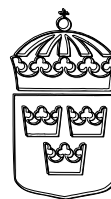


Regeringens skrivelse

2013/14:199



Riksrevisionens rapport om subventionerade anställningar för nyanlända

Skr.
2013/14:199

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 20 mars 2014

Fredrik Reinfeldt

Erik Ullenhag
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat hur effektiva instegsjobb och nystartsjobb är när det gäller att förbättra nyanlända invandrares anknytning till arbetsmarknaden och varför förhållandevis få instegsjobb skapas. Riksrevisionens övergripande bedömning är att instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända i stort sett fungerar som regeringen avsett. Riksrevisionen anser emellertid att det finns möjligheter till förbättringar och att Arbetsförmedlingens arbete med stöden kan utvecklas.

Riksrevisionen framhåller att om regeringen önskar öka antalet instegsjobb krävs ett mer aktivt och riktat arbete hos Arbetsförmedlingen för att nå fler arbetsgivare. Riksrevisionen rekommenderar bl.a. att regeringen upprätthåller en skillnad i faktisk subventionsgrad mellan stöden, och undviker att söka skapa fler instegsjobb genom generösare regler. Vidare rekommenderas regeringen att ge uppdrag till Arbetsförmedlingen för att förbättra uppföljningen av stöden och utvärdera risker som är förknippade med att instegsjobb och nystartsjobb koncentreras till vissa yrken och branscher.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens övergripande bedömning att instegsjobb och nystartsjobb i stort sett fungerar som avsett och att stöden medför att fler nyanlända på sikt närmar sig den ordinarie arbetsmarknaden. Regeringen instämmer även i flera av de förklaringar som Riksrevisionen har lämnat till varför inte fler instegsjobb har skapats. Regeringen har bl.a. i regleringsbrevet för 2014 gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att fortsätta att utveckla, förbättra och öka arbetsgivar-kontaktarna och att redovisa bl.a. hur myndigheten arbetar för att motverka och följa upp fel i handläggningen avseende arbetsmarknads-

politiska stöd och överutnyttjande av sådana stöd. Regeringen har även gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera hur myndighetens kontakter med arbetsgivare ytterligare kan förbättras. Vidare har en särskild utredare i uppdrag att kartlägga förekomsten av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Riksrevisionens granskning är ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med uppföljningen av instegs- och nystartsjobben.

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

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Riksrevisionens iakttagelser	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Metod och genomförande	4
2.3	Granskningens resultat	4
2.4	Rekommendationer.....	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 mars 2014	12

1 Ärendet och dess beredning

Den 5 december 2013 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport *Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?* (RiR 2013:17), se *bilaga*. Arbetsförmedlingen har lämnat synpunkter på Riksrevisionens bedömning av den egna myndigheten. Med anledning av rapporten överlämnar regeringen denna skrivelse.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrund

Riksrevisionen har granskat två slags subventionerade anställningar som riktar sig till nyanlända invandrare: instegsjobb och nystartsjobb. Inriktningen för granskningen har varit att bedöma hur effektiva stöden är och att analysera varför förhållandevis få instegsjobb skapas. Riksrevisionen har undersökt om instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända leder till förbättrad arbetsmarknadsanknytning och till att deltagarna närmar sig den reguljära arbetsmarknaden. Riksrevisionen har även granskat om nystartsjobben tränger ut instegsjobben. Vidare har Riksrevisionen granskat om stöden tillsammans verkar för en effektiv svenskinläring för nyanlända. Granskningen avser perioden från stödets införande år 2007 till och med 2012.

2.2 Metod och genomförande

För att besvara revisionsfrågorna har ett flertal empiriska metoder använts. Riksrevisionen har utgått från ett datamaterial med individdata för de nyanlända som var berättigade till de båda stödformerna under perioden 2008–2012, bestående av uppgifter från Statistiska centralbyrån och Arbetsförmedlingen. Enkätundersökningar riktade till arbetsgivare och arbetsförmedlare har genomförts, med frågor om deras erfarenheter av stöden. Riksrevisionen har vidare intervjuat arbetsgivare inom den privata sektorn, olika representanter för arbetsgivarorganisationer och företrädare för kommuner som anställt nyanlända med instegsjobb eller nystartsjobb.

2.3 Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande bedömning är att instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända i stort sett fungerar som regeringen avsett, men att det finns möjligheter till förbättringar. Riksrevisionens analys visar att instegsjobb ökar sannolikheten för ett nystartsjobb, vilket i sin tur ökar

sannolikheten för ett ordinarie arbete, dvs. att en kedja av insatser med instegsjobb som följs av nystartsjobb leder till att den nyanlända på sikt närmar sig den reguljära arbetsmarknaden. Även för personer som endast har haft ett nystartsjobb är sannolikheten större att få ett ordinarie arbete, dock inte lika stor som för personer som också har haft ett instegsjobb. Riksrevisionen har emellertid identifierat vissa problem med stödets utformning. Vidare anser Riksrevisionen att Arbetsförmedlingens arbete med stöden kan utvecklas.

Riksrevisionen konstaterar att personer som har haft instegsjobb och nystartsjobb har fått en förbättrad arbetsmarknadsanknytning. Riksrevisionen anser dock att eftersom det saknas jämförelsegrupper med individer som inte har haft instegsjobb eller nystartsjobb så går det inte att avgöra hur stor effekt instegsjobben och nystartsjobben har haft, och om stöden i så fall är samhällsekonomiskt effektiva. Enligt Riksrevisionen kan uppföljningen av stöden förbättras, bl.a. i fråga om arbetsmarknadsresultat och flödena från instegsjobb till nystartsjobb och vidare till reguljära jobb. Uppföljningen anges även kunna förbättras när det gäller hur det har gått att kombinera arbete och svenska för invandrare (sfi). Riksrevisionen konstaterar vidare att både instegsjobben och nystartsjobben är koncentrerade till ett fåtal branscher och yrken, vilket innebär en risk för minskade möjligheter att gå vidare till ordinarie anställning efter avslutad stöd.

Riksrevisionen menar att det finns flera förklaringar till att instegsjobben inte är fler, främst att nystartsjobben tränger undan instegsjobben. Subventionsnivån för instegsjobb är högre än för nystartsjobb. Riksrevisionen påpekar att instegsjobbets relativt låga takbelopp och det försäkringskrav som uppställs dock innebär att det är små skillnader i faktisk subvention mellan stöden. Vidare berättigar nystartsjobben till arbetslöshetsersättning efter avslutad anställning, vilket medför att vissa kommuner väljer nystartsjobb framför instegsjobb. Andra förklaringar till att instegsjobben inte är fler är enligt Riksrevisionen att kvinnor i lägre omfattning än män tar del av instegsjobben och att större arbetsgivare hittills har erbjudit få instegsjobb.

Riksrevisionen konstaterar att de instegsjobb som skapats har höga tjänstgöringsgrader, vilket kan innebära att deltagandet i utbildning i sfi blir lidande. Eftersom kunskaper i det svenska språket är en viktig förutsättning för integration i samhället, anser Riksrevisionen dock att det inte skulle vara effektivt att mildra sfi-kraven för instegsjobben ytterligare, eller att underlätta mer för instegsjobb med högre tjänstgöringsgrader.

Riksrevisionens slutsats är att om fler instegsjobb ska skapas är Arbetsförmedlingens arbete med att kontakta arbetsgivare av central betydelse. Fokus i detta arbete bör enligt Riksrevisionen vara att nå de arbetsgivargrupper som hittills inte har utnyttjat stödformen.

2.4 Rekommendationer

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till regeringen.

- Utforma arbetsmarknadspolitiska insatser så att effektutvärderingar möjliggörs.
- Upprätthåll en skillnad i faktisk subventionsgrad mellan stöden, t.ex. genom att ställa samma krav på förmåner och försäkringar på båda stöden eller genom en höjd taknivå för instegsjobben.
- Undvik att söka skapa fler instegsjobb genom generösare regler.
- Om regeringen önskar öka antalet instegsjobb krävs mer arbetsgivarkontakter och ett mer aktivt och riktat arbete hos Arbetsförmedlingen för att nå fler arbetsgivare. Ett sådant arbete kräver med största sannolikhet mer resurser.
- Ändra återrapporteringskraven för uppföljningen av instegsjobb och nystartsjobb så att den visar arbetsmarknadsresultatet efter avslutat stöd.
- Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att följa upp och utvärdera risker som är förknippade med att instegsjobb och nystartsjobb koncentreras till vissa yrken och branscher, och återföra kunskapen till berörda arbetsförmedlare.
- Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att närmare undersöka flödena förknippade med insatskedjan instegsjobb-nystartsjobb och det vidare flödet till reguljära jobb, i syfte att undersöka vilka egenskaper i kedjan av åtgärder som är särskilt gynnsamma.
- Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att följa upp sfi-studier under och efter avslutat instegsjobb.

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen.

- Inom ramen för befintligt uppdrag: Undersök möjligheterna till att effektivisera arbetet med arbetsgivarkontakter.
- Gör inga undantag från sfi-kravet för att få till stånd fler instegsjobb. Förtydliga och förankra en samsyn i myndigheten kring vikten av svenskstudier och av parallella etableringsaktiviteter för nyanlända. Utveckla och förtydliga handläggarstödet till följd av detta.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringens bedömning av Riksrevisionens övergripande slutsats

Regeringen instämmer i Riksrevisionens övergripande bedömning att instegsjobb och nystartsjobb i stort sett fungerar som avsett och att stöden medför att fler nyanlända på sikt närmar sig den ordinarie arbetsmarknaden. Regeringen instämmer även i flera av de förklaringar som

Riksrevisionen har lämnat till varför inte fler instegsjobb har skapats. Regeringen konstaterar att Riksrevisionens iakttagelser i huvudsak stämmer överens med resultaten av den kartläggning av de olika subventionerade anställningarna som Statskontoret på uppdrag av regeringen genomförde under 2011 (Statskontorets rapport 2011:34 Subventionerade anställningar. En kartläggning). Statskontorets kartläggning visar bl.a. att de olika stödformerna i relativt stor utsträckning förefaller komplettera varandra på ett sätt som svarar mot regeringens intentioner.

Uppföljning och utvärdering

Regeringens mål med arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och till att varaktigt öka sysselsättningen. Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, främst genom att effektivt sammanföra arbetssökande med arbetsgivare och prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Regeringens intention är att säkerställa att de arbetsmarknadspolitiska insatserna, bl.a. instegsjobb och nystartsjobb, fungerar effektivt och ändamålsenligt.

De arbetsmarknadspolitiska insatserna ska enligt regeringens prioritering riktas till dem med störst behov, dvs. de långtidsarbetslösa. Samtidigt bör åtgärder vidtas tidigt i arbetslöshetsperioden för att motverka att fler blir långtidsarbetslösa, främst genom t.ex. förmedlingsinsatser men även genom programplatser till dem som löper störst risk för långtidsarbetslöshet.

Regeringen anser att det fortfarande tar alltför lång tid för vissa nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Utgångspunkten är att integrationen på arbetsmarknaden främst bör underlättas genom generella arbetsmarknadspolitiska insatser, men regeringen anser att vissa särskilda åtgärder för nyanlända är motiverade. Arbetsförmedlingen har getts ett särskilt ansvar för att stödja och samordna insatser som främjar etableringen av flyktingar och andra skyddsbehövande och deras anhöriga under den första tiden i Sverige. Instegsjobb och nystartsjobb är exempel på tidiga insatser för nyanlända som inom de senaste tre åren beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

Regeringen anser att uppföljning och utvärdering av den förda politiken är central. Det framgår tydligt av uppdraget i Arbetsförmedlingens regleringsbrev att myndigheten ska använda befintliga resurser på ett effektivt sätt och ha en väl fungerande uppföljning. Vidare ska Arbetsförmedlingen i sin återrapportering till regeringen redovisa statistik och analyser, uppdelat på bl.a. inrikes och utrikes födda. I Arbetsförmedlingens årliga rapport om de arbetsmarknadspolitiska programmen redovisas t.ex. antalet personer som har haft instegsjobb och hur stor andel av dem som 90 respektive 180 dagar efter avslutad insats har arbete med stöd, arbete utan stöd respektive nystartsjobb. I Arbetsförmedlingens årsredovisning anges arbetsmarknadsresultatet efter avslutat instegsjobb. I den årliga rapporten om de arbetsmarknadspolitiska programmen redovisas nya och pågående beslut om nystartsjobben och utvecklingen i ett längre perspektiv, och i arbetsmarknadsrapporten för 2013 redovisas uppföljningar av resultaten av nystartsjobben. Regeringen anser att redo-

visningarna kompletterar varandra. Det är dock i första hand myndigheten som närmare bör avgöra i vilken form återrapporteringen lämpligen ska göras.

Uppföljningar av hur effektivt olika arbetsmarknadspolitiska insatser bidrar till att uppnå arbetsmarknadspolitikens mål kräver fördjupad forskning och analys. Så är fallet t.ex. när det gäller att undersöka vilka egenskaper i insatskedjan som är särskilt gynnsamma. Underlag av detta slag får regeringen bl.a. från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), som genomför uppföljningar och effekt- och processutvärderingar av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Därtill finns medel avsatta för uppföljning och utvärdering av integrationen på nationell, regional och lokal nivå. Medlen används bl.a. till statistisk uppföljning och redovisning av arbetsmarknadsintegrationen, jämförande internationella studier och utvärderingar av statliga insatser.

Regeringen konstaterar att det finns olika metoder för att utvärdera effekter av olika stöd. Det bör framhållas att en avvägning måste göras mellan att utan fördröjning införa generella insatser som kommer fler till del och att först pröva att ge insatsen i mindre skala för att möjliggöra användning av kontrollgrupper. Regeringen vill betona, vilket även Riksrevisionen lyfter fram, att det finns arbetsmarknadsforskning som visar att de program som mest liknar ordinarie anställningar har mest positiva programeffekter (se t.ex. IFAU:s rapport 2011:7, Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt).

När det gäller risker förknippade med att instegsjobb och nystatsjobb koncentreras till vissa branscher, konstaterar regeringen att genom myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll har det ansvar som ledningar vid statliga myndigheter har när det gäller den interna styrningen och kontrollen tydliggjorts. Myndigheternas ledningar ska kontinuerligt genomföra analyser av verksamheten och hantera risker förknippade med verksamhetsansvaret. Regeringen har i regleringsbrevet för 2014 gett Arbetsförmedlingen ett särskilt uppdrag att den 15 maj 2014 och i samband med årsredovisningen för 2014 redovisa hur myndigheten arbetar för att motverka, hantera och följa upp fel i handläggningen avseende arbetsökande, arbetsmarknadspolitiska stöd till arbetsgivare och ersättning till externa leverantörer. Uppdraget omfattar även att redovisa oegentligheter och överutnyttjande av arbetsmarknadspolitiska stöd, och myndighetens bedömning av vilka möjligheter och vilket behov det finns av att stärka kontrollsystemet i myndighetens samlade verksamhet.

Regeringen har vidare i mars 2013 gett en särskild utredare i uppdrag att kartlägga förekomsten av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter i samband med utbetalning av de ekonomiska ersättningar som lämnas till arbetsgivare och externa leverantörer av tjänster för stöd till personer med svag förankring på arbetsmarknaden. Utredaren ska bl.a. kartlägga och analysera situationer där det finns risk för ett icke avsett utnyttjande eller ett överutnyttjande av ersättningar, analysera om de rutiner som finns hos Arbetsförmedlingen inför beslut om stöd är tillräckliga och ändamålsenliga, och vid behov föreslå åtgärder som kan förhindra oegentligheter och överutnyttjande och som kan förbättra

Skillnader mellan stöden

Regeringen konstaterar att granskningen bekräftar den iakttagelse som bl.a. Statskontoret har gjort, att nystartsjobben framstår som mer attraktiva för arbetsgivare än instegsjobb och andra former av anställningsstöd. Enligt Riksrevisionen kan detta bl.a. förklaras med att skillnaden i faktisk subventionsnivå mellan instegs- och nystartsjobb minskar med ökad lön. Kravet på obligatoriska försäkringar vid instegsjobb gör att skillnaden minskar ytterligare. Såsom framgår av granskningsrapporten är dock subventionsgraden för instegsjobb högre för de arbetsgivare som i utgångsläget har tecknat försäkringar för sina anställda. Det bör också framhållas att det finns andra skillnader mellan stöden, t.ex. att nystartsjobben till skillnad från instegsjobben berättigar till företrädesrätt till arbete hos arbetsgivaren enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd. Vidare konstaterar regeringen att instegsjobben, till skillnad från nystartsjobben, ger en möjlighet att kombinera anställningen med sfi-studier. Regeringen anser mot denna bakgrund att stöden kompletterat varandra. I likhet med Riksrevisionen vill regeringen framhålla att det är önskvärt med en kedja av insatser där instegsjobb följs av nystartsjobb, eftersom detta ökar sannolikheten för att individen får ett arbete.

Förutsättningar för att anvisa till instegsjobb

Riksrevisionens granskning avser perioden 2007 till och med 2012. För att stimulera arbetsgivare att anställa fler nyanlända med instegsjobb aviserades i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utg.omr. 14) vissa ändringar i regelverket, vilka trädde i kraft den 1 februari 2013. Ändringarna innebar bl.a. att tiden under vilken individen kan ha instegsjobb vid anställning som omfattar mer än halvtid förlängdes från sex till tolv månader, och att det blev möjligt att göra en ny anvisning till instegsjobb efter en anvisningsperiod trots att inga sfi-studier bedrivs eller ska bedrivas, under förutsättning att visst resultat i sfi har uppnåtts under en tidigare anvisningsperiod. Regeringen kan konstatera att efter en nedgång under 2012 har antalet personer med instegsjobb ökat under 2013.

Granskningen visar att de instegsjobb som skapats hittills har haft en genomsnittlig tjänstgöringsgrad på nära 80 procent och att mer än hälften av anställningarna har varit på heltid, vilket enligt Riksrevisionen kan öka risken för avhopp och förseningar inom sfi. Det är enligt Riksrevisionen därmed viktigt att Arbetsförmedlingen bedömer att föreslagna instegsjobb verkligen är möjliga att ha samtidigt med sfi-studier. När det gäller Arbetsförmedlingens uppföljning av sfi-studier, kan framhållas att alla arbetssökande ska ha en handlingsplan eller en etableringsplan som ska innehålla aktiviteter som bedöms öka den arbetssökandes möjlighet att få arbete eller genomföra en utbildning. Den ska även fungera som ett underlag vid uppföljning av jobbsökande och planerade aktiviteter. Arbetsförmedlingen har uppgett att myndigheten kommer att revidera handläggarstödet för instegsjobb under våren 2014.

Regeringens utgångspunkt är att insatser för nyanländas etablering bör genomföras tidigt och i så stor utsträckning som möjligt parallellt med varandra. Grundtanken med instegsjobb är att anställningen ska vara kopplad till deltagande i sfi eller uppnådda resultat inom sfi, och innehålla tydliga handledande inslag. För att inte helt utesluta möjligheten att anvisa personer som arbetar på heltid till instegsjobb, finns en begränsad möjlighet för heltidsarbetande att anvisas till instegsjobb, förutsatt att personen studerar eller har fått en utfästelse om att studera sfi. Regeringen vill dock framhålla att en anvisning till instegsjobb ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad, vilket innebär att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

Arbetsgivarkontakter

Regeringen anser att det är viktigt att Arbetsförmedlingen har förtroende och legitimitet hos arbetsgivare och arbetssökande. På så sätt kan matchningen förbättras och fler arbetsgivare vända sig till Arbetsförmedlingen för att få stöd i sin rekryteringsprocess. Under våren 2013 har Arbetsförmedlingen arbetat fram en nationell strategi för arbetet med arbetsgivarrelationer. Myndighetens mål är att kunna erbjuda den service som arbetsgivare efterfrågar inför en rekrytering och att myndigheten ska vara det självklara valet för både arbetssökande och arbetsgivare. Arbetsförmedlingen har även under 2013 genomfört en informationsinsats till Sveriges arbetsgivare, för att fler ska känna till möjligheterna att anställa personer som är i behov av anställningsstöd. Arbetsförmedlingen har uppgett att det för närvarande pågår arbete med att omarbete strategin för arbetet med arbetsgivarrelationer.

Regeringen instämmer i att en viktig förklaring till det relativt låga antalet instegsjobb kan vara att arbetsgivare har låg kunskap om instegsjobben och de möjligheter som stödet erbjuder. Såsom Riksrevisionen framhåller har Arbetsförmedlingens kontakter och överenskommelser med arbetsgivare ökat markant under 2012. Enligt Riksrevisionen uppger arbetsförmedlare dock att de anser att mer tid bör avsättas till arbete med arbetsgivarkontakter.

Regeringen anser att det är angeläget att Arbetsförmedlingen fortsätter arbetet med att förbättra sina kontakter med arbetsgivare. I regleringsbrevet för 2013 avsattes särskilda medel för förstärkta informationsinsatser till arbetsgivare om lönesubventionerade anställningar. Enligt regleringsbrevet för 2014 har Arbetsförmedlingen i uppdrag att fortsätta att utveckla, förbättra och öka arbetsgivarkontakterna. Detta arbete ska bl.a. omfatta uppsökande aktiviteter hos arbetsgivare. I arbetet ska särskilda ansträngningar göras för att stödja kvinnor och män som har en svag förankring på arbetsmarknaden. Regeringen har vidare i februari 2014 gett en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av Arbetsförmedlingen. Utredaren ska, utifrån de senaste årens reformer och förändringar på arbetsmarknaden, analysera myndighetens förutsättningar att framgångsrikt genomföra sitt uppdrag att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Mot den bakgrunden ska utredaren särskilt analysera bl.a. hur myndighetens kontakter och samarbete med arbetsgivare kan förbättras ytterligare (dir. 2014:15).

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2013/14:199

Regeringen anser att det är viktigt att Arbetsförmedlingen på bästa sätt bidrar till att underlätta för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden, bl.a. genom anvisningar till instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända. Regeringen ser löpande över styrningen av Arbetsförmedlingen och följer noga myndighetens arbete med de arbetsmarknadspolitiska insatserna.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2014 gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att fortsätta att utveckla, förbättra och öka arbetsgivarkontakterna. Arbetsförmedlingen ska senast den 13 juni 2014 och i samband med årsredovisningen för 2014 redovisa och analysera om de ökade kontakterna med arbetsgivare har bidragit till en effektivare matchningsprocess och om arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden har kunnat dra nytta av Arbetsförmedlingens ökade kontakter med arbetsgivare. Myndigheten ska även redovisa resultaten i relation till arbetsgivare av olika storlek och med olika förutsättningar i övrigt. Regeringen har vidare gett en särskild utredare i uppdrag att inom ramen för en bred översyn av Arbetsförmedlingen bl.a. analysera hur myndighetens kontakter med arbetsgivare ytterligare kan förbättras. Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2016.

Regeringen har vidtagit åtgärder i syfte att förbättra Arbetsförmedlingens kontroll av risker förknippade med bl.a. anställningsstöden. Enligt regleringsbrevet för 2014 ska Arbetsförmedlingen den 15 maj 2014 och i samband med årsredovisningen för 2014 redovisa hur myndigheten arbetar för att motverka och följa upp fel i handläggningen av arbetsmarknadspolitiska stöd och överutnyttjande av sådana stöd. Vidare har en särskild utredare i uppdrag att kartlägga förekomsten av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2014.

Riksrevisionens granskning är ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med uppföljningen av instegs- och nystartsjobben. Regeringen förutsätter att Arbetsförmedlingen tar till vara de synpunkter på myndighetens arbete som Riksrevisionen har lämnat.

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

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 mars 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Borg, Adelsohn Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Ullenhag

Regeringen beslutar skrivelse 2013/14:199 Riksrevisionens rapport om subventionerade anställningar för nyanlända



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 325 7

RIR 2013:17

FOTO: MASKOT

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2013



RiR 2013:17

Ett steg in och en ny start

– hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?



Skr. 2013/14:199
Bilaga

ETT STEG IN OCH EN NY START – HUR FUNGERAR SUBVENTIONERADE ANSTÄLLNINGAR FÖR NYANLÄNDA?



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2013-11-14

DNR: 31-2012-0817

RIR 2013:17

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

Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?

Riksrevisionen har granskat instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Arbetsförmedlingen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Frida Widmalm* har varit föredragande. Revisionsledare *Kristin Kirs*, revisor *Maria Bond* och programansvarig *Anders Berg* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Frida Widmalm

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet, Utbildningsdepartementet

Arbetsförmedlingen

Skr. 2013/14:199
Bilaga

ETT STEG IN OCH EN NY START – HUR FUNGERAR SUBVENTIONERADE ANSTÄLLNINGAR FÖR NYANLÄNDA?



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Introduktion	15
1.1 Motiv för granskningen	15
1.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor	16
1.3 Avgränsningar	17
1.4 Bedömningsgrunder	19
1.5 Centrala begrepp	20
1.6 Metoder	21
1.7 Disposition	23
2 Bakgrund	25
2.1 Etablerings- och integrationspolitik för nyanlända	25
2.2 Berättigade till de båda stöden	27
2.3 Instegsjobb	28
2.4 Nystartsjobb för nyanlända	30
2.5 Instegsjobb leder ofta till nystartsjobb	32
3 Leder instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända till förbättrad arbetsmarknadsanknytning?	33
3.1 Möjligheten att utvärdera stödets arbetsmarknadseffekter	33
3.2 Statistisk analys av instegsjobben och nystartsjobben	35
3.3 Arbetsgivarnas bedömning av stöden	45
3.4 Arbetsförmedlingens uppföljning av stöden	46
3.5 Sammanfattande iakttagelser	47
4 Tränger nystartsjobben undan instegsjobb för nyanlända?	49
4.1 Skillnader mellan instegsjobben och nystartsjobben	49
4.2 Skillnad mellan stödets subventionsgrader – på papperet och i verkligheten	50
4.3 Andra förklaringar till att nystartsjobb tränger undan instegsjobb	56
4.4 Sammanfattande iakttagelser	58
5 Risker med instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända	59
5.1 Risker med överrepresentation och överutnyttjande av stöden i vissa yrken	59
5.2 Risker för ineffektiv svenskinläring	60
5.3 Troliga förklaringar till insatskedjans goda arbetsmarknadsresultat	66
5.4 Sammanfattande iakttagelser	67
6 Varför skapas det inte fler instegsjobb?	69
6.1 Kvalifikationerna hos de berättigade	70
6.2 Kvinnor får instegsjobb i lägre utsträckning än män	71
6.3 Vissa arbetsgivare använder sig av instegsjobb i liten utsträckning	73
6.4 Arbetsförmedlingens kontakter med arbetsgivare	76
6.5 Hinder i instegsjobbets utformning	81
6.6 Sammanfattande iakttagelser	83

forts.

