystem i kommunerna var bristen på samordning och en oklar ansvarsfördelning mellan olika aktörer.²³⁴

²³⁰ Prop. 2009/10:60 s. 36.

²³¹ Prop. 2009/10:60 s. 61. Se även förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända.

²³² Prop. 2009/10:60 s. 40.

²³³ Ibid. s. 64.

²³⁴ Ibid. s. 48.

I syfte att undvika att värdefull tid för individen går till spillo under etableringsperioden har Arbetsförmedlingen fått det samordnande ansvaret för etableringsinsatserna. Detta innebär att myndigheten ska vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter som erbjuder nyanlända etableringsinsatser, till exempel som anordnare av praktikplatser.²³⁵

5.1.1 *Etableringsplaner tas inte fram i tid med rätt kvalitet*

I december 2014 hade 38 770 nyanlända en pågående etableringsplan. Etableringsplanen ska upprättas senast en månad efter det att nyanlända som tidigare vistats i anläggningsboende hos Migrationsverket har tagits emot i en kommun. För egenbosatta är motsvarande tid två månader från uppehållstillstånd.²³⁶ Ledtiden från inskrivning till beslut om etableringsplan var för samtliga deltagare inom etableringsuppdraget 28 dagar 2014, vilket innebar en ökning med 4 dagar jämfört med 2013. Enligt Arbetsförmedlingen var en bidragande orsak till den ökade ledtiden att myndighetens förvaltningsanslag inte ökat i takt med antalet deltagare i etableringsuppdraget, vilket i sin tur medfört att antalet ärenden per handläggare hade ökat. En annan orsak enligt Arbetsförmedlingen var den förordningsändring som från den 1 april 2014 innebär att etableringsplanen ska upprättas först då den nyanlända blivit mottagen i en kommun.²³⁷ Enligt Arbetsförmedlingen är anledningen till att ledtiderna inte ökat ytterligare troligtvis att handläggarna prioriterar att leva upp till rättighetslagstiftningen och att de därmed fattar beslut om etableringsplan inom den tid som den nyanlända har rätt till. Konsekvenserna kan emellertid bli att den individuella kartläggningen och långsiktiga planeringen håller lägre kvalitet.²³⁸

Under senare tid har det emellertid också rapporterats i massmedia om fall där nyanlända fått vänta i månader på sin etableringsplan. Enligt en arbetsförmedlingschef är det inte ovanligt att handläggare har 180 ärenden inom etableringsuppdraget, trots att det från början var tänkt att man skulle ha runt 40. När Arbetsförmedlingen inte hinner med hamnar försörjningsansvaret på kommunerna som betalar ut försörjningsstöd. Den tiden kallas "glappet" och har, enligt företrädare för SKL, ökat i många kommuner under det senaste året. Enligt kommunala företrädare förekommer det att man i vissa kommuner har fått anställa socialsekreterare enbart för att betala ut försörjningsstöd till nyanlända.²³⁹ Huvudorsaken till "glappet"

²³⁵ Ibid, s. 50.

²³⁶ 3 § och 3 a § förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²³⁷ Se avsnitt 3.2 i Arbetsförmedlingen (2015c).

²³⁸ Ibid, s. 30 ff.

²³⁹ Sveriges radio (2015-05-12) *Nyanlända hamnar i kläm mellan stat och kommun.*

är att dagersättningen från Migrationsverket betalas ut i förskott medan Arbetsförmedlingen betalar ut etableringsersättning i efterskott. Därmed uppstår en period i övergången mellan de statliga ersättningsystemen då den nyanlända kan sakna medel för sin försörjning och behöver vända sig till kommunen för att söka försörjningsstöd.

5.1.2 *Innehållet i etableringsplanen*

En etableringsplan ska i regel omfatta insatser på heltid motsvarande 40 timmar per vecka, pågå i högst 24 månader och minst innehålla samhällsorientering, sfi och arbetsförberedande insatser.²⁴⁰ Etableringsplanen kan omfatta aktiviteter på deltid på grund av föräldraledighet, sjukdom eller någon annan nedsättning av fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Arbetsförmedlingen har ansvar för att tillhandahålla arbetsförberedande insatser. Det kan till exempel handla om kurser i CV-skrivning och intervjuteknik, samt arbetsmarknadspolitiska program som till exempel arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik.

Myndigheten ansvarar även för instegsjobb och nystartsjobb, som är två typer av subventionerade anställningar riktade mot arbetsgivare som önskar anställa nyanlända personer.²⁴¹ Vissa aktiviteter utförs i Arbetsförmedlingens egen regi medan andra upphandlas och levereras av andra aktörer. Utöver Arbetsförmedlingens etableringsinsatser erbjuder kommuner undervisning i sfi och samhällsorientering samt kommunal vuxenutbildning.²⁴² I december 2014 var det dock endast 4 procent av de nyanlända som deltog i en kommunal vuxenutbildning.²⁴³

Statistik från Arbetsförmedlingen visar att flest nyanlända deltog i förberedande utbildning (70 procent) medan endast 7 procent deltog i en arbetsmarknadsutbildning. Andelen som deltog i arbetspraktik respektive arbetsträning med handledare var också lågt (9 respektive 5 procent). Förberedande utbildning innebär bland annat kartläggning av yrkesbakgrund, kurser i yrkessvenska eller förberedelser för att kunna delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbete eller studier.²⁴⁴

Slutgranskningen och tidigare genomförda intervjuer med företrädare för arbetsförmedlingskontor och kommuner indikerar att anledningen till att så

²⁴⁰ Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁴¹ Nystartsjobb är en åtgärd som är riktad mot betydligt fler än nyanlända personer. Nyanlända har dock en direktkvalificering till nystartsjobb under de första 36 månaderna efter uppehållstillstånd.

²⁴² Se bland annat lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och Arbetsförmedlingen (2014a) kap. 4 om olika typer av etableringsinsatser.

²⁴³ Arbetsförmedlingen (2015c) s. 40.

²⁴⁴ Arbetsförmedlingen (2015c) s. 45.

många får en förberedande utbildning som insats i sin etableringsplan är att denna insats generellt sett är betydligt billigare att erbjuda än till exempel en arbetsmarknadsutbildning. Ibland krävs en förberedande utbildning för att personerna ska kunna gå vidare till en arbetsmarknadsutbildning.

Intervju med nyanländ

Farah har en fyraårig högskoleutbildning från sitt hemland. Studierna på sfi gick förhållandevis snabbt och efter 6 månader kunde hon börja på Korta Vägen på Stockholms Universitet. Det är en kurs för utländska akademier där man varvar utbildning och praktik. "Korta Vägen var jätte viktig" betonar Farah. Genom praktiken lärde hon sig bättre svenska och fick en större förståelse för det svenska samhället.

Dessutom har Farah även gått en projektledarutbildning samt datakurser. Hon upplever dock att det saknas kurser på Arbetsförmedlingen inom de områden som hon helst skulle vilja arbeta med, administration eller översättning. Hon betonar att det finns kurser för chaufförer, men inte inom HR-administration. På sikt önskar hon få mer utbildning för att få en bättre etablering på arbetsmarknaden.

Maria har sjuårig grundskola och en ettårig utbildning i sykskap. Hon tycker inte att hon har förutsättningar att gå någon ytterligare utbildning, trots att hon endast är 30 år. Efter två år i etableringsprogrammet har hon inte kunnat uppnå en tillräcklig nivå på sin svenska för att gå en utbildning. Hon känner heller inte till möjligheten att läsa på komvux. I framtiden skulle hon vilja jobba inom äldre vården eller i förskolan.

5.2 Utbildning i svenska för invandrare (sfi)

Utbildning i svenska för invandrare (sfi) är en utbildning som kommunen är skyldig att tillhandahålla men som även kan upphandlas från andra aktörer. Sfi ska under en fyraveckorsperiod i genomsnitt omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Kommunen, eller den anordnare som kommunen upphandlar, ska i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet, och sfi ska kunna kombineras med bland annat validering, praktik eller annan utbildning. För nyanlända inom etableringsuppdraget ska kommunerna verka för att sfi kan påbörjas inom en månad från anmälan till kurs. För övriga utrikes födda ska kommunerna kunna erbjuda sfi inom tre månader från det att rätt till sfi har uppstått. Sfi ska kunna kombineras med förvärvsarbete.²⁴⁵

5.2.1 Länsstyrelserna ska stödja kommunerna i arbetet

Länsstyrelserna har till uppgift att stödja landets kommuner i samordningen av sfi och samhällsorientering.²⁴⁶ I vissa län erbjuds sedan några år tillbaka sfi som är anpassad efter den nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund.

²⁴⁵ Se 22 kap. 1–29 §§ skollagen (2010:800).

²⁴⁶ Se prop. 2009/10:60 s. 57.

Denna möjlighet finns dock inte i alla kommuner. Som Riksrevisionen visade i en granskning 2011 erbjöds målgruppsanpassad svenska för invandrade akademiker i 8 av 21 län. I ytterligare 6 län fanns olika former av yrkesinriktad svenska. Granskningen visade också att endast 9 länsstyrelser hade samordnat arbetet med målgruppsanpassad svenska.²⁴⁷

Samtidigt leder målgruppsanpassning till bättre resultat. I Stockholms län samverkar länsstyrelsen, Kommunförbundet Stockholms län och kommunerna för att erbjuda sfi med olika yrkesinriktning, så kallad sfx-utbildning.²⁴⁸ Syftet är att förkorta tiden till arbete eller företagande. Under 2014 erbjöds sfi-kurser inom 9 olika yrkesområden,²⁴⁹ och 8 av 10 elever som gick en sfx-utbildning 2008 var egenförsörjande 1–2 år senare. Knappt hälften av dem arbetade inom sitt yrke.²⁵⁰

För analfabeter och korttidsutbildade finns bland annat sfi bas i Stockholms län, och det tar i genomsnitt halva tiden för dessa deltagare att uppnå godkänt betyg jämfört med deltagare med ingen eller kort skolbakgrund som deltar i sfi som inte är målgruppsanpassad.²⁵¹ En begränsning i kommunernas möjligheter att erbjuda fler nyanlända sfi bas är dock att den insatsen är dubbelt så dyr som en vanlig sfi-plats.²⁵²

²⁴⁷ Riksrevisionen (2011:16) s. 80.

²⁴⁸ Sfx-utbildningar är en specifik yrkesutbildning där deltagarna har den aktuella utbildnings- och yrkesbakgrunden. X:et står för den specifika yrkesinriktningen.

²⁴⁹ Svenska för bussförare, företagare, hantverkare, ingenjörer, lastbilsförare, medicinsk personal, pedagoger respektive programmerare, samt svenska för jurister, ekonomer och samhällsvetare. Kurstiden är cirka 1,5 år och kostnaden för hemkommunen är mellan 4 500 kronor och 6 000 kronor per månad beroende på yrkesinriktning. Sfx används som förkortning för yrkesinriktad svenska.

²⁵⁰ Kommunförbundet Stockholms län (2011) *Utvärdering av sfx*, <http://sfx-yrke.se/upload/KSL-rapport%20utvardering%20Sfx.pdf> (hämtad 2015-05-28).

²⁵¹ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2015-04-08. Uppgifterna för den vanliga sfi-undervisningen avser statistik på riksnivå.

²⁵² Intervju med företrädare för Kommunförbundet Stockholms län, 2015-01-29.

Projekt: SFX – svenska för yrkesutbildade

En svårighet vad gäller yrkesutbildade invandrare är att ta tillvara deras yrkeskompetens. Insatsen Svenska för yrkesutbildade, SFX, utgör en skräddarsydd väg genom systemet och samlar alla pusselbitar som krävs för att deltagarna så snart som möjligt ska få börja arbeta inom sitt yrkesområde. Det innebär intensiv svenska med fokus på yrkesspråket. Det innebär även orienteringskurser med nödvändig "omkringkunskap" för att veta hur respektive yrke fungerar i Sverige. Det finns möjlighet att på högskole- eller gymnasienivå komplettera sin utbildning för svenska förhållanden. I möjligaste mån har SFX också ambitionen att hitta praktikplatser till alla elever.

Resultat

Enligt en uppföljning av etablering för deltagare i SFI och SFX i Stockholm (Sweco, 2014) leder SFX till en högre etablering jämfört med ordinarie SFI som inte har yrkesinriktning. Efter 2-4 år arbetar cirka 60 procent av SFX-studenterna och ytterligare cirka 20 procent studerar. Den sammanlagda etableringsgraden av arbete och fortsatt utbildning är efter 2-4 år omkring 25 procent högre för de som studerat SFX jämfört med de som avslutat reguljär SFI. Skillnaden kvarstår även när det kontrolleras för faktorn studiebakgrund.

Framgångsfaktorer är bland annat det faktum att deltagarna har samma yrkesbakgrund, vilket förstärker studiemotivation, självkänsla och bidrar till hög studietakt. Trots bristande kunskaper i svenska har kommunikationen mellan deltagare och yrkeskunniga i utbildning och praktik fungerat bra tack vare den gemensamma yrkesbakgrunden. Dessutom är samarbetsavtal viktiga för att regelverk gällande finansiering inte ska hindra utbildning och därefter etablering.

Källa: Sweco (2015a).

5.2.2 Svårt att kombinera sfi med andra insatser

Flera av de aktörer som Riksrevisionen har intervjuat under slutgranskningen pekar på de svårigheter som finns med att skapa en effektiv etableringskedja med parallella insatser. En utmaning är att kombinera sfi med andra insatser som praktik eller arbete i de nyanländas etableringsplaner. Som Riksrevisionen visade i en granskning 2013 är det ofta svårt för den nyanlända att kombinera det subventionerade anställningsstödet inestgsjobb med deltagande i sfi. Granskningen pekade dock på vikten av att fullfölja undervisningen i svenska för att förbättra den framtida arbetsmarknadsutbildningen.²⁵³

Riksrevisionen har uppmärksammat att kommuner tillämpar olika lösningar vad gäller sfi och vuxenutbildning. Inom vissa kommuner finns exempelvis möjlighet att kombinera sfi med grundläggande vuxenutbildning, medan andra kommuner inte erbjuder denna möjlighet.²⁵⁴ I den så kallade GRUV-

²⁵³ Riksrevisionen (2013:17) s. 12.