ETT STEG IN OCH EN NY START – HUR FUNGERAR SUBVENTIONERADE ANSTÄLLNINGAR FÖR NYANLÄNDA?

7	Slutsatser och rekommendationer	85
7.1	Det går inte att utvärdera instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända	85
7.2	Arbetsmarknadsanknytning efter instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända	86
7.3	Nystartjobben tränger undan instegsjobb	89
7.4	Stödets konsekvenser för effektiv svenskinläring	90
7.5	Förutsättningar för fler instegsjobb i framtiden	91
7.6	Rekommendationer	93
	Referenser	95

Övrigt material

I rapporten hänvisas till tre bilagor (bilaga A–C). 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. 31-2012-0817), genom att man kontaktar Riksrevisionens registrator.

Bilaga A Statistik analys

Bilaga B Enkät till arbetsgivare

Bilaga C Enkät till arbetsförmedlare

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat två slags subventionerade anställningar som riktar sig till nyanlända i Sverige: instegsjobb och nystartsjobb. Riksrevisionens övergripande bedömning är att dessa anställningsstöd i stort sett fungerar som avsett, men att det finns möjligheter till förbättringar.

Granskningens bakgrund

För den svenska samhällsekonomin är det viktigt att så många som möjligt kommer i arbete. Instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända förmodas spela en viktig roll för nyanländas arbetsmarknadsetablering. Inga genomgripande utvärderingar har gjorts av hur väl stöden fungerar. Det finns emellertid en målkonflikt mellan att tidigt få arbete via subventionerade anställningar och att snabbt få tillräckliga svenskkunskaper för en långsiktig arbetsmarknadsetablering. Vidare har regeringens ambition om 4 000 instegsjobb per månad inte infriats utan det verkliga antalet har under senare år pendlat kring 2 500. Ett skäl tros vara att nystartsjobb tränger undan instegsjobb, det vill säga att arbetsgivare i stället för instegsjobb väljer nystartsjobb. Nystartsjobben innebär i praktiken en nästan lika stor subvention men saknar instegsjobbets krav på sfi-studier och på försäkringar.

Syftet med granskningen är att svara på frågan om huruvida instegs- och nystartsjobben medverkar till att förbättra nyanländas arbetsmarknadsetablering. Vi har undersökt om stöden leder till arbete genom att analysera nyanländas resultat på arbetsmarknaden efter instegsjobb och nystartsjobb. Vi har även undersökt om nystartsjobb tränger undan instegsjobb samt analyserat hur stöden, tillsammans och var för sig, verkar för en förbättrad arbetsmarknadsetablering och svenskinläring. Utöver att instegsjobben trängs undan av nystartsjobb har vi även undersökt andra orsaker till att det inte skapas fler instegsjobb.

Granskningen har genomförts utifrån ett flertal empiriska metoder. Vi har genomfört enkätundersökningar riktade till arbetsförmedlare samt till arbetsgivare som har haft instegs- och nystartsjobb. Vi har även utifrån data från SCB och Arbetsförmedlingen genomfört statistiska analyser av instegsjobb och nystartsjobb samt jämfört arbetsmarknadsresultat för grupper som har haft instegsjobb eller nystartsjobb (eller både och) med dem som inte har haft något av stöden. Vi har även intervjuat arbetsgivare samt organisationer som företräder både privata och offentliga

arbetsgivare. Därutöver består granskningen av sedvanliga dokumentstudier och intervjuer med berörda myndigheter.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande bedömning är att instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända i stort sett fungerar som avsett. En insatskedja bestående av ett instegsjobb följt av ett nystartsjobb leder enligt Riksrevisionens beräkningar till att nyanlända på sikt närmar sig den ordinarie arbetsmarknaden. Riksrevisionen har dock identifierat flera problem och risker med stödets utformning. Riksrevisionen bedömer även att Arbetsförmedlingens arbete med stöden kan utvecklas. Granskningen har vidare visat att förklaringarna till att instegsjobben inte har blivit fler kan ligga hos de berättigade, hos vissa arbetsgivargrupper, i Arbetsförmedlingens arbete samt i instegsjobbets regler.

Det går inte att utvärdera effekter av instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända

Vi har i granskningen kunnat konstatera att instegsjobbare och nystartsjobbare har fått förbättrad arbetsmarknadsstatus efter stöden. Resultaten kan dock, helt eller delvis, bero på att det är de mest resursstarka nyanlända som både har störst chans att få instegsjobb och nystartsjobb och som senare också har störst chans att få ordinarie arbeten. För att avgöra hur mycket instegsjobben respektive nystartsjobben bidragit med måste man jämföra resultaten för dem som haft instegsjobb respektive nystartsjobb med en grupp i övrigt jämförbara individer som inte haft instegsjobb eller nystartsjobb. När instegsjobben och nystartsjobben för nyanlända infördes valde regeringen emellertid ett upplägg som innebär att det inte skapas några jämförelsegrupper. Därmed går det inte att beräkna om de två subventionerade anställningarna för nyanlända har någon effekt på individernas arbetsmarknadsresultat och om de i så fall är samhällsekonomiskt effektiva.

Arbetsmarknadsanknytning efter instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända

Från arbetsmarknadsforskningen vet vi att de arbetsmarknadsinsatser som mest liknar ordinarie arbeten är de mest effektiva för att föra arbetslösa närmare arbetsmarknaden. Förväntningarna på resultaten av instegs- och nystartsjobben bör därför vara höga. Riksrevisionens statistiska analys visar dock att instegsjobbarna inte hade högre sannolikhet att få ett osubventionerat arbete inom en treårsperiod. Detta kan delvis förklaras av att många instegsjobbare går vidare till ett nystartsjobb och därmed inte hinner få ett osubventionerat arbete under perioden. Vår uppföljningsperiod på tre år är förmodligen för kort för att göra en rättvisande analys av instegsjobbarnas långsiktiga arbetsmarknadsutfall.

Riksrevisionens analys visar att de som haft ett nystartsjobb hade signifikant högre sannolikhet att få ett arbete inom den treåriga uppföljningsperioden än dem som inte haft nystartsjobb.

Granskningen visar att instegsjobb ökar sannolikheten för ett nystartsjobb och att nystartsjobb ökar sannolikheten för ett ordinarie arbete. Vi har också sett att bland dem som hade haft ett nystartsjobb gick det signifikant bättre för dem som hade haft ett instegsjobb före nystartsjobbet. Av detta drar vi slutsatsen att en kedja av insatser, först instegsjobb med sfö och sedan nystartsjobb, leder till att den nyanlända på sikt närmar sig den ordinarie arbetsmarknaden.

Riksrevisionen kan konstatera att både instegsjobben och nystartsjobben för nyanlända är koncentrerade till ett fåtal branscher och yrken. Detta medför en risk för att många instegs- och nystartsjobb inte ger ökade möjligheter till ordinarie anställning. Arbetsförmedlingen har därför en central roll i att bedöma om varje enskilt instegsjobb kan förmodas vara en effektiv insats för den enskilda. När det gäller nystartsjobben kan vi konstatera att denna möjlighet saknas eftersom de är en rättighet för arbetsgivaren.

En relativ stor andel av arbetsgivarna i Riksrevisionens enkät uppgav att de är missnöjda med instegsjobbarnas och nystartsjobbarnas svenskkunskaper. Den subvention som arbetsgivaren får för att anställa en instegs- eller nystartsjobbare är tänkt att kompensera för en lägre produktivitet, bland annat i form av sämre svenskkunskaper, hos den nyanlända. Arbetsgivarnas höga förväntningar i förhållande till stödjobbarnas faktiska språkkunskaper skulle kunna bero på att syftet med anställningsstöden inte framgått. Arbetsförmedlingen har här en viktig uppgift i att informera arbetsgivare om stödets funktion.

Nystartsjobben tränger undan instegsjobben

Granskningen visar att nystartsjobben i väsentlig utsträckning tränger undan instegsjobben. Stödets subventionsnivåer fungerar som drivkrafter för arbetsgivare att anställa nyanlända med olika förutsättningar på arbetsmarknaden. På pappret är subventionsnivån för instegsjobb betydligt högre än för nystartsjobb, men instegsjobbens relativt låga takbelopp samt försäkringskravet gör att det för vanliga lönenivåer är ganska små skillnader i faktisk subvention mellan ett instegsjobb och ett nystartsjobb. Undanträngningen kommer också av att nystartsjobben berättigar till arbetslöshetsersättning efter avslutad anställning, vilket exempelvis leder till att vissa kommuner väljer nystartsjobb framför instegsjobb för att hålla kostnaderna för försörjningsstöd nere.

Stödets konsekvenser för effektiv svenskinläring

Granskningen visar att de instegsjobb som skapats har höga tjänstgöringsgrader. Vid sidan om instegsjobbet ska den nyanlända även läsa sfi. En tänkbar konsekvens av att den anställda har åtaganden på mer än heltid är att sfi-studierna blir lidande. Som redan nämnt tränger nystartsjobb ibland undan instegsjobb. För nyanlända som varit i behov av ett instegsjobb men istället fått nystartsjobb kan det bli särskilt svårt att studera svenska. Med tanke på de långsiktiga fördelarna med att ha läst sfi kan detta negativt påverka den nyanländas utsikter till arbetsmarknadsetablering och till integration i samhället.

Förutsättningar för fler instegsjobb i framtiden

Utöver att nystartsjobben tränger undan instegsjobben finns en rad andra förklaringar till att instegsjobben inte blir fler. Granskningen indikerar att det bör finnas en potential för fler kvinnor att ta del av instegsjobben. Större arbetsgivare i såväl privat som offentlig sektor är inte lika känsliga för den ekonomiska stimulans som ett instegsjobb innebär och har därför hittills erbjudit få instegsjobb. Även regelverket begränsar antalet instegsjobb som skapas. Exempelvis visar Riksrevisionens enkät till arbetsgivare att stödets korta längd samt kraven på sfi och försäkringar hindrar arbetsgivare från att utnyttja stödet.

Riksrevisionen bedömer att om fler instegsjobb ska skapas är Arbetsförmedlingens arbete med att kontakta arbetsgivare av central betydelse. Myndigheten bör främst fokusera sitt arbete på att nå arbetsgivargrupper som hittills inte utnyttjat instegsjobb. Arbetsförmedlare uppger också att deras arbete med att kontakta arbetsgivare hindras av brist på tid och resurser, något som även påvisats i tidigare granskningar.

Rekommendationer

Till regeringen

- Utforma arbetsmarknadspolitiska insatser så att effektutvärderingar möjliggörs.
- Upprätthåll en skillnad i faktiskt subventionsgrad mellan stöden, exempelvis genom att ställa samma krav på förmåner och försäkringar på båda stöden och/eller genom en höjd taknivå för instegsjobben.
- Undvik att söka skapa fler instegsjobb genom generösare regler.
- Om regeringen önskar öka antalet instegsjobb krävs det enligt Riksrevisionens bedömning ett mer aktivt och riktat arbete hos Arbetsförmedlingen för att nå fler arbetsgivare. Ett sådant arbete kräver med största sannolikhet mer resurser.
- Ändra återrapporteringskraven för uppföljningen av instegsjobb och nystartsjobb så att den visar arbetsmarknadsresultatet efter avslutat stöd.
- Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att följa upp och utvärdera risker som är förknippade med att instegsjobb och nystartsjobb koncentreras till vissa yrken och branscher, och återför kunskapen till berörda arbetsförmedlare.
- Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att närmare undersöka flödena förknippade med insatskedjan instegsjobb–nystartsjobb och det vidare flödet till reguljära jobb, i syfte att undersöka vilka egenskaper i kedjan av åtgärder som är särskilt gynnsamma.
- Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att följa upp instegsjobbarnas sfi-studier under och efter avslutat instegsjobb.

Till Arbetsförmedlingen

- Inom ramen för befintligt uppdrag; undersök möjligheterna till att effektivisera arbetet med arbetsgivarkontakter.
- Gör inga undantag från sfi-kravet för att få till stånd fler instegsjobb. Förtydliga och förankra en samsyn i myndigheten kring vikten av svenskstudier och av parallella etableringsaktiviteter för nyanlända. Utveckla och förtydliga handläggarstödet till följd av detta.

Instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända

Instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända är två subventionerade anställningar som infördes under 2007. Båda stöden ges till nyanlända som är anmälda hos Arbetsförmedlingen och som inom de senaste 36 månaderna beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort på grund av flyktingskäl eller i egenskap av anhöriginvandrare från tredje land.

För instegsjobb får arbetsgivaren 80 procent av lönekostnaden återbetald, med ett takbelopp på 800 kronor per dag. Anställningen ska kombineras med att den nyanlända studerar svenska för invandrare (sfi). För nystartsjobb får arbetsgivaren en återbetalning (i form av en skattekreditering) med dubbla arbetsgivaravgiften för den anställda vilket för personer över 26 år motsvarar 48 procent av lönekostnaden. Nystartsjobben skiljer sig från instegsjobben på så sätt att de inte räknas som ett arbetsmarknadspolitiskt program, och till skillnad från instegsjobben ställs inga krav på att anställningen ska omfatta försäkringar och förmåner likvärdiga med kollektivavtal. Nystartsjobben berättigar dessutom till statlig arbetslöshetsersättning.

1 Introduktion

Målet för integrationspolitiken har justerats genom åren, men målet om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund har i stort sett varit oförändrat sedan 1997. Riksdagen har ställt sig bakom regeringens uttalande om att integrationspolitikens mål främst ska uppnås genom *generella insatser* som når hela befolkningen, oavsett födelse- eller etnisk bakgrund. Dessa ska vid behov kompletteras med *riktade insatser* för att stödja och underlätta nyanländas etablering under de första åren i Sverige.¹

Riksrevisionen har granskat två slags subventionerade anställningar som riktar sig till nyanlända² i Sverige: instegsjobb och nystartsjobb. *Instegsjobben* är tänkta att ge arbetsmarknadserfarenhet parallellt med nyanländas svenskstudier medan *nystartsjobbens* syfte är att underlätta vägen in på arbetsmarknaden för de nyanlända som av olika skäl står lite närmare arbetsmarknaden än dem som har instegsjobb. Granskningens inriktning har varit att bedöma effektiviteten hos dessa arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt att bedöma varför det bildas förhållandevis få instegsjobb.

1.1 Motiv för granskningen

För den svenska *samhällsekonomin* är det viktigt att så många som möjligt kommer i arbete, särskilt som demografiska prognoser för de närmaste årtiondena visar att relativt färre i arbetsför ålder ska försörja allt fler äldre. En snabb och effektiv arbetsmarknads-etablering av invandrare är därför en samhällsekonomisk angelägenhet. För den *enskilda invandraren* är det också centralt med en egen försörjning och därmed en ökad möjlighet att bli integrerad i det samhälle där man lever. Forskning visar också tydligt att föräldrars arbetsmarknads-etablering och integration minskar risken för att deras barn ska hamna i utanförskap. *Utrikes födda kvinnor* har länge haft lägre sysselsättning än andra grupper. Detta är en följd av att etablering och integration av denna grupp har fungerat sämre än för män.³

¹ Regeringens skrivelse 2008/09:24, bet. 2008/09: AU1, rskr. 2008/09:155.

² Enligt regelverken för instegsjobb och nystartsjobb räknas en person som nyanländ från tidpunkten för uppehållstillstånd och 36 månader framåt.

³ Se till exempel AKKA-utredningens slutbetänkande, SOU 2012:69.

För att snabba på och effektivisera nyanländas arbetsmarknadsetablering har regeringen de senaste två mandatperioderna genomfört ett antal genomgripande åtgärder. Två nya former av subventionerade anställningar, instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända, har introducerats och förmodas spela en viktig roll i detta sammanhang. Men man har inte gjort några grundliga utvärderingar av hur väl stöden fungerar för nyanlända.

Det har dock funnits indikationer på ett antal problem med stöden. Det är till exempel troligt att det finns en konflikt mellan målet att tidigt få arbete via subventionerade anställningar och målet att snabbt få tillräckliga svenskkunskaper.

Vidare har regeringens ambition om 4 000 personer i pågående instegsjobb i månaden inte infriats; det verkliga antalet har under senare år pendlat kring 2 500.⁴ Några faktorer som man tror har bidragit till att stödet inte fått den framgång regeringen räknat med är administrativt krångel, krav på att arbetsgivaren ska ha försäkringsskydd för de anställda och krav på att den anställda ska studera svenska för invandrare, sfi, parallellt med sitt arbete. Ytterligare ett skäl tros vara att arbetsgivare i stället för instegsjobb kan välja stödet nystartsjobb, som innebär en nästan lika stor subvention men som saknar krav på sfi och försäkringar och som därför upplevs som mindre krångligt.

År 2012 uppgick statens sammanlagda kostnad för instegsjobb till 339 miljoner kronor och kostnaden för nystartsjobben för nyanlända uppgick till 410 miljoner kronor.⁵

1.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att svara på frågan om huruvida instegs- och nystartsjobben medverkar till att förbättra nyanländas arbetsmarknadsetablering. Nyanländas resultat på arbetsmarknaden efter instegsjobb och nystartsjobb studeras och vi analyserar hur stöden samspelar för en förbättrad arbetsmarknadsetablering och svenskinläring. Eftersom regeringens förväntningar om 4 000 instegsjobb per år långt ifrån infriats, fokuserar granskningen främst på detta stöd.

⁴ Avser perioden januari 2010 till maj 2013.

⁵ E-post, Arbetsförmedlingen, 2013-05-21. Kostnadsuppgiften för instegsjobb (339 miljoner kronor) överensstämmer inte med den kostnadsuppgift som angavs i den arbetsmarknadspolitiska årsrapporten för 2012. Enligt Arbetsförmedlingen var uppgiften i årsrapporten ett tryckfel, se e-post, Arbetsförmedlingen, 2013-08-19.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

1. Leder instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända till förbättrad arbetsmarknadsanknytning?
2. Tränger nystartsjobb ut instegsjobb för nyanlända?
3. Varför skapas det inte fler instegsjobb?

Kunskapen om stödens sysselsättningseffekter på individnivå (programeffekter) för nyanlända har hittills varit mycket begränsad. Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen har i intervjuer talat om en tänkt naturlig kedja av integreringsaktiviteter: från praktik via instegsjobb och/eller nystartsjobb till målet om en osubventionerad anställning. Fyller stöden sin roll här och leder stöden till att deltagarna närmar sig den reguljära arbetsmarknaden?

De båda stöden riktar sig till olika målgrupper inom den övergripande gruppen av berättigade arbetslösa nyanlända. De möjliga nystartsjobbarna förmodas stå närmare den ordinarie arbetsmarknaden än de arbetslösa som bör komma ifråga för ett instegsjobb. Vi undersöker därför om stöden tillsammans ger arbetsgivarna tillräckliga drivkrafter för att använda stöden till respektive målgrupp eller om nystartsjobben i själva verket tränger undan en del instegsjobb, vilket det finns indikationer på. Vi studerar även om stöden, tillsammans, verkar för en effektiv svenskinläring för nyanlända.

Trots en hög subventionsnivå har arbetsgivarnas efterfrågan på instegsjobb varit låg. Utöver att instegsjobben alltså möjligen trängs ut av nystartsjobben, finns ett antal hypoteser om ytterligare förklaringar till detta. En teori är att det helt enkelt inte finns fler kvalificerade nyanlända arbetssökande. Andra hypoteser betonar omfattande administration, krav på kostsamma försäkringar och inte minst kravet på att den anställda ska läsa sf parallellt med anställningen. Slutligen är det också möjligt att Arbetsförmedlingens arbete med att förmedla stödet inte är effektivt.

1.3 Avgränsningar

Utrikes födda möter idag särskilda svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Studier visar att positionen på arbetsmarknaden förbättras för den som vistats i Sverige en tid, men skillnader kvarstår ändå. Teoretiskt kan den lägre sysselsättningen för utrikes födda förklaras av faktorer hos individen (utbudssidan) och av faktorer hos de rekryterande arbetsgivarna (efterfrågesidan). Diskriminering anses också försvåra arbetsmarknads-etableringen för nyanlända. Instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända kan kompensera för den diskriminering som följer av arbetsgivarens osäkerhet om hur produktiv den anställda kan vara. Stöden i sig verkar dock

inte mot den typ av diskriminering som grundar sig i rent negativa attityder mot personer som invandrat. Denna typ av diskriminering är vidare en förklaring till varför vissa arbetsgivare inte är villiga att anställa nyanlända, vare sig med eller utan anställningsstöd. Det krävs särskilda metoder för att utreda diskriminering resultaten blir ofta osäkra; i den här granskningen har vi därför avgränsat oss från området. Vi riktar vi istället in oss på att undersöka arbetsmarknadsanknytningen med hänsyn till statistiskt mätbara faktorer såsom utbildningsbakgrund, ålder, kön med flera.

Det har länge funnits problem med sfi. Studieförmen har under granskningens gång varit föremål för en statlig utredning, Sfi-utredningen, i syfte att den ska kunna göras mer effektiv.⁶ Riksrevisionen har inte tagit ställning till eventuella brister med dagens sfi. Under granskningens gång har vi istället betraktat sfi som givet, det vill säga som det sätt som nyanlända ska tillägna sig det svenska språket på. Det krävs dessutom att man studerar sfi för att få ett inestegsjobb.

Att en nyanländ har fått *ett* jobb innebär inte nödvändigtvis att det är *rätt* jobb för individen. Utrikes födda är i betydligt högre utsträckning än inrikes födda överkvalificerade för de anställningar de har.⁷ Rätt jobb är dock minst lika viktigt som ett jobb när det gäller nyanländas arbetsmarknadsanpassning, både för individen och för samhällsekonomin.⁸ Inom ramen för den här granskningen har vi dock valt att inte närmare undersöka hur inestegsjobben och nystartsjobben verkar för att leda de nyanlända till ett jobb som motsvarar deras kompetens. Vi har emellertid med oss problematiken när vi analyserar riskerna med stöden.

Nystartsjobb är en subventionerad anställning. Subventionen ges till arbetsgivare som anställer en person som av olika orsaker stått utanför den svenska arbetsmarknaden. Det är främst långtidsarbetslösa och sjukskrivna som är aktuella, men anställningsformen riktar sig också till nyanlända. I den här granskningen har vi endast granskat nystartsjobb för nyanlända.

Många arbetsmarknadspolitiska insatser har olika slags utträngningseffekter. Vi granskar inte inestegsjobbets och nystartsjobbets effekter på andra arbetslösa eller på ordinarie anställningar på arbetsmarknaden.

Granskningen täcker perioden från stödets tillkomst, 2007, till och med 2012.

⁶ SOU 2013:76.

⁷ Se RiR (2011).

⁸ SOU 2008:58 tog upp risken med att ett kortsiktigt perspektiv kan leda till att nyanlända hamnar i en viss kategori jobb, där det för tillfället råder brist på arbetskraft (se s. 62). Även regeringen har framhållit vikten av ett långsiktigt perspektiv när det gäller etablering av nyanlända, även om arbeten med låga kvalifikationskrav kan vara en viktig fot in på arbetsmarknaden, se prop. 2009/10:60 s. 68.

1.4 Bedömningsgrunder

Riksdagens integrationspolitiska mål om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund ska i första hand uppnås med hjälp av generella insatser. Riktade insatser ska baseras på individuella behov och i första hand gälla dem som nyligen kommit till Sverige.⁹ Både instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända ingår i regeringens övergripande politik för att förstärka arbetslinjen, där arbete och egenförsörjning står i fokus för regeringens integrationspolitiska insatser.

Enligt riksdagen är två av syftena med riktade åtgärder för nyanlända att öka efterfrågan på utrikes födda på arbetsmarknaden och att stöden ska leda till en snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända.¹⁰ I lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program framgår att programmen syftar till att stärka den enskildas möjligheter att få eller behålla ett arbete.¹¹ Riksrevisionen har utifrån detta bedömt om stöden lett till ordinarie anställningar eller om de på annat sätt bidragit till att föra den anställda närmare arbetsmarknaden.

Långtidsutredningen 2011 framhåller vidare att det är viktigt att de åtgärder som riktas mot utrikes födda, som förstärkta förmedlingsinsatser och instegsjobb, kontinuerligt utvärderas.¹²

Riksdagen har fastställt att insatserna som erbjuds nyanlända ska vara effektiva och anpassade efter individens förutsättningar och behov.¹³ Vidare uppgav regeringen i budgetpropositionen för 2013 att nystartsjobben kommit att spela en allt större roll för nyanländas etablering, antingen som komplement till instegsjobb eller som ett alternativ efter avslutat instegsjobb.¹⁴ I ljuset av att nystartsjobben för nyanlända ökat stadigt sedan starten, kommer vi att bedöma om det föreligger väsentliga risker för att nystartsjobben tränger undan instegsjobben.