²⁵⁴ Riksrevisionen (2014:11).

utredningen framhölls att en ökad samverkan mellan och inom kommunerna behövs för att öka möjligheterna att läsa sfi och studera vid komvux parallellt.²⁵⁵

5.3 Samhällsorientering

Varje kommun är skyldig att se till att nyanlända som omfattas av etableringslagen erbjuds samhällsorientering. Syftet med samhällsorienteringen är att ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande.²⁵⁶ Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter det att etableringsplanen har upprättats. Den ska normalt vara avslutad ett år efter det att etableringsplanen upprättats. Samhällsorienteringen ska omfatta minst 60 timmar och i första hand bedrivs på den nyanländas modersmål eller på ett annat språk som den nyanlända behärskar väl. Samhällsorientering är en av de insatser som ska ingå i den etableringsplan som Arbetsförmedlingen ska upprätta och utforma tillsammans med den nyanlända.²⁵⁷

Riksdagen har betonat att samhällsorientering är ett viktigt verktyg för en mer välfungerande integration och att det inte enbart handlar om att tillhandahålla information om etablering i arbetslivet utan även om att ge information om det svenska samhället.²⁵⁸

5.3.1 Oklart hur många som deltar i samhällsorienteringen

Enligt statistik från Arbetsförmedlingen har 37 procent av de nyanlända som har haft en etableringsplan i mer än ett år deltagit i samhällsorientering. Enligt Arbetsförmedlingen minskar dock möjligheten att delta drastiskt om de nyanlända inte har fått möjlighet att delta under det första året.²⁵⁹ Mediantiden från inskrivning i etableringsuppdraget till påbörjad samhällsorientering var 12 dagar 2014.²⁶⁰

Länsstyrelserna påtalar i sin samlade återrapportering till regeringen att det finns en osäkerhet i statistiken. Personer som enligt kommunerna hade deltagit i samhällsorienteringen fanns inte registrerade i Arbetsförmedlingens system. Enligt länsstyrelserna bör deltagandet därmed ha varit högre, men hur mycket högre kan man inte bedöma.

²⁵⁵ SOU (2013:20) *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet* (GRUV-utredningen) s. 124–127.

²⁵⁶ Se förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

²⁵⁷ 5 och 7 §§ lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁵⁸ Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2013/14:AU9, *Insatser för vissa nyanländas etablering, m.m.*, s. 21 f. (prop. 2013/14:104, bet. 2013/14:AU9, rskr. 2013/14:368).

²⁵⁹ Arbetsförmedlingen (2014a) s. 33.

²⁶⁰ Arbetsförmedlingen (2015c), s. 86.

Arbetsförmedlingen anger att drygt 8 300 personer var registrerade för samhällsorientering perioden oktober 2013 – september 2014. Kommunernas uppgift för samma period är nästan 75 procent högre (14 400).²⁶¹ Enligt kommunala företrädare i Stockholms län deltog 73 procent (1 900 av 2 600) av de nyanlända i etableringsuppdraget i samhällsorientering i Stockholms län 2014.²⁶²

5.3.2 *Bristande handlägningsrutiner hos Arbetsförmedlingen*

Arbetsförmedlingen anmäler vanligtvis nyanlända som omfattas av etableringslagen till kommunens samhällsorientering. Nyanlända som inte omfattas av denna lag men som kommunen är skyldig att erbjuda samhällsorientering ska själva anmäla sig till kommunen.²⁶³

Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i Arbetsförmedlingens anmälningsrutiner. Från vissa kommuner framförs att det finns variationer i rutinerna mellan enskilda handläggare och lokala arbetsförmedlingskontor. Man anser att detta kan bero på hög personalomsättning, många nyanställda handläggare eller att samhällsorientering uppfattas som en liten insats som ibland kan vara svår att schemalägga med andra aktiviteter i etableringsplanen.²⁶⁴

5.3.3 *Väntetider och avbrott*

Väntetiderna för att påbörja undervisningen varierar bland annat beroende på vilken språkgrupp den nyanlända tillhör. För vissa mindre språkgrupper har kommunerna stora svårigheter att erbjuda samhällsorientering, och för framför allt kvinnor kan tillgången till barnomsorg påverka möjligheterna att delta. Det förekommer också att deltagare avbryter samhällsorienteringen i ett tidigt skede, ibland beroende på att Arbetsförmedlingen i stället planerar in dem för andra aktiviteter. Var tredje kommun i länsstyrelsernas kommunenkät anger det sistnämnda som skäl till avbrott. De vanligaste skälen är dock att personen flyttar till en annan kommun, är föräldraledig eller får ett arbete.²⁶⁵

Vissa kommuner erbjuder mer än 60 timmar, då vanligtvis utökad med till exempel hälsoinformation. Det är vanligast att samhällsorientering erbjuds på dagtid. I till exempel Stockholms län har hittills ingen kvälls- eller helgkurs genomförts därför att det inte har efterfrågats. Det kan i sin tur bero på att

²⁶¹ Länsstyrelserna (2015:04) *Samhällsorientering för nyanlända – länsstyrelsernas gemensamma redovisning 2015*, s. 16–17.

²⁶² Intervju med företrädare för Centrum för samhällsorientering i Stockholms län, 2015-02-03.

²⁶³ Se 2 § lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

²⁶⁴ Intervju med företrädare för Centrum för samhällsorientering i Stockholms län, 2015-02-03.

²⁶⁵ Länsstyrelserna (2015:04) s. 19–20.

Arbetsförmedlingen inte har informerat nyanlända om denna möjlighet, vilket krävs för att en sådan kurs ska kunna upphandlas.²⁶⁶

5.3.4 *Länsstyrelserna har ansvar för att följa upp*

Länsstyrelserna ansvarar för att följa upp samhällsorienteringen, stödja samarbetet mellan kommunerna och årligen lämna en gemensam redovisning till regeringen. I den senaste redovisningen föreslår länsstyrelserna bland annat att även nyanlända på anläggningsboenden som väntar på anvisning ska få möjlighet att delta i samhällsorientering och kunna tillgodoräkna sig insatsen när de senare påbörjar sina etableringsinsatser. Det skulle ge en meningsfull sysselsättning och påskynda en etablering. Ett hinder är dock att kommunerna inte får någon ersättning för detta, vilket man sedan den 1 augusti 2014 kan få för sfi för anläggningsboende.²⁶⁷

Att länsstyrelserna ska samordna en kommunal uppgift utan att ha något operativt ansvar för genomförandet innebär, enligt vissa kommuner, en utmaning.²⁶⁸

5.4 **Utrikes födda kvinnor i arbetsförberedande åtgärder**

Som tidigare framgått (se avsnitt 2.2.1) finns ett betydande sysselsättningsgap mellan utrikes och inrikes födda. Detta gap är betydligt större för kvinnor än för män. Motsvarande situation råder när det gäller arbetslöshet. Denna situation är inte ny, och i samband med att etableringsreformen infördes deklarerade regeringen att kvinnor och män skulle ges likvärdiga insatser och förutsättningar att delta på lika villkor.²⁶⁹

5.4.1 *Kvinnor deltar i lägre utsträckning än män*

Arbetsförmedlingen framhåller att en av de största utmaningarna i etableringsuppdraget är att säkerställa att både kvinnor och män får tillgång till insatser med god kvalitet.²⁷⁰ Myndighetens analyser av etableringsperioden visar att kvinnor i lägre utsträckning än män deltar i arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. Dessutom är det mindre vanligt att kvinnor har arbete i form av instegs- eller nystartsjobb. I granskningen av instegsjobb konstaterade Riksrevisionen att en man nästan har dubbelt så hög sannolikhet som en

²⁶⁶ Intervju med företrädare för Centrum för samhällsorientering i Stockholms län, 2015-02-03.

²⁶⁷ Länsstyrelserna (2015:04) s. 21.

²⁶⁸ Intervju med företrädare för Kommunförbundet Stockholms län, 2015-01-29.

²⁶⁹ Prop. 2009/10:60, s. 35.

²⁷⁰ Arbetsförmedlingen (2014a) s. 9.

kvinnor att få ett inestegsjobb. Detta tyder på en betydande potential för fler kvinnor att ta del av inestegsjobben.²⁷¹

5.4.2 *Individuella och strukturella aspekter bakom lågt deltagande*

Kvinnors möjligheter att delta i arbetsplatsförlagda aktiviteter påverkas av bland annat ohälsa, familjesituation samt utbildnings- och yrkesbakgrund.²⁷² I flera studier lyfts olika strukturella aspekter fram, exempelvis vilka typer av insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder kvinnorna, myndighetens bemötande, tillgång till barnomsorg, föräldraförsäkringens utformning och diskriminering bland arbetsgivare.²⁷³ Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) konstaterar i en utvärdering att många nyanlända kvinnor använder föräldraförsäkringen i sådan utsträckning att de troligen inte kan delta i introduktionsprogram.²⁷⁴

I den statliga utredningen om nyanlända kvinnor och anhängiginvandrare på arbetsmarknaden, den så kallade AKKA-utredningen, konstateras att nyanlända kvinnor – oavsett om de är flyktingar eller anhängiginvandrare – erbjuds mindre omfattande och mindre relevanta arbetsmarknadsinsatser än nyanlända män.²⁷⁵

²⁷¹ Riksrevisionen (2013:17) Jämförelsen avser män och kvinnor som är berättigade till åtgärden.

²⁷² Arbetsförmedlingen (2013a) *Arbetsförmedlingens återrapportering. Etablerings av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2013-11-01, s. 8.

²⁷³ Se Ramböll (2010) *Nyanlända utrikes födda kvinnor – hinder och barriärer för etablering*, juni 2010; IFAU (2011:10) *Vilken betydelse har arbetsförmedlare för arbetslösas framtida sysselsättning och arbetsinkomst?* s. 5. IFAU (2004:16) *Vad styr arbetsförmedlarna?* Länsstyrelsen i Södermanlands län (2014:19) *Från förväntningar till utfall – etableringsreformen på lokal nivå*.

²⁷⁴ IFAU (2013:3) *Så påverkar föräldraförsäkringen nyanlända invandras etablering på arbetsmarknaden*.

²⁷⁵ SOU (2012:69) *Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhängiginvandrare på arbetsmarknaden. Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhängiginvandrare (AKKA-utredningen)*, s. 17.

Projekt: Entré Q – Projekt för utrikes födda kvinnor i Boden och Luleå

Projektet Entré Q omfattade en målgrupp som står mycket långt från arbetsmarknaden. Deltagarna var utomeuropeiskt födda kvinnor varav en fjärdedel var 55 år eller äldre och nästan hälften saknade helt utbildning. Endast 11 av 58 deltagare hade erfarenhet av kvalificerat arbete sedan tidigare. En del av deltagarna hade någon typ av funktionsnedsättning som begränsade deras möjligheter.

Målet med projektet var att öka kvinnornas språkkunskaper och stärka tron på sig själva.

Utbildning och praktik

Under en period av sex månader hade deltagarna heltidsutbildning, men med individualiserat innehåll. Utbildningen omfattade praktik på cirka halva tiden, men tidsmässigt varvades praktik och utbildning. Sunderby folkhögskola har varit navet i insatsen. Projektet engagerade ett 40-tal företag och organisationer för att ordna praktikplatser.

Praktiken var inriktad på språkträning i verklig arbetsmiljö alternativt yrkesinriktad praktik på ett arbetsområde – eller kombinationen av båda. Under de olika praktikperioderna har pedagogen från folkhögskolan besökt praktikplatsen.

Resultat och framgångsfaktorer

Den externa utvärderaren bedömde att deltagarna genom insatsen gjorde "överraskande stora förbättringar". I ett par fall har personer utan tidigare utbildning fått en visstidsanställning respektive påbörjat en yrkesutbildning. De övriga deltagarna utan skolgång i hemlandet gick i stor utsträckning vidare till fortsatt språkutbildning. Samtliga deltagare hade vid utbildningens slut en plan för hur de skulle gå vidare mot en reguljär arbetsmarknad.

Framgångsfaktorer i projektet bedöms ha varit samarbetet med arbetsplatser och praktik, liksom samarbetet med Arbetsförmedlingen (AF), inte minst en tillräcklig överlämning från utbildningen till AF:s handläggare när deltagaren återgår till AF. Projektet har också använt metoder som testats i andra länder t ex. DLM (Distance to Labor Market).

Källa: Sweco (2015a).

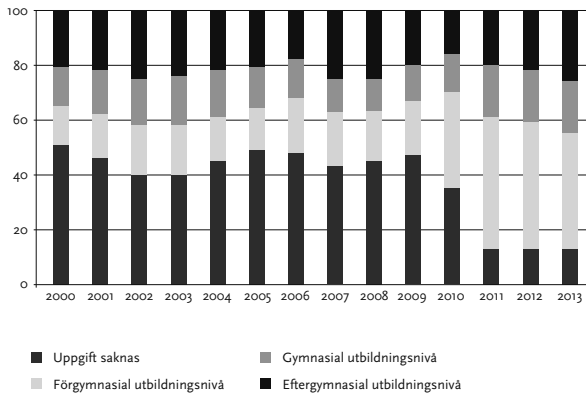
5.5 Insatser för lågutbildade

Arbetsgivarnas efterfrågan på utbildad arbetskraft innebär att de nya jobben på arbetsmarknaden främst tillkommer inom yrken på eftergymnasial nivå. Samtidigt har andelen arbetslösa med kort skolutbildning som är inskrivna på Arbetsförmedlingen ökat de senaste åren. Enligt Arbetsförmedlingens statistik uppgick antalet inskrivna arbetslösa med högst förgymnasial utbildning till cirka 113 000 personer, vilket utgör 30 procent av samtliga inskrivna arbetslösa.²⁷⁶ En orsak till den över tid stigande andelen inskrivna korttidsutbildade är det ökade antalet inskrivna nyanlända. Uppgifter från

²⁷⁶ Arbetsförmedlingen (2015h).

september 2014 visar att drygt hälften av deltagarna i etableringsuppdraget endast hade förgymnasial utbildning. Andelen med en förgymnasial utbildning kortare än nio år var 36 procent.²⁷⁷

Diagram 5.1 Andel kommunmottagna 20–64 år efter utbildningsnivå och mottagningsår (procent)



Källa: Statistiska centralbyrån och Sweco (2015b), s. 13.