Enligt riksdagens arbetsmarknadsutskott är språket nyckeln till en lyckad arbetsmarknadsetablering. Utskottet menar dessutom att språket är en förutsättning för att personer som kommer till Sverige ska kunna ta del av och bli delaktiga i samhällslivet i stort.¹⁵ I granskningen ingår därför att bedöma

⁹ Regeringens skrivelse 2008/09:24, bet. 2008/09: AU1, rskr. 2008/09:155.

¹⁰ Prop. 2009/10:60, s. 25 och 68, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208.

¹¹ 1 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

¹² Bilaga 4 till LU2011 s. 351.

¹³ Prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, bet. 2012/13:AU1, s. 10 och 25, rskr. 2012/13:122, rskr. 2012/13:123.

¹⁴ Prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, s. 30.

¹⁵ Prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, bet. 2012/13:AU1, s. 29, rskr. 2012/13:122, rskr. 2012/13:123.

huruvida stöden ger förutsättningar för nyanlända att tillägna sig det svenska språket genom att läsa sfi.

1.5 Centrala begrepp

Med *nyanlända* avses i den här rapporten personer som haft sitt uppehållstillstånd eller uppehållskort i upp till 36 månader.

Rapporten refererar till ett antal olika grupper av nyanlända. För det första finns den grupp individer som uppfyller de formella kraven för att kunna få ett instegsjobb eller nystartsjobb. Denna grupp benämns *berättigade* i rapporten. För att vara berättigad till instegsjobb och nystartsjobb behöver den nyanlända vara inskriven vid Arbetsförmedlingen.

De berättigade kan delas in i två huvudsakliga delgrupper. I den första återfinns flyktingar och andra skyddsbehövande, samt deras anhöriga, vilka i denna rapport fortsättningsvis benämns *flyktingar*. Övriga nyanlända är främst övriga anhöriginvandrare, vilka fortsättningsvis benämns som *anhöriginvandrare*.¹⁶

Inom gruppen berättigade talar vi också om *målgrupper* för instegsjobb och för nystartsjobb. Dessa består av de delgrupper bland de berättigade som de två stöden riktar sig till. För instegsjobben är det nyanlända som studerar sfi. Nystartsjobben riktar sig till nyanlända som bedöms stå närmare arbetsmarknaden.

Den 1 december 2010 trädde den nya *etableringsreformen* i kraft för att påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Reformen innebar bland annat att Arbetsförmedlingen övertog det samordnande ansvaret för etableringsinsatserna från kommunerna. I berörda myndigheters *etableringsuppdrag* ingår bland annat att upprätta etableringsplaner, tillhandahålla sfi och ta ansvar för bostadsförsörjning.¹⁷ Se avsnitt 2.1 för mer om målgruppen och om Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag.

I rapporten används begreppen *reguljära jobb* och *osubventionerade jobb* synonymt. Med *arbetsmarknadspolitiska program* och *anställningsstöd* avses insatser som Arbetsförmedlingen tilldelar arbetssökande. Här ingår instegsjobben. Nystartsjobb är till skillnad från instegsjobben en rättighet för arbetsgivaren och utgör därför formellt sett inte en arbetsmarknadspolitisk

¹⁶ Se 5 c § förordning (1997:1275) om anställningsstöd och 3 b § förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

¹⁷ Förutom Arbetsförmedlingen har även kommunerna uppdrag avseende etablering av nyanlända. Det gäller bland annat bostadsförsörjning och sfi. Reformen innebar även att länsstyrelserna, Försäkringskassan och Migrationsverket fick förändrade eller nya ansvarsområden. Se prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU, rskr. 2009/10:208.

insats eller ett anställningsstöd.¹⁸ Trots detta benämner vi, för enkelhetens skull, både instegsjobb och nystartsjobb i rapporten som *stöd*. Personer som har haft arbete med dessa stöd benämns *stödjobbare*, *instegjobbare* och *nystartsjobbare*.

Med *ackvirering* menas att Arbetsförmedlingen kontaktar arbetsgivare utifrån en enskild arbetssökandes behov av lämpliga arbetsuppgifter, till skillnad från rekrytering som innebär att arbetsgivaren har uttryckt ett behov av arbetskraft.¹⁹ Enligt Arbetsförmedlingen är ackvirering ett särskilt lämpligt verktyg för sökande med bristande kontaktnät, vilket är fallet för många av de berättigade till instegsjobb och nystartsjobb.²⁰

I granskningen använder vi vidare begreppet *arbetsmarknadsanknytning*. Här avses en individs ställning på arbetsmarknaden; ju längre individen står ifrån den reguljära arbetsmarknaden desto sämre arbetsmarknadsanknytning har hon eller han. *Arbetsmarknads-etablering* avser i den här rapporten nyanländas inträde på den svenska arbetsmarknaden. I granskningen följs vidare *arbetsmarknadsutfallet*, även benämnt som *arbetsmarknadsresultatet*, upp för nyanlända arbetssökande i olika analyser. Med utfall avses till exempel osubventionerade heltidsanställningar, stödanställningar och (fortsatt) arbetslöshet.

När vi analyserar arbetsmarknadsutfall rör det sig vidare om *deskriptiv* statistik, till exempel andelen stödjobbare som har fått arbete. Sådan deskriptiv statistik säger dock inget om huruvida stödjobbarna har fått arbete *på grund av stödet*. Den sysselsättningsseffekt som är ett resultat av att individen har haft ett stöd benämns i rapporten som *programeffekt*. I kapitel 3 kommer vi att konstatera svårigheter med att isolera stödets rena programeffekter. De personliga egenskaper som bidrar till att vissa får ett instegsjobb eller nystartsjobb ger dem förmodligen också bättre förutsättningar än andra att lyckas på den ordinarie arbetsmarknaden. Denna så kallade *selektionseffekt* går inte att separera från programeffekten.

1.6 Metoder

Granskningens empiriska delar består, förutom sedvanliga dokumentstudier och intervjuer, av tre huvudsakliga komponenter. Dessa bidrar gemensamt till att besvara revisionsfrågorna.

¹⁸ Nystartsjobb räknas inte till anställningsstöden p.g.a. att det inte är Arbetsförmedlingen som anvisar och fattar beslut om insatsen. Finansieringen av subventionen ligger utanför Arbetsförmedlingens budget, se Arbetsförmedlingen (2013d).

¹⁹ Arbetsförmedlingen (2013e).

²⁰ Arbetsförmedlingen (2010).

För det första har vi satt samman ett statistiskt material med individdata för de nyanlända som var berättigade till instegsjobb (och nystartsjobb för nyanlända) perioden 2008–2012. Datamaterialet består av uppgifter från SCB och Arbetsförmedlingen och innefattar bakgrundsvariabler såsom kön, födelseland etc. samt individernas arbetslöshetshistorik och uppgifter om de instegsjobb och nystartsjobb som pågick under perioden 2008–2012. För att besvara revisionsfråga 1 har vi, utifrån vårt datamaterial, analyserat de arbetssökandes övergång till arbete med probitanalys och överlevnadsanalys. För övriga revisionsfrågor har det statistiska materialet främst analyserats med korstabeller. I rapporten kallas det statistiska underlaget för *datamaterialet* och en summerande beskrivning av ingående variabler och metoder med mera återfinns i bilaga A (elektronisk bilaga).

För det andra har vi gjort en enkätundersökning över telefon till arbetsgivare som haft instegsjobbare eller nystartsjobbare anställda och där anställningen avslutades under perioden november 2012 – januari 2013. Frågorna rör arbetsgivarnas erfarenhet av anställningarna och åsikter om stöden. Svarsfrekvensen ligger på 53 procent, vilket är enligt förväntan, eftersom det kan antas vara en svår målgrupp att nå. I bortfallsanalysen upptäcktes dock inga betydande skillnader i svars- och bortfallsgruppen avseende ett antal bakgrundvariabler, vilket indikerar att förekomsten av systematiska fel orsakade av bortfall är begränsad. I rapporten hänvisar vi till enkäterna som instegsenkäten respektive nystartsenkäten. Enkätfrågor, svarssammanställningar och en analys av statistikens tillförlitlighet framgår av bilaga B (elektronisk bilaga).

För det tredje har vi riktat en webbenkät till 999 slumpmässigt valda arbetsförmedlare som under 2012 handlagt minst ett instegs- eller nystartsjobb för nyanlända. I urvalet finns två undergrupper: dels de förmedlare som arbetar inom etableringsuppdraget och dels övriga arbetsförmedlare. Enkäten ställer frågor kring erfarenheterna av att arbeta med de två stöden. Här har vi fått en högre svarsfrekvens, 77 procent. Vid en analys av förekomsten av systematiska skillnader i svars- och bortfallsgruppen hade kvinnor svarat på enkäten i lägre grad än män. Dessutom var gruppen arbetsförmedlare som inte beslutat om instegsjobb under det senaste året förhållandevis stor bland dem som inte svarat på enkäten. Det kan bero på att dessa arbetsförmedlare inte borde ingått i urvalet (s.k. övertäckning). Denna enkät benämns förmedlarenkäten i rapporten. Enkätfrågor, svarssammanställningar och en analys av statistikens tillförlitlighet framgår av bilaga C (elektronisk bilaga).

För att svara på frågan om varför det bildas så få instegsjobb skulle man idealt vilja fråga ett representativt urval av Sveriges alla arbetsgivare. Detta har dock inte varit möjligt inom ramen för denna granskning, varför vi närmar oss denna fråga på ett mer explorativt sätt. För att undersöka skälen

till att instegsjobben inte når upp till den volym som regeringen angett i sina prognoser har vi intervjuat ett snöbollsurval²¹ av arbetsgivare inom den privata sektorn. Vi har också intervjuat representanter för organisationer som företräder både privata och offentliga arbetsgivare utvalda på samma sätt. Dessutom har vi intervjuat företrädare för kommuner som anställt nyanlända med instegsjobb eller nystartsjobb. Intervjuerna belyser exempelvis de grunder på vilka vissa arbetsgivare väljer bort att anställa med instegsjobb.

1.7 Disposition

I kapitel 2 ges en kortare bakgrund till området. Kapitel 3 presenterar resultatet av granskningen av arbetsmarknadsutfallet för stödens deltagare (revisionsfråga 1). Kapitel 4 handlar om huruvida nystartsjobben tränger undan instegsjobb, vilket är centralt för hela systemets effektivitet (revisionsfråga 2). I kapitel 5 diskuteras förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden och risker med olika slags instegsjobb och nystartsjobb. Kapitel 6 redovisar så vad granskningen kommit fram till i fråga om varför det inte skapas fler instegsjobb (revisionsfråga 3). Rapporten avslutas med ett kapitel med slutsatser och rekommendationer till regeringen och till Arbetsförmedlingen.

²¹ Ett snöbollsurval innebär att urvalet skapas successivt genom att en eller flera utvalda intervjupersoner förmedlar kontakt eller ger uppslag till ytterligare intervjuobjekt, se Teorell och Svensson (2007).

2 Bakgrund

Detta kapitel ger en kort beskrivning av instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända samt den integrationspolitiska kontext som stöden är en del av.

2.1 Etablerings- och integrationspolitik för nyanlända

2007 presenterade regeringen en ny inriktning för integrationspolitiken. Egen försörjning så snart som möjligt för utlandsfödda beskrivs som en nyckelfråga för att säkra välfärden.²² Denna inriktning på integrationspolitiken kan ses som en del i den arbetsmarknadspolitik som regeringen har fört sedan 2006 med utgångspunkten att stärka arbetslinjen, öka sysselsättningen och minska utanförskapet.²³

Ett viktigt inslag i regeringens politik sedan 2006 är att låta olika insatser i individens etablering och integration ske parallellt snarare än som tidigare sekventiellt. Sfi-studier kan bedrivas i olika studietakt, men kommunerna ska enligt skollagen (2010:800) erbjuda sfi-studier under minst 15 timmar per vecka.²⁴ Det finns därmed ett utrymme för individerna att kombinera sfi-studier med praktik eller arbete. I detta syfte skapades *instegsjobb* för nyanlända. Enligt regeringen ska instegsjobben stärka arbetsgivarnas drivkrafter att anställa utrikes födda och mottagarkommunernas drivkrafter att tidigt erbjuda effektiv undervisning i svenska för invandrare. För individen skapas drivkrafter att parallellt med sfi-studierna söka sig ut på arbetsmarknaden.²⁵

Syftet med *nystartsjobben* för nyanlända var också det i första hand att förbättra förutsättningarna för en snabbare etablering, men nystartsjobbets delmålgrupp (inom den övergripande gruppen arbetssökande nyanlända) är individer som av olika skäl – till exempel bättre språkkunskaper eller tidigare arbetslivserfarenhet – står närmare arbetsmarknaden än instegsjobbarna. Nystartsjobben (som alltså även omfattar långtidsarbetslösa och andra som varit frånvarande från arbetsmarknaden länge) tillkom vidare för att merparten

²² Dagens Nyheter (2007).

²³ Alliansen (2010).

²⁴ 22 kap. 6§ Skollagen (2010:800). Kommunen är skyldig att erbjuda sfi under minst 15 timmar per vecka i genomsnitt under en fyraveckorsperiod.

²⁵ Prop. 2006/07:100 s. 158 samt Regeringskansliet (2007).

tidigare anställningsstöd, enligt regeringen, inte lyckats att varaktigt bryta utanförskap och att regelverken var komplicerade och svåra att tillämpa på ett likformigt och rättssäkert sätt i alla delar av landet.²⁶

År 2010 införde regeringen den så kallade *etableringsreformen*. Den innebar bland annat att Arbetsförmedlingen fick ett övergripande och samordnade ansvar främst för flyktingar och andra skyddsbehövande, samt deras anhöriga.²⁷ Arbetsförmedlingens *etableringsuppdrag* går bland annat ut på att myndigheten tillsammans med den nyanlända utarbetar en individuell etableringsplan med olika insatser för en snabb och effektiv etablering. För övriga nyanlända, den betydligt större gruppen anhöriginvandrare, har Arbetsförmedlingen också ett särskilt ansvar att erbjuda insatser som främjar en snabb och effektiv arbetsmarknadsanknytning.²⁸ Instegsjobb och nystartsjobb är exempel på insatser som båda grupperna kan ta del av. Inom etableringsuppdraget är det främst Arbetsförmedlingen som ordnar insatser medan anhöriginvandrarna i stor utsträckning själva får söka jobb och i det sammanhanget diskutera eventuella anställningsstöd med arbetsgivare och arbetsförmedlare.²⁹

Utrikes födda kvinnor i Sverige har under en lång period haft en låg sysselsättningsgrad, både jämfört med inrikes födda och jämfört med utrikes födda män³⁰ och bör därför utgöra en viktig potentiell arbetskraftsreserv. Trots att deras behov av insatser och stöd för arbetsmarknadsanpassning många gånger kan vara större än utrikes födda mäns, visar utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen) att nyanlända kvinnor i lägre utsträckning än män får ta del av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som bedöms leda till störst effekter för deltagarna.³¹

²⁶ Prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, s. 78.

²⁷ Den anhöriga ska ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun, se 3 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Riksdagen har emellertid beslutat om en tillfällig utvidgning av målgruppen, se prop. 2012/13:26, bet. 2012/13:AU1, rskr. 2012/13:122, rskr. 2012/13:123. Regeringen har även lämnat förslag på en permanent utvidgning av målgruppen som innebär att den anhöriga ska ha ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Vidare föreslås att en nyanländ inte ska omfattas av etableringslagen om han eller hon ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländas ansökan om uppehållstillstånd. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2014, se prop. 2012/13:188.

²⁸ 6 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²⁹ Intervju, Arbetsförmedlingen, 2012-09-18.

³⁰ Se till exempel prop. 2011/12:1, Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, s. 14–18.

³¹ SOU 2012:69 s. 17–18 samt 183–187.

2.2 Berättigade till de båda stöden

Arbetslösa nyanlända invandrare som har haft uppehållstillstånd (eller uppehållskort) upp till tre år är berättigade till instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända. Dessa nyanlända kan delas in i två grupper. Den första gruppen benämns i den här rapporten kort som *flyktingar* (flyktingar och andra skyddsbehövande, samt deras anhöriga). Den andra gruppen är övriga anhöriginvandrare från tredje land. Invandrare och anhöriginvandrare från andra EES-länder tillhör till exempel inte gruppen berättigade.

Gruppens storlek och sammansättning har varierat sedan stöden infördes, bland annat på grund av att antalet flyktinginvandrare har varierat över tid. År 2011 fick 16 000 personer uppehållstillstånd av flyktingskäl, medan cirka 30 000 personer beviljades uppehållstillstånd som (övrig) anhörig. Det är dock endast cirka en av fyra arbetslösa anhöriginvandrare som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen under de första åren i Sverige. Det kan jämföras med flyktingarna där i princip alla som inte har ett arbete eller är föräldradediga deltar i etableringsinsatser.³²

Under 2012 var cirka 63 000 nyanlända inskrivna hos Arbetsförmedlingen.³³ Genomsnittsåldern låg på 33 år och det rådde en jämn könsfördelning med 50 procent män respektive kvinnor. Vidare omfattades en dryg fjärdedel, 27 procent, av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag.³⁴ Gruppens totala andel flyktingar är emellertid större eftersom det finns nyanlända flyktingar som fick uppehållstillstånd innan etableringsreformen infördes.³⁵ Kvinnor är något överrepresenterade bland anhöriginvandrarna där flertalet har sitt ursprung i Asien och Europa. Bland flyktinginvandrarna var något fler män och majoriteten av dessa kommer från Afghanistan och länder i Nordafrika.³⁶

³² Intervju, Arbetsförmedlingen, 2012-09-18 samt SOU 2012:9 s. 17. Nyanlända som studerar på gymnasieskola och högskola eller har en prestationsförmåga under 25 procent står utanför etableringsuppdraget.

³³ Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler. Enligt årsredovisning 2012 var 60 749 nyanlända inskrivna under 2012 (se Arbetsförmedlingen (2013a)). Skillnaderna i antalet nyanlända beror på att Riksrevisionen har definierat gruppen annorlunda än Arbetsförmedlingen: Riksrevisionen satte villkoret att individen någon gång under året skulle ha angivits som nyanländ i Arbetsförmedlingens datasystem. Uppgiften i Arbetsförmedlingens årsredovisning bygger på myndighetens månadsammansättningar. En person som skrivs in i slutet av en månad hinns inte med säkerhet få flaggan "nyanländ" i systemet innan månadsammansättningen. Det beror på en eftersläpning i systemen, se e-post, Arbetsförmedlingen, 2013-08-16.

³⁴ Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler.

³⁵ För berättigade individer som kom till Sverige före införandet av etableringsreformen (december 2010) har Riksrevisionen inte tillgång till uppgifter om skäl för uppehållstillstånd. För de som kom efter december 2010 har Riksrevisionen uppgift om vilka som omfattas av etableringsuppdraget, vilket per definition innebär att dessa individer är flyktingar och andra skyddsbehövande, samt deras anhöriga. Av de individer som utgjorde målgruppen under 2012 som kom efter december 2010 är andelen flyktingar cirka 45 procent.

³⁶ Här avses de i målgruppen 2012 som fick sitt uppehållstillstånd efter december 2010, det vill säga införandet av etableringsuppdraget.

2.3 Instesjobb

I detta avsnitt beskrivs de huvudsakliga reglerna för instesjobb. Därefter följer en kort beskrivning av den grupp nyanlända som hittills haft minst ett instesjobb. Slutligen beskrivs de instesjobb som skapats sedan stödet infördes.

2.3.1 Stödets utformning och regelverk

Instesjobb infördes den 2 juli 2007 och regleras i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. För att kvalificera sig till instesjobb ska den nyanlända ha fyllt 20 år, vara anmäld hos Arbetsförmedlingen och inom de senaste 36 månaderna ha beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort. Den arbetsgivare, privat eller offentlig, som anställer någon som uppfyller kriterierna lämnas stöd med 80 procent av lönekostnaden, dock högst 800 kronor per dag. För ett instesjobb kan arbetsgivaren också få ett handledningsbidrag på 50 kronor per dag under stödets första tre månader. Anställningen ska gå att kombinera med att den anställda studerar *sfi* och för en anvisning till stödet krävs att personen studerar eller har fått utfästelse att studera *sfi*. Stödet lämnas till arbetsgivare som kan intyga att anställningens lön och andra anställningsförmåner lämnas enligt kollektivavtal, eller är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen.³⁷ Det ställs också krav på försäkringskydd för arbetstagaren. Dessa villkor prövas i de enskilda fallen av Arbetsförmedlingen som sedan beslutar att bevilja eller avslå stödet.³⁸

Både subventionsgraden och högsta dagsbelopp har utökats vid ett par tillfällen. Syftet har varit att med ekonomiska drivkrafter öka arbetsgivarnas vilja att anställa instesjobbare.³⁹ Arbetsförmedlingen fattar beslut om stödet för sex månader i taget. Efter en anvisningsperiod får en ny anvisning göras om förutsättningarna för att bevilja instesjobb fortfarande är uppfyllda.

Stödet beviljas högst 24 månader för anställningar på halvtid eller mindre. För anställningar som omfattar mer än halvtid beviljades till och med januari 2013 instesjobb i högst sex månader; från och med februari 2013 finns möjlighet till högst 12 månader.⁴⁰

³⁷ 5c, 5e, 8, 18 a och 20 a §§ förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

³⁸ Arbetsförmedlingen (2013f), e-post, Arbetsförmedlingen, 2012-10-08 och intervju, Arbetsförmedlingen, 2012-08-17.

³⁹ Intervju, Arbetsmarknadsdepartementet, 2012-08-22.

⁴⁰ 17 b § förordning (1997:1275) om anställningsstöd samt Arbetsförmedlingen (2013f).

2.3.2 *Instegsjobben och instegsjobbarna*

Antalet nyanlända med instegsjobb per månad⁴¹ ökade relativt kontinuerligt i omfattning från stödets införande i juli 2007 fram till mitten av 2011 då det nådde en topp på drygt 3 000 deltagare. Därefter har antalet deltagare fluktuerat för att i slutet av maj 2013 ligga på drygt 2 700 deltagare.⁴² För 2012 var statens totala kostnad för instegsjobb 339 miljoner kronor och drygt 6 500 personer hade deltagit i instegsjobb under året.⁴³ Den genomsnittliga styckkostnaden per instegsjobb och månad var 13 000 kronor 2012.⁴⁴

Ett instegsjobb pågår i genomsnitt i knappt 7 månader.⁴⁵ Av de instegsjobb som pågick under 2012 låg den genomsnittliga tjänstgöringsgraden på 78 procent. Drygt hälften av instegsjobben var på heltid.⁴⁶

De flesta instegsjobb, omkring en tredjedel, återfinns i hotell- och restaurangbranschen. Handel står för 13 procent av instegsjobben. Inom offentlig förvaltning, främst kommuner, återfinns vidare 12 procent av dessa jobb, främst i form av tjänster inom vård och omsorg och servicearbeten. Drygt hälften av instegsjobben återfinns hos arbetsgivare med färre än 20 anställda.⁴⁷ Jämfört med arbetsmarknaden i stort är instegsjobbarna kraftigt underrepresenterade hos större arbetsgivare.⁴⁸

Kvinnor är underrepresenterade bland dem som får instegsjobb. År 2012 utgjorde kvinnorna hälften av gruppen berättigade till instegsjobb, men av dem som fick instegsjobb under året var endast 40 procent kvinnor.⁴⁹

⁴¹ Beräknat som antal arbetssökande kvarstående i instegsjobb i slutet på varje månad, se e-post, Arbetsförmedlingen, 2013-04-29.

⁴² E-post, Arbetsförmedlingen, 2013-06-04 och e-post, Arbetsförmedlingen, 2013-04-29.

⁴³ E-post, Arbetsförmedlingen, 2013-05-21 och Arbetsförmedlingen (2013d) s. 84. Kostnadsuppgiften för instegsjobb (339 miljoner kronor) överensstämmer inte med den kostnadsuppgift som angavs i den arbetsmarknadspolitiska årsrapporten för 2012. Enligt Arbetsförmedlingen var uppgiften i årsrapporten ett tryckfel, se e-post, Arbetsförmedlingen, 2013-08-19.

⁴⁴ Arbetsförmedlingen (2013d).

⁴⁵ Avser instegsjobb som påbörjades 2008, se e-post, Arbetsförmedlingen 2013-06-10 och e-post, Arbetsförmedlingen, 2013-10-28. Skälet till att vi undersökte påbörjade instegs- och nystartsjobb just 2008 var för att öka sannolikheten att samtliga anställningarna hade avslutats vid mättidpunkten 2011 (då ett nystartsjobb kan pågå upp till tre år).

⁴⁶ Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler.

⁴⁷ Avser pågående instegsjobb under 2012. Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler.

⁴⁸ Statskontoret (2011), s. 117.

⁴⁹ Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler.

2.4 Nystartsjobb för nyanlända

I detta avsnitt beskrivs reglerna för nystartsjobb för nyanlända. Därefter följer en beskrivning av gruppen som hittills haft minst ett nystartsjobb. Slutligen beskrivs själva nystartsjobben översiktligt.

2.4.1 Stödets utformning och regelverk

Nystartsjobb infördes den 1 januari 2007. Nystartsjobb är en ordinarie anställning men med en lönesubvention som utgår till en arbetsgivare som anställer en person som är skyddsbehövande eller anhöriginvandrare, eller familjemedlem till en EES-medborgare, och som inom de senaste tre åren har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort.⁵⁰ Arbetsgivaren får en ekonomisk kompensation för nystartsjobb som motsvarar två gånger de arbetsgivaravgifter och den allmänna löneavgift för den anställda som arbetsgivaren ska betala in (knapp 63 procent av bruttolönen för personer som fyllt 26 år vid årets ingång och drygt 31 procent av bruttolönen för personer som fyllt 20 år men inte 26 år vid årets ingång). Stödet lämnas i form av en kreditering på arbetsgivarens skattekonto.

För nyanlända lämnas stöd under tre år från tidpunkten för beslut om uppehållstillstånd eller uppehållskort.⁵¹ För nystartsjobb ska arbetsgivaren ge den anställda lön enligt eller likvärdigt med kollektivavtal i branschen. Till skillnad från instegsjobb ställs det dock inte krav på att anställningen ska omfatta förmåner och försäkringar som är likvärdiga med kollektivavtal. Ett sådant krav fanns tidigare för nystartsjobb men regeringen tog bort kravet 2009.⁵² Eftersom nystartsjobben är ordinarie anställningar berättigar de den anställda till statlig arbetslöshetsersättning (a-kassa) och förtur till arbete hos arbetsgivaren enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).⁵³

Nystartsjobben är, till skillnad från instegsjobben, en *rättighet* för arbetsgivaren, vilket innebär att arbetsgivaren alltid kan räkna med att få subventionen givet att villkoren är uppfyllda. Nystartsjobben räknas därför inte till de arbetsmarknadspolitiska programmen. Däremot ska Arbetsförmedlingen *kontrollera* att anställningen motsvarar de uppställda

⁵⁰ 3b § i förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb. Subventionen gäller även personer som länge stått utan arbete och vissa andra kategorier, se närmare 3, 3a och 3b §§ i förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

⁵¹ 10a, 12, 12a och 17 §§ förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb. Ungdomar (20–26 år) har sedan den 1 juli 2007 halverad arbetsgivaravgift jämfört med personer över 26 år, se prop. 2006/07:84, bet. 2006/07:510, rskr. 2006/07:157.

⁵² E-post, Arbetsmarknadsdepartementet, 2013-06-18.

⁵³ Personer som har nystartsjobb uppfyller arbetsvillkoret enligt 12 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och undantas inte från tillämpningen av LAS enligt 1 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

kraven och Arbetsförmedlingen fattar sedan beslut för den tid nystartsjobbet avses vara, dock längst för ett år i taget. Ett nystartsjobb kan pågå fram till den dag arbetstagaren passerar treårsgränsen och alltså inte längre räknas som nyanländ.⁵⁴

2.4.2 Nystartsjobben och nystartsjobbarna

Antalet nyanlända i nystartsjobb uppgick i maj 2013 till cirka 3 700.⁵⁵ För 2012 var statens totala kostnad för nystartsjobb för nyanlända 410 miljoner kronor och 8 500 nyanlända hade deltagit i nystartsjobb under året.⁵⁶ Den genomsnittliga kostnaden per (nyanländ) nystartsjobb och månad var 9 800 kronor 2012.⁵⁷

Ett nystartsjobb för nyanlända pågår i genomsnitt i 10 månader.⁵⁸ Av de nystartsjobb som pågick under 2012 låg den genomsnittliga tjänstgöringsgraden på 91 procent. Nära fyra av fem nystartsjobb var heltidsanställningar.⁵⁹

Liksom för instegsjobben återfinns de flesta nystartsjobb i små, privata företag. Omkring en tredjedel av nystartsjobben för nyanlända skapas inom hotell- och restaurangbranschen. Sedan följer två grupper om vardera 14 procent: arbeten inom handel och så kallade företagstjänster. Tjänster inom vård och omsorg står för en relativt liten andel (8 procent).⁶⁰

Kvinnor utgjorde drygt 30 procent av de nyanlända som fick nystartsjobb under 2012. Eftersom det är samma grupp nyanlända som är berättigade till både instegsjobb och nystartsjobb, innebär detta att kvinnor är ännu något mer underrepresenterade bland nystartsjobbarna. Nystartsjobbarna har något högre utbildningsnivå än instegsjobbarna⁶¹, vilket stämmer överens med Arbetsmarknadsdepartementets med fleras bedömning att nystartsjobbarna kan antas befinna sig närmare arbetsmarknaden än instegsjobbarna.

⁵⁴ Arbetsförmedlingen (2013c).

⁵⁵ E-post, Arbetsförmedlingen, 2013-06-04.

⁵⁶ E-post, Arbetsförmedlingen, 2013-05-21.

⁵⁷ E-post, Arbetsförmedlingen, 2013-08-28.

⁵⁸ Avser nystartsjobb som påbörjades 2008, se e-post, Arbetsförmedlingen, 2013-06-10 och e-post, Arbetsförmedlingen, 2013-10-28. Skälet till att vi undersökte påbörjade nystartsjobb just 2008 var för att öka sannolikheten att samtliga anställningarna hade avslutats vid mättdpunkten (ett nystartsjobb kan som sagt pågå upp till tre år).

⁵⁹ Avser pågående nystartsjobb 2012. Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler.

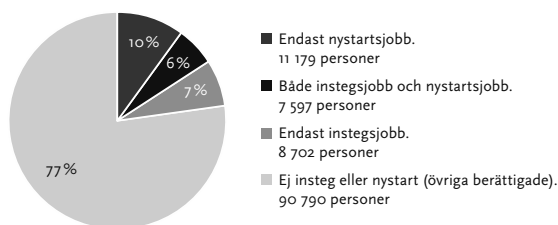
⁶⁰ Avser pågående nystartsjobb 2012. Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler.

⁶¹ Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler.

2.5 Instegsjobb leder ofta till nystartsjobb

Diagram 2.1 beskriver hur gruppen berättigade fördelas avseende instegsjobb och nystartsjobb.

Diagram 2.1. Berättigade till stöden 2008–2012, fördelade efter instegsjobb, nystartsjobb och båda stöden samt personer som inte haft instegs- eller nystartsjobb, procent.



Källa: Arbetsförmedlingen med bearbetning av SCB. Totalt antal berättigade är 118 268 personer.⁶²

Nära en fjärdedel av de berättigade tog under åren 2008–2012 del av instegsjobb eller nystartsjobb. Av dessa hade 6 procentenheter haft både ett instegsjobb och ett nystartsjobb. Totalt hade 13 procent (7 + 6) av alla berättigade haft (minst ett) instegsjobb och 16 procent (10 + 6) hade haft nystartsjobb.

Av de individer som både har haft instegsjobb och nystartsjobb hade 97 procent först instegsjobb och därefter nystartsjobb. Närmare hälften av instegsjobbarna under perioden 2008–2012 gick således vidare till ett nystartsjobb. Att det finns ett flöde från instegsjobb till nystartsjobb ligger i linje med regeringens intentioner där instegsjobb utgör ett första steg mot etablering på arbetsmarknaden.⁶³

Nära 30 procent av arbetsgivarna i Riksrevisionens enkät som anställt med instegsjobb uppgav att de senare hade erbjudit den anställda ett nystartsjobb (fråga 11, instegsenkäten). Detta tyder på att en relativt stor del av dem som har fått nystartsjobb efter instegsjobb har fått det hos samma arbetsgivare.

⁶² Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler. Vid införandet av instegsjobben tolkade man vid Arbetsförmedlingen förordningen felaktigt och stödet beviljades även för EU-medborgare, trots att dessa inte uppfyller kraven för stödet, se intervju, Arbetsförmedlingen, 2012-08-17. I Riksrevisionens datamaterial har dessa personer uteslutits. Det faktiska antalet instegsjobb under perioden 2008-2012 är således större än vad som anges här.

⁶³ I budgetpropositionen för 2013 anger regeringen att nystartsjobben kommit att spela en allt större roll för nyanländas etablering, antingen som komplement till instegsjobb eller som ett alternativ efter avslutat instegsjobb, se prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 14 s. 30. Se även intervju, Arbetsmarknadsdepartementet, 2013-06-12.

3 Leder instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända till förbättrad arbetsmarknadsanknytning?

Ambitionen i detta kapitel är att bedöma om instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända leder till en förbättrad arbetsmarknadsanknytning. Inledningsvis beskriver vi befintlig forskning kring arbetsmarknadseffekter av subventionerade anställningar i allmänhet. Därefter redogörs kort för varför vi med tillgängliga data inte kan isolera effekten som kommer av att ha haft ett instegsjobb eller nystartsjobb, stödets så kallade *programeffekt*. I kapitlet kommer vi dock att på andra sätt studera deltagarnas arbetsmarknadsutfall efter att ha tagit del av stöden. Vi redovisar även resultat från Riksrevisionens enkäter till arbetsgivare som har anställt med instegsjobb eller nystartsjobb. Avslutningsvis beskriver vi Arbetsförmedlingens uppföljning av stöden.

3.1 Möjligheten att utvärdera stödets arbetsmarknadseffekter

Arbetsmarknadspolitiska insatser som liknar ordinarie arbeten har generellt sett positiva programeffekter för de individer som tar del av insatserna, visar arbetsmarknadsforskningen.⁶⁴ Insatser som liknar ordinarie arbeten har dock större dödvikts- och substitutionseffekter än andra insatser. IFAU (2012) visar till exempel att tillgången till nystartsjobb gör att de arbetslösa lämnar arbetslöshet för arbete fortare än de annars skulle ha gjort, men också att hela 63 procent av nystartsjobben skulle ha kommit till stånd även utan subventionen. De arbetslösa som får subventionerade anställningar tränger även undan andra arbetslösa från att få arbete.⁶⁵ Eftersom både instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända ligger mycket nära ordinarie arbeten, kan vi förvänta oss liknande egenskaper även för dem.

⁶⁴ IFAU (2011a).

⁶⁵ Ibid. När olika former av anställningsstöd riktas till arbetslösa långt från den ordinarie arbetsmarknaden behöver dock undanträngningen inte vara ett så stort problem. Resonemanget går ut på att de undanträngda arbetslösa, som står närmare arbetsmarknaden, kommer att bidra till en ökad konkurrens om jobben, vilket i sin tur leder till en press nedåt på lönerna och därmed en indirekt sysselsättningseffekt som motverkar den direkta undanträngningen.

Möjligheten att utvärdera en arbetsmarknadspolitisk insats påverkas av hur insatsen tilldelas de arbetssökande. Nystartsjobb är som tidigare nämnts en rättighet för arbetsgivaren, vilket innebär att nystartsjobb inte tilldelas av Arbetsförmedlingen utan arbetsgivaren kan alltid räkna med att få subventionen givet att de formella villkoren är uppfyllda. På samma sätt som ordinarie anställningar kommer till skapas således även nystartsjobb. De nyanlända som får ett nystartsjobb är därför de som får en god kontakt med en arbetsgivare och lyckas få en anställning. Således spelar den nyanländas *personliga egenskaper och tillgångar* som exempelvis motivation, social kompetens och utbrett nätverk en betydelsefull roll för vem som får ett nystartsjobb. Även flertalet instegsjobb skapas på liknade sätt. En arbetsförmedlare ska visserligen även göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning av anställningen, men även här är det emellertid troligt att den arbetssökandes personliga egenskaper är avgörande för vem som får ett instegsjobb.

Det faktum att de arbetssökande nyanländas personliga egenskaper är så avgörande för om de ska få ta del av stöden innebär att det föreligger ett så kallat *selektionsproblem* vid utvärdering av stödets effekter. Problematiken ligger i att de personliga egenskaper som bidrar till att vissa får ett instegsjobb eller nystartsjobb förmodligen också ger dem bättre förutsättningar än andra att lyckas på den ordinarie arbetsmarknaden. Deras eventuella framgångar på arbetsmarknaden efter instegs- och nystartsjobb är därför *den sammanlagda effekten* av att ha haft ett instegsjobb eller nystartsjobb (programeffekten) och av gynnsamma personliga egenskaper och tillgångar som ökar jobbchanserna (selektionseffekten). För att skatta stödets programeffekt på sannolikheten att få arbete, skulle man behöva jämföra utfallet med det för en grupp andra nyanlända *med likartade egenskaper* (personliga och övriga såsom utbildningsnivå etcetera.) men som inte har haft instegs- eller nystartsjobb. Först då kan man statistiskt säkerställa om det är själva instegs- eller nystartsjobben, och inget annat, som lett till ökad sannolikhet för att få ett arbete.⁶⁶

Det går alltså inte att isolera och mäta stödets programeffekter. För att göra en samhällsekonomisk bedömning av stöden krävs det emellertid att man skatta stödets programeffekter. Utan kännedom om de verkliga programeffekterna av arbetsmarknadspolitiska insatser finns det en risk att offentliga medel satsas på stöd som *ser ut* att leda till ordinarie arbeten, men där det lyckade resultatet egentligen beror på stödtagarnas personliga egenskaper. Ett mer strategiskt införande av arbetsmarknadspolitiska insatser, där tilldelning av stöd exempelvis sker slumpvis i ett inledande skede, skulle skapa kontrollgrupper och möjliggöra utvärdering av insatsernas programeffekter.

⁶⁶ Institutet för framtidsstudier lämnade liknande rekommendationer efter en undersökning av effekter av deltagande i socialfondsfinansierade projekt i jämförelse med Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet, se Institutet för framtidsstudier (2013).

3.2 Statistisk analys av instegsjobben och nystartsjobben

De analyser som presenteras i följande avsnitt ska inte ses som mätningar av programeffekter utan utgör snarare en deskriptiv analys av vad som händer med nyanlända efter ett avslutat instegs- respektive nystartsjobb jämfört med andra nyanlända som inte tagit del av stöden trots att de varit berättigade till dem. Inledningsvis redogör vi för de *utgångspunkter* som gäller för analyserna. Därefter följer två slags statistiska analyser. Först undersöker vi om de som hade ett instegs- eller nystartsjobb 2009 har haft större sannolikhet att få ett arbete jämfört med gruppen som inte har haft instegs- eller nystartsjobb. För att skatta dessa sannolikheter och samtidigt ta hänsyn till individuella skillnader i ålder, kön, utbildning med mera, görs en så kallad *probitanalys*. Därpå beskrivs med hjälp av så kallade *överlevnadskurvor* hur arbetsmarknadsstatusen utvecklas för stödjobbarna och jämförelsegruppen (vissa får arbete medan andra blir kvar i subventionerad anställning, arbetslöshet eller försvinner från Arbetsförmedlingen av andra orsaker⁶⁷) under en uppföljningstid på tre år.

3.2.1 Utgångspunkter för analysen

Tre definitioner av lyckat arbetsmarknadsutfall

Vad som i en uppföljning ska betraktas som ett lyckat arbetsmarknadsutfall för en nyanländ är inte självklart. Även om en tillsvidareanställning på heltid vore att föredra så skulle man ändå kunna argumentera för att exempelvis ett halvårsvikariat på 75 procent också är ett lyckat utfall: den nyanlända har ju fått in en fot på den ordinarie arbetsmarknaden. Ett annat lyckat utfall skulle kunna vara att övergå till studier.

För enkelhetens skull har Riksrevisionen valt att använda begreppet (få ett, komma i) *arbete* för att beteckna ett lyckat arbetsmarknadsutfall för de studerade nyanlända. För att skilja ut hur nära arbetsmarknaden den nyanlända kommit använder vi huvudsakligen tre definitioner av arbete: *arbete 1–3*. *Arbete 1* utgör den snävaste definitionen av arbete; här räknas endast osubventionerade heltidsanställningar på den öppna arbetsmarknaden samt övergång till reguljär utbildning som lyckade arbetsmarknadsutfall. Många nyanlända står dock relativt långt från den ordinarie arbetsmarknaden. Därför omfattar *arbete 2* alla arbetsmarknadsutfall i *arbete 1* samt deltidsanställningar, timanställningar eller tillfälliga arbeten. På grund av att man kan betrakta de nyanländas väg mot arbete som en successiv process har vi också för instegsjobbarna låtit *arbete 3* innefatta alla utfall i *arbete 2* samt nystartsjobb. Tabell 3.1 är en sammanställning av de tre definitionerna.

⁶⁷ Detta registreras i Arbetsförmedlingens statistisk som avaktualiseringsorsak 5 (annan känd orsak), 6 (okänd orsak) eller 8 (avliden).

Tabell 3.1. Tre definitioner av lyckat arbetsmarknadsutfall.

Definition	Omfattar
Arbete 1	Osubventionerade heltidsanställningar på den öppna arbetsmarknaden Reguljär utbildning
Arbete 2	Arbete 1 + Deltidsanställningar Tidmanställningar Tillfälligt arbete
Arbete 3 (för analys av instegsjobb)	Arbete 2 + Nystartsjobb

Not 1: Definitionerna utgår från de avaktualiseringskoder och sökandekategorier som finns i Arbetsförmedlingens statistik, se bilaga A, Definitioner av arbete.

Not 2: I *arbete 3* ingår även utfallen lönebidragsanställning, trygghetsanställning samt offentligt skyddad anställning. Antalet personer som har gått till dessa anställningar är dock mycket få och påverkar inte analysernas resultat. Dessa anställningsformer berörs därför inte mer här, se bilaga A, Definitioner av arbete.

Undersökningens population och uppföljningsperiod

Undersökningens population utgörs av cirka 20 000 personer som någon gång under 2009 varit berättigade till instegs- och nystartsjobb för nyanlända. Analysen bygger på att vi delar in populationen i tre undergrupper: instegsjobbbara, nystartsjobbbara och övriga berättigade (jämförelsegruppen). *Instegsjobbbara* är individer som hade ett instegsjobb under 2009. *Nystartsjobbbara* är individer som hade ett nystartsjobb under 2009. Bland nystartsjobbarna finns det individer som före nystartsjobbet hade haft ett instegsjobb. Denna grupp är intressant eftersom de således genomgått den insatskedja som både regeringen och Arbetsförmedlingen framhållit i olika sammanhang. Vi studerar därför dessa individer i en särskild analys. Slutligen har vi *jämförelsegruppen* som stödjobbarnas resultat bedöms utifrån. Vid analys av *arbete 1–2* (för både instegs- och nystartsjobb) utgörs den av alla övriga berättigade 2009 som varken haft instegsjobb eller nystartsjobb före, under eller efter 2009. Vid analysen av *arbete 3* (för instegsjobb) har jämförelsegruppen utvidgats så att individerna även kan ha haft nystartsjobb under och efter 2009.⁶⁸ Se bilaga A, avsnitt Uppföljningsperiod och gruppering av data, för mer utförlig beskrivning av hur de olika grupperna är definierade.

Arbetsmarknadsstatusen för individerna i populationen har följts under perioden 2009–2012 utifrån uppgifter i Arbetsförmedlingens statistik (Datalagret). Dessa uppgifter har i Riksrevisionens undersökning kompletterats

⁶⁸ Eftersom de som har haft instegsjobb 2009 kan hinna få ett nystartsjobb under 2009 tilläts även jämförelsegruppen ha haft nystartsjobb under 2009.

med andra individuppgifter från SCB.⁶⁹ Detta slutliga dataset är beskrivet i kapitel 1 som Riksrevisionens datamaterial.

I tabell 3.2 redovisas de andelar av olika grupper berättigade 2009 som övergått till arbete enligt de tre definitionerna. Som förväntat ökar andelen i arbete för samtliga grupper när definitionen av arbete utökas. En större andel nystartsjobbare än instegsjobbare har fått *arbete 1-2* och skillnaderna är signifikanta. När det gäller *arbete 1* har det inte gått bättre för instegsjobbarna än för jämförelsegruppen: i båda grupperna gick 56 procent till reguljärt arbete eller utbildning. Om man istället ser till *arbete 2* har en något större andel av instegsjobbarna fått arbete (69 jämfört med 64 procent, skillnaden är signifikant). Bäst gick det för de nyanlända som först hade ett instegsjobb före ett nystartsjobb. Hela 86 procent gick till *arbete 2* under uppföljningsperioden vilket ska jämföras med 64 procent för gruppen som varken fått instegs- eller nystartsjobb.

Tabell 3.2. Andel som övergått till *arbete 1-3*, procent och antal.

Grupp	Definition av arbete			Antal
	Arbete 1	Arbete 2	Arbete 3	
Nystartsjobbare	66	80	–	2 359
– varav inget före	64	78	–	1 704
– varav instegsjobb före	71	86	–	655
Instegsjobbare	56	69	89	3 194
Jämförelsegrupp*	56	64	68	14 255/16 551*

Källa: Arbetsförmedlingen, SCB och egna beräkningar.

* Jämförelsegruppen är inte densamma för *arbete 3* som för *arbete 1-2*, se bilaga A, Uppföljningsperiod och gruppering av data.

För personer som haft instegsjobb 2009 har vi i *arbete 3* räknat in senare nystartsjobb som lyckade arbetsmarknadsutfall. För dessa kan vi konstatera att en betydligt större andel av instegsjobbarna har kommit i arbete jämfört med de individer i populationen som inte hade ett instegsjobb 2009. Nära nio av tio av instegsjobbarna har gått till arbete (det vill säga reguljärt arbete inklusive nystartsjobb) jämfört med två tredjedelar bland jämförelsegruppen (skillnaden är signifikant).

Förväntat resultat

Något vi bör ha med oss till vår fortsatta statistiska analys är att vi förväntar oss att sannolikheten att få ett arbete ökar ju mer definitionen av arbete utvidgas,

⁶⁹ För beskrivning av variabler och studerad period, se bilaga A, avsnitt Beskrivning av data och variabler samt Uppföljningsperiod och gruppering av data.

både för stödjobbarna och för jämförelsegruppen. Vi förväntar oss emellertid ett *bättre* arbetsmarknadsresultat för stödjobbarna för alla definitioner av arbete, både på grund av programeffekter (stöden liknar riktiga jobb och bör därför ge positiva programeffekter) och på grund av positiva selektionseffekter (de personliga egenskaper och tillgångar som bidrar till att vissa får ett instegsjobb eller nystartsjobb ger dem troligtvis också bättre förutsättningar än andra att lyckas på den ordinarie arbetsmarknaden).

3.2.2 Skattad sannolikhet att få arbete

I detta avsnitt presenteras sannolikhetsskattningar gjorda med så kallad probitanalys. Probitanalyserna svarar på frågan om en individ som har haft instegs- respektive nystartsjobb under 2009 har signifikant högre (eller lägre) sannolikhet att någon gång under utvärderingsperioden få ett arbete jämfört med en individ som inte haft instegs- eller nystartsjobb. Den skattade skillnaden i sannolikhet för att få arbete kallas för marginaleffekt. En skattad marginaleffekt tolkas som det antal procentenheter som sannolikheten att få arbete ökar (eller minskar) om en person har haft instegs- respektive nystartsjobb jämfört med om personen inte har haft något stöd. Exempelvis tolkas den skattade marginaleffekten på 17,9 av instegsjobb för *arbete 3* (se tabell 3.3), som att det är i genomsnitt cirka 18 procentenheters högre sannolikhet för en instegsjobbare att få ett *arbete 3* jämfört med en person som inte har haft instegsjobb.⁷⁰

Probitanalysen tar hänsyn till skillnader mellan stödjobbarna och jämförelsegruppen avseende bakgrundsvariabler som finns registrerade i datamaterialet såsom kön, ålder, utbildningsnivå etc. Det är egenskaper som vi vet påverkar sannolikheten att få ett arbete.⁷¹ Annorlunda uttryckt "rensar" probitanalysen bort inverkan av dessa faktorer på sannolikheten att få ett arbete. Det som återstår i den skattade marginaleffekten omfattar således *både* programeffekten av ett instegs- eller nystartsjobb *och* effekter av sådant vi saknar uppgift om i data, till exempel positiva personliga egenskaper hos dem som har haft instegsjobb och nystartsjobb (den tidigare nämnda selektionseffekten).

⁷⁰ Observera att jämförelsegruppen inte har haft instegs- eller nystartsjobb *före* 2009 men vid analys av *arbete 3* tilläts jämförelsegruppen ha haft nystartsjobb *under och efter* 2009 (eftersom de som har haft instegsjobb 2009 kan hinna få ett nystartsjobb under 2009 tilläts även jämförelsegruppen ha haft nystartsjobb under 2009), se bilaga A avsnitt Uppföljningsperiod och gruppering av data.

⁷¹ Riksrevisionen har i regressionerna kontrollerat för skillnader i: ålder, antal år i Sverige, kön, utbildningsbakgrund, grupperad information om födelse land, om individen är registrerad som förälder till ett barn mellan 0–6 år och om individen har ett arbetsrelaterat handikapp enligt Arbetsförmedlingens klassificering. Riksrevisionen har även kontrollerat för bostadskommun, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler.

Resultaten av en probitanalys av instegsjobb

I tabell 3,3 redovisas margineffekterna av att ha haft instegsjobb jämfört med att inte ha haft instegsjobb.

Tabell 3,3. Skillnad i genomsnittlig sannolikhet för dem som hade instegsjobb 2009 att få *arbete 1-3* fram till den 31 december 2012 jämfört med personer som varken haft instegs- eller nystartsjobb, procentenheter.

	Definition av arbete		
	Arbete 1	Arbete 2	Arbete 3
Instegsjobb	-6,7	-1,1	17,9

Fet stil = skillnaden är signifikant på 5-procentsnivån.

Not: För skattade margineffekter av övriga variabler se bilaga A, tabell A11.

Vi ser att margineffekten av att ha haft ett instegsjobb 2009 på sannolikheten att få ett *arbete 1* är signifikant negativ. Detta innebär att instegsjobbare i genomsnitt har en 7 procentenheters lägre sannolikhet att få ett *arbete 1* än jämförelsegruppen även när vi kontrollerar för andra faktorer. Studerar vi sannolikheten att få ett *arbete 2* är däremot margineffekten både liten och inte signifikant. Först när vi även tillåter att nystartsjobb räknas in som lyckat utfall (*arbete 3*) finns det positiva, signifikanta skillnader. Individer som under 2009 har haft instegsjobb har i genomsnitt 18 procentenheters större sannolikhet att få ett jobb enligt denna definition jämfört med gruppen som inte har haft instegsjobb. Det är värt att notera att de 18 procentenheter omfatta både den effekt som kommer av instegsjobbet (programeffekten) och effekten som kommer av att instegsjobbarna har personliga egenskaper som vi inte har kunnat mäta men som ökar deras chanser både till instegsjobb och till osubventionerat jobb (selektionseffekten).