Av ovanstående diagram framgår att andelen kommunmottagna med lägst gymnasial utbildningsnivå legat relativt konstant på ungefär 40 procent. Andelen med förgymnasial utbildningsnivå har ökat kraftigt under senare år, medan kategorin ”uppgift saknas” på motsvarande sätt har minskat. En tolkning av detta är att datakvaliteten har förbättrats och att ”uppgift saknas” tidigare i praktiken innebar att man saknade utbildning. I sammanhanget kan konstateras att det finns kritik bland kommunerna när det gäller statistikens precision, eftersom de utbildningsmässiga implikationerna varierar avsevärt om en person är analfabet eller har sju år i hemlandets grundskola.²⁷⁸

²⁷⁷ Arbetsförmedlingen (2014a) s. 20.

²⁷⁸ Intervju med Borlänge kommun 2014-11-28.

Projekt: Integrera Mera Som – Integrationsprojekt i Sundsvall

Målgruppen somalier är en av de grupper som har svårast att komma in på arbetsmarknaden. Insatsen *Integrera Mera Som, IMS*, utformades för att ge deltagarna möjlighet till utveckling, att närma sig arbetsmarknaden samt att vidga kvinnors och mäns möjligheter att arbeta utifrån sina egna förutsättningar. 60 procent av deltagarna hade mindre än 5 års skolgång. Majoriteten av männen som deltog hade yrkeserfarenhet. Av de kvinnliga deltagarna saknade 60 procent yrkeserfarenhet.

Förutom att öka anställbarheten hos den somaliska gruppen hade projektet också som målsättning att öka kunskapen om målgruppen för att framtida flyktmottagande skulle förbättras.

Bland samverkansparterna i projektet finns både Arbetsförmedlingen och civilsamhället, genom Somaliska diaspora och kulturföreningen.

Projektet utvärderades av en extern utvärderare som redovisade att 58 procent av deltagarna gick vidare till egen försörjning efter tiden i Integrera Mera Som. Ytterligare 24 procent påbörjade en yrkesutbildning.

De framgångsfaktorer i arbetet som lyfts av projektmedarbetare och av utvärderare är:

- Kombinationen av språkträning och yrkesinriktning: att så tidigt som möjligt kombinera språkutbildningen med praktik
- Handledning på arbetsplatsen
- Det individualiserade synsättet, som utgick från varje deltagares förmågor
- Samverkan som möjliggjorde utnyttjandet av flera aktörers insatser (arbetsmarknadsförvaltningen, socialförvaltningen, Arbetsförmedlingen)
- Ett väl strukturerat integrationssschema, där information och krav på deltagare tydliggjorts. Utvärderaren beskriver modellen som aktiv ömsesidig integrationsmetod och menar att den passar bäst för individer som befinner sig långt från arbetsmarknaden.

Källa: Sweco (2015a).

5.5.1 Arbetsförmedlingen efterfrågar fler åtgärder för korttidsutbildade

När det gäller utrikes födda betonar Arbetsförmedlingen i en nyligen publicerad rapport att etableringen av korttidsutbildade på arbetsmarknaden inte har fungerat särskilt väl. Myndigheten påpekar att en mycket stor del av de med kort utbildning inte träder in på arbetsmarknaden, och i den mån de gör det så blir många arbetslösa. Avsaknaden av effektiva utbildningsvägar anges vara ett skäl som leder till att en stor del av gruppen står utanför arbetsmarknaden även om de vistats i Sverige under lång tid.²⁷⁹

Bristande insatser för lågutbildade förefaller vara ett generellt problem, oavsett om den arbetssökande är utrikes född eller inte. Arbetsförmedlingen påpekade redan 2011 att ett primärt problem för myndigheten är att man inte disponerar åtgärder som kan höja utbildningsnivån för korttidsutbildade. Enligt Arbetsförmedlingen leder detta till att grupper med kort utbildning

²⁷⁹ Arbetsförmedlingen (2015f) s. 28.

blir kvar inom arbetsförmedlingssystemet utan att det finns möjligheter för myndigheten att förändra deras möjligheter att få de utbildningsmässiga förutsättningar som krävs för att de ska kunna konkurrera om jobben.²⁸⁰

I sin prognos för arbetsmarknaden 2014–2016 betonar myndigheten återigen att det för korttidsutbildade inte finns verktyg inom arbetsmarknadspolitiken. För denna grupp, som enligt Arbetsförmedlingen kan betraktas som icke matchningsbar, krävs en helt ny väg mot ett arbete via det reguljära utbildningsväsendet. Alternativet som Arbetsförmedlingen beskriver för dessa personer är en "rundgång inom arbetsförmedlingssystemet där myndigheten administrerar arbetslösa snarare än matchar dem mot lediga jobb."²⁸¹

5.5.2 Få deltar i komvux

En viktig insats för personer med kort utbildning är den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Nyanlända personer som är äldre än 20 år har möjlighet att läsa motsvarande grundskole- eller gymnasieutbildning under sin etableringstid för att på så sätt få behörighet att komma in på högskolan eller få arbete.

Trots den höga andelen nyanlända personer med kort utbildning är det få som väljer att läsa på komvux. Endast 4 procent deltog i komvux vid utgången av december 2014.²⁸² Något som lyfts fram som ett hinder är den ekonomiska ersättningen. Ett annat hinder som bland annat Arbetsförmedlingen har påpekat är att huvudmännen för vuxenutbildningen ofta kräver avslutade sfi-studier för att en person ska få börja studier inom vuxenutbildningen.²⁸³ Under tiden som individen har en etableringsplan kan denne läsa på komvux och samtidigt få sin etableringsersättning. När etableringsperioden är över anvisas många till jobb- och utvecklingsgarantin där man har möjlighet att under sex månader studera sfi och annan utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå. Men denna period räcker i vissa fall inte för att nyanlända ska uppnå tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna läsa på komvux. Dessutom hinner de som ändå påbörjar studier på grundläggande nivå troligtvis inte läsa även på gymnasienivån under etableringstiden.

Deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin har möjlighet att inom ramen programmet läsa grundläggande vuxenutbildning under högst sex månader. Arbetsförmedlare och företrädare för komvux lyfter fram att många nyanlända är tveksamma till att ta studielån. Generellt är det en

²⁸⁰ Arbetsförmedlingen (2011) *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2011 – prognos för arbetsmarknaden 2011–2012*, s. 102.

²⁸¹ Arbetsförmedlingen (201b) s. 97.

²⁸² Arbetsförmedlingen (2015c) s. 40.

²⁸³ Arbetsförmedlingen (2015c), s. 79.

liten andel personer, oavsett om de är nyanlända eller inrikes födda, som tar studielån för att läsa grundläggande nivå på komvux.²⁸⁴ Möjligheterna till studiefinansiering kan således påverka individens val att delta i exempelvis en arbetsmarknadsutbildning som berättigar till aktivitetsstöd i stället för att läsa på komvux, även om det senare kan vara mer fördelaktigt ur ett långsiktigt perspektiv för att individen ska kunna konkurrera på arbetsmarknaden.

I en granskning om tillvaratagande och utveckling av nyanländas kompetens pekar Riksrevisionen på att det finns en risk i etableringsuppdraget att såväl arbetsförmedlare som de nyanlända själva tenderar att välja kortsiktiga lösningar framför vad som är långsiktigt hållbart på svensk arbetsmarknad. Framför allt i de fall då etableringsplanen närmar sig sitt slut kan det exempelvis handla om att individen avbryter en utbildning eller annan långsiktig planering för att påbörja ett subventionerat arbete.²⁸⁵

Regeringen har i vårändringsbudgeten för 2015 lämnat förslag till satsningar som bland annat syftar till att underlätta nyanländas etablering. Till förslagen hör bland annat att möjliggöra för deltagare i fas 3 (inte bara nyanlända) att studera kortare utbildningar (högst ett år) med bibehållet aktivitetsstöd inom ramen för bland annat vuxenutbildning och yrkeshögskola.²⁸⁶

²⁸⁴ SOU (2013:20) s. 264–265.

²⁸⁵ Riksrevisionen (2014:11).

²⁸⁶ Pressmeddelande från Arbetsmarknadsdepartementet 2015-04-15.

Projekt: Kombination av praktik och SFI för lågutbildade

Gruppen invandrare som är illitterata eller enbart har genomgått en kortare utbildning i sitt hemland ökade i Kalix under 2010. Efter att med goda resultat ha arbetat med språkräning i arbetslivet för utbildade utlandsfödda, ville Kalix kommun testa om motsvarande metoder gick att använda för lågutbildade personer. I ett projekt som drevs av Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen och Kalix kommun har en variant av kombinationer praktik och SFI prövats för målgruppen lågutbildade.

Projekt- Arbetsmarknadsintroduktion för nyanlända

Givet den målgrupp som projektet vände sig till, formulerades målen för projektet inte i termer av andel deltagare som fick arbete. Istället var målen bland annat formulerade i termer av att:

- Deltagarna ska bli mer självförsörjande
- Deltagarna ska introduceras på arbetsmarknaden
- Deltagarna ska lära sig det svenska språket snabbare

Kombinationen av praktik och studier genomfördes under 16 veckor. Under större delen av den tiden befann sig deltagarna på praktikplatsen fyra dagar i veckan och i klassrummet en dag i veckan.

Deltagarna framhöll att de lärde sig svenska bäst när de fick möjlighet att utveckla språket genom deltagande i arbetslivet. Vid en uppföljning två år efter projektets slut hade 38 procent av deltagarna arbete. Samtliga deltagare kom dock i kontakt med den svenska arbetsmarknaden och fick praktisk erfarenhet av att arbeta i Sverige. Det fanns en stor nöjdhet hos deltagarna som bland annat beskriver vikten av att inte bara lära sig ord utan också *hur* de används.

Källa: Sweco (2015a).

5.6 Etablering av nyanlända akademiker

Riksrevisionen visade i en granskning 2011 att det finns behov av tidigare och tydligare information om de insatser som finns för nyanlända akademiker med utländsk utbildning.²⁸⁷ I granskningen konstateras att utländska akademiker möts av ett komplext system med ett stort antal myndigheter som ansvarar för olika yrken och utbildningar.²⁸⁸ Denna iakttagelse kvarstår huvudsakligen fortfarande. Av granskningen framgick vidare att berörda myndigheter hade svårt att sprida information om insatserna till den berörda målgruppen.²⁸⁹

Även Svenskt Näringsliv har pekat på behovet av bättre samverkan mellan de myndigheter som ansvarar för olika moment i nyanlända akademikers etableringsprocess. I en rapport konstateras att en invandrad

²⁸⁷ Riksrevisionen (2011:16).

²⁸⁸ Ibid. s. 96 ff.

²⁸⁹ Ibid. s. 84.

akademiker i genomsnitt tillbringar mellan fem och sex år i olika typer av utbildningsmoment (sfi och kompletterande högskoleutbildning).²⁹⁰

Även för akademiker som har fått sin utbildning bedömd eller sin kompetens validerad finns det hinder i den fortsatta etableringsprocessen. Ett sådant exempel är projektet *Korta vägen* – en av Arbetsförmedlingen upphandlad arbetsmarknadsutbildning för utländska akademiker. Projektet finns på ett 20-tal orter i landet sedan 2010. Det bedrivs av universitet, högskolor och utbildningsanordnare och det har underlättat för akademiker att få praktikplats och anställning. Upphandlingen för 2015 har dock överklagats, och eftersom förvaltningsrättens handläggningstider är långa har inte någon utbildning kunnat ges på sex månader. Detta kan medföra att arbetsmarknadsutbildningen för nyanlända akademiker försenas.²⁹¹

5.6.1 Lång väntan på att få sin utbildning bedömd

För många nyanlända akademiker tar det lång tid att få sin utländska utbildning bedömd eller kompletterad på svensk högskola. En förklaring till detta är myndigheternas generellt sett långa handläggningstider. Riksrevisionen visade i en tidigare granskning att den sökande fick vänta i genomsnitt 4,9 månader på att få ett utlåtande från Högskoleverket.²⁹²

Handläggningstiderna är fortfarande långa. För närvarande är väntetiden hos Universitets- och högskolerådet 4–8 månader.²⁹³ För en läkare med vidareutbildning (motsvarande specialistkompetens) från ett land utanför EU/EES tog det i genomsnitt 2,7 år att få en svensk legitimation utfärdad av Socialstyrelsen. För läkare utan vidareutbildning tog det i genomsnitt 6 år. En tredjelandsutbildad sjuksköterska fick vänta i genomsnitt 4,8 år för att få en svensk sjuksköterskelegitimation.²⁹⁴

Socialstyrelsens prövning av den utländska utbildningen, vilket är det första steget i legitimationsprocessen, tar för närvarande cirka 12 månader.²⁹⁵ För forskollärare och lärare som ansöker om en svensk legitimation är väntetiden

²⁹⁰ Svenskt Näringsliv (2014) *Utbildningsfällan? – en del av etableringsprocessen för invandrade akademiker*.

²⁹¹ Dagens Samhälle (nr 16/2015) *Överprövning sinkar integrationsprojekt*.

²⁹² Riksrevisionen (2011:16) s. 35.

²⁹³ Universitets- och högskolerådet (2015) *Bedömning av utländsk utbildning*. <https://utbildningsbedomning.uhr.se/> (hämtad 2015-05-28).

²⁹⁴ Riksrevisionen (2011:16) s. 54.

²⁹⁵ Socialstyrelsen (2015) *Ansökan om legitimation för dig som är utbildad i annat land*. <http://www.socialstyrelsen.se/ansokaomlegitimationochintyg/legitimation/utbildadiannatland> (hämtad 2015-05-28).

för närvarande 9–12 månader.²⁹⁶ Långa ledtider innebär att individens fortsatta etablering försenas.