Eftersom vi antar att selektionseffekten är positiv skulle således den negativa margineffekten för *arbete 1* kunna tolkas som en negativ programeffekt, det vill säga att ett instegsjobb minskar sannolikheten att få ett vanligt jobb under uppföljningsperioden. Den negativa margineffekten beror dock troligtvis inte på att instegsjobb är skadliga eller verkningslösa utan på att instegsjobbarna under stora delar av uppföljningsperioden är uppbundna, först i sitt instegsjobb och sedan ofta i ett nystartsjobb. De hinner helt enkelt inte få ett *arbete 1* eller *arbete 2* i större utsträckning under den studerade perioden, men om vi hade kunnat följa individerna ytterligare några år framåt är det troligt att en större andel hinner få ett osubventionerat arbete. Vi vet också att ett villkor för instegsjobb är att den anställde läser sfi. En rapport från IFAU⁷² bekräftar att sfi-deltagares ställning på arbetsmarknaden stärks över en relativt lång tid.

⁷² IFAU (2010).

Först efter 5 år var chansen större för sfi-studenterna att vara sysselsatta än för en jämförelsegrupp som inte påbörjade sfi. Sammantaget är det således rimligt att vi inte får positiva marginaleffekter i probitanalysen av instegsjobben för *arbete 1–2*.

Resultaten av probitanalys av nystartsjobb

I tabell 3.4 redovisas marginaleffekterna för två probitanalys av nystartsjobb. Vi har skattat marginaleffekten av att ha haft ett nystartsjobb 2009 med respektive utan ett föregående instegsjobb.

Tabell 3.4. Skillnad i genomsnittlig sannolikhet för dem som hade nystartsjobb 2009 att få *arbete 1–2* fram till den 31 december 2012 jämfört med personer som varken haft instegs- eller nystartsjobb, procentenheter.

	Definition av arbete	
	Arbete 1	Arbete 2
Nystartsjobb med föregående instegsjobb	6,3	15,1
Nystartsjobb utan föregående instegsjobb	2,0	7,7

Fet stil = signifikant på 5-procentsnivån.

Not: För skattade marginaleffekter av övriga variabler se bilaga A, tabell A12–13.

Vi ser att marginaleffekten av att ha haft nystartsjobb med föregående instegsjobb är signifikant positiv jämfört med att varken ha haft instegs- eller nystartsjobb. Dessa nystartsjobbare har i genomsnitt 6 procentenheters högre sannolikhet att få ett *arbete 1* än jämförelsegruppen. För *arbete 2* ligger marginaleffekten av att ha haft ett nystartsjobb 2009 med föregående instegsjobb på runt 15 procentenheter.

Den högre sannolikheten att få ett arbete i förhållande till jämförelsegruppen behöver dock inte bero på nystartsjobbet utan skulle kunna bero på att dessa individer tidigare har haft instegsjobb. Vi har därför skattat ytterligare en probitmodell där vi jämför dem som bara har haft nystartsjobb utan föregående instegsjobb med gruppen som varken haft instegs- eller nystartsjobb, se nedersta raden i tabell 3.4. Marginaleffekterna minskar nu betydligt från den tidigare analysen och för *arbete 1* är marginaleffekten inte ens signifikant. För *arbete 2* är marginaleffekten i princip halverad. Att ha haft ett instegsjobb före nystartsjobb bidrar således starkt till den positiva marginaleffekt vi ser i den första analysen. Resultatet tyder med andra ord på att det finns en skillnad i arbetsmarknadsutfall mellan de nystartsjobbare som bara har haft nystartsjobb och gruppen nystartsjobbare som tidigare har haft instegsjobb.

I tabell 3,5 har vi testat om denna skillnad är signifikant. Här har vi skattat margineffekten av att tidigare ha haft instegsjobb för alla som haft ett nystartsjobb 2009. Det vill säga: vi jämför dem som haft instegsjobb före sitt nystartsjobb med dem som inte haft det. Vi ser att margineffekten av att ha haft både instegs- och nystartsjobb är signifikant positiv för samtliga definitioner av arbete. De nystartsjobbare som tidigare har haft instegsjobb har i genomsnitt 5 procentenheters större sannolikhet att få ett *arbete 1* än den jämförelsegrupp som bara haft nystartsjobb.

Tabell 3.5. Skillnad i genomsnittlig sannolikhet för dem som hade nystartsjobb 2009 med föregående instegsjobb att få *arbete 1–2* fram till den 31 december 2012 jämfört med personer som bara hade nystartsjobb 2009, procentenheter.

	Definition av arbete	
	Arbete 1	Arbete 2
Nystartsjobb med föregående instegsjobb jämfört med gruppen som bara haft nystartsjobb	4,9	7,6

Fet stil = signifikant på 5-procentsnivån.

Not: För skattade margineffekter av övriga variabler se bilaga A, tabell A14.

För att förstå mekanismerna bakom de här resultaten skulle det behövas en fördjupad analys av gruppen som bara har haft nystartsjobb jämfört med gruppen som bara har haft instegsjobb. Analysen skulle behöva granska både stödjobbarnas egenskaper och den typ av tjänster/arbetsgivare som stödjobbarna har haft. Inom ramen för denna granskning har vi inte kunnat undersöka detta samband närmare rent statistiskt. I kapitel 5 följer emellertid en fördjupad analys av troliga orsaker till de resultat vi ser i probitanalyserna.

Vi kan dock inte se någon uppenbart skäl till varför gruppen som bara haft nystartsjobb skulle skilja ut sig i fråga om personliga egenskaper jämfört med gruppen som även haft instegsjobb (med andra ord ser vi ingen trolig selektionseffekt). Med tanke på hur stor andel av instegsjobbarna som går vidare till nystartsjobb bör det ses som positivt att denna kombination av insatser tycks gynna de arbetssökandes chanser på arbetsmarknaden.

3.2.3 Gruppernas övergång till arbete under uppföljningsperioden

De föregående statistiska analyserna av arbetsmarknadsutfall för olika grupper har utgått från ett *statiskt* angreppssätt; i avsnitt 3.2.1 redovisade vi hur stor andel i de olika grupperna som hade fått arbete under uppföljningsperioden men inte *när* de fick arbete. I probitanalysen skattade vi skillnader mellan de olika gruppernas sannolikhet att få ett arbete under uppföljningsperioden, men gav inget svar om någon grupp fick arbete tidigare än den andra. Vi har med andra ord inte studerat statistiken ur ett *dynamiskt* perspektiv, det vill säga hur utvecklingen ser ut över tid.

Ett sätt att beskriva gruppernas arbetsmarknadsdynamik är genom så kallade överlevnadskurvor. En överlevnadskurva visar tiden (uppföljningsperioden) på den horisontella axeln och gruppens (genomsnittliga) sannolikhet att ha fått ett arbete på den vertikala axeln.⁷³ Till exempel kan vi från kurvan utläsa att sannolikheten att ha fått ett arbete i slutet på 2012 för personer som hade instegsjobb 2009 är cirka 50 procent. Kurvorna beskriver således hur individerna i gruppen har övergått till arbete över tid. På grund av att de flesta instegs- och nystartsjobbares stödanställning pågick under 2009 studerar vi övergången till arbete från den 1 januari 2010. Individerna följs därefter fram till december 2012.⁷⁴ Observera att överlevnadskurvorna endast är en beskrivning av arbetsmarknadsutfall för de studerade grupperna och inte säger något om programeffekter eller andra effekter av stöden.

Diagram 3.1 visar överlevnadskurvor baserade på *arbete 1* för dem som hade fått instegsjobb (rosa linje), nystartsjobb (brun linje) och för jämförelsegruppen (svart linje). Kurvorna visar att de som haft instegsjobb 2009 hade lägre sannolikhet att ha fått *arbete 1* än jämförelsegruppen under hela uppföljningsperioden. Skillnaden mellan grupperna minskade dock mot slutet av perioden; både instegsjobbarna och jämförelsegruppen hade i december 2012 cirka 50 procent sannolikhet att ha fått ett *arbete 1*. För nystartsjobbarna (brun linje) ser övergången till arbete något annorlunda ut än för instegsjobbarna. I början av uppföljningsperioden har nystartsjobbarna färre övergångar till *arbete 1* än jämförelsegruppen. Men efter knappt två år

⁷³ En överlevnadskurva över arbetsmarknadsutfall har dock per definition sannolikheten att vara (fortsatt) arbetslös på y-axeln. Men för att kunna ge en mer intuitiv tolkning har vi här valt att invertera kurvorna och istället visa sannolikheten att ha fått ett arbete på y-axeln. Det bör även tilläggas att på grund av så kallad censurering visar y-axeln ej andelar i arbete utan just genomsnittlig sannolikhet för grupperna (för mer om metoden för att skatta överlevnadskurvor, se bilaga A, avsnitt Teknisk beskrivning av överlevnadskurvor och Kaplan-Meier-metoden).

⁷⁴ Detta innebär att de individer som fått arbete eller skrivits ut ur arbetsförmedlingen av annan orsak (censurering, se bilaga A, Teknisk beskrivning av överlevnadskurvor och Kaplan-Meier-metoden) redan under 2009 inte omfattas av analysen. Vi har valt att redovisa resultaten för överlevnadsanalyser med startdatum januari 2010 i rapporten då de stora inläsningseffekterna under 2009 gör tolkningen av överlevnadskurvor med startdatum januari 2009 svårbegriplig.

gäller det motsatta och nystartsjobbare har då högre sannolikhet att ha fått ett *arbete 1*. Skillnaden mellan grupperna är dock relativt liten vid slutet av den studerade perioden.

Diagram 3.1. Överlevnadskurvor. Övergång till *arbete 1*, för dem som hade instegsjobb 2009, för dem som hade nystartsjobb 2009 och för jämförelsegruppen som varken hade instegs- eller nystartsjobb, period 2010–2012.

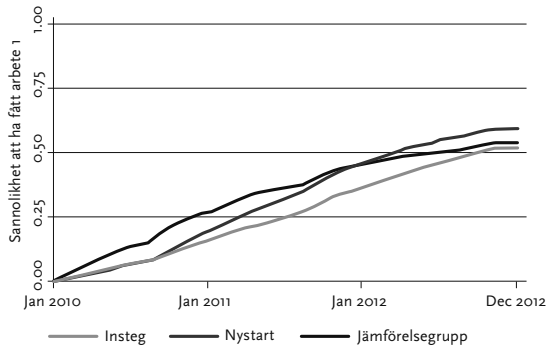
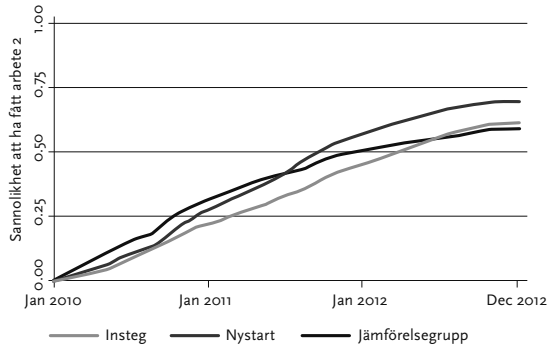


Diagram 3.2 visar övergångar till *arbete 2* för samma grupper. När timanställningar, deltidsanställningar och tillfälliga anställningar inkluderas kan vi konstatera ett förbättrat resultat för stödjobbarna i förhållande till jämförelsegruppen. I periodens början lämnar instegsjobbarna arbetslöshet i mindre utsträckning än jämförelsegruppen. Men efter cirka 2,5 år korsas kurvorna och därefter har instegsjobbare något högre sannolikhet att ha fått arbete än jämförelsegruppen. Nystartsjobbarna har dock högre sannolikhet att ha fått ett *arbete 2* än jämförelsegruppen redan efter 1,5 år och skillnaden mellan grupperna ökar fram till slutet av 2012.

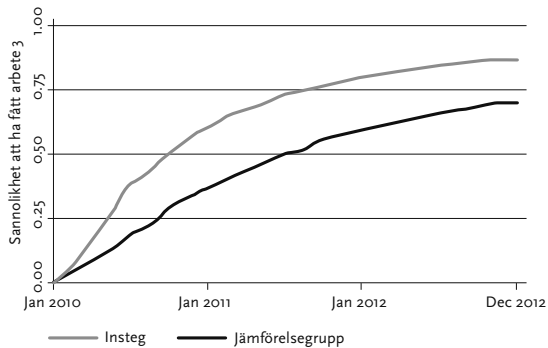
Diagram 3.2. Överlevnadskurvor. Övergång till *arbete 2*, för dem som hade instegsjobb 2009, för dem som hade nystartsjobb 2009 och för jämförelsegruppen som varken hade instegs- eller nystartsjobb, period 2010–2012.



Instegs- och nystartsjobbarnas relativt låga sannolikhet att ha fått *arbete 1* och *arbete 2* i början av uppföljningsperioden beror på en så kallad inläsningseffekt; det finns många instegs- och nystartsjobbare vars stödanställning fortfarande pågick under 2010 och 2011 och så länge som de har sitt instegs- eller nystartsjobb söker stödjobbarna inte osubventionerade arbeten. Nystartsjobbarna gick dock om jämförelsegruppen en bit in i uppföljningsperioden (då deras subventionerade anställningar började ta slut). För instegsjobbarna ser vi dock inte samma tydliga ökning i övergång till arbete i slutet av perioden. Detta kan förklaras av att vi sedan tidigare vet att en stor andel instegsjobbare senare fått ett nystartsjobb, vilket inte räknas som ett lyckat arbetsmarknadsutfall i *arbete 1–2*. I diagram 3,3 visar vi övergången till *arbete 3* där även nystartsjobb inkluderas som lyckat utfall. Grafen visar att instegsjobbarna hade en högre sannolikhet att ha fått ett *arbete 3* än jämförelsegruppen under hela uppföljningsperioden.⁷⁵

⁷⁵ Det kan tilläggas att det finns en inläsningseffekt även från instegsjobb till nystartsjobb, men den förekommer endast under 2009 (kurvorna korsas i början av 2010) varför den inte syns i diagram 3,3.

Diagram 3.3. Överlevnadskurvor. Övergång till *arbete 3*, för gruppen som hade instegsjobb 2009 och för jämförelsegruppen som inte har haft instegsjobb 2010–2012.⁷⁶



Överlevnadskurvorna illustrerar således det vi tidigare såg i probitanalysen: det finns inläsningseffekter för båda stöden och eftersom många instegsjobbare går över till nystartsjobb hinner dessa helt enkelt inte få ett *arbete 1* eller *arbete 2* i någon större utsträckning under den studerade perioden.

3.3 Arbetsgivarnas bedömning av stöden

I Riksrevisionens enkät till arbetsgivare som anställt med instegsjobb eller nystartsjobb fick dessa svara på hur de tyckte att anställningen hade fungerat. Arbetsgivarna är i stort positiva; en stor andel av arbetsgivarna, 79 procent av de som anställt med instegsjobb och 76 procent av de som anställt med nystartsjobb, angav att de var nöjda eller ganska nöjda med hur den anställda utförde arbetsuppgifterna (fråga 4a, instegs- respektive nystartsenkäten). När det gäller svarsalternativet nöjd, var dock andelen instegsarbetsgivare signifikant större än den för nystartsarbetsgivarna (50 jämfört med 35 procent).

En förhållandevis stor andel av arbetsgivarna var i förhållande till sina förväntningar dock missnöjda eller ganska missnöjda med den anställdas svenskkunskaper: 33 procent för instegsjobb och 27 procent för nystartsjobb (fråga 4b, instegs- respektive nystartsenkäten). Dessa arbetsgivare har således haft höga förväntningar i förhållande till stödjarnas faktiska språkkunskaper. Detta kan bero på att syftet med anställningsstöden inte

⁷⁶ För analys av *arbete 3* tilläts (som tidigare nämnts) jämförelsegruppen ha haft nystartsjobb under och efter 2009 eftersom instegsjobbarna tilläts ha haft det.

framgått, alternativt att subventionsnivåerna uppfattats som låga i förhållande till de nyanländas faktiska produktivitet.

Vidare tillfrågades arbetsgivarna om de trodde att de skulle ha anställt personen utan subventionen. Merparten av arbetsgivarna, 72 procent av dem som anställt instegsjobbare och 61 procent av dem som anställt nystartsjobbare, angav att man inte trodde att man skulle ha anställt personen utan lönesubventionen. 16 procent av arbetsgivarna som anställt med instegsjobb och 19 procent av arbetsgivarna som anställt med nystartsjobb trodde emellertid att man skulle ha anställt den arbetssökande även om den inte hade fått en lönesubvention (fråga 10, instegs- respektive nystartsenkäten).

Enkätsvaren ger således en bild av att stöden har icke försumbara dödviktseffekter. Vi har dock tidigare konstaterat att stöd som liknar reguljära arbeten har störst dödvikts- och substitutionseffekter (men även störst programeffekter). Resultaten bör vidare tolkas med viss försiktighet då det kan tänkas att vissa arbetsgivare, i syfte att få fortsatt tillgång till subventionerad arbetskraft, har angett att de inte skulle ha anställt personen utan subventionen även om de i själva verket skulle ha gjort det.

3.4 Arbetsförmedlingens uppföljning av stöden

I den årliga rapporten över de arbetsmarknadspolitiska programmen redovisar Arbetsförmedlingen uppföljning av instegsjobben och nystartsjobben.⁷⁷ Arbetsförmedlingen har valt att följa upp resultatet av instegs- och nystartsjobben utifrån följande kategorier: *arbete utan stöd*, *arbete med stöd*, *nystartsjobb*, *program med aktivitetsstöd* och *övriga avaktualiserade*.

Trots formuleringen i årsrapporten om att man redovisar uppföljning efter avslutad instegsjobb respektive nystartsjobb följer Arbetsförmedlingen upp arbetsmarknadsstatusen för stödjobbarna 90 respektive 180 dagar efter varje avslutad *beslutsperiod* om stöd.⁷⁸ Som beskrivs i kapitel 2 fattas beslut om instegsjobb för 6 månader i taget; för nystartsjobb fattas besluten årsvis. I genomsnitt pågår ett instegsjobb 200 dagar och nystartsjobben 298 dagar.⁷⁹ Ett instegsjobb kan pågå upp till 24 månader och ett nystartsjobb kan pågå upp till tre år. Detta innebär att en del av instegsjobbarna som i uppföljningen redovisas som att de har gått till arbete med stöd är instegsjobbare som fortfarande har ett instegsjobb och har kvar samma tjänst på den tidigare arbetsplatsen. Det är alltså bara en ny beslutsperiod som påbörjats. För

⁷⁷ Arbetsförmedlingen (2013d).

⁷⁸ E-post, 2013-08-27, Arbetsförmedlingen.

⁷⁹ E-post, 2013-06-10, Arbetsförmedlingen.

nystartsjobbarna redovisas motsvarande grupp som att de har gått till vad som kan tolkas som ett "nytt" nystartsjobb. Arbetsförmedlingens uppföljning av stöden svarar således inte på frågan vad som händer med de arbetssökande efter avslutad anställning med stöd.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen har gjort en statistisk analys av instegsjobben och nystartsjobben för nyanlända, där stödjobbarna har jämförts med gruppen som inte har haft instegs- eller nystartsjobb. De arbetssökande har studerats under en fyraårsperiod (2009–2012) med syftet att undersöka övergången till reguljärt arbete. Hänsyn har tagits till observerbara faktorer som kön, ålder, födelseland etc. Analysen visar att gruppen som hade nystartsjobb 2009 (utan föregående instegsjobb) hade en högre sannolikhet att få ett reguljärt arbete i förhållande till jämförelsegruppen. Skillnaden är signifikant för *arbete 2* där förutom heltidsanställningar och reguljär utbildning även deltids-, tim- och tillfälliga anställningar ingår.

Gruppen som hade instegsjobb 2009 hade däremot en *lägre* sannolikhet att få ett osubventionerat arbete i förhållande till jämförelsegruppen. Detta beror sannolikt på att en stor del av instegsjobbarna hade gått vidare till nystartsjobb och därför inte hann få ett osubventionerat arbete under den studerade perioden. I analysen av nystartsjobbarna ser vi att de nystartsjobbare som tidigare haft instegsjobb har högre sannolikhet att få ett reguljärt arbete. Det gäller både om man jämför med gruppen som inte haft något av stöden, och med gruppen som bara haft nystartsjobb.

Vi kan inte se någon uppenbar orsak till varför gruppen nystartsjobbare som tidigare haft instegsjobb skulle ha särskilda personliga fördelar framför gruppen som direkt gick till nystartsjobb. Det är därmed troligt att det är just instegsjobbet, alternativt kombinationen instegs- och nystartsjobb som har gett dessa individer signifikant bättre resultat än den andra gruppen. Med tanke på hur stor andel av instegsjobbarna som går vidare till nystartsjobb bör det ses som positivt att den statistiska analysen indikerar att denna kombination av insatser gynnar de arbetssökandes chanser på arbetsmarknaden.

Utifrån tillgängliga data går det inte att påvisa om den ökade sannolikheten som stödjobbarna har att få ett arbete i förhållande till jämförelsegruppen beror på instegs- respektive nystartsjobbet (programeffekten), eller om det beror på stödjobbarnas personliga egenskaper (selektionseffekten). Bristen på jämförelsegrupper innebär att stödets programeffekter i dagsläget inte går att beräkna. Ett mer strategiskt införande av arbetsmarknadspolitiska insatser, där till exempel tilldelning av stöd inledningsvis sker slumpvis, skulle dock

möjliggöra utvärdering av insatsernas programeffekter. Tidigare forskning visar emellertid att arbetsmarknadspolitiska insatser som liknar riktiga jobb, dit instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända bör räknas, har positiva programeffekter.

Majoriteten av instegs- och nystartsarbetsgivarna i Riksrevisionens enkät angav att de inte trodde att de skulle ha anställt personen utan lönesubventionen. Merparten av arbetsgivarna angav vidare att de var nöjda med hur den anställda utförde sina arbetsuppgifter. En relativ stor del av arbetsgivarna uppgav dock att man var missnöjd med stödjobbarnas språkkunskaper. Riksrevisionen konstaterar att dessa arbetsgivares höga förväntningar i förhållande till stödjobbarnas faktiska språkkunskaper kan bero på att syftet med anställningsstöden inte framgått, alternativt att subventionsnivåerna uppfattats som låga i förhållande till de nyanländas faktiska produktivitet.

Arbetsförmedlingens årliga uppföljning av stöden och återrapportering till regeringen kan förbättras. Nuvarande uppföljning svarar inte på frågan vad som händer med de arbetsökande efter *avslutad anställning* med stöd, då myndigheten följer upp stödjobbarna efter varje *beslut* om stöd.

4 Tränger nystartsjobben undan instegsjobb för nyanlända?

I detta kapitel försöker vi besvara revisionsfråga 2 som handlar om hur instegsjobben och nystartsjobben för nyanlända samspelar med varandra. I en situation där en nyanländ person som bäst skulle ha behövt ett instegsjobb i stället får och tar ett nystartsjobb säger vi att nystartsjobbet *trängt undan* ett instegsjobb. Instegsjobben riktar sig som vi tidigare beskrivit till nyanlända som läser sfi medan nystartsjobben riktar sig, i övrigt kravlöst, till berättigade nyanlända som söker och får ett. Det finns flera olika indikationer på att nystartsjobben i en väsentlig utsträckning tränger undan instegsjobb, vilka utvecklas i detta kapitel. Sammanfattningsvis kan andanträngningen bero på nystartsjobbets ovan nämnda kravlöshet i kombination med en relativt generös subvention av anställningskostnaden.

4.1 Skillnader mellan instegsjobben och nystartsjobben

Utifrån de två stödets olika syften är systematiska skillnader mellan nyanlända med nystartsjobb och nyanlända med instegsjobb att förvänta. För det första förväntar vi oss att instegsjobbarna ska läsa mer sfi, vilket de också gör enligt Riksrevisionens arbetsgivarenkäter, se vidare avsnitt 5.2. Övriga förväntade skillnader återfanns också i Riksrevisionens datamaterial, vilket delvis framgick av kapitel 2. Dessa skillnader upprepas för enkelhetens här.

En arbetssökandes *utbildning* kan ses som ett grovt mått på hur långt från arbetsmarknaden en individ står. Bland alla som haft ett nystarts- eller instegsjobb mellan 2008 och 2012 hade nystartsjobbarna i genomsnitt en högre utbildningsnivå. En dryg tredjedel av nystartsjobbarna hade högst förgymnasial utbildning⁸⁰ medan motsvarande andel bland instegsjobbarna var 43 procent. Nystartsjobbarna hade också i genomsnitt *haft uppehållstillstånd* längre än instegsjobbarna, vilket torde innebära att de hunnit lära sig mer svenska.⁸¹ Av de instegs- och nystartsjobb som pågick under 2012 låg den

⁸⁰ Definierat som högst 10 års skolgång.

⁸¹ Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler. Beräkningen avser alla nystarts- och instegsjobb för nyanlända mellan 2008 och 2012. För att fånga effekten av hur nära de sökande står arbetsmarknaden har vi jämfört individer som fått ett instegsjobb med individer som fått nystartsjobb utan att tidigare ha haft ett instegsjobb. Den observerade skillnaden skulle annars kunna vara det naturliga resultatet av att många nystartsjobbare haft ett instegsjobb tidigare.

genomsnittliga *tjänstgöringsgraden* för instegsjobb på 78 procent medan den för nystartsjobben var 91 procent. Nära fyra av fem nystartsjobb var heltidsanställningar medan endast drygt hälften av instegsjobben var på heltid. Den genomsnittliga *månadslönen*⁸² var också högre för nystartsjobben; 19 700 kronor jämfört med instegsjobbets 18 600 kronor.⁸³ Slutligen återfanns en dubbelt så stor andel av instegsjobben jämfört med nystartsjobben i *kommunernas arbetsmarknadsinsatser* för grupper som står långt från den ordinarie arbetsmarknaden.

Detta tecknar en sammantagen bild av att instegsjobben och nystartsjobben i genomsnitt används för olika målgrupper bland de nyanlända och att stöden därmed samverkar på ett bra sätt. Men trots genomsnittliga skillnader kan det ändå finnas en utbredd undanträngning där det bildas nystartsjobb som egentligen borde vara instegsjobb. 17 procent av arbetsförmedlarna i Riksrevisionens enkät⁸⁴ svarade att nystartsjobben tränger undan instegsjobb och att detta bidrar starkt eller delvis till att arbetsgivare inte anställer med instegsjobb i större utsträckning (fråga 3h, förmedlarenkäten). Knappt åtta procent av samtliga arbetsförmedlare (färre inom etableringen och fler utanför) uppgav att de i sin yrkesroll sett ett stort antal fall där nyanlända som enligt förmedlarens bedömning bäst behövt ett instegsjobb istället fått ett nystartsjobb (fråga 7, förmedlarenkäten). Nedan följer ett antal ekonomiska och icke-ekonomiska orsaker till att nystartsjobb ibland tränger undan instegsjobb.

4.2 Skillnad mellan stödets subventionsgrader – på papperet och i verkligheten⁸⁵

Subventionsgraden hos olika former av anställningsstöd för personer med funktionsnedsättningar ska kompensera arbetsgivaren för den anställdas nedsatta arbetsförmåga.⁸⁶ En sådan princip torde även vara tillämplig när det gäller instegsjobb och nystartsjobb. En instegsjobbare kan behöva handledning under anställningens tre första månader och ska dessutom studera sfi parallellt med anställningen. Utifrån detta skulle man förvänta sig

⁸² Omräknat till heltid.

⁸³ Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler. Avser samtliga nystarts- och instegsjobb för nyanlända som pågick under 2012.

⁸⁴ Frågan lydde: Enligt din erfarenhet, i vilken utsträckning förekommer att instegsjobb trängs ut av nystartsjobb och i vilken utsträckning bidrar det till att arbetsgivare inte anställer med instegsjobb i större utsträckning?

⁸⁵ För ett instegsjobb kan arbetsgivaren få ett handledningsbidrag på 50 kronor per dag under stödets första tre månader. För enkelhetens skull har vi bortsett från detta eftersom det endast marginellt påverkar beräknade subventionsgrader och inte påverkar de kvalitativa resonemangen. Beräkningar och exempel i detta avsnitt avser huvudsakligen personer över 26 år eftersom andra regler gäller för yngre personer.

⁸⁶ Se SOU 2012:31, s. 239.

att instegsjobben skulle ha en väsentligt högre subventionsgrad eftersom den anställda i genomsnitt har sämre språkkunskaper och är mindre tillgänglig för arbetsgivaren.

I det följande beskrivs i detalj hur stödets respektive subvention bestäms och hur takbeloppet och försäkringskravet för instegsjobben urholkar den faktiska subventionsnivån för instegsjobb. Detta ställs i relation till att subventionsnivån för nystartsjobb *alltid* är densamma, 48 procent av arbetsgivarens totala lönekostnader och att nystartsjobben inte medför något krav på försäkring av den anställde. För den som inte är intresserad av att studera matematiskt hur instegsjobbets försäkringskrav och takbelopp leder till en minskad skillnad i subventionsnivåerna mellan det två stöden följer en icke-teknisk sammanfattning i slutet av avsnittet. Kontentan är att nystartsjobb många gånger i praktiken kan verka mer förmånligt än instegsjobb, trots att subventionsgraden för instegsjobb "på papperet" är högre. Baserat på vårt datamaterial visar vi avslutningsvis att skillnaden i subventionsgrad mellan instegsjobb och nystartsjobb verkligen påverkar arbetsgivarnas val mellan stöden även i praktiken.

4.2.1 Stödets subventionsgrader "på papperet"

Subventionsgraden beräknas som det belopp arbetsgivaren får tillbaka i förhållande till den kostnad hon har för anställningen. Ekvation 1 beskriver detta.

Ekvation 1

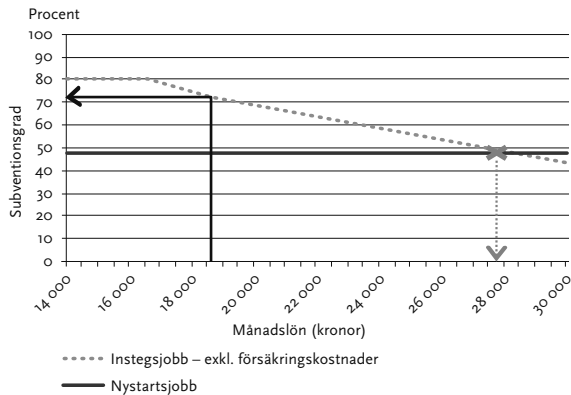
$$\text{Subventionsgrad} = \frac{\text{Bidraget från staten}}{\text{Bruttolön} + \text{arbetsgivaravgift}}$$

För ett nystartsjobb får arbetsgivaren en återbetalning på två gånger anställningens arbetsgivaravgift, vilket (enligt ekvation 1) medför en subventionsgrad på 48 procent av arbetsgivarens totala lönekostnad. För nystartsjobben finns det inget takbelopp för subventionen och det tillkommer inga ytterligare kostnader för arbetsgivaren att anställa med nystartsjobb. Subventionsgraden för nystartsjobb är således *alltid* 48 procent, oavsett lönenivå. Det finns heller inget försäkringskrav för nystartsjobben. Det är högst troligt att många privata arbetsgivare med få anställda saknar dessa försäkringar.⁸⁷ I det följande jämför vi därför instegsjobb med nystartsjobb utan försäkring.

⁸⁷ Enligt SOU 2012:92 saknar hälften av alla arbetsgivare med färre än 10 anställda kollektivavtal. På LO:s avtalsområden finns en möjlighet, men inte en skyldighet, att teckna FORA:s försäkringspaket som är likvärdigt med det som ingår i kollektivavtalen. För tjänstemän saknas denna möjlighet. Hur stor andel av arbetstagarna som saknar detta försäkringskydd är inte känt, s. 100–103.

För instegsjobben är återbetalningen till arbetsgivaren 80 procent av anställningens totala lönekostnad för månadslöner upp till 16 900 kronor. För högre löner får arbetsgivaren det maximala beloppet, 17 600 kronor i månaden. På grund av detta takbelopp blir instegsjobbets subventionsgrad lägre än 80 procent för högre lönenivåer. Månadslöner över 16 900 kronor är mycket vanliga. 2011 var exempelvis minimilönen för en okvalificerad arbetare över 19 år 18 216 kronor.⁸⁸ I figur 4.1 visas subventionsgraderna för nystartsjobb, den heldragna linjen, och för instegsjobb, den streckade linjen, för olika månadslöner.

Figur 4.1. Subventionsgrader för instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända.



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Av figur 4.1 framgår att för den genomsnittliga månadslönen för instegsjobben, 18 600 kronor⁸⁹, blir subventionsgraden 72 procent (svart pil i figuren). För en månadslön på runt 27 000 kronor är subventionsgraden för ett instegsjobb densamma som för ett nystartsjobb, 48 procent (markerat med ett kryss i figur 4.1), och för högre löner blir den till och med lägre än för ett nystartsjobb. Sammantaget innebär systemet att för ett stort spann av löner är skillnaden i stödets subventionsgrader betydligt mindre än förväntat. Kompensationen för sämre språkkunskaper och sfi-studier blir inte så stor för instegsjobben jämfört med ett nystartsjobb. Detta utgör en grogrund för att nystartsjobben ska tränga undan en viss andel instegsjobb.

⁸⁸ Konjunkturinstitutet (2012), s. 18.

⁸⁹ Ibid. Minimilönen 2011 för en okvalificerad arbetare som är minst 20 år är 18 216 kronor.

4.2.2 *Obligatoriska försäkringskostnader minskar den faktiska subventionsgraden ytterligare för instegsjobb*

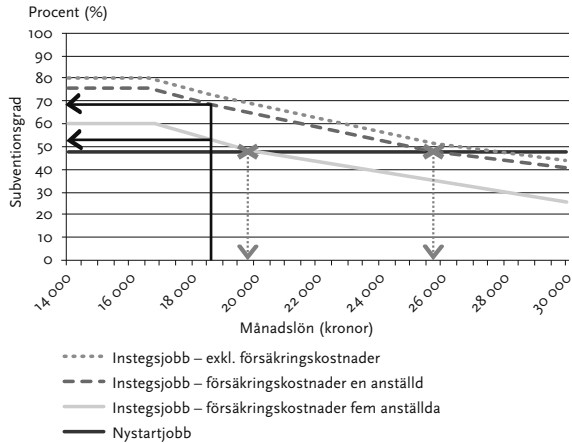
För instegsjobben, men inte för nystartsjobben, tillkommer en obligatorisk kostnad för förmåner och försäkringar likvärdiga med kollektivavtal. Den anställdas försäkringsskydd omfattar arbetsskadeförsäkring, grupplivförsäkring, tjänstepensionsförsäkring, tilläggsjukförsäkring och omställningsförsäkring. Arbetsgivarens kostnad för försäkringarna brukar uppgå till cirka 5 procent av bruttolönen. Detta blir alltså en obligatorisk kostnad för instegsjobbet för arbetsgivaren och när den räknas med blir instegsjobbets *faktiska* subventionsgrad lägre, se ekvation 2. En obligatorisk kostnad minskar täljaren i ekvation 2 och subventionsgraden blir lägre för en given månadslön.

Ekvation 2

$$\text{Faktisk subventionsgrad} = \frac{\text{Bidraget från staten} - \text{Obligatorisk försäkringskostnad}}{\text{Bruttolön} + \text{Arbetsgivaravgift}}$$

Figur 4.2 visar den faktiska subventionsgraden för instegsjobb (inklusive kostnaden av att försäkra en instegsjobbare) vid olika lönenivåer (kraftigare brun streckad linje). Nystartsjobbets subventionsgrad förblir 48 procent (brun heldragen linje). Av figuren framgår att den faktiska subventionsgraden för instegsjobbets genomsnittliga månadslön, 18 600 kronor, endast är 68 procent (övre svart pil i figuren). Den månadslön där de båda stöden ger samma subventionsnivå, 48 procent, ligger nu lägre, runt 26 000 kronor, när vi räknar med att arbetsgivaren måste försäkra instegsjobbaren, men inte nystartsjobbaren.

Figur 4.2. Faktisk subventionsgrad för instegsjobb med olika antal anställda samt för nystartsjobb.



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

4.2.3 Försäkra alla eller ingen

För arbetsgivare som överväger att anställa med instegsjobb men i utgångsläget saknar kollektivavtal eller motsvarande försäkringar, blir det dessutom en fråga om att försäkra *alla* anställda och inte bara instegsjobbaren. Av ekvation 2 framgår att den faktiska subventionsgraden för ett instegsjobb minskar ju fler anställda arbetsgivaren har (täljaren minskar när försäkringskostnaden ökar). I figur 4.2 visas den faktiska subventionsgraden för en arbetsgivare med fem anställda (inklusive instegsjobbaren) som den rosa heldragna linjen. Notera att den faktiska subventionsgraden för ett instegsjobb i detta fall är samma som för ett nystartsjobb redan för en månadslön på knappt 20 000 kronor. Försäkringskravet leder alltså till att instegsjobbets subvention i praktiken inte blir mycket större än nystartsjobbets. Risken för undanträngning förstärks till följd av detta ytterligare.

4.2.4 Summerande icke-teknisk version

Instegsjobbets subvention har ett takbelopp som leder till att mycket få instegsjobb med avtalsenliga löner i verkligheten når upp till en subventionsgrad på 80 procent. Skillnaden i ekonomisk ersättning mellan nystartsjobb och instegsjobb är i verkligheten betydligt mindre än vad man

skulle kunna tro genom att läsa information om stöden. Sammantaget leder detta till att nystartsjobb många gånger i praktiken är betydligt mer förmånliga än instegsjobb, trots att subventionsgraden för instegsjobb "på papperet" är högre. Detta gäller särskilt för arbetsgivare som av olika skäl i utgångsläget saknar försäkringar och förmåner motsvarande kollektivavtal; för dem blir nystartsjobb det enda möjliga alternativet. I nystartsenkäten fanns frågor om varför det blivit just ett nystartsjobb till de arbetsgivare som sade sig även känna till stödformen instegsjobb. Knappt åtta procent uppgav att de valt nystartsjobb för att det ställer lägre krav på försäkringar (fråga 8c, nystartsenkäten).

4.2.5 Skillnader i subventionsgrad mellan stöden påverkar många arbetsgivare

Hur mycket betyder då skillnader i stödets subventionsgrad för arbetsgivarens val av stödform i praktiken? Detta kan vara en svår fråga att besvara, men Riksrevisionen har identifierat en regeländring, en sänkt arbetsgivaravgift för personer under 26 år, som haft olika effekt på instegsjobbets och nystartsjobbets respektive subventionsgrad. Via Riksrevisionens datamaterial har vi kunnat studera hur regeländringen har styrt arbetsgivare val mellan instegsjobb och nystartsjobb för 25- respektive 26-åringar.

För att motverka ungdomsarbetslöshet utvidgades nedsättningen av arbetsgivaravgiften för ungdomar 2009 så att den totalt blev 15,49 procent av bruttolönen. Nedsättningen utvidgades till att gälla alla personer som vid årets ingång var högst 25 år.

Som vi tidigare sett bestäms *nystartsjobbets* subvention av just arbetsgivaravgiften. En sänkt arbetsgivaravgift för unga innebar alltså en sänkt subvention för unga nystartsjobbare. Regeländringen innebar därmed att det (för en och samma lönenivå) blev relativt *dyrare* för arbetsgivaren att anställa en nystartsjobbare under 26 år än att anställa en äldre person.⁹⁰

Till skillnad från nystartsjobb bestäms subventionsnivån för *instegsjobb* inte utifrån arbetsgivaravgiften utan utifrån anställningens lönekostnad (bruttolön plus arbetsgivaravgift). När arbetsgivaravgiften minskade, minskade arbetsgivarens lönekostnad för en ung person. För de flesta (högre) lönenivåer låg subventionen däremot kvar på takbeloppet.⁹¹ Det blev alltså *billigare*

⁹⁰ Regeringen ändrade från och med 2013 förordningen om nystartsjobb så att arbetsgivare till unga som varit arbetsökande i minst 12 månader får samma subvention som äldre. För unga kortare arbetslöshetsperioder kvarstår dock skillnaden, se 12 § andra stycket förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

⁹¹ För lägre lönenivåer minskade subventionen i och med nedsättningen av arbetsgivaravgiften. Procentuellt sett minskade subventionen i samma utsträckning som arbetsgivarens lönekostnad. I absoluta tal minskade dock subventionen i lägre utsträckning. Sammantaget blev effekten att det blev billigare att anställa en yngre person.

(i absoluta termer) för arbetsgivaren att anställa ungdomar med instegsjobb än att anställa någon över 25 år med instegsjobb.

Om stöden skulle ha samma subventionsgrad för 25-åringar som för 26-åringar, skulle vi förvänta oss att mixen mellan instegsjobb och nystartsjobb skulle vara ungefär lika för 25-åringar som för 26-åringar. Om exempelvis 45 procent av de 25-åriga stödjobbarna var nystartsjobb skulle vi förvänta oss att även ungefär 45 procent av de 26-åriga stödjobbarna skulle vara nystartsjobb.

Men eftersom det på grund av den differentierade arbetsgivaravgiften är dyrare att anställa en 25-årig nystartsjobb än en 26-årig nystartsjobb är det rimligt att förvänta sig att nystartsjobben ska vara relativt färre och instegsjobben relativt fler bland 25-åringarna jämfört med 26-åringarna. Att arbetsgivarna har påverkats av dessa skillnader i subventionsnivåer bekräftas också i Riksrevisionens datamaterial. Bland 25-åriga stödjobb var 45 procent anställda med instegsjobb. För 26-åringarna var motsvarande andel endast 37 procent.⁹² Skillnaden i ålderssammansättning visar tydligt att skillnader i subventionsgrad mellan stöden har en relativt stor betydelse för vilket stöd som väljs i enskilda fall.

4.3 Andra förklaringar till att nystartsjobb tränger undan instegsjobb

Arbetsförmedlingen har bedrivit aktiva informationskampanjer om nystartsjobben som förmodligen ökat arbetsgivares medvetenhet om stödet. En stor andel arbetsförmedlare (45 procent) anförde också att många arbetsgivare inte känner till att instegsjobb finns och att detta bidrar delvis eller starkt till att arbetsgivare inte anställer med instegsjobb i större utsträckning (fråga 3, förmedlarenkäten). Av Riksrevisionens enkäter till arbetsgivare framgick att mer än var tredje arbetsgivare som anställt en nyanländ med nystartsjobb inte visste om att anställningsstödet instegsjobb finns (fråga 6, nystartsenkäten). Som jämförelse kan nämnas att hela 83 procent av de arbetsgivare som anställt en instegsjobb kände till nystartsjobb för nyanlända (fråga 6, instegsenkäten). Det verkar inte alltför vågat att påstå att nystartsjobben är betydligt mer kända hos arbetsgivarna än instegsjobben, vilket kan leda till att nystartsjobben tränger undan instegsjobb.

Även i intervjuer har Riksrevisionen fått bekräftat att många aktörer, trots den lägre subventionen, ser ett antal fördelar med nystartsjobben jämfört med instegsjobben. Ett återkommande argument är att både arbetsförmedlare och

⁹² Uppgifterna gäller instegsjobb och nystartsjobb som pågick under 2012.

arbetsgivare anser att instegsjobben innebär mer krångel och administration.⁹³ Största skillnaden mellan stöden i detta avseende är att arbetsgivaren inför en anställning med ett instegsjobb ska lämna in ett dokument som beskriver vilka arbetsuppgifter som omfattas, en plan för handledning samt hur den anställda ska kombinera sfi med arbetet. Av de nystartsarbetsgivare som kände till instegsjobb var det drygt 16 procent som svarade att de valt nystartsjobb för att det var mindre krångligt att ansöka om (fråga 8b, nystartsenkäten). I Riksrevisionens enkäter till arbetsgivarna uppgav 50 procent av instegsarbetsgivarna och 46 procent av nystartsarbetsgivarna att stödet skulle bli bättre för dem om administrationen i samband med stödet var mindre betungande (fråga 12d, instegsenkäten, fråga 12d, nystartsenkäten). Skillnaden mellan andelarna är inte statistiskt signifikant.

Riksrevisionen har inom ramen för denna granskning inte haft möjlighet att undersöka vad instegsjobbarna och nystartsjobbarna själva har för erfarenheter, men det har framkommit att vissa kommuner⁹⁴ liksom många arbetsförmedlare (fråga 5f, förmedlarenkäten) anser att den anställda borde få rätt till statlig arbetslöshetsersättning, a-kassa, efter ett avslutat instegsjobb, vilket inte medges med dagens regelverk. Även detta skulle kunna bidra till att både förmedlare, kommunala arbetsgivare och de nyanlända själva föredrar ett nystartsjobb framför instegsjobb.

Slutligen anförde både arbetsgivare och arbetsförmedlare att kravet på att den anställda med instegsjobb ska delta i sfi hämmar många arbetsgivare då flertalet helst anställer på heltid. 28 procent av etableringsförmedlarna och 16 procent av övriga förmedlare⁹⁵, uppgav att sfi-kravet bidrar delvis eller bidrar starkt till att instegsjobb inte används mer (fråga 3d, förmedlarenkäten). När det gäller arbetsgivarna hade knappt 8 procent av de nystartsarbetsgivare som hade övervägt instegsjobb valt nystartsjobb för att man ville slippa sfi-kravet (fråga 8d, nystartsenkäten). Sfi-kravet knyter an till den övergripande frågan om språkets betydelse för invandrades integration och behandlas mer utförligt i avsnitt 5.2.

En utredning visar också att nystartsjobben tränger undan lönestöd som till sin konstruktion i stor utsträckning liknar instegsjobb. De gäller lönestöden till individer med nedsatt arbetsförmåga. Utredningens intervjuer med arbetsförmedlare visar att nystartsjobb ibland väljs före en anställning med lönebidrag, trots att nystartsjobbet inte alltid är det bästa för den enskilda.⁹⁶

⁹³ Intervju, Arbetsförmedlingen, 2012-06-14.

⁹⁴ Intervju, SKL, 2013-02-25 och intervju, kommun 1, 2012-06-04.

⁹⁵ Skillnaden är statistiskt signifikant.

⁹⁶ SOU 2012:31, s. 246.

Den enda skillnad mellan stöden som egentligen talar till nystartsjobbets nackdel för arbetsgivaren, förutom den något lägre subventionsgraden, är att nystartsjobben är "riktiga jobb" i så måtto att de omfattas av lagen om anställningsskydd (1982:80), LAS, vilket innebär att en nystartsjobbare har förtur till framtida anställningar. Om arbetsgivaren inte är riktigt nöjd med den anställda skulle detta kunna innebära problem vid nyrekrytering. I Riksrevisionens enkät till nystartsarbetsgivare uppgav drygt 13 procent att de var missnöjda eller ganska missnöjda med att nystartsjobbet omfattas av LAS (fråga 5f, nystartsenkäten). Drygt 38 procent menade att det skulle vara en förbättring för arbetsgivarna om nystartsjobben blev undantagna från LAS (fråga 12a, nystartsenkäten).

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen har i detta kapitel samlat olika slags evidens för att nystartsjobben tränger undan instegsjobb för nyanlända. Dessa är resultat från Riksrevisionens enkäter till arbetsförmedlare och arbetsgivare, från beräkningar av stödets faktiska subventionsgrader samt från resonemang om olika fördelar med nystartsjobben. Den exakta storleken på undanträngningen kan dock inte beräknas, men Riksrevisionen kan konstatera att nystartsjobben är så fördelaktiga jämfört med instegsjobben att undanträngning förekommer i en väsentlig utsträckning. Skillnaden i subventionsgrad är liten, dels på grund av maxbeloppet för instegsjobben och dels på grund av försäkringskravet med instegsjobb. Vidare finns inga ytterliga krav förknippade med nystartsjobben, vare sig när det gäller handledning eller att anpassa arbetstiden efter den anställdas studier.

5 Risker med instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända

I kapitel 3 analyserade vi arbetsmarknadsutfallet för instegsjobbare och nystartsjobbare på en aggregerad nivå. Aggregerade resultat utgörs således både av stödjobb som leder vidare till jobb och stödjobb som inte leder vidare till jobb. Väljer vi ett mer disaggregerat perspektiv visar det sig att olika typer av instegs- och nystartsjobb har bättre förutsättningar att leda vidare till ett osubventionerat arbete än andra. I det här kapitlet diskuterar vi därför riskerna med överrepresentation och överutnyttjande av stöden inom vissa yrken liksom risker för ineffektiv svenskinläring för vissa nystarts- och instegsjobb. Avslutningsvis återkopplar vi till resultat från kapitel 3 och beskriver möjliga förklaringar till varför de personer som haft både instegs- och nystartsjobb klarar sig bättre på arbetsmarknaden än de som bara har haft nystartsjobb.

5.1 Risker med överrepresentation och överutnyttjande av stöden i vissa yrken

De flesta instegs- och nystartsjobb återfinns som framgått av kapitel 2 inom mindre företag i den privata sektorn. Stöden är tydligt överrepresenterade inom hotell- och restaurangbranschen; 2011 var runt en tredjedel av alla instegs- och nystartsjobb inom denna bransch jämfört med att branschen samma år sysselsatte 3 procent av den totala arbetskraften.⁹⁷ Denna överrepresentation återspeglas i yrken med låga formella krav såsom köksbiträden samt hotell- och kontorsstädare.⁹⁸ Att stöden är så vanliga i dessa branscher kan delvis bero på att det handlar om tjänster som inte kräver formell utbildning utöver grundskola och att de ekonomiska marginalerna i delar av branscherna är små, varvid lönesubventioner i många fall kan vara mer intressanta för dessa arbetsgivare.⁹⁹

I Riksrevisionens tidigare granskning av anställningsstöd konstaterades att personer med anställningsstöd i lägre grad fick en ordinarie anställning efter avslutat stöd i de branscher där anställningsstöden var överrepresenterade

⁹⁷ Se Statskontoret (2011), s. 117.

⁹⁸ Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler.

⁹⁹ Intervju, Arbetsförmedlingen, 2013-06-03.

i förhållande till det totala antalet sysselsatta i respektive bransch.¹⁰⁰ Att en överrepresentation av anställningsstöd i enskilda branscher inte leder till osubventionerade jobb kan ha flera orsaker. Ett skäl kan vara att den stora andelen arbeten med subvention leder till en alltför hård konkurrens om de okvalificerade jobben inom branschen och svårigheter för stödjobbarna att senare få en osubventionerad anställning. En annan orsak kan vara att oseriösa arbetsgivare inom vissa branscher sätter i system att ta in arbetslösa från olika arbetsmarknadspolitiska program istället för att anställa ordinarie arbetskraft. Exempel på sådant överutnyttjande av arbetsmarknadspolitiska insatser har uppmärksammats vid flera tillfällen det senaste året och tagits upp i en interpellationsdebatt i riksdagen. Det senare gällde ett fall där en kafékedja under flera år systematiskt anställt (och senare friställt) en större del av personalstyrkan med olika subventionerade anställningar.¹⁰¹ I mars 2013 tillsatte regeringen en utredning för att kartlägga förekomsten av oegentligheter, överutnyttjande och andra felaktigheter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Utredningen ska vid behov föreslå åtgärder som kan förhindra dessa problem.¹⁰²

Slutligen finns det en annan typ av risk när det gäller den höga koncentrationen av instegsjobb i vissa branscher. Enligt Arbetsförmedlingen är det relativt vanligt att instegsjobbare använder det svenska språket i en liten utsträckning på arbetsplatsen. Det kan till exempel röra sig om jobb som diskare på restauranger eller städjobb där instegsjobbarna inte använder svenska i arbetet.¹⁰³ Det finns således en påtaglig risk för att många instegsjobb varken ger ökade språkfärdigheter eller möjlighet till ordinarie anställning.