5.6.2 *Ett utlåtande kan påskynda etableringen*

En rapport från Universitets- och högskolerådet (UHR) visar att 9 procent fler utländska akademiker får ett arbete efter ett år om de har ett utlåtande. Studien omfattade 12 500 utländska akademiker som hade fått ett utlåtande över sin avslutade utländska utbildning perioden 2007–2011. Samtidigt var det endast 6 av 10 arbetsgivare som kände till att det finns en myndighet som bedömer utländska utbildningar och en fjärdedel av dem hade sett ett utlåtande i samband med en rekryteringsprocess.²⁹⁷

5.6.3 *Kortare totaltider ger ekonomiska vinster*

Det finns stora ekonomiska vinster att göra av en snabbare och effektivare handlägningsprocess på berörda myndigheter. Även små tidigareläggningar av anställningar inom kvalificerade yrken för akademiker med utländsk utbildning ger betydande ekonomiska vinster, både för samhället som helhet (värdet av produktionstillskottet), för individerna (högre inkomster) och för de offentliga finanserna (minskade bidrag och ökade skatteintäkter).

I ett räkneexempel har Riksrevisionen visat att om de drygt 700 akademiker med utländsk utbildning som ingick i granskningen skulle kunna etablera sig på arbetsmarknaden inom sitt yrke en månad tidigare skulle den samhällsekonomiska vinsten, det vill säga värdet av produktionstillskottet, bli cirka 40 miljoner kronor. Detta visar att även små förkortningar av de sökandes arbetslöshetstider ger betydande ekonomiska vinster.²⁹⁸ Även en enda dags tidsförkortning skulle ge en skattad vinst på cirka 2 miljoner kronor och den offentligfinansiella vinsten vid en månads arbetslöshetstidsförkortning skulle bli cirka 30 miljoner kronor.²⁹⁹

²⁹⁶ Skolverkets (2015) *Så hanterar vi din ansökan*, <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/handlaggning> (hämtad 2015-05-28).

²⁹⁷ Universitets- och högskolerådet (2014) *Effekter av utlåtandet över utländsk högskoleutbildning*.

²⁹⁸ Riksrevisionen (2011:16) s. 10.

²⁹⁹ Analysen gjordes på uppdrag av Riksrevisionen av nationalekonomerna Jan Ekberg och Lennart Delander på Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) vid Linnéuniversitetet i Växjö, Ekonomihögskolan. Underlaget ingick i Riksrevisionen (2011:16).

Projekt: Utländska akademiker

I Sverige finns ett stort antal invandrade akademiker som inte arbetar med något som motsvarar deras yrkes- och utbildningsbakgrund. Med finansiering från Arbetsförmedlingen drev Länsstyrelsen Västra Götaland därför ett arbete för att bearbeta avsaknaden av ett sammanhållet system från kartläggning av individers kompetens till ett arbete, och för att åtgärda bristen på kompletterande utbildningar. Övriga samverkanspartners var bland annat olika högskolor.

Syftet med *Projekt Utländska Akademiker* var att skapa en regional modell för snabb etablering, genomföra den i Västra götalandensregionen för att på sikt låta den ingå i en nationell strategi.

Modellen byggde på tre delar:

1. Tidig information.
2. Ett förberedande steg då individens utbildningar, examina och kompletteringsbehov kartlades. I detta skede påbörjades även en målgruppsanpassad SFI.
3. Kompletteringar och arbetsmarknadsförberedande insatser som identifierats i det förberedande steget. Under denna period skedde eventuella valideringar och för en del personer kopplades en yrkesmentor in.

En uppföljning från Länsstyrelsen visade att 63 procent av deltagarna hade ett arbete vid slutet av sin kompletterande utbildning.

Framgångarna kunde relateras till att utbildningen genomfördes i högskolemiljö, till det stora engagemang som funnits i genomförandet och till att konceptet var tillräckligt bra. Utbildningsanordnarna ansågs dock behöva utveckla samverkan med näringsliv och offentlig sektor för att kunna erbjuda deltagarna praktikplatser. Det fungerade bättre för de utbildningsanordnare som sedan tidigare hade etablerade företagsnätverk.

Källa: Sweco (2015a).

5.7 Validering av yrkeskompetens

Med validering avses en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de har förvärvats.³⁰⁰ Det finns i dagsläget 25 branschmodeller för validering omfattande cirka 140 yrkesroller.³⁰¹

Till skillnad från validering av reell kompetens bedöms den formella kompetensen (till exempel examina och betyg) av bland andra Universitets- och högskolerådet. En validering av reell kompetens innebär att personens yrkeskunskaper testas under handledning på en arbetsplats.

³⁰⁰ Se 22 kap. 26–27 §§ Skollagen (2010:800).

³⁰¹ Arbetsförmedlingen (2015e) *Lyft fram din kompetens med hjälp av validering*. <http://www.arbetsformedlingen.se/validering> (hämtad 2015-05-28).

För nyanlända inom etableringsuppdraget kan Arbetsförmedlingen upphandla valideringsinsatser av externa aktörer. Utförare kan bland annat vara branschorganisationer eller av branschen godkända utförare men även utbildningsanordnare. Exempel på valideringsinriktade insatser är *yrkeskompetensbedömning, meritportfölj samt validering enligt branschmodell*. I dag finns av Arbetsförmedlingen upphandlad branschvalidering främst inom områdena bygg, vård, industri, transport samt storhushåll och restaurang.

I vårändringsbudgeten för 2015 föreslog regeringen att 50 miljoner kronor ska avsättas för valideringsinsatser inom ramen för etableringsuppdraget.³⁰² Därutöver tilldelades Socialstyrelsen i februari 2015 8,6 miljoner kronor i extra medel för 2015, vilka ska användas till att validera utländsk utbildning inom hälso- och sjukvårdsyrken.³⁰³

5.7.1 *Få nyanlända erbjuds validering enligt branschmodell*

Statistik från Arbetsförmedlingen visar att få nyanlända erbjuds validering enligt branschmodell. Under 2014 genomfördes endast 355 branschvalideringar i hela landet (att jämföra med 115 valideringar 2013). Endast 12 procent var kvinnor och nästan alla fick validering inom vård och omsorg. Enligt Arbetsförmedlingen beror detta bland annat på att många av de framtagna branschmodellerna gäller mansdominerade yrken. Tre månader efter avslutad validering har 14 procent av de nyanlända inom etableringsuppdraget och 22 procent av övriga inskrivna hos Arbetsförmedlingen ett arbete. Det är också vanligt att gå vidare till kompletterande insatser, till exempel arbetsmarknadsutbildningar.³⁰⁴

Betydligt fler nyanlända har fått del av insatsen meritportfölj, som handlar om att få sin yrkeskompetens bedömd som grund för fortsatta insatser. Under 2014 handlade det om knappt 6 000 personer (varav 30 procent var kvinnor), vilket var en ökning från drygt 4 100 personer 2013.

Yrkeskompetensbedömning är ett arbetsmarknadsprogram som kan genomföras som en praktik i som längst tre veckor och som ska resultera i en referens och ett intyg till individen. Antalet genomförda yrkeskompetensbedömningar för deltagare i etableringsuppdraget uppgick till 360 bedömningar 2014 (varav 23 procent är kvinnor). Det är en minskning från 379 bedömningar 2013.³⁰⁵ En annan form av praktik är prova-på-plats som kan pågå upp till tre månader.

³⁰² Pressmeddelande (2015-04-15) *Arbetsmarknadspolitiska satsningar i vårbudgeten*. Arbetsmarknadsdepartementet.

³⁰³ Pressmeddelande (2015-02-12) *8,6 miljoner för att säkra Socialstyrelsens valideringsarbete*. Socialdepartementet.

³⁰⁴ Arbetsförmedlingen (2015b) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2014. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att utveckla metoderna för och omfattningen av validering av nyanlända invandrarers kompetens* (2015-02-20) s. 36 ff.

³⁰⁵ *Ibid.* s. 42 ff.

5.7.2 *Behov av bransch- och individanpassad validering*

Behovet av en mer utvecklad och individ- och branschanpassad validering framhålls ofta som ett effektivt instrument för att underlätta nyanländas arbetsmarknadsanpassning. Enligt Riksrevisionens intervjuer under slutgranskningen finns det emellertid brister i hur valideringsinsatserna upphandlas, genomförs och följs upp. Enligt lokala företrädare för Arbetsförmedlingen finns det brister i till exempel insatsen meritportfölj, där upphandlade leverantörer inte har erbjudit de tjänster som har beställts. Branschvalidering, särskilt inom vissa yrkesområden, anses dock överlag ha fungerat bra.³⁰⁶ Från arbetsgivarhåll anses branschframtagna valideringsmodeller som leder till yrkesbevis ge legitimitet och öka nyanländas anställningsbarhet.³⁰⁷

5.8 Sammanfattande iakttagelser

I många fall brister insatserna när det gäller röd tråd och anpassning till individuella behov. Det är heller inte ovanligt att olika anordnare sinsemellan har svårt att samordna sina aktiviteter så att de nyanlända kan delta i parallella insatser, till exempel sfi och arbetspraktik, vilket förväntas öka insatsernas effektivitet. Bristande progression i exempelvis sfi skapar hinder för deltagande i arbetsförberedande insatser samtidigt som etableringsplanerna ska fyllas med olika aktiviteter så att individen får sin etableringsersättning. Vissa planer brister då i meningsfulla insatser.

Målgruppsanpassade insatser, till exempel yrkesinriktad sfi eller svenska för analfabeter och korttidsutbildade, uppvisar i flera fall goda effekter. Trots att dessa insatser många gånger troligen är såväl samhällsekonomiskt som offentligfinansiellt motiverade förekommer exempel på att de inte alls tillhandahålls.

Utrikes födda kvinnor har betydligt lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än utrikes födda män. Trots att etableringsreformen skulle öka förutsättningarna för kvinnors deltagande i arbetsmarknadsrelaterade insatser så har detta inte skett i någon större utsträckning.

Andelen lågutbildade nyanlända är hög och har ökat under senare år. Samtidigt kräver den svenska arbetsmarknaden många gånger utbildning på gymnasial eller eftergymnasial nivå. Arbetsförmedlingen uppger att man saknar lämpliga instrument för att höja utbildningsnivån för korttidsutbildade. Många nyanlända är unga och saknar ofta tillräcklig skolunderbyggnad för den svenska

³⁰⁶ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen i Södertälje, 2015-03-30.

³⁰⁷ Intervju med privat aktör 10, 2015-02-16.

arbetsmarknaden. Trots detta är andelen nyanlända som deltar i komvux alltfjämt mycket låg. De praktiska möjligheterna till en rimlig studiefinansiering kan därvid utgöra ett hinder.

Ansvariga myndigheter har långa väntetider för att bedöma nyanlända akademikers kvalifikationer, vilket riskerar att försena de nyanländas arbetsmarknadsetablering. Samtidigt visar beräkningar från Riksrevisionen att även små förkortningar av de sökandes arbetslöshetstider ger betydande ekonomiska vinster.

Validering av yrkeskompetens kan i många fall vara en effektiv insats men är alltfjämt kraftigt underutnyttjad. Det finns ett fortsatt behov av en mer utvecklad och branschanpassad validering.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om statens insatser är effektiva för att undanröja hinder och skapa förutsättningar för en snabb och ändamålsenlig etablering. Denna slutgranskning bygger på de viktigaste iakttagelserna från nio tidigare genomförda granskningar samt ny kompletterande empiri. Slutgranskningen omfattar regeringen, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och länsstyrelserna. I detta kapitel redovisar Riksrevisionen sina slutsatser och rekommendationer.

6.1 Riksrevisionens övergripande slutsats

Statens insatser är inte tillräckligt effektiva för att undanröja hinder och skapa förutsättningar för en snabb och ändamålsenlig etablering.

Sverige står inför en viktig utmaning. Å ena sidan pågår en stor demografisk förändring där försörjningsbördan för varje yrkesverksam person successivt kommer att öka. Det innebär sämre förutsättningar att upprätthålla den ekonomiska tillväxt som välfärdssystemen kräver. Å andra sidan har under senare tid allt fler människor sökt sig till Sverige av olika skäl. En stor och ökande andel av dessa människor är de asylsökande och deras anhöriga. Antalet asylsökande uppgick 2014 till 81 000 personer. Enligt Migrationsverkets prognos kommer antalet att öka till 90 000 personer 2015 för att därefter ligga kvar på höga nivåer de kommande åren.

Detta tillskott av potentiell arbetskraft och entreprenörskap kan antingen hjälpa till att lösa Sveriges demografiska problem eller bli en börda för samhället i form av ökande kostnader, utanförskap och sociala spänningar. Hur det går bestäms till stor del av de nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Avgörande för detta är goda förutsättningar för en snabb och ändamålsenlig etablering, vilket till stora delar är statens ansvar.

Etableringsreformen trädde i kraft i december 2010 och innebar att Arbetsförmedlingen övertog det samordnande ansvaret från kommunerna för de nyanländas etablering. Ett viktigt syfte var att redan i början av processen öka fokuseringen på arbete och därmed snabba på de nyanländas etablering.

Riksrevisionens granskningar inom strategin *Etablering och integration* har emellertid pekat på flera allvarliga brister när det gäller statens insatser för att

underlätta de nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Bland annat fungerar inte den statliga styrningen för bosättning av nyanlända på ett effektivt sätt, de arbetsförberedande insatserna är i många fall inte anpassade till de nyanländas behov och förutsättningar, och det finns brister i den samverkan som måste till mellan ansvariga aktörer.

Vidare tar det alltför lång tid för många nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden, och få hamnar i ett osubventionerat arbete efter etableringsperiodens slut. Knappt var tionde nyanländ har ett arbete utan stöd ett år efter etableringsperiodens slut. För nyanlända män tar det mellan 3 och 7 år innan hälften har fått ett jobb. Särskilt besvärligt är det för nyanlända kvinnor där det kan ta mellan 9 och 11 år innan 50 procent är etablerade på arbetsmarknaden.

Som framgår av denna slutgranskning kvarstår dessa brister och problemen har i flera fall accentuerats i takt med det ökande mottagandet av flyktingar.

6.1.1 *Det krävs förändringar inom angränsande politikområden*

Enligt Riksrevisionens bedömning finns det visserligen ett betydande utrymme att förbättra mottagandet och etableringsinsatserna men detta är inte tillräckligt. Många av de faktorer som påverkar utfallet inom etableringsuppdraget ligger inom andra politikområden.

Sverige är föremål för en genomgripande förändring med en stark urbanisering och en förändrad sammansättning av befolkningen, vilket ställer krav på att arbetskraften ökar. Riksrevisionens granskning visar att de nyanlända inte i tillräcklig utsträckning bosätter sig i expansiva kommuner med ökande sysselsättning och goda förutsättningar för snabb etablering. En avgörande faktor bakom denna utveckling är bristen på bostäder. Där det finns jobb saknas det som regel bostäder och tvärtom. Den akuta bostadssituationen är således en mycket kritisk och begränsande faktor för de nyanländas etablering. Den kräver enligt Riksrevisionens mening en lösning på såväl kort som lång sikt.

Ett annat nyckelområde är utbildning. Även om det under senare tid har anlänt en högre andel flyktingar med akademisk utbildning är det fortfarande många nyanlända som är korttidsutbildade. Om det saknas effektiva utbildningsmöjligheter inom ramen för etableringsuppdraget innebär det ett ökat behov av åtgärder inom det ordinarie utbildningsväsendet. För många nyanlända med kort utbildning kan grundläggande studier således vara ett viktigt första steg mot att bli anställningsbar. Utbildningen bör starta redan under etableringsperioden samt bygga på en långsiktig och realistisk planering, vilket förutsätter kvalificerad vägledning. En viktig utmaning för staten i detta sammanhang är att konstruera ett finansieringssystem för anordnare och studenter som premierar samhällsekonomisk lönsamhet.

Det förhållandevis stora antalet lågutbildade aktualiserar också frågor om arbetsmarknadens funktionssätt samt eventuella trösklar som kan försvara inträdet för nyanlända. För lågutbildade som av olika orsaker inte kan eller vill studera måste naturligtvis arbete så fort som möjligt vara ett alternativ. Problemet är att antalet mindre kvalificerade jobb har minskat kraftigt under senare år. Dessutom finns betydande skillnader mellan vad en arbetsgivare är beredd att betala i lön och vad en löntagare anser sig kunna acceptera.

I Sverige är lönebildning och andra arbetsmarknadsvillkor av tradition och med bred politisk enighet en fråga för arbetsmarknadens parter. Statens roll i sammanhanget kan bland annat handla om generella eller riktade åtgärder för att stimulera efterfrågan på arbetskraft. Det kan också handla om åtgärder för att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Riksrevisionens granskningar visar att det finns utrymme för Arbetsförmedlingen att utveckla sitt arbete i detta avseende, exempelvis när det gäller arbetsgivarkontakter.

Statens direkta utgifter för migration och integration förväntas öka kraftigt de närmaste åren – från 15,1 miljarder kronor 2012 till 40,6 miljarder kronor 2016. Inte minst mot denna bakgrund finns det anledning att se över om statens samlade resurser fördelas effektivt mellan olika politikområden för att påskynda och underlätta de nyanländas etablering. I sammanhanget bör också påpekas att staten har ett övergripande ansvar för att premiera samhällsekonomiskt motiverade insatser. Det kan exempelvis handla om utbildningsinvesteringar som på kort sikt innebär ökade statliga kostnader men som på lång sikt ger betydande samhällsekonomiska vinster.

Mot ovanstående bakgrund bedömer Riksrevisionen att det krävs insatser inom flera politikområden för att Sverige på ett effektivt sätt ska kunna ta tillvara och utveckla de nyanländas kompetens. Det kan bland annat handla om mer omfattande satsningar och förändringar inom utbildnings-, bostads-, närings- och arbetsmarknadspolitikens områden. Exempelvis kan det röra sig om utbildningsinsatser, att undanröja eventuella inläsningseffekter och trösklar på arbetsmarknaden samt att stimulera utvecklingen inom arbetsmarknadsregioner med goda förutsättningar för tillväxt. Hur sådana förändringar på bästa sätt kan åstadkommas kräver dock underlag och överväganden som sträcker sig bortom syftet med denna slutgranskning.

6.1.2 *Fortsätt att utveckla mottagande och etablering*

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens insatser inte är tillräckligt effektiva för att undanröja hinder och skapa förutsättningar för en snabb och ändamålsenlig etablering. Som framgått ovan krävs insatser inom angränsande politikområden men det finns samtidigt ett betydande utrymme att förbättra såväl mottagandet som etableringsinsatserna.

När det gäller mottagandet av asylsökande och nyanlända behöver staten ta ett ökat och tydligare ansvar. Detta är ett nationellt åtagande och enligt Riksrevisionens mening är det inte rimligt att utfallet i så hög grad är beroende av enskilda kommuners vilja till ansvarstagande eller att enskilda kommuner tvingas ta ett ansvar som vida överskrider vad som kan förväntas av dem och vad de mäktar med.

Vilken modell staten väljer för att ta detta ansvar är en politisk fråga som Riksrevisionen inte har några synpunkter på. Däremot är det viktigt att staten tar ett tydligt nationellt ansvar och att den valda strategin genomförs på ett kongruent och ändamålsenligt sätt. Utgångspunkten för Riksrevisionens analys och förslag i detta avseende är att dagens politik ligger fast, det vill säga att asylsökande och nyanlända i första hand själva ska ordna sitt boende och att staten hjälper till med boendet enbart vid behov. Enligt Riksrevisionens mening är det dock angeläget att den enskildes förutsättningar för sysselsättning tillmäts en större betydelse än i dag.

När det gäller etableringsinsatserna finns det också ett betydande förbättringsutrymme. Här ligger emellertid enligt Riksrevisionens mening inte lösningen på problemen i att genomföra någon större reform eller att i grunden omorganisera etableringsuppdraget. Tvärtom är troligen förutsägbarhet och stabilitet viktiga framgångsfaktorer att bygga vidare på. Till skillnad från systemet för mottagande handlar det här dock mer om att delegera och decentralisera uppgifter samt att skapa förutsättningar för olika former av lokala och regionala lösningar.

Etableringsuppdraget är av nödvändighet komplext och förutsätter därmed samverkan mellan ett flertal aktörer. Vissa problem kan lösas med organisatoriska justeringar men i grunden är det inte möjligt att organisera bort behovet av samverkan i dagens komplexa samhälle. Det är därför av stor vikt att regeringen stimulerar till och ökar förutsättningarna för ett välfungerande samarbete med individens behov och förutsättningar i centrum.

Regeringen har genomfört flera förändringar i syfte att åtgärda vissa barnsjukdomar med etableringsreformen. Riksrevisionen bedömer att reformen i flera avseenden har bidragit till en positiv utveckling, men genomförda granskningar visar samtidigt att det finns ett betydande behov av ett fortsatt förbättringsarbete. Det förtjänar dock att nämnas att förutsättningarna för ansvariga myndigheter inte varit ideala. Samtidigt som Arbetsförmedlingen förberedde implementeringen av reformen ökade tillströmningen av nyanlända och deras anhöriga betydligt mer än förväntat.

Samtidigt som reformen kan ses som ett steg i rätt riktning var den, enligt Riksrevisionens bedömning, i vissa avseenden inte tillräckligt förberedd när den genomfördes. Det gäller framför allt införandet av etableringslotsar som

enligt Riksrevisionens mening infördes med utgångspunkt i orealistiska antaganden om att en välfungerande marknad för tjänsten snabbt kunde skapas och upprätthållas. Förberedelsearbetet var heller inte tillräckligt för att säkerställa en nödvändig uppföljning och kontroll.

Det fanns också från regeringens sida en förväntan att det ökade inslaget av upphandling från kompletterande aktörer skulle innebära effektivare och mer individanpassade insatser. Enligt Riksrevisionens mening kom emellertid den ökade upphandlingen i kombination med centralstyrningen av Arbetsförmedlingen i praktiken att medföra en ökad standardisering och likformighet av insatserna. Riksrevisionens granskningar visar också att Arbetsförmedlingen haft svårigheter att följa upp och säkerställa insatsernas kvalitet.

Mot bakgrund av ovanstående vill Riksrevisionen framhålla tre saker när det gäller hur statens insatser för de nyanländas etablering behöver utvecklas.

- För det första handlar det om att utforma *ett bättre mottagande* av flyktingar och nyanlända som ökar deras chanser för en snabb och ändamålsenlig etablering och som samtidigt innebär en rimlig kostnadsfördelning mellan stat och kommun.
- För det andra bör etableringsinsatserna organiseras och genomföras så att de i praktiken kan utgöra den väg till etablering som statsmakterna har avsett. En förutsättning för detta är insatser med en tydlig *röd tråd och progression* för den enskilde.
- För det tredje behövs en organisatorisk struktur med en effektiv och *tydlig ansvarsfördelning* som ger goda förutsättningar för samverkan mellan alla inblandade aktörer.

I följande avsnitt utvecklar Riksrevisionen dessa slutsatser.

6.2 Ett bättre mottagande

Mottagandet av asylsökande och nyanlända har inte varit tillräckligt flexibelt för att kunna ta hand om det ökande antalet flyktingar på ett effektivt sätt. Handläggningstiderna har ökat samtidigt som få asylsökande deltar i etableringsförberedande insatser. Allt fler nyanlända som beviljats uppehållstillstånd fastnar i Migrationsverkets mottagningsssystem i väntan på att bli mottagna i en kommun och kunna komma igång med sin etablering.

6.2.1 Snabbare flöde genom systemet

Efter beviljat uppehållstillstånd får många nyanlända vänta en längre tid på att bli mottagna i en kommun. I december 2014 uppgick antalet till drygt 11 000

personer, vilket innebar mer än en fördubbling sedan december 2012. Den genomsnittliga vistelsetiden i mottagningssystemet för denna grupp var ett år, det vill säga en ökning med nästan tre månader jämfört med 2013.

I väntan på kommunmottagande kan inte etableringsinsatserna starta och många nyanlända upplever frustration över att inte komma igång med sitt nya liv och sin etablering på arbetsmarknaden. Denna situation har skapat en grogrund för handel med fiktiva bostadsadresser. Det är först när en nyanländ är mottagen i en kommun som etableringsuppdraget kan påbörjas och etableringsersättningen betalas ut. Etableringsersättningen är högre än den dagarsättning som erhålls under tiden i Migrationsverkets mottagningssystem. Det innebär att det finns incitament för den enskilde att upprätta en etableringsplan, trots att man i praktiken inte är redo att påbörja insatserna. Risken med detta är att den tid som avsatts för särskilda etableringsinsatser slösas bort utan att den nyanlända kan tillgodogöra sig insatserna.

Migrationsverket har beräknat att vinsten av en månads kortare vistelsetid i mottagningssystemet för de knappt 12 000 personer med uppehållstillstånd som befann sig där 2014 i väntan på kommunplacering skulle motsvara cirka 100 miljoner kronor för statskassan.

6.2.2 *Möjligheterna till sysselsättning bör styra bosättningen*

En avgörande faktor för de nyanländas etablering är att de kommer till en kommun med goda förutsättningar för sysselsättning. Av den undersökning som Sweco genomfört på Riksrevisionens uppdrag framgår att det finns stora skillnader i etableringsgrad mellan olika kommuntyper i landet. Sysselsättningsökningen de senaste tio åren är starkt koncentrerad till storstäder och kommuner i närheten av en större stad. I övriga kommuntyper är sysselsättningen konstant eller avtagande. Något enkelt linjärt samband mellan sysselsättningsstillväxt och etableringsgrad för nyanlända finns inte. Det kan samtidigt konstateras att etableringsgraden generellt sett är högre för nyanlända i kommuner med god sysselsättningsutveckling.

Med hjälp av räkneexempel illustrerar Sweco att de nyanländas etablering skulle öka om mottagandet i ökad utsträckning kom till stånd i kommuner med sysselsättningsstillväxt, det vill säga framför allt storstadskommuner. Samtidigt kan det konstateras att bostadsbristen är särskilt kännbar i kommuner med god sysselsättningsstillväxt och därmed goda förutsättningar för de nyanländas etablering. Bostadsbristen blir således en begränsande faktor för de nyanländas etablering.

Huvudprincipen för såväl asylsökande som nyanlända är att de själva ska ordna sitt boende. Om en asylsökande inte kan ordna eget boende (EBO) är det Migrationsverkets skyldighet att tillhandahålla plats i ett så kallat

anläggningsboende (ABO). För närvarande bor ungefär två tredjedelar av de asylsökande i ABO medan en knapp tredjedel har ordnat EBO. När Migrationsverket ordnar ABO är det i allt väsentligt tillgången till bostäder som styr. Någon särskild hänsyn till arbetsmarknadsläget tas inte.

Efter beviljat uppehållstillstånd ska den nyanlända bosätta sig i en kommun. För de som bor i ABO har Arbetsförmedlingen ett ansvar att anvisa en kommunplats om den nyanlända så behöver. I de flesta fall ordnar dock den nyanlända och hans eller hennes anhöriga bostad på egen hand. Endast 15 procent av de kommunmottagna får hjälp med sin bosättning av Arbetsförmedlingen.

Av Swecos undersökning framkommer att nyanlända som själva ordnar sin bosättning i högre utsträckning än nyanlända som får hjälp av Arbetsförmedlingen hamnar i kommuner där förutsättningarna till sysselsättning är förhållandevis goda. Ur sysselsättningssynpunkt kan det således hävdas att nyanlända som regel är bättre på att välja kommun än de statliga myndigheterna.

Kommunplatserna tas fram genom ett förhållandevis omständligt system där länsstyrelserna har en central roll. De förhandlingskontakter mellan stat och kommun som förekommer inom ramen för planeringssystemet har säkert en roll att fylla för att informera och motivera kommunerna i frågor om flyktingmottagande. Som huvudsakligt planeringsinstrument för statens nationella åtagande kring nyanländas bosättning är det emellertid inte ändamålsenligt enligt Riksrevisionens mening. Det har alltför svaga styreffekter och det omfattar endast en begränsad del av kommunernas mottagande.

Mot ovanstående bakgrund finns det enligt Riksrevisionens mening anledning att se över hur asylsökande samt nyanlända som beviljats uppehållstillstånd får hjälp med att ordna sitt boende. De nyanländas möjligheter till sysselsättning bör därvid vara en viktig utgångspunkt.

6.2.3 *Bättre ersättning till mottagande kommuner*

Goda sysselsättningsförutsättningar i en kommun innebär ofta att det samtidigt råder brist på bostäder. Problemet med att nyanlända själva ordnar sitt boende blir då att de ofta hamnar i trångboddhet hos släktingar och vänner eller tvingas flytta runt på ett sätt som kan försvåra deras möjligheter till en effektiv etableringsprocess. Enligt uppgifter som framkommit under granskningen förekommer det att nyanlända under pågående etableringsperiod i vissa fall helt kan sakna bostad.