5.2 Risker för ineffektiv svenskinläring

Goda svenskkunskaper är viktiga både för utrikes föddas arbetsmarknadsanpassning och för deras integration i samhället. Generellt sett blir det allt svårare att få ett arbete i Sverige idag utan slutförd gymnasieutbildning. Tillräckliga svenskkunskaper är, åtminstone i praktiken, nödvändiga för att studera på komvux på grund- eller gymnasienivå, även om det inte finns några formella krav för att studera inom vuxenutbildningen. Bland nyanlända med låg utbildning från hemlandet kan vuxenutbildning bli aktuell och för detta kräver kommunerna ofta godkända betyg från sfi på nivå D. När det gäller utrikes föddas arbetsmarknadsutfall i relation till språkstudier

¹⁰⁰ Se RiR (2006), s. 32.

¹⁰¹ Se interpellation 2012/13:371 och Aftonbladet blogg (2013).

¹⁰² Kommittédirektiv 2013:31. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2014.

¹⁰³ Intervju, Arbetsförmedlingen, 2012-08-17.

vet vi från svensk forskning¹⁰⁴ också att personer som påbörjat och avslutat sfi inledningsvis hade lägre sysselsättning och inkomst än personer som inte påbörjat, men att de tio år senare hade jämförbara inkomster och cirka fem procentenheter högre sysselsättning. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan sfi-deltagare och icke-deltagare var större bland kvinnor och bland lågutbildade; det är två delgrupper som historiskt sett har haft lägre sysselsättning, särskilt bland utrikes födda.

Den grundläggande idén med instegsjobben är att de ska pågå parallellt med den nyanländas svenskstudier. I praktiken finns emellertid ett tryck för tjänstgöringsgrader som kan vara svåröfrenliga med effektiv språkinläring. Vidare är en konsekvens av nystartsjobbets undanträngning av instegsjobben att den nyanländas svenskinläring riskerar att försenas eller försämrans. Om instegsjobbets och nystartsjobbets inverkan på svenskinläringen handlar nästa avsnitt.

5.2.1 *Språkundervisning parallellt med arbetsmarknadskontakt*

En rad rapporter och utredningar konstaterade 2006–2007 att nyanländas introduktion och etablering skulle kunna bli mer effektiv om språkinsatser, samhällsorientering och arbetsmarknadsinsatser såsom praktik och arbete genomfördes så fort som möjligt efter uppehållstillstånd och parallellt med varandra.¹⁰⁵ Därmed identifierades ett behov av fler möjligheter till insatser med arbetsmarknadsanknytning parallellt med sfi. I samband med instegsjobbets introduktion i juli 2007 anförde regeringen att arbetsmarknaden ska vara öppen även för dem som inte genomgått språkutbildning.¹⁰⁶ Syftet var att instegsjobben skulle ge Arbetsförmedlingen ytterligare ett redskap i arbetet för att påskynda etableringen på arbetsmarknaden parallellt med sfi-undervisningen för nyanlända.

Språkets betydelse för integrationen liksom fördelarna med parallella åtgärder är också tydliga grundidéer bakom etableringsreformen.¹⁰⁷ Sfi och samhällsorientering gjordes till obligatoriska delar i etableringsuppdraget och både individens och kommunernas drivkrafter till snabb arbetsmarknads-etablering stärktes.

¹⁰⁴ IFAU (2010).

¹⁰⁵ Se exempelvis Ds 2007:4, Integrationsverket (2006 och 2007), SNS (2006) samt SKL (2007).

¹⁰⁶ Prop. 2006/07:100, s. 31.

¹⁰⁷ Se prop. 2009/10:60 bet. 2009/10:AU, rskr. 2009/10:208.

5.2.2 *Kombinationen sfi och arbete i praktiken*

Det kan i praktiken finnas utmaningar med att kombinera sfi-studier med ett arbete. Nästan hälften (46 procent) av arbetsförmedlarna i Riksrevisionens förmedlarenkät, svarade att det ofta händer att arbetssökande som enligt förmedlarens bedömning skulle behöva läsa mer svenska avbryter studierna för arbete (fråga 6, förmedlarenkäten).

Givet att nystartsjobb i viss utsträckning tränger undan instegsjobb, finns det i dessa fall en påtaglig risk för att den nyanländas sfi-studier blir lidande. På kort sikt kan det medföra avbrott eller fördröjningar i svenskstudierna. På lite längre sikt är det därmed inte säkert att nystartsjobbet kommer att leda till bättre förutsättningar på den ordinarie arbetsmarknaden om inte den sökande har tillräckliga svenskkunskaper och tillräcklig utbildning.

När det gäller instegsjobben, som ju syftar till att möjliggöra sfi parallellt med ett arbete, finns också risker. Många arbetsgivare vill helst anställa på heltid. Om denna önskan får slå igenom i praktiken i form av instegsjobb med högre tjänstgöringsgrader kan det leda till att den sökande, för att få ett instegsjobb, minskar sina planerade sfi-studier, inte klarar av den överenskomna studietakten eller hoppar av sfi helt och hållet. I sådana fall förfelas grundsyftet med instegsjobben.

Vidare kan det i många små kommuner och kommuner i glesbygd finnas rent praktiska hinder för att kombinera ett arbete med sfi. I synnerhet kan det finnas begränsningar i hur flexibelt sfi-utbud kommunerna kan erbjuda med deltidskurser, kvällsundervisning etc. Även restider är vanligen längre i dessa områden.¹⁰⁸

Slutligen kan de kortsiktiga ekonomiska fördelarna med ett instegsjobb – och kanske förhoppningar om ett framtida fast jobb – för den nyanlända individen överväga det mer långsiktiga behovet av fullgjord sfi. Trots att arbetsmarknadserfarenheter ofta är värdefulla, ser vi alltså en risk för att vissa nystartsjobb och instegsjobb kan leda till att etableringen i själva verket försenas i de fall då språkstudierna blir alltför lidande till följd av anställningen.

Dokumenterade språkkunskaper bör också väsentligt förbättra möjligheterna att ta tillvara utrikes föddas övriga kompetens. I dagsläget är utrikes födda i högre grad än inrikes födda överkvalificerade för de anställningar de har. Det är därför av stor betydelse att nyanlända har incitament att läsa klart sfi, och att instegsjobb och nystartsjobb inte påverkar dessa incitament i negativ riktning.

¹⁰⁸ Intervju, Arbetsmarknadsdepartementet, 2013-06-12.

5.2.3 Omfattning av sfi-studier parallellt med instegsjobb och nystartsjobb

De formella sfi-kraven för instegsjobb

I förordningen (1997:1275) om anställningsstöd anges att instegsjobb är något som endast kan utgå för anställda som bedriver sfi-studier parallellt med anställningen¹⁰⁹. Samtidigt ska utgångspunkten för sfi enligt skollagen (2010:800) vara den enskildas behov och förutsättningar.¹¹⁰ I det interna beslutstöd man inom Arbetsförmedlingen tagit fram för handläggningen av instegsjobb, har detta tolkats på följande sätt:

"Instegsjobb är ett kombinationsprogram. För att bli anvisad instegsjobb ska programtid inkludera både anställning och studier i svenska inom skolformen Sfi. [...] Studierna ska enligt skollagen omfatta minst 15 tim/veckan. Den arbetssökande kan dock själv med sfi-skolan komma överens om annan studietakt. Finns en sådan, dokumenterad, överenskommelse kan vi godkänna den omfattningen av studierna."¹¹¹

Enligt förordningen kan undantag från studiekravet medges endast i de fall instegsjobbarna under ett pågående instegsjobb avslutat sfi på nivå D (från och med januari 2013 räcker det med avslutad sfi på nivå C). I dessa fall kan den anställda få fortsätta sitt instegsjobb perioden ut och dessutom få möjlighet till ännu en sexmånaders anvisning med instegsjobb.¹¹²

Omfattningen av sfi i praktiken

Hos Skolverket finns inga uppgifter om faktiska studietakter för sfi-studier. Inte heller Arbetsförmedlingen samlar in uppgifter om instegsjobbarnas sfi-studier. Inom etableringsuppdraget registrerar förmedlarna aktiviteter inom den nyanländas etableringsplan i ärendehanteringssystemet AIS. En etableringsplan omfattar aktiviteter om 40 timmar per vecka. För instegsjobbarna registreras anställningens omfattning i etableringsplanen. Om instegsjobbet är på heltid registreras därmed 40 timmar arbete och eventuella sfi-studier registreras därmed inte alls.¹¹³ För övriga instegsjobbarna registreras ingen uppgift om studietakt. Som tidigare nämnts ska arbetsförmedlaren *inför beslut* om instegsjobb kontrollera att instegsjobbarna är inskriven (eller åtminstone antagen) på sfi. Om studierna bedrivs på annan

¹⁰⁹ 5 c § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

¹¹⁰ 22 kap 2 § skollagen (2010:800).

¹¹¹ Arbetsförmedlingen (2013f).

¹¹² "Den enda gång det går att anvisa till instegsjobb utan att sökande studerar Sfi är när sökande blev klar med Sfi C under en tidigare anvisningsperiod med instegsjobb, under förutsättning att 24 månaders period inte är förbrukad", uttrycks det i handläggarstödet, se Arbetsförmedlingen (2013f).

¹¹³ E-post, Arbetsförmedlingen, 2013-11-13.

omfattning än den normala, vilket alltså angivits till 15 veckotimmar, ska förmedlaren kontrollera att det finns en dokumenterad överenskommelse mellan skolan och den nyanlända om annan studietakt. Det finns emellertid inga rutiner för att under eller efter instegsjobbet kontrollera att sfi-åtagandet fullgörs. Det har därmed inte varit möjligt i granskningen att studera sambandet mellan studietakt och studieresultat inom sfi och instegsjobb respektive nystartsjobb baserat på primärdata.

I enkäterna till tidigare arbetsgivare för instegsjobbare och nystartsjobbare ställdes därför frågor om omfattningen av den anställdas sfi-studier. Denna sorts andrahandsuppgifter är förstås behäftade med en större osäkerhet, särskilt när det gäller nystartsjobben där det inte finns något i stödets utformning som gör att arbetsgivaren behöver känna till den anställdas sfi-studier vid sidan av anställningen. I tabell 5.1 framgår svarsfördelningen.

Tabell 5.1. Arbetsgivarnas uppgift om instegsjobbarnas och nystartsjobbarnas sfi-studier parallellt med anställningen, procent inom respektive stöd.

<i>Hur många timmar per vecka i genomsnitt ägnade den anställda åt att följa undervisning i svenska för invandrare?</i>		
Svarsalternativ	Instegsjobb	Nystartsjobb
Deltog inte alls i sfi	3	19
Deltog mindre än 15 timmar/vecka*	27	14
Deltog 15 timmar/vecka*	15	10
Deltog mer än 15 timmar/vecka*	21	5
Vet ej	34	52
Totalt	100	100

Källa: Fråga 2, *instegsenkäten*, *nystartsenkäten*.

* Vid frågeformuleringen var en utgångspunkt de 15 veckotimmar som i Arbetsförmedlingens handläggarsöd anges som normal studietakt.

Av tabell 5.1 framgår att många arbetsgivare inte kände till om den anställda deltagit i sfi. Med tanke på att arbetsgivaren inför Arbetsförmedlingens beslut om instegsjobb ska lämna in en plan på hur arbetstiden ska förläggas i förhållande till sfi, är det något förvånande att så många som en tredjedel av instegarbetsgivarna inte kände till den anställdas sfi-studier. Det förefaller mer naturligt att drygt hälften av alla nystartsarbetsgivare inte kände till den anställdes sfi-studier. Enligt de nystartsarbetsgivare som hade lämnat en uppgift, var det hela sex av tio¹¹⁴ nystartsjobbare som läste sfi parallellt med anställningen. Bland dessa var det vanligaste en studietakt på mindre än 15 veckotimmar. Bland *instegsjobbarna* var det som väntat betydligt fler som hade

¹¹⁴ Av de 48 procent som inte svarade vet ej, var det 29 procentenheter som läste sfi i någon grad.

deltagit. Av de arbetsgivare som angav en uppgift var det hela 95 procent¹¹⁵ som svarade att den anställda deltagit i sfi i någon utsträckning. Även bland dessa var en studietakt på mindre än 15 veckotimmar det vanligaste; av tabell 5.1 framgår att lite mer än fyra av tio av alla instegsjobbare som läste sfi, läste på mindre än ordinarie studietakt.¹¹⁶

Tjänstgöringsgrad och studietakt

För att undersöka om det fanns ett samband mellan studietakt och tjänstgöringsgrad fördelades svaren från instegsarbetsgivarna utifrån anställningens tjänstgöringsgrad, se tabell 5.2. Tabellen bekräftar att de med 75 procent eller högre tjänstgöringsgrad läste mindre sfi än övriga. Skillnaden är statistiskt signifikant.¹¹⁷

Tabell 5.2. Arbetsgivarnas uppgift om instegsjobbarnas sfi-deltagande, procent och per tjänstgöringsgrad.

<i>Hur många timmar per vecka i genomsnitt ägnade den anställda åt att följa undervisning i svenska för invandrare?</i>		
Svarsalternativ	< 75 procent	75–100 procent
Deltog inte alls i sfi	2	4
Deltog mindre än 15 timmar/vecka	23	30
Deltog 15 timmar/vecka	20	9
Deltog mer än 15 timmar/vecka	28	13
Vet ej	26	43
Totalt	100	100

Källa: Fråga 2, instegsenkäten.

Som framgått ovan är det fullt möjligt att läsa sfi i lägre studietakt, till exempel på halvfart, och ändå vara berättigad till ett instegsjobb. För andra studietakter än normalkursernas 15 veckotimmar har Arbetsförmedlingen, enligt handläggarstödet, valt att kräva en dokumentation av en överenskommelse om annan studietakt mellan studenten och sfi-skolan innan de anvisar ett instegsjobb. Riksrevisionen har inte undersökt om och hur detta skett i praktiken.

¹¹⁵ $(27+15+21) / 66 = 94$ procent.

¹¹⁶ $27/63=43$. Vid frågeformuleringen var en utgångspunkt de 15 veckotimmar som i handläggarstödet angavs som normal studietakt. Senare har det framkommit att när sfi-undervisningen är förlagd till exempel till förmiddagar anges 20 veckotimmar som studietakt i etableringsplanen, vilket kan förklara den relativt höga svarsfrekvensen på alternativet mer än 15 timmar. Alternativet mindre än 15 timmar bör dock fortfarande återspegla deltidstudier.

¹¹⁷ Hypotesen att summan av svarsalternativen "deltog ej" och "<15 timmar" jämfört med summan av övriga svarsalternativ var högre för gruppen med 75 procentstjänstgöring eller mer kunde inte förkastas på 5-procentnivån. Samma analys och test genomfördes där fördelningen skedde kring 50 procentstjänstgöringsgrad. De kvalitativa resultaten blev desamma.

Enligt tabellen 5.1 var det 3 procent av arbetsgivarna som svarade att den anställda inte deltagit i sfi alls. Av de arbetsgivare som visste hur mycket sfi den anställda hade läst motsvarar detta knappt 5 procent. Under tiden för Riksrevisionens enkät kunde en instegsjobbare som avslutat sfi på nivå D under pågående instegsjobb få fortsätta anställningen perioden ut och även få en förnyad sexmånadersperiod. Det är svårt att bedöma hur många instegsjobbare som på detta sätt regelbundet varit befriade från sfi-kravet. Under 2012 var det 22 procent av alla nyanlända sfi-studenter som studerade på nivå D.¹¹⁸ Därför är det kanske inte helt orimligt att nära 5 procent av de instegarbetare som lämnade uppgift om sfi, hade haft anställda som inte deltagit alls i sfi.

Undantag från sfi-kravet för att ett instegsjobb ska bli av

Av arbetsförmedlarna inom etableringsuppdraget svarade 12 procent ja på frågan om det har hänt att de gjort undantag från sfi-kravet för att ett visst instegsjobb skulle bli av (fråga 8, förmedlarenkäten). Tre av tio etableringsförmedlare uppgav att de skulle kunna tänka sig att göra undantag från sfi-kravet för att ett visst instegsjobb ska bli av. Detta kan möjligen bero på en svårighet för Arbetsförmedlingen att få fram tillräckligt många instegsjobb för nyanlända inom etableringsuppdraget som skulle behöva ett, varvid handläggaren bedömer att studier i sfi får vänta. Samtidigt är det troligen denna grupp som bäst behöver svenskundervisning.

5.3 Troliga förklaringar till insatskedjans goda arbetsmarknadsresultat

I kapitel 3 såg vi att de nystartsjobbare som hade haft ett instegsjobb tidigare, hade en betydligt större sannolikhet att få osubventionerat arbete under uppföljningsperioden än dem som bara haft nystartsjobb. Vi kunde dock inte se någon uppenbar orsak till varför gruppen nystartsjobbare som först hade instegsjobb skulle ha särskilda personliga fördelar framför gruppen som gick direkt till nystartsjobb. Skillnaderna mellan gruppernas resultat kan dock förklaras av vad vi har diskuterat i detta kapitel. En möjlig förklaring till skillnaderna i gruppernas resultat skulle kunna vara att de arbetsgivare som efter avslutat instegsjobb anställer den nyanlända med ett nystartsjobb har haft längre tid på sig att lära känna personen, och att den arbetssökande har haft längre tid på sig att lära sig sina arbetsuppgifter. Det goda resultatet kan också bero på ett större långsiktigt engagemang från arbetsgivaren som initialt anpassat arbetstiden så att den anställda kan läsa sfi. Annerlunda

¹¹⁸ E-post, Skolverket, 2013-09-05.

uttryckt förefaller det troligt att fler oseriösa arbetsgivare skulle anställa en arbetssökande med nystartsjobb än med instegsjobb.

Den undanträngning vi tidigare beskrivit – det vill säga situationer där en nyanländ egentligen skulle behöva ett instegsjobb men får ett nystartsjobb – kan också kasta ljus över resultaten. De skillnader vi såg mellan nystartsjobbare med respektive utan tidigare instegsjobb skulle kunna bero på att det bland gruppen som direkt fick ett nystartsjobb sannolikt finns individer som skulle ha behövt studera mer sfi än vad ett nystartsjobb tillåter. Skillnaderna i arbetsmarknadsutfall mellan de två grupperna kan således även bero på skillnader i gruppernas språkkunskaper som inverkar på stödets effektivitet i enskilda fall.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen bedömer att det finns en risk för att den höga koncentrationen av instegs- och nystartsjobb inom hotell- och restaurangbranschen minskar dessa stödjobbares möjlighet att gå vidare till ett osubventionerat arbete efter avslutat stöd. Det finns även en risk för att oseriösa arbetsgivare sätter i system att ta in arbetslösa stödjobbare istället för att anställa ordinarie arbetskraft. Det finns vidare indikationer på att en stor andel av instegsjobbarna får anställningar där man pratar lite eller ingen svenska på arbetsplatsen, vilket försvårar vidare etablering på arbetsmarknaden.

Syftet med instegsjobben är att erbjuda den nyanlända en fruktbar arbetsmarknads erfarenhet *parallellt* med svenskstudier. Riksrevisionen konstaterar att det för instegsjobben i praktiken kan finnas ett tryck för högre tjänstgöringsgrader, möjligen både från arbetsgivare och nyanlända. Det finns en påtaglig risk för att höga tjänstgöringsgrader ökar risken för avhopp och förseningar i den nyanländas sfi-studier. Stödets syfte att nyanlända ska ta del av parallella aktiviteter förfelas därmed. Avhopp och förseningar i sfi innebär också att stödets samhällsekonomiska värde sjunker.

Nystartsjobbets undanträngning av instegsjobben, som vi påvisade i kapitel 4, innebär en påtaglig risk för att den nyanlända får svårt att kombinera sfi med sitt nystartsjobb. Det riskerar att leda till avhopp och förseningar inom sfi. Med tanke på betydelsen av utbildning och dokumenterade svenskkunskaper på den svenska arbetsmarknaden är det därmed inte säkert att de nystartsjobb som tränger undan instegsjobb medför några förbättrade arbetsmarknadsutsikter på längre sikt för nystartsjobbaren. Nystartsjobbarens etablering och integration kan därmed i själva verket försenas.

På grund av att instegsjobbarnas och nystartsjobbarnas sfi-studier inte registrerats eller följts upp är det emellertid inte möjligt att avgöra vidden av dessa risker och problem.

Vi kan inte se någon uppenbar orsak till varför gruppen nystartsjobbare som först hade instegsjobb skulle ha särskilda fördelar framför gruppen som gick direkt till nystartsjobb. En förklaring skulle kunna vara att många av dem som har haft både instegs- och nystartsjobb har blivit anställda hos samma arbetsgivare efter instegsjobbet. Därmed har de haft längre tid på sig att etablera kontakten med arbetsgivaren. Det är även troligt att dessa individer i större utsträckning har blivit anställda av seriösa arbetsgivare. Vidare har den här gruppen fått särskild tid avsatt att läsa sfi jämfört med gruppen som bara haft nystartsjobb och kan därför ha haft bättre förutsättningar att tillägna sig det svenska språket.

6 Varför skapas det inte fler inestegsjobb?

I förra kapitlet såg vi att nystartsjobbets undanträngning av inestegsjobben kan vara en förklaring till att inestegsjobben inte nått upp till de nivåer som regeringen uttryckt i sina prognoser. I detta kapitel presenterar vi ytterligare förklaringar till varför inestegsjobben inte blivit fler. En hypotes är att många av dem som är berättigade till stödet inte har de kvalifikationer som arbetsgivare efterfrågar. Arbetsgivare kan också av andra skäl välja bort inestegsjobben: för att de helt enkelt inte känner till stödet eller för att de inte anser dem tillräckligt attraktiva. Ett sätt att skapa fler inestegsjobb skulle kunna vara att Arbetsförmedlingen arbetar mer med att marknadsföra stödet och med arbetsgivarkontakter. I kapitlet beskrivs därför Arbetsförmedlingens uppsökande arbete gentemot arbetsgivare.

En rad frågor i Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare handlade om varför det bildas relativt få inestegsjobb och hur det skulle kunna bildas fler. När det gäller att förklara varför det bildats så få inestegsjobb fick förmedlarna först ta ställning till om en viss faktor förekommer och sedan om den i så fall bidrar (inte, delvis eller starkt) till att det inte bildas fler inestegsjobb. De summerade resultaten för svarsalternativen *bidrar delvis* och *bidrar starkt* presenteras i tabell 6.1. Enkätsvaren är uppdelade i två kategorier: arbetsförmedlare som arbetar med nyanlända genom etableringsuppdraget och övriga arbetsförmedlare.

Tabell 6.1. Förklaringar till att instegsjobben inte blir fler, procent och per förmedlarkategori.

I vilken utsträckning förekommer och bidrar följande till att det inte skapas fler instegsjobb?

Förekommer och bidrar delvis eller bidrar starkt till få instegsjobb	Etableringsförmedlare	Övriga förmedlare	Alla
Instegsjobb trängs i många fall ut av nystartsjobb	25	16	17
Arbetsgivare upplever att de berättigade till stödet ofta inte är tillräckligt kvalificerade	44	26	30
Arbetsgivare känner inte till att instegsjobb finns	53	42	45
Arbetsgivare anser det ofta som negativt att instegsjobb måste kombineras med sfi	28	16	19
Begränsningar i hur länge man kan ha instegsjobb upplevs som negativt av arbetsgivare	17	16	16
Arbetsgivare upplever kraven på förmåner och försäkringar som betungande	40	23	26
Arbetsgivare upplever administrationen som betungande	23	13	15
Nivån på subventionen upplevs som för låg av arbetsgivare	8	7	7

Källa: Fråga 3 a–g, förmedlarenkäten.

Tabellen visar att utifrån förmedlarnas perspektiv är arbetsgivares bristande kännedom om instegsjobb det största hindret följt av för få kvalificerade personer bland de berättigade samt försäkringskravet (som behandlades i kapitel 4).

6.1 Kvalifikationerna hos de berättigade

Det går inte att med tillgängliga data bedöma i vilken utsträckning det finns lämpliga instegsjobb bland de berättigade. Om vi tittar på formell utbildning kan vi konstatera att de som hittills fått ett instegsjobb i genomsnitt inte har högre utbildning än de som inte fått instegsjobb.¹¹⁹ Det har också skapats många instegsjobb för nyanlända med högst grundskoleutbildning, trots att gymnasiekompetens inte sällan är ett krav för att få ett arbete på den svenska arbetsmarknaden. Sett till utbildningsnivå skulle det därmed kunna finnas berättigade nyanlända som skulle kunna ta ett instegsjobb. Men ofta krävs mer och annan kompetens än formell utbildning, exempelvis goda språkkunskaper.

¹¹⁹ Avser pågående instegsjobb 2012. Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler.

I de allra flesta yrken krävs grundfärdigheter i svenska, inte minst för att kunna förstå instruktioner och för att säkerställa säkerheten på vissa arbetsplatser.¹²⁰ Begränsade svenskkunskaper hos nyanlända kan därför bidra till att arbetsgivare väljer bort att anställa med instegsjobb.