Att komma till en kommun med hög sysselsättning innebär inte med automatik att förutsättningarna för jobb är goda. Inte sällan bosätter man sig i

så kallade utanförskapsområden där de sociala förutsättningarna ofta är sämre för en lyckad arbetsmarknadsanpassning. Kommuner med ett högt mottagande kan således utsättas för betydande påfrestningar som måste hanteras för att inte utvecklingen ska gå över styr. Nyanlända som inte lyckats etablera sig på arbetsmarknaden tvingas på sikt söka försörjningsstöd, vilket innebär att den ekonomiska bördan i slutändan hamnar hos kommunerna.

Enligt Riksrevisionens mening är det viktigt att staten tar sitt övergripande ansvar för landets flyktningmottagande och överväger vilken ersättningsmodell som bäst kompenserar de kommuner som har ett högt mottagande av nyanlända och samtidigt stimulerar möjligheterna för en god etablering. I dag får kommunerna ersättning från staten genom ett komplext system av såväl prestationsbaserade som återsökningsbara ersättningar per mottagen nyanländ. Det finns anledning att se över hur olika ersättningsformer påverkar kommunernas mottagande och de nyanländas möjligheter till etablering. Regeringen har nyligen aviserat en sådan översyn.

Kommunerna bör i ökad utsträckning stimuleras till samarbete med andra kommuner och aktörer, exempelvis på länsnivå. I en enskild kommun kan det vara svårt att tillhandahålla den bredd av insatser som ofta krävs för att tillgodose nyanländas många gånger skiftande behov. Goda exempel på detta finns bland annat i Stockholms län där kommunerna samarbetar om samhällsorientering och yrkesinriktad svenska. På så sätt ökar möjligheterna till individualiserade insatser högst väsentlig.

Länsstyrelserna bör spela en viktig roll för att stimulera ett kommunövergripande samarbete. Som framkommit av Riksrevisionens granskningar varierar dock engagemanget mellan olika länsstyrelser. Verksamheten är många gånger personberoende och förutsätter eldsjälar. I dag saknar länsstyrelserna ett tydligt mandat och i vissa fall även resurser för att initiera sådan verksamhet.

6.3 Röd tråd och progression i etableringsinsatserna

För att etableringen av nyanlända ska vara effektiv krävs en röd tråd och progression i de insatser som den nyanlända tar del av. Insatserna bör vara meningsfulla och planmässigt följa på varandra så att den nyanlända under de två år som etableringsperioden varar på ett tydligt sätt kommer närmare ett jobb eller reguljära studier. De nyanlända som kommit till Sverige har varierat i antal, ursprungsland och utbildningsgrad. Detta ställer enligt reformens intentioner krav på individuell anpassning och fokus på arbetsmarknadsinsatser.

6.3.1 Tidiga och anpassade etableringsinsatser

Riksrevisionen har i flera granskningar pekat på behovet av tidiga och individanpassade etableringsinsatser för såväl asylsökande som nyanlända. Slutgranskningen visar att endast ett fåtal av de nyanlända som befinner sig i anläggningsboende och väntar på kommunplacering arbetar eller får del av samhällsinformation, undervisning i svenska eller praktik. Att tidigt i etableringsprocessen få grundläggande information om hur samhället fungerar är enligt Riksrevisionens bedömning centralt för den fortsatta etableringen. Granskningen visar också att många nyanlända inte får del av den samhällsorientering som kommunerna är skyldiga att erbjuda och att möjligheten att delta i målgruppsanpassad och yrkesinriktad undervisning i svenska varierar mellan olika län och kommuner.

Nyanlända som inte har motsvarande grundskole- eller gymnasiekompetens har möjlighet att läsa inom det reguljära skolsystemet. Många nyanlända har bristande skolunderbyggnad – drygt en tredjedel har en för gymnasial utbildning som är kortare än nio år – men trots detta är andelen i vuxenutbildning mycket låg. Endast 4 procent var inskrivna i komvux vid utgången av december 2014. Den tvååriga etableringsperioden är för många dessutom alldeles för kort för att både lära sig svenska och fullgöra en utbildning som kan öka chanserna till arbete. I sammanhanget är det därför oroande att Arbetsförmedlingen under flera år pekat på att det inom arbetsförmedlingssystemet saknas effektiva åtgärder för att lyfta de arbetslösa, inrikes såväl som utrikes födda, kunskapsmässigt så att de ska kunna konkurrera om jobben. Denna problematik kräver insatser som går bortom etableringsreformen och Arbetsförmedlingens uppdrag.

För högutbildade nyanlända krävs åtgärder tidigt i processen för att bedöma, validera och vid behov komplettera deras utbildnings- och yrkesbakgrund så att den kan användas på den svenska arbetsmarknaden. Riksrevisionens granskningar har visat att det finns problem såväl när det gäller långa ledtider som oklar ansvarsfördelning mellan de myndigheter som har ansvar för bedömning och validering.

Även om regeringen och ansvariga myndigheter har vidtagit vissa åtgärder och tillfört extra resurser kvarstår fortfarande många problem och ledtiderna är långa. Det är därför angeläget att de myndigheter som har i uppdrag att bedöma nyanländas kompetens får det stöd och de resurser som är nödvändiga för att kunna korta ledtiderna och att de inom ramen för sina respektive uppdrag prioriterar detta.

Statistik från Arbetsförmedlingen visar att få nyanlända erbjuds validering enligt branschmodell. Av Riksrevisionens granskningar framgår att det finns brister i hur Arbetsförmedlingen upphandlar, genomför och följer upp valideringsinsatser. Hög ärendebelastning och långa ledtider är fortfarande

ett stort problem för ansvariga myndigheter. Branschvalidering, särskilt inom vissa yrkesområden, anses dock fungera bra även om det är få nyanlända som har fått ta del av insatsen. Detsamma gäller yrkeskompetensbedömning som enligt såväl Arbetsförmedlingen som arbetsgivare är en effektiv insats.

Enligt Riksrevisionens mening krävs att regeringen intensifierar sina insatser för att tydliggöra ansvaret och på olika sätt stimulera en snabbare och effektivare process.

6.3.2 *Ökad parallellitet och flexibilitet i Arbetsförmedlingens insatser*

Arbetsförmedlingen har inom ramen för sitt etableringsuppdrag tillgång till ett flertal insatser. Riksrevisionen har inte granskat samtliga insatser var och en för sig utan snarare hur de sammantaget svarar mot de nyanländas behov. Utifrån exempelvis granskningen av nystartsjobb och instegsjobb kan dock konstateras att dessa insatser underlättar de nyanländas etablering på arbetsmarknaden, om de används på rätt sätt och vid rätt tidpunkt.

En mer generell iakttagelse från Riksrevisionens granskningar är emellertid att Arbetsförmedlingens insatser ofta inte är tillräckligt anpassade till de nyanländas behov. En bidragande orsak är svårigheter att ordna meningsfulla aktiviteter, bland annat beroende på brister i Arbetsförmedlingens kartläggning av den nyanländas tidigare utbildnings- och yrkesbakgrund. Arbetsförmedlarna kan också ha svårt att hitta aktiviteter som anknuter till tidigare erfarenheter eller som innehåller en tydlig röd tråd med sikte på arbetsmarknaden. Samtidigt finns krav på att varje nyanländ ska ha 40 timmar schemalagd verksamhet per vecka för att få full etableringsersättning. Detta kan också medverka till att kvantiteten av insatser blir styrande över kvaliteten.

I sammanhanget kan det konstateras att Arbetsförmedlingen inom ramen för etableringsuppdraget huvudsakligen erbjuder nyanlända förberedande insatser, till exempel CV-skrivning, och i mindre omfattning mer specifikt arbetsmarknadsinriktade insatser som exempelvis yrkespraktik eller arbetsmarknadsutbildning.

För nyanlända som saknar utbildning, yrkeserfarenhet och kunskaper i det svenska språket är det särskilt viktigt att få del av aktiviteter som kan föra dem närmare arbetsmarknaden. För många nyanlända skulle en kvalificerad yrkesutbildning vara ett lämpligt alternativ ur såväl individuell som samhällsekonomisk synvinkel. I många fall sätter emellertid bristande språkkunskaper hinder i vägen för detta eftersom möjligheterna till parallella svenskstudier eller att studera på hemspråket många gånger är begränsade. Bland annat detta innebär svårigheter för de nyanlända att ta del av den arbetsmarknadsutbildning som finns tillgänglig hos Arbetsförmedlingen.

6.3.3 *Ökad handlingsfrihet och ett utåtriktat arbetssätt*

I flera av Riksrevisionens granskningar inklusive slutgranskningen framträder en i stort sett samstämmig bild av Arbetsförmedlingen som en starkt centraliserad, hierarkisk och regelstyrd myndighet som det funnits betydande svårigheter att samverka med på olika nivåer. Från bland annat kommunalt håll framförs att myndigheten tycks ägna mer tid åt att blicka inåt och följa de egna uppföljnings- och rapporteringskraven än åt att vara omvärldsorienterad och ta det samordningsansvar man tilldelats inom etableringsuppdraget.

I många fall framhålls visserligen att enskilda handläggare och chefer förtjänstfullt agerar för att bidra till goda och lokalt anpassade lösningar. Men detta tycks vara trots, snarare än på grund av, myndighetens interna styrsystem. Ärendebelastningen för enskilda handläggare som arbetar med etablering är ofta hög. Personalomsättningen har periodvis och på vissa kontor varit mycket hög. Detta har försvårat möjligheterna till kontakter med såväl nyanlända som med arbetsgivare och kommuner.

Riksrevisionens intervjuer med arbetsgivare under slutgranskningen visar att Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter generellt behöver förbättras. Arbetsförmedlingen behöver utveckla ett mer strukturerat och systematiskt arbetssätt och arbeta mer proaktivt och uppsökande för att hjälpa lokala arbetsgivare att hitta rätt kompetens och samtidigt matcha nyanlända mot praktikplatser och lediga jobb. Arbetsförmedlingen har också inlett en omfattande översyn av sin organisation i syfte att bland annat åstadkomma mindre detaljstyrning och en mer effektiv uppföljning av verksamheten. Enligt Riksrevisionens mening är det angeläget att detta arbete fullföljs.

6.3.4 *En mer ändamålsenlig upphandling*

Arbetsförmedlingen anser att regelverket för upphandling i vissa avseenden är oklart och i andra avseenden försvårar en effektiv verksamhet. Enligt Arbetsförmedlingen finns det oklarheter när det gäller myndighetens handlingsutrymme i upphandlingsprocessen. Oklarheterna handlar framför allt om huruvida Arbetsförmedlingen kan anlita kommuner som utförare utan att bryta mot upphandlingsreglerna. Ett annat problem som framförs är de långa överklagandeprocesser som kan uppstå och de negativa konsekvenser detta medför för Arbetsförmedlingens möjligheter att erbjuda relevanta insatser till de nyanlända.

Arbetsförmedlingen framför också synpunkter på att upphandling enligt LOU inte alltid är det mest ändamålsenliga för att kunna tillhandahålla sådana tjänster som krävs inom ramen för etableringsuppdraget. Med anledning av detta vill Riksrevisionen lyfta fram budgetlagens krav på att statlig verksamhet ska bedrivas effektivt och med god hushållning. Detta kan exempelvis innebära

att myndigheten under vissa omständigheter bör överväga att bedriva en viss verksamhet i egen regi i stället för att upphandla. Enligt Arbetsförmedlingen har emellertid myndigheten i stor utsträckning varit styrd mot ett upphandlingsförfarande genom förordningar och regleringsbrev.

Riksrevisionens tidigare granskningar har pekat på ett missnöje på lokal nivå med utbudet av upphandlade tjänster inom ramen för etableringsuppdraget. En bidragande orsak till detta missnöje är, enligt Riksrevisionens mening, Arbetsförmedlingens organisering av sin upphandling i vid mening, det vill säga inklusive behovsidentifiering samt kontroll och uppföljning av upphandlade tjänster. Oklarheter kring Arbetsförmedlingens handlingsutrymme i upphandlingsprocessen kan också ha bidragit till ett utfall som inte motsvarar den lokala nivåns förväntningar. Sedan en tid tillbaka håller Arbetsförmedlingen på att se över och förstärka upphandlingsverksamheten, inklusive hur upphandlingsbehovet identifieras samt leverantörerna följs upp och kontrolleras. Enligt Riksrevisionens mening är det angeläget att detta arbete genomförs med hög prioritet.

6.3.5 *Ökad anpassning till kvinnors behov*

Enligt etableringsreformens intentioner ska insatserna anpassas till enskilda individers skilda förutsättningar och behov. Av Riksrevisionens granskningar framgår dock att så inte är fallet i tillräcklig utsträckning. En särskild utmaning i sammanhanget gäller anpassningen av insatserna till de nyanlända kvinnornas behov.

Den svenska arbetsmarknaden för nyanlända är i hög grad könsuppdelad. Oavsett om man tar hänsyn till ursprungsland, ankomstår eller utbildningsgrad är etableringsgraden väsentligt sämre för kvinnor. Kvinnor deltar i mindre utsträckning i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De får dessutom generellt sett i högre omfattning än män ta del av insatser som bedöms som mindre relevanta för arbetsmarknadens behov. På sikt riskerar sysselsättningsgapet mellan utrikes och inrikes födda kvinnor att öka ännu mer. Enligt Riksrevisionens mening har dock varken regeringen eller Arbetsförmedlingen haft någon systematisk ansats i sitt arbete för att öka de utrikes födda kvinnornas deltagande i arbetsmarknadsinsatser och arbetslivet.

6.4 **Tydligare ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer**

Statens åtagande spänner över flera utgiftsområden och genomförs av aktörer på nationell, regional och lokal nivå. En förutsättning för att individen erbjuds rätt insatser vid rätt tidpunkt är att samverkan mellan inblandade aktörer fungerar. Riksrevisionens granskningar visar att ansvarsfördelning och

Samverkan behöver förbättras. Samverkan försvåras av såväl regler som den tydliga ansvarsfördelningen mellan aktörerna men även av olika målbilder och ambitionsnivåer. Också finansieringssystemet reser frågor. Vissa anslag har inte räckt till samtidigt som myndigheterna i andra fall har lämnat tillbaka betydande belopp till statskassan från andra anslag.

Enligt Riksrevisionens mening är det centralt att dagens oklarheter i ansvarsfördelningen klaras ut. Det gäller exempelvis ansvaret för de sociala frågorna, det dubbla ansvaret för bosättningen samt att landstingen inte har något tydligt uppdrag för de nyanländas hälsa.

6.4.1 *Samverkan mellan stat och kommun måste fungera bättre*

Riksrevisionens granskning har avsett de statliga insatserna, men även om staten genom Arbetsförmedlingen tagit ett större ansvar för de nyanländas etablering så är kommunerna en fortsatt mycket viktig aktör. Hur staten lyckas etablera en fungerande samverkan på kommunal nivå kan därför på många sätt vara direkt avgörande för hur väl etableringen lyckas.

Kommunerna har olika förutsättningar att lyckas med etableringen beroende på variationer i mottagande, tillgång till bostäder och lokal arbetsmarknad. Riksrevisionens granskningar visar dock att en kommun som tar ett ansvar för de nyanlända och lyckas få till stånd en välfungerande samverkan med myndigheter, näringsliv och det civila samhället gör ganska stor skillnad i utfallet.

Samtidigt finns det tydliga indikationer på problem i hur samspelet fungerar. Samverkan på regional och lokal nivå varierar i omfattning och organisation av arbetet, och den har på många håll försvårats av att Arbetsförmedlingen inte deltagit i önskvärd utsträckning på grund av tids- och resursbrist. Vidare har Arbetsförmedlingens organisationsstruktur, bland annat med marknadsområden som inte överensstämmer med länsgränserna, försvårat samverkan.

Kommuner anställer endast i begränsad omfattning nyanlända från etableringsuppdraget eller ordnar praktik. I många fall avvaktar dessutom kommunen, eftersom man inte ser denna grupp som sitt ansvar förrän etableringsperioden och tiden med statlig ersättning inom garantierna är slut. Enligt Riksrevisionens bedömning motverkar detta etableringsreformens intentioner där tidiga insatser framhålls som mycket betydelsefulla för de nyanländas etablering.

6.4.2 *Tydligare ansvar för de sociala frågorna*

Det övergripande syftet med etableringsreformen är att underlätta och påskynda nyanländas etablering. För att åstadkomma detta krävs också insatser för att se till att nyanlända och deras anhöriga får en stabil social situation. Här

finns en oklarhet vad gäller ansvaret. Många kommuner uppger att de tar ett stort ansvar för det sociala stödet samtidigt som det inte är alldeles uppenbart vad man egentligen menar ingår i begreppet. Även arbetsförmedlare får ägna en stor del av sin tid åt att hjälpa nyanlända med olika typer av frågor som rör den sociala situationen.

En slutsats från Riksrevisionens granskning av etableringslotsarna är att lotsarna fick ägna mycket tid att lösa frågor som rörde den sociala situationen trots att tanken var att lotsarna skulle hjälpa den nyanlända att få sysselsättning i form av arbete eller utbildning. Trots uppenbara problem hos vissa leverantörer fanns samtidigt goda exempel där lotsarna gjorde en betydelsefull insats. Här krävs enligt Riksrevisionen ett tydliggörande av vad som ligger i ansvaret för den sociala situationen och vem som ska ta det.

Liknande problem finns när det gäller hälsofrågorna. Landsting och regioner involveras i förhållandevis låg utsträckning i insatserna för nyanlända och det saknas ett genomgående hälsoperspektiv på nyanländas etablering, vilket enligt Riksrevisionen har försvärat och fördröjt etableringen för nyanlända med hälsoproblem. Ett annat område där flera myndigheter är inblandade och handläggningstiderna långa är bedömning och validering av invandrade akademikers kompetens.

6.4.3 *En styrning som främjar flexibilitet och lokala lösningar*

Frågan om nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden kan ses som en evig fråga som inte har ett givet svar. Ett sätt för staten att hantera frågan är att man bygger upp administrativa strukturer som är flexibla och kan anpassa sig till en föränderlig omvärld. Syftet är då inte att uppnå ett specifikt mål vid en viss tidpunkt utan att berörda organisationer självständigt ska kunna uppfatta hur problemen förändras över tid och se hur lösningarna för att hantera problemen ändras sig. Myndigheter kan därför inte förvänta sig att politikerna ska ge detaljerade direktiv hur problemen ska hanteras utan måste kunna lösa dessa själva.

I enlighet med detta synsätt ligger inte lösningen i en mer detaljerad styrning av myndigheterna. I stället krävs en styrning som ger myndigheterna möjlighet att i ökad utsträckning hitta lösningar på lokal nivå. Enligt Riksrevisionens mening innebär detta dock inte att den grundläggande ansvarsfördelning som infördes genom etableringsreformen behöver ändras. Utvecklingsarbetet bör snarare inriktas mot ett fortsatt reformarbete och justeringar som exempelvis underlättar för och stimulerar Arbetsförmedlingen till att agera mer utåtriktat och med fokus på att hitta lösningar som är bäst för den nyanlända. Arbetsförmedlingen och övriga berörda parter bör dessutom på ett tydligt sätt stimuleras att samarbeta med utgångspunkt i de nyanländas behov.

6.5 Riksrevisionens rekommendationer

I detta avsnitt redovisar Riksrevisionen sina rekommendationer till regering och berörda myndigheter. Rekommendationerna är indelade utifrån de förbättringsområden som behandlats i föregående avsnitt. Inledningsvis redovisas övergripande rekommendationer.

6.5.1 Övergripande frågor

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör pröva om de samlade statliga resurserna kan fördelas på ett effektivare sätt inom och mellan integrations-, arbetsmarknads- och utbildningsområdena för att underlätta och påskynda de nyanländas etablering.
- Regeringen bör skyndsamt överväga och vidta åtgärder för att minska bristen på bostäder i framför allt kommuner med goda förutsättningar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

6.5.2 Ett bättre mottagande

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör i ökad utsträckning ta ett nationellt ansvar för landets flyktmottagande. Möjligheterna till sysselsättning bör därvid vara en viktig utgångspunkt. Regeringen bör se över såväl ansvar som former för hur asylsökande och nyanlända får hjälp med att ordna sitt boende.
- Regeringen bör, i sin aviserade översyn av ersättningsystemet till kommunerna, särskilt beakta att de kommuner som tar emot ett stort antal nyanlända i relation till sin befolkning har förutsättningar att klara av sina åtaganden.
- Regeringen bör ge berörda myndigheter, företrädesvis Skatteverket och Boverket, i uppdrag att utreda boendesituationen för nyanlända med fokus på trångboddhet och folkbokföring. I uppdraget bör ingå att belysa hur omfattande problemet med trångboddhet är bland nyanlända samt att bedöma boendestatistikens kvalitet.

6.5.3 Röd tråd och progression i etableringsinsatserna

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör aktivt verka för att öka de nyanländas deltagande i den reguljära vuxenutbildningen. Därtill bör regeringen genomföra åtgärder som bidrar till att arbetssökande med kort utbildning i jobb- och utvecklingsgarantin fullgör grundskole- och gymnasieutbildning inom ramen för kommunal vuxenutbildning.

- Regeringen bör uppdraga åt Arbetsförmedlingen att utforma en bred strategi för hur myndigheten på ett effektivt sätt ska tillhandahålla de tjänster som krävs inom ramen för etableringsuppdraget. En central del av uppdraget bör vara att slutföra det arbete som inletts för att stärka myndighetens upphandlingsverksamhet. Uppdraget bör även omfatta att närmare undersöka möjligheten att involvera landets kommuner som leverantörer inom etableringsuppdraget. I strategin bör också ingå en analys av under vilka omständigheter egen regi kan vara att föredra framför upphandling.

Rekommendationer till Arbetsförmedlingen

- Arbetsförmedlingen bör göra en översyn av de samlade åtgärder och insatser som erbjuds nyanlända inom etableringsuppdraget. Syftet med översynen bör vara att skapa ett mer individanpassat och kvalitativt serviceutbud som bättre förmår tillvarata och utveckla nyanländas kompetens och rusta för en senare arbetsmarknadsanpassning.
- Arbetsförmedlingen bör verka för ett systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte inom myndigheten när det gäller att främja framgångsrik etablering av nyanlända. Inriktningen på ett sådant arbete kan exempelvis vara att identifiera framgångsrika vägar och projekt samt goda exempel för individer med olika typer av bakgrund, förutsättningar och målsättningar.
- Arbetsförmedlingen bör vidareutveckla arbetet med arbetsgivarkontakter. Ett sätt att göra detta kan vara att i större utsträckning tillhandahålla branschansvariga kontaktpersoner på Arbetsförmedlingen i syfte att förbättra samarbetet med såväl offentliga som privata arbetsgivare.
- Arbetsförmedlingen bör aktivt verka för att öka utrikes födda kvinnors deltagande i arbetsmarknadsrelaterade insatser utifrån arbetsmarknadens behov.

Rekommendationer till Migrationsverket

- Migrationsverket bör säkerställa att personer som har beviljats uppehållstillstånd men som fortfarande är inskrivna i mottagningsystemet i väntan på kommunplacering erbjuds åtminstone en miniminivå av etableringsförberedande insatser. Fler inskrivna än i dag bör få samhällsinformation samt erbjudas möjlighet till undervisning i svenska, praktik eller arbete.

Rekommendationer till länsstyrelserna

- Länsstyrelserna bör genom sina samordningsinsatser verka för att fler kommuner erbjuder målgruppsanpassad och yrkesinriktad utbildning i svenska för invandrare (sfi).

6.5.4 Tydligare ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör mer aktivt än i dag verka för ett bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och arbetsgivare. I samband med detta bör regeringen överväga hur länsstyrelsernas nuvarande roll kan stärkas och utvecklas.
- Regeringen bör analysera hur behovet av socialt stöd hos de nyanlända ska tillgodoses samt förtydliga ansvaret mellan olika aktörer för att stödja nyanlända i praktiska frågor relaterade till hur de ordnar sitt liv i Sverige.
- Regeringen bör stimulera landsting och regioner att aktivt medverka inom ramen för etableringsuppdraget. Syftet bör vara att i ett tidigare skede kunna upptäcka eventuella behov av hälso- och sjukvård som annars skulle riskera att försena etableringen samt skapa en bättre samverkan mellan hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och berörda kommuner.

Skr. 2015/16:58
Bilaga

Intervjuförteckning

Riksrevisionen har genomfört följande intervjuer under granskningen:

Kommuner

Borlänge kommun, 2014-11-28.

Centrum för samhällsorientering i Stockholms län, 2015-02-03.

Kommunförbundet Stockholms län, 2015-01-29.

Stockholms stad, arbetsmarknadsförvaltningen, 2015-03-17.

Stockholms stad, utbildningsförvaltningen, 2015-02-15.

Södertälje kommun 2015-03-30.

Arbetsgivare

Privat aktör 1, 2015-02-20.

Privat aktör 2, 2015-03-04.

Privat aktör 3, 2015-03-19.

Privat aktör 4, 2015-02-04.

Privat aktör 5, 2015-03-31.

Privat aktör 6, 2015-03-09.

Privat aktör 7, 2015-03-25.

Privat aktör 8, 2015-02-17.

Privat aktör 9, 2015-02-04.

Privat aktör 10, 2015-02-16.

Myndigheter

Arbetsförmedlingens huvudkontor, avdelningen för leverantörsutveckling, 2015-03-23.

Arbetsförmedlingens huvudkontor, avdelningen för integration och etablering, 2015-03-13.

Arbetsförmedlingens huvudkontor, upphandlingsavdelningen, 2015-03-13.

Arbetsförmedlingen, marknadsområde 1, 2015-04-10.

Arbetsförmedlingen Nacka, 2015-03-24.

Arbetsförmedlingen Södertälje, 2015-03-30.

Länsstyrelsen i Stockholms län, 2015-04-08.

Regeringskansliet

Arbetsmarknadsdepartementet, 2014-12-10.

Arbetsmarknadsdepartementet, 2015-03-09.

Nyanlända

Nyanländ 1–8. Intervjuer genomförda vid fyra tillfällen mellan 2015-03-17 och 2015-04-20 på fyra skilda arbetsförmedlingskontor.

Referenser

Lagar och förordningar

Budgetlag 2011:203.

Förordning 2000:634 om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning 2007:414 om jobb- och utvecklingsgarantin.

Förordning 2007:813 om jobbgarantin för ungdomar.

Förordning 2007:1030 med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordning 2007:1364 om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning 2010:408 om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Förordning 2010:409 om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Förordning 2010:1122 om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar.

Förordning 2010:1138 om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Lag 1994:137 om mottagande av asylsökande m.fl.

Lag 2007:1030 med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Lag 2007:1091 om offentlig upphandling.

Lag 2008:344 om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Lag 2008:962 om valfrihetssystem.

Lag 2009:47 om vissa kommunala befogenheter.

Lag 2010:197 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Regeringsformen 1974:152.

Skollag 2010:800.

Socialtjänstlag 2001:453.

Utlänningslag 2005:716.

SOU och DS

Ds 2013:2 *Delaktighet i framtiden – Utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration*. Framtidskommissionen.

Ds 2015:26 *Avskaffandet av systemet med etableringslotsar*. Arbetsmarknadsdepartementet.

SOU 2004:21 *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*. Integrationspolitiska maktutredningen.

SOU S2010:04 *Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*. Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

SOU 2012:69 *Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*. Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).

SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*. GRUV-utredningen.

SOU 2014:60 *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*. Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Propositioner

Prop. 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007*. Utgiftsområde 13 och 14.

Prop. 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009*. Utgiftsområde 13.

Prop. 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010*. Utgiftsområde 13, 16 och 20.

Prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*.

Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.

Prop. 2012/13:188 *Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen*.

Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012*. Utgiftsområde 13.

Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2013*. Utgiftsområde 13.

Prop. 2013/14:04 *Insatser för vissa nyanlända invandrades etablering m.m.*

Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015*. Utgiftsområde 13.

Utskottsbetänkanden

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2006/07:AU1, utgiftsområde 13 och 14.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2008/09:AU1, utgiftsområde 13.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2009/10:AU1, utgiftsområde 13.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2009/10:AU7, *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2011/12:AU1, utgiftsområde 13.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2013/14:AU1 utgiftsområde 13.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2013/14:AU9, *Insatser för vissa nyanländas etablering, m.m.*

Riksdagsbeslut

Rskr. 2008/09:155.

Rskr 2009/10:115.

Rskr. 2009/10:233.

Rskr. 2011/12:66.

Rskr. 2013/14:110.

Rskr. 2013/14:368.

Övrigt riksdagstryck

Regeringsbeslut (A2014/4473/A) *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Arbetsförmedlingen.* Arbetsmarknadsdepartementet, 2014-12-22.

Regeringsbeslut (Ju2013/8626/SIM) *Uppdrag till Migrationsverket att genomföra en systemanalys från ansökan om asyl till bosättning eller återvändande.* Justitiedepartementet, 2013-12-19.

Regeringsskrivelse (2009/10:233) *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration.* Arbetsmarknadsdepartementet, 2010-06-10.

Pressmeddelande (2015-02-12) *8,6 miljoner för att säkra Socialstyrelsens valideringsarbete.* Socialdepartementet.

Pressmeddelande (2015-04-11) *Satsningar för att förbättra nyanländas etablering.* Arbetsmarknadsdepartementet.

Pressmeddelande (2015-04-15) *Arbetsmarknadspolitiska satsningar i vårbudgeten*. Arbetsmarknadsdepartementet.

Överenskommelse (IJ2009/2235/UF) *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sverige Kommuner och Landsting*. Arbetsmarknadsdepartementet, 2010-04-14.

Arbetsförmedlingens publikationer

Arbetsförmedlingen (2011) *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2011 – prognos för arbetsmarknaden 2011–2012*.

Arbetsförmedlingen (2013a) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2013. Etablerings av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2013-11-01.

Arbetsförmedlingen (2013b) *Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer*, 2013-08-30.

Arbetsförmedlingen (2014a) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2014. Etablering av vissa nyanlända – etableringsuppdraget*, 2014-11-01.

Arbetsförmedlingen (2014b) *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2014 – prognos för arbetsmarknaden 2014–2016*, 2014-12-09.

Arbetsförmedlingen (2014c) *Utbildningsexplosion i befolkningen – men får akademikerna arbete i nivå med sin utbildning*. Pressmeddelande, 2014-11-26.

Arbetsförmedlingen (2015a) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2014. Arbetsgivarkontakter*, 2015-02-20.

Arbetsförmedlingen (2015b) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2014. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att utveckla metoderna för och omfattningen av validering av nyanlända invandrades kompetens*, 2015-02-20.

Arbetsförmedlingen (2015c) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2014. Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2015-05-04.

Arbetsförmedlingen (2015d) *Kvarts miljard i Arbetsförmedlingens arbetsgivarsatsning*. Pressmeddelande. 2015-03-25.

Arbetsförmedlingen (2015e) *Lyft fram din kompetens med hjälp av validering*. <http://www.arbetsformedlingen.se/validering> (hämtad 2015-06-09).

Arbetsförmedlingen (2015f) *Nettoinvandring, sysselsättning och arbetskraft – utmaningar för morgondagens arbetskraft*, 2015-04-10.

Arbetsförmedlingen (2015d) *Arbetsförmedlingen avslutar tjänsten etableringslots*, Pressmeddelande 2015-02-20, Tillgänglig på: <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/Om-etableringslots.html> (hämtad 2015-06-12)

Arbetsförmedlingen (2015h) *Årsredovisning för 2014*, 2015-02-20.

Migrationsverkets publikationer

Migrationsverket (2013a) *Asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats*. Slutrapport.

Migrationsverket (2013b) *Att arbeta tillsammans – redovisning av samverkansuppdraget mellan myndigheter i processen från ansökan till etablering med egen försörjning alternativt återvändande*. Delrapport.

Migrationsverket (2013c) *Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats*. Delrapport.

Migrationsverket (2014) *Årsredovisning för 2014*.

Migrationsverket (2015a) *Ersättning för personer med uppehållstillstånd som betalas ut till kommuner utan ansökan*, <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Ersattning-for-personer-med-tillstand-utan-ansokan.html> (hämtad 2015-06-09).

Migrationsverket (2015b) *Migrationsverkets månadsrapport mars 2015*.

Migrationsverket (2015c) *Verksamhets- och utgiftsprognos april* (P3-15).

Migrationsverket (2015d) *Verksamhets- och utgiftsprognos februari* (P2-15).

Migrationsverket (2015e) *Årsredovisning för 2014*.

Migrationsverket (2015f) *Överenskommelser om flyktingmottagande och mottagna 2014 och 2015*, 2015-03-09.

Riksrevisionens rapporter

Riksrevisionen (2011:16) *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning*.

Riksrevisionen (2012:3) *DO och diskrimineringsfrågorna*.

Riksrevisionen (2012:23) *Början på något nytt – etableringsförberedande insatser för asylsökande*.

Riksrevisionen (2012:26) *Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare effektiva för utrikes födda?*

Riksrevisionen (2013:17) *Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?*

Riksrevisionen (2014:3) *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet.*

Riksrevisionen (2014:11) *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?*

Riksrevisionen (2014:14) *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*

Riksrevisionen (2014:15) *Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?*

ESO-rapporter

ESO (2009:3) *Invandringen och de offentliga finanserna.* Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

ESO (2011:5) *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.* Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

IFAU-rapporter

IFAU (2011:10) *Vilken betydelse har arbetsförmedlare för arbetslösas framtida sysselsättning och arbetsinkomst?* Uppsala, IFAU.

IFAU (2004:16) *Vad styr arbetsförmedlarna?* Uppsala, IFAU.

IFAU (2013:3) *Så påverkar föräldraförsäkringen nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden.* Uppsala, IFAU.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsen i Södermanlands län (2014:19) *Från förväntningar till utfall – etableringsreformen på lokal nivå.* Slutrapport för utvärdering av myndigheternas genomförande av etableringsreformen i Södermanlands län.

Länsstyrelserna (2015:04) *Samhällsorientering för nyanlända – länsstyrelsernas gemensamma redovisning 2015.*

Länsstyrelsen i Jönköpings län (2015) *Mottagande och etablering av nyanlända 2014 – Enkätundersökning riktad till Sveriges samtliga kommuner.*

Länsstyrelsen i Stockholms län (2015) *Läget i länet – Arbetsmarknad och ekonomi, februari 2015.*

Övriga myndighetspublikationer

Försäkringskassan (2014) *Faktablad: Etableringsersättning*, 2014-03-17.

Konkurrensverket (2013:7) *Valfrihetssystemet inom Arbetsförmedlingen* 2013.

Skolverket (2015) *Så hanterar vi din ansökan*, <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/handlaggning> (hämtad 2015-06-09).

Socialstyrelsen (2015) *Ansökan om legitimation för dig som är utbildad i annat land*, <http://www.socialstyrelsen.se/ansokaomlegitimationochintyg/legitimation/utbildadiannatland> (hämtad 2015-06-09).

Socialstyrelsen (2015) *Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter – ett kunskapsunderlag för primärvården*.

Socialstyrelsen (2015) *Riksnormen för försörjningsstöd*, <http://www.socialstyrelsen.se/ekonomiskbistand/riksnormen> (hämtad 2015-06-09).

Skogsstyrelsen och Arbetsförmedlingen (Projektplan 1.0, 2014-09-20) *Etableringsprojekt MO2 Samarbete mellan Skogsstyrelsen och Arbetsförmedlingen*.

Statistiska centralbyrån (2014) *Trender och prognoser 2014 – befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2035*.

Statistiska centralbyrån (2015) *Arbetskraftsundersökningarna (AKU)*.

Statistiska centralbyrån (2015) *Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS)*.

Statskontoret (2012:22) *Etableringen av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*.

Universitets- och högskolerådet (2014) *Effekter av utlåtandet över utländsk högskoleutbildning*.

Universitets- och högskolerådet (2015) *Bedömning av utländsk utbildning*, <https://utbildningsbedomning.uhr.se/> (hämtad 2015-06-09).

Övriga källor

Andersson Joona, Pernilla, Wennebo Lanninger, Alma & Sundström, Marianne (2015) *Etableringsreformens första år – en första utvärdering*, Stockholms universitet, Institutet för social forskning.

Benton, Meghan m.fl. (2014) *Aiming Higher: Policies to Get Immigrants into Middle-Skilled Work in Europe*, Migration Policy Institute.

Bevelander, Pieter & Nahikari, Irastorza (2014) *Catching Up – The Labor Market Integration of New Immigrants in Sweden*, Migration Policy Institute.

Bologna Follow-up Group (2009) *Bologna Process Stocktaking Report 2009*.

Borevi, Karin (2010) "Dimensions of citizenship: European integration policies from a Scandinavian perspective" I Bengtsson, Bo, Strömblad, Per & Bay, Ann-Helén (red.) *Diversity, inclusion and citizenship in Scandinavia*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing.

Burkert Carola. & Haas Anette (2014) *Investing in the Future: Labor Market Integration Policies for New Immigrants in Germany*, Migration Policy Institute.

Dagens Samhälle (nr 16/2015) *Överprövning sinkar integrationsprojekt*.

Emilson, Henrik (2008) *Introduktion och integration av nyanlända invandrare och flyktingar – Utredningar, granskningar, resultat och bristområden*, En skriftserie från NTG- asyl & integration, nr 7.

Folkpartiet (2014) *Utanförskapets karta – en lägesbild av utvecklingen 2006–2012*.

Kommunförbundet Stockholms län (2011) *Utvärdering av sfx*.

OECD (2007) *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014a) *Finding the way: A discussion of the Swedish Migrant and integration system*, juli 2014.

OECD (2014b) *International Migration Outlook 2014*. OECD Publishing, Paris.

Qvist, Martin (2012) *Styrning av lokala integrationsprogram*. Avhandling, Linköpings universitet, Linköping Studies in Arts and Science no 562.

Qvist, Martin (2013) *Hur kan samverkan utvecklas för effektivare integrationsinsatser?* Delrapport i utvärderingen av myndigheternas genomförande av etableringsreformen i Södermanlands län, REMESO, Linköpings universitet.

Ramböll (2010) *Nyanlända utrikes födda kvinnor – hinder och barriärer för etablering*, juni 2010.

Ramos, Raúl (2014) *Turning a Corner? How Spain Can Help Immigrants Find Middle-Skilled Work*, Migration Policy Institute.

Ruist, Joakim (2015) *Refugee immigration and public finances in Sweden*. Göteborgs universitet, Institutionen för nationalekonomi med statistik, Working Papers in Economics, No 613.

Safi, Mirna (2014) *Shifting Focus: Policies to Support the Labor Market Integration of New Immigrants in France*, Migration Policy Institute.

Szulkin, Ryszard, m.fl. (2013:1) *På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering. Effekter av deltagande i socialfondsfinansierade projekt i jämförelse med Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet*. Institutet för framtidsstudier, Stockholm.

Svenskt Näringsliv (2014) *Utbildningsfällan? – en del av etableringsprocessen för invandrade akademiker*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2011) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2014) *Hälsa- och sjukvård åt asylsökande under år 2013*. 2014-09-18.

Sveriges radio (2015-05-12) *Nyanlända hamnar i kläm mellan stat och kommun*.

Sweco (2015a) *Etablering med projekt. Sex exempel på projekt som syftar till integration, etablering och språkutveckling*.

Sweco (2015b) *Etableringsgrad*.

Sweco (2015c) *Kommunplaceringens geografi*.

Ullenhag, Erik. Nyanlända behöver mer än en klapp på huvudet, *Dagens Nyheter*, 2010-11-17.

Wennström, Johan & Öner, Özge (2015) Den geografiska spridningen av kommunplacerade flyktingar i Sverige, *Ekonomisk Debatt*, årgång 43, nummer 4, s. 52–68.

Skr. 2015/16:58
Bilaga

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet

2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
	2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
	2015:4	Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
	2015:5	Digitalradio – varför och för vem?
	2015:6	Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
	2015:7	Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
	2015:8	Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
	2015:9	Granskning av Årsredovisning för staten 2014
	2015:10	Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?
	2015:11	Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet
	2015:12	Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet?
	2015:13	Regeringens jämställdhetsåtgärder – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?
	2015:14	Överskudsåtgärder – hur fungerar samhällets stöd och insatser?
	2015:15	Regeringens hantering av risker i statliga bolag
	2015:16	Statens finansiella tillgångar – något att räkna med?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Kriget i Syrien och andra väpnade konflikter runt om i världen har drivit allt fler människor på flykt. De allra flesta söker skydd i länder nära konflikthärdarna men många hamnar också i Europa och inte minst i Sverige. Den ökande flyktinginvandringen har medfört betydande påfrestningar på systemen för mottagande och etablering. Samtidigt står Sverige inför demografiska utmaningar där allt färre ska försörja allt fler. De nyanlända kan bli ett viktigt tillskott till arbetskraften men det förutsätter att deras etablering på arbetsmarknaden och i samhället fungerar snabbt och effektivt.

Riksrevisionen har granskat om statens insatser för nyanlända är effektiva för att undanröja hinder och skapa förutsättningar för en snabb och ändamålsenlig etablering. Denna slutrapport inom Riksrevisionens strategi Etablering och integration sammanfattar och vidgar analysen från nio granskningar som publicerats 2011–2014.

En övergripande slutsats är att statens insatser inte är tillräckligt effektiva och att det krävs förändringar inom såväl integrationsområdet som angränsande politikområden.

De nyanlända måste tas emot snabbare i kommunerna och bosättningen bör i större utsträckning styras av möjligheterna till sysselsättning. De arbetsförberedande insatserna måste anpassas bättre till nyanländas förutsättningar och arbetsmarknadens behov. Vidare måste stat och kommun samverka bättre för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens på ett ändamålsenligt sätt.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 385 1
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 december 2015

Närvarande: statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, Y Johansson, I Baylan, K Persson, P Hultqvist,
H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson, A Johansson,
P Bolund, M Damberg, A Bah Kuhnke, G Fridolin, G Wikström,
A Hadzialic

Föredragande: statsrådet Ylva Johansson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om statens insatser
för etablering av nyanlända