Tjänstemän vid Arbetsförmedlingens huvudkontor som Riksrevisionen intervjuat bedömer att det finns kvalificerade berättigade som skulle kunna ta ett instegsjobb om det bara erbjöds.¹²¹ Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare ger en mer delad bild. Ungefär 30 procent av förmedlarna uppgav att många berättigade till stödet inte är tillräckligt kvalificerade (se tabell 6.1) och att detta bidrar delvis eller starkt till att det inte bildas fler instegsjobb. Samtidigt svarade en lika stor andel att de *inte* tror att bristande kvalifikationer bidrar till att instegsjobben inte är fler (fråga 3, förmedlarenkäten). Signifikant fler handläggare inom etableringsuppdraget ansåg att kompetensen hos de nyanlända är ett problem, vilket kan förklaras av att de nyanlända inom etableringen i genomsnitt har sämre förutsättningar än övriga.¹²²

6.2 Kvinnor får instegsjobb i lägre utsträckning än män

Utrikes födda kvinnors sämre tillgång till arbetsmarknaden är alltjämt en av de stora utmaningarna för integrations- och jämställdhetspolitiken.¹²³ I AKKA-utredningens huvudbetänkande presenterades analyser och förslag till åtgärder för att påskynda nyanlända kvinnors arbetsmarknadsutbildning. En central slutsats var att nyanlända kvinnor – både bland flyktingar och anhöriginvandrare – hos Arbetsförmedlingen och kommunerna erbjuds mindre omfattande och mindre relevanta arbetsmarknadsinsatser jämfört med nyanlända män.¹²⁴ Nyanlända kvinnor får till exempel, enligt utredningen, i betydligt lägre omfattning ta del av arbetsmarknadsutbildningar och subventionerade anställningar, vilket är de arbetsmarknadsinsatser som bedöms vara mest effektiva för deltagarna (se kapitel 3). Bland de nyanlända inom etableringsuppdraget fick kvinnor endast hälften så ofta instegsjobb som männen.¹²⁵

¹²⁰ Intervju, arbetsgivare, 2013-03-26 och intervju, arbetsgivare, 2013-04-08.

¹²¹ Intervju, Arbetsförmedlingen, 2012-08-17.

¹²² AKKA-utredningen tar upp skillnaden mellan flyktingar och övriga anhöriginvandrarens förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden, se SOU 2012:69 s. 17. I Riksrevisionens datamaterial ser vi en tydlig skillnad i utbildningsnivå mellan nyanlända inom respektive utanför etableringsuppdraget.

¹²³ Se till exempel interpellationsdebatt i riksdagen 14 februari 2013, anf. 134 av statsrådet Erik Ullenhag, Riksdagens protokoll 2012/13:65, 12 § Svar på interpellation 2012/13:216.

¹²⁴ SOU 2012:69, s. 17 samt s. 186–187.

¹²⁵ SOU 2012:69, s. 17–18 samt s. 183–187.

Riksrevisionens datamaterial bekräftar att kvinnor får instegsjobb i lägre utsträckning än män. Detta gäller såväl inom etableringsuppdraget som bland anhöriginvandrarerna. 2012 utgjorde kvinnor ungefär hälften av de berättigade till stödet och de hade också i stort sett motsvarande utbildningsnivå som män. Endast 40 procent av instegsjobbarna var emellertid kvinnor. Annorlunda uttryckt var det nästan dubbelt så hög sannolikhet för en berättigad man att få ett instegsjobb jämfört med en berättigad kvinna (10 procent av männen och 6 procent av kvinnorna fick ett instegsjobb 2012).¹²⁶ När vi har kontrollerat för skillnader i utbildningsnivå, ålder, födelseland, familjesituation, kommun etc. har nyanlända kvinnor fortfarande cirka fem procentenheters lägre sannolikhet att få ett instegsjobb.¹²⁷ Givet dessa skillnader är det därmed troligt att det finns utrymme för fler instegsjobb bland nyanlända kvinnor.

I intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen har det lyfts fram att det inom olika kulturer kan finnas olika förväntningar på kvinnors roll i hemmet och i familjen, och att detta kan vara en viktig förklaring till att nyanlända kvinnor i lägre utsträckning tar del av Arbetsförmedlingens insatser. Företrädare för Arbetsförmedlingen påpekade att det i vissa kulturer är mindre accepterat att kvinnor förvärvsarbetar.¹²⁸ Detta finns även beskrivet i internationell forskning om hur köns- och familjenormer skapas och upprätthålls inom olika kulturer.¹²⁹ Riksrevisionens analys visar att närvaron av barn påverkar sannolikheten för att få ett instegsjobb negativt för både män och kvinnor, men kvinnors sannolikhet att få instegsjobb försämras i större utsträckning än mäns.¹³⁰

Men det är inte bara de nyanländas egna normer och attityder som inverkar på kvinnors arbetsmarknadsdeltagande. Tidigare studier har visat att den enskilda handläggaren på Arbetsförmedlingen ofta har stort inflytande över vilken typ av arbetsförberedande insats som en arbetssökande erbjuds, också i de fall det finns formella urvalskriterier för vem som kan eller bör delta i insatsen.¹³¹ Enligt AKKA-utredningen visar det faktum att kvinnor i mindre utsträckning blir anvisade till insatser att handläggares matchning av insatser

¹²⁶ Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler.

¹²⁷ Analysen baseras på en probitmodell. Se bilaga A tabell A15–16 samt avsnittet om teknisk beskrivning av probitmodellen.

¹²⁸ Intervju, Arbetsförmedlingen, 2013-05-30 och intervju, Arbetsförmedlingen, 2012-08-17.

¹²⁹ Se till exempel Inglehart och Norris (2003) och Inglehart och Welzel (2005).

¹³⁰ Kvinnor med barn har tre procentenheters lägre sannolikhet att få ett instegsjobb jämfört med kvinnor utan barn medan män med barn bara har en procentenhets lägre sannolikhet att få ett instegsjobb jämfört med män utan barn. Studerar vi bara de berättigade som har barn ser vi att kvinnor med barn har 6 procentenheters lägre sannolikhet att få ett instegsjobb jämfört med män som har barn. Analysen baseras på en probitmodell. Se bilaga A tabell A17–18 samt avsnittet om teknisk beskrivning av probitmodellen.

¹³¹ IFAU (2011).

i stor utsträckning verkar baseras på förmedlarnas antaganden om, snarare än faktiska, behov hos kvinnorna. Utredningen drar slutsatsen att könsstereotypa föreställningar hos svenska myndigheter i dag leder till att kvinnor ges sämre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Inom Arbetsförmedlingen har man nyligen också uppmärksammat att kvinnor i kontakt med myndigheten kan mötas av andra attityder och förväntningar – till exempel när det gäller barnomsorg – än män. Detta påverkar i vilken utsträckning myndigheten erbjuder utrikes födda kvinnor olika insatser. Ännu en faktor är att myndighetens insatser inte heller är tillräckligt anpassade till nyanlända kvinnors behov. Arbetsförmedlingen har inlett ett arbete för att utveckla myndighetens arbetssätt i denna fråga. Satsningen innebär bland annat att man ska se över myndighetens bemötande, insatser och kommunikation i förhållande till utomeuropeiskt födda kvinnor. Beroende på resultatet av arbetet ska förslag på ändringar lämnas till myndighetens ledning.¹³²

En avsikt med etableringsreformen var enligt regeringen att utforma etableringsinsatser och etableringsersättningen så att kvinnor och män ges likvärdiga insatser och förutsättningar att delta på lika villkor.¹³³ Etableringsreformen har enligt företrädare för Arbetsförmedlingen gett positiva effekter på nyanlända kvinnors deltagande i etableringsinsatser.¹³⁴

6.3 Vissa arbetsgivare använder sig av instegsjobb i liten utsträckning

Instegsjobben har hittills skapats framför allt av mindre arbetsgivare i den privata sektorn. Inom staten och bland stora privata arbetsgivare är instegsjobben mindre vanliga. I detta avsnitt presenteras hur förutsättningarna och motiven för att anställa med instegsjobb kan skilja sig mellan olika kategorier av arbetsgivare.

¹³² Intervju, Arbetsförmedlingen, 2013-05-30 och intervju, Arbetsförmedlingen, 2013-08-08.

¹³³ Prop. 2009/10:60, s. 35.

¹³⁴ Intervju, Arbetsförmedlingen, 2012-09-18.

6.3.1 *Större privata arbetsgivare är mindre känsliga för subventioner*

Av de instegsjobb som pågick under 2011 skapades 10 procent i privat sektor av arbetsgivare med fler än 50 anställda.¹³⁵ Det ska jämföras med att 37 procent av alla arbetstillfällen skapas av dessa arbetsgivare.¹³⁶ En förklaring till att dessa arbetsgivare inte anställer med instegsjobb i högre utsträckning kan vara att större arbetsgivare inte är särskilt känsliga för ekonomiska subventioner.¹³⁷

Att större privata företag inte anställer fler med instegsjobb kan också bero på att de har mer formaliserade anställningsförfaranden – extern annonsering och rekrytering med hjälp av en HR-funktion – än mindre företag som oftare rekryterar på mer informell väg. I större företag kan det därför krävas att arbetsgivaren har en uttalad policy för att man ska överväga att anställa med stöd.¹³⁸

6.3.2 *Sveriges kommuner använder instegsjobb i arbetsmarknadspolitiskt syfte*

Sveriges kommuner¹³⁹ står för drygt en femtedel av alla instegsjobb, vilket är ungefär samma andel som på den ordinarie arbetsmarknaden.¹⁴⁰ De instegsjobb som kommunerna skapar finns framför allt inom vård och omsorg samt inom service. Det har dock hänt att arbetstagarorganisationer har motsatt sig lönesubventionerade anställningar inom just vård och omsorg på grund av medskärningar bland ordinarie personal.¹⁴¹

En större del av instegsjobben inom kommunerna är arbeten som tillskapats i arbetsmarknadspolitiskt syfte. Detta kan härledas till kommunernas ansvar för medborgare med försörjningsstöd.¹⁴² I Riksrevisionens intervjuer med företrädare för kommuner framgår det att de ofta anställt med instegsjobb

¹³⁵ Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler. I privat sektor ingår privat ägda aktiebolag, företag och organisationer, statligt ägda företag och organisationer, kommunalt ägda företag och organisationer. Vi har valt att definiera stora arbetsgivare som arbetsgivare med 50 anställda eller fler. Utgångspunkten är den definition av medelstora och stora företag som används av bl.a. SCB. Enligt denna definition har medelstora och stora företag 50 anställda eller fler medan små företag har färre än 50 anställda.

¹³⁶ E-post, SCB, 2013-09-05.

¹³⁷ Intervju, arbetsgivare, 2013-04-10.

¹³⁸ Intervju, arbetsgivare, 2013-04-08 och intervju, Svenskt Näringsliv, 2013-04-16.

¹³⁹ Här avses endast s k primärkommuner. Instegsjobb i landsting (-skommuner) är ytterst ovanliga. Enligt Riksrevisionens datamaterial skapades endast tre instegsjobb i landsting under 2011 (se avsnitt 1.6 samt bilaga A, Beskrivning av data och variabler).

¹⁴⁰ Avser pågående instegsjobb 2011. Källa: Datamaterialet, se bilaga A, Beskrivning av data och variabler.

¹⁴¹ Intervju, SKL, 2013-02-25; intervju, kommun 2, 2013-06-05 och intervju, kommun 3, 2013-06-05.

¹⁴² Intervju, SKL, 2013-02-25.

eller nystartsjobb i syfte att minska beroendet av försörjningsstöd.¹⁴³ Sveriges kommuner organiserar sina arbetsmarknadsinsatser olika, delvis beroende på olika förutsättningar på den lokala arbetsmarknaden, men också för att kommunernas inställning till att använda olika anställningsstöd skiljer sig åt.¹⁴⁴ Riksrevisionen har intervjuat tre kommuner som systematiskt använder endera instegsjobb eller nystartsjobb som arbetsmarknadsinsats för nyanlända som står långt från den ordinarie arbetsmarknaden. I en kommun har man aktivt beslutat om att systematiskt använda instegsjobb. Samtidigt har man i en annan kommun tagit beslut om att inte anställa med instegsjobb, eftersom de till skillnad från nystartsjobben inte berättigar till a-kassa och därför anses mindre förmånliga för både individen och för kommunen (den statliga a-kassan minskar beroendet av kommunalt försörjningsstöd).¹⁴⁵ Enligt Riksdagens utredningstjänst finns det fler kommuner som över huvud taget inte anställer med instegsjobb.¹⁴⁶

Vid rekrytering till ordinarie tjänster inom den kommunala sektorn är det mindre vanligt med anställningsstöd. Kommuner är ofta stora organisationer och liksom i större företag finns det inom kommuner rutiner i rekryteringsförfarandet som kan göra att personer med anställningsstöd inte blir aktuella.¹⁴⁷

6.3.3 Formella krav begränsar instegsjobb i statlig sektor

Mindre än en halv procent av instegsjobben återfinns i statlig sektor.¹⁴⁸ Att statliga arbetsgivare inte anställer med instegsjobb kan bero på en rad faktorer. Där finns exempelvis inte samma ekonomiska drivkrafter att anställa med stöd som det gör i kommuner som vill minska beroendet av försörjningsstöd eller för arbetsgivare i den privata sektorn. Många statliga arbetsgivare har relativt kvalificerad kärnverksamhet, varför det förmodligen är svårare att skapa större kvantiteter instegsjobb.

Ännu en faktor är att anställningar inom staten är grundlagsreglerade. Regeringsformen anger att statliga anställningar ska ske utifrån sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.¹⁴⁹ Enligt Arbetsförmedlingen kan det

¹⁴³ Intervju, kommun 1, 2013-06-04; intervju, kommun 2, 2013-06-05 och intervju, kommun 3, 2013-06-05.

¹⁴⁴ Intervju, SKL, 2013-02-25.

¹⁴⁵ Intervju, kommun 1, 2013-06-04; intervju, kommun 2, 2013-06-05 och intervju, kommun 3, 2013-06-05.

¹⁴⁶ Se bilaga till Riksdagens utredningstjänst (2013).

¹⁴⁷ Intervju, SKL, 2013-02-25.

¹⁴⁸ Avser samtliga pågående instegsjobb under 2011. Källa: Datamaterialet, se avsnitt 1.6 samt bilaga A, Beskrivning av data och variabler.

¹⁴⁹ 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen (RF) (1974:152). Förtjänst syftar på tidigare arbete i staten och skicklighet på utbildning och liknande.

dock finnas andra sakliga grunder för anställning som en statlig arbetsgivare kan beakta. Exempelvis skulle hänsyn till arbetsmarknadspolitiska mål kunna vara en saklig grund för anställning.¹⁵⁰ Statens överklagandenämnd, som prövar beslut om anställningar inom staten, bedömde i ett överklagat ärende om ett beslut om att anställa med nystartsjobb att förtjänst och skicklighet väjde tyngre än hänsyn till arbetsmarknadspolitiska mål.¹⁵¹ Statens överklagandenämnd har hittills inte prövat något beslut om anställning med instegsjobb. Mot den bakgrunden finns i princip inte någon vägledande praxis, vilket också kan bidra till att myndigheter avhåller sig från att anställa med instegsjobb.

6.4 Arbetsförmedlingens kontakter med arbetsgivare

Utöver en rent ekonomisk stimulans kan Arbetsförmedlingens sätt att arbeta med information och goda arbetsgivarrelationer bidra till fler instegsjobb. I Långtidsutredningens huvudbetänkande från 2011 framhåller man att arbetsgivar kontakter och marknadsföring till och med är av större betydelse än subventionsgraden när det gäller att påverka det antal instegsjobb som skapas.¹⁵² I det här avsnittet utvecklas detta. Vi beskriver också Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivar kontakter.

6.4.1 Arbetsgivarnas kännedom om instegsjobb och relation till Arbetsförmedlingen

Enligt arbetsgivare och företrädare för arbetsgivarorganisationer har många arbetsgivare ingen eller begränsad kännedom om instegsjobben.¹⁵³ Detta bekräftas också i Riksrevisionens enkät där 45 procent av förmedlarna svarade att arbetsgivarnas begränsade kännedom bidrar, delvis eller starkt, till att instegsjobben inte blir fler (se tabell 6.1). Tjänstemän vid Arbetsförmedlingens huvudkontor uppger också att instegsjobben, till skillnad från nystartsjobben, inte marknadsförts mot arbetsgivare i särskilt stor utsträckning.¹⁵⁴

¹⁵⁰ E-post Arbetsförmedlingen 2013-08-16. I 12 kap. i regeringsformen framgår det att det är fråga om exemplifiering av sakliga grunder när förtjänst och skicklighet nämns. Förarbetena till regeringsformen ger också stöd för att arbetsmarknadspolitiska överväganden kan utgöra en saklig grund (se proposition 1973:90, s. 405). Därtill finns det stöd i 4 § anställningsförordningen (1974:373) för att utöver förtjänst och skicklighet beakta arbetsmarknadspolitiska mål.

¹⁵¹ Alla anställningar inom staten måste också utlysas och följs inte dessa krav har förfördelade arbetssökande rätt att överklaga tjänstetillsättningar (6 och 21 §§ anställningsförordningen (1994:373)).

¹⁵² LU 2011, s. 252.

¹⁵³ Intervju, Svenskt Näringsliv, 2013-04-16; intervju, arbetsgivare, 2013-04-08 och intervju, arbetsgivare, 2013-04-10.

¹⁵⁴ Intervju, Arbetsförmedlingen, 2012-08-17 och intervju, Arbetsförmedlingen, 2013-05-30.

Instegsjobb och andra anställningar med stöd tillkommer ofta efter att Arbetsförmedlingen sökt upp arbetsgivare och rekommenderat dem att anställa med stöd. Något som nämns i intervjuer med arbetsgivare är också att en god relation mellan arbetsförmedlare och arbetsgivare kan påverka benägenheten att anställa med instegsjobb. Arbetsgivare uppger att de vill ha kontakt med en förmedlare som de känner förtroende för och som vet vad arbetsgivaren söker. Det är också viktigt att arbetsförmedlaren kan föreslå en specifik person som lämpar sig för en anställning inom den aktuella verksamheten.¹⁵⁵

6.4.2 Förändrade arbetssätt i kontakten med arbetsgivare

Regeringen har i regleringsbrev för 2012 och 2013 gett Arbetsförmedlingen ett särskilt uppdrag om arbetet med arbetsgivarkontakter. Arbetsförmedlingen ska fortsätta att utveckla sitt arbete med arbetsgivarkontakter, framförallt för personer med svag förankring till arbetsmarknaden.¹⁵⁶ I regleringsbrevet för 2013 gav regeringen vidare Arbetsförmedlingen i uppdrag att särskilt informera arbetsgivare om lönesubventionerade anställningar.¹⁵⁷

Till följd av uppdragen har Arbetsförmedlingen arbetat med att utveckla kontakterna med arbetsgivare. I sin redovisning till regeringen beskriver Arbetsförmedlingen utfallet som lyckat.¹⁵⁸ Bland annat har myndigheten sedan 2012 tagit ett ökat antal arbetsgivarkontakter jämfört med tidigare år och genom en helt ny enhet för nationella arbetsgivarkontakter på central nivå i myndigheten har Arbetsförmedlingen kunnat nå ut till nya grupper av arbetsgivare. För att informera om anställningar med stöd har särskilda aktiviteter anordnats, bland annat i form av en bussturné till ett tjugotal olika orter i landet. Utöver den särskilda satsningen informeras även arbetsgivare om Arbetsförmedlingens tjänsteutbud i förmedlingskontorens ordinarie arbete via exempelvis rekryteringsträffar och frukostmöten. Synen på arbetsgivarkontakternas betydelse för myndighetens uppdrag speglas också i en policy om att alla arbetsförmedlare ska ha arbetsgivarkontakter i sina ordinarie uppgifter.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Intervju, arbetsgivare, 2013-04-08 och intervju, arbetsgivare, 2013-03-26.

¹⁵⁶ Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen 2012 och 2013.

¹⁵⁷ Uppdraget att informera arbetsgivare om lönesubventionerade anställningar har bl.a. genomförts genom en särskild satsning där företrädare för Arbetsförmedlingens centrala organisation informerar och utbildar personal på de lokala kontoren. För denna satsning har Arbetsförmedlingen tilldelats 5 miljoner kronor.

¹⁵⁸ Arbetsförmedlingen (2013b), s. 20.

¹⁵⁹ Intervju, Arbetsförmedlingen, 2013-06-03.

I och med uppdragen har Arbetsförmedlingen utvecklat ett nytt arbetssätt i kontakten med större arbetsgivare, offentliga såväl som privata. Den nya enheten för nationella kunder upprättades 2012 och genom den erbjuds arbetsgivare som är verksamma på olika orter i landet en gemensam ingång till Arbetsförmedlingen. Genom att ta del av Arbetsförmedlingens olika insatser kan dessa arbetsgivare få anpassade rekryteringslösningar.¹⁶⁰ Samarbeten har inlett med nära 70 större nationellt verksamma arbetsgivare. Här återfinns till exempel Försvarsmakten, Swedbank, Svensk Travsport och Skogsstyrelsen. Enhetens arbete har hittills lett till att ungefär 3 600 nya arbetstillfällen eller praktikplatser har skapats.¹⁶¹ Överenskommelserna med nationella arbetsgivare gäller framförallt Arbetsförmedlingens prioriterade grupper, det vill säga nyanlända, utomeuropeiskt födda, personer med funktionsnedsättning, deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin, deltagare i garantin för ungdomar samt personer som bedöms ha behov av tidig insats.¹⁶² De flesta tillskapade insatserna har hittills handlat om praktik och endast ett mindre antal har varit instegsjobb.¹⁶³

6.4.3 *Arbetsförmedlarna anser att arbetsgivarkontakterna bör utvecklas ytterligare för att skapa fler instegsjobb*

Trots myndighetens inledda arbete anser många arbetsförmedlare, 63 procent, att Arbetsförmedlingens arbetssätt i viss mån eller i stor utsträckning skulle kunna utvecklas ytterligare för att kunna få fram fler instegsjobb (fråga 11, förmedlarenkäten). En större andel, 87 procent, av arbetsförmedlarna inom etableringsuppdraget ansåg detta, vilket förmodligen förklaras av att de mer än övriga förmedlare kontinuerligt arbetar med att ackvirera instegsjobb och andra insatser för nyanlända. De förmedlare som svarat att arbetet skulle kunna utvecklas fick vidare frågor om *hur* arbetet skulle kunna utvecklas. Svaren framgår av tabell 6.2. Nära nio av tio arbetsförmedlare ansåg att mer tid bör avsättas till arbete med arbetsgivarkontakter för att skapa fler instegsjobb.¹⁶⁴ Den upplevda resursbristen i relation till arbetsgivarkontakter bekräftar vad Riksrevisionen iakttagit i två tidigare granskningar. I en granskning av Arbetsförmedlingens insatser för unga arbetslösa uppgav arbetsförmedlare att de inte anser sig ha tillräckligt med tid för att kunna arbeta aktivt med arbetsgivarkontakter för att unga ska komma i arbete.¹⁶⁵ I en granskning från 2010 fann Riksrevisionen också att Arbetsförmedlingens övriga uppdrag är

¹⁶⁰ Intervju, Arbetsförmedlingen, 2013-06-03.

¹⁶¹ Telefonsamtal, Arbetsförmedlingen, 2013-06-19.

¹⁶² Arbetsförmedlingen (2013a), s. 16 och e-post, Arbetsförmedlingen, 2013-08-15.

¹⁶³ Intervju, Arbetsförmedlingen, 2013-06-05.

¹⁶⁴ Dessa svarade att det kan bidra i stor eller mycket stor utsträckning.

¹⁶⁵ Riksrevisionen (2013).

mer regelstyrda och att arbetsgivarkontakterna därför riskerar att konkurreras ut vid tidsbrist.¹⁶⁶ Att arbetsförmedlare i stor utsträckning upplever sig ha för lite tid och resurser är även känt inom Arbetsförmedlingen. 2008 granskade internrevisionen myndighetens handläggning av de då nyinförda instegsjobben och en av iakttagelserna var förmedlarna ansåg att mer kan göras för att ackvirera platser, men att det är ett tidskrävande arbete som också kräver att resurser avsätts för ändamålet.¹⁶⁷

Tabell 6.2. Förmedlarnas uppfattning om förbättringspotentialen i Arbetsförmedlingens arbetssätt, procent.

På vilka sätt anser du att Arbetsförmedlingens arbetssätt skulle kunna utvecklas, så att fler instegsjobb skulle kunna skapas?

	Ingen eller mycket liten utsträckning	Liten utsträckning	Stor utsträckning	Mycket stor utsträckning	Vet ej/ingen uppfattning	Totalt
Resurser avsätts till mer tid att arbeta med arbetsgivarkontakter	1	7	32	57	3	100
Mer insatser för att förbättra kontakter med stora arbetsgivare	2	10	32	52	4	100
Jämfört med dagens arbetssätt skulle ett större ansvar för arbetet med instegsjobb läggas på central nivå inom Arbetsförmedlingen	18	29	20	17	17	100
Bättre organisering av kontorets arbetsgivarkontakter	6	18	31	40	5	100

Källa: Fråga 12, förmedlarenkäten.

¹⁶⁶ Riksrevisionen (2010).

¹⁶⁷ Arbetsförmedlingen (2008).

En stor andel av arbetsförmedlarna, över 70 procent av dem som ansåg att myndighetens arbetssätt skulle kunna utvecklas, ansåg också att det finns en utvecklingspotential på kontorsnivå, se tabell 6.2. Det ingår i alla arbetsförmedlarnas uppgifter att ha kontakt med ett antal arbetsgivare, men kontoren kan ändå organisera arbetet med arbetsgivarkontakter olika då de ofta har olika förutsättningar eller inriktning.¹⁶⁸ Vissa kontor har särskilda arbetsförmedlare som ansvarar för arbetsgivarkontakterna medan ansvaret är mer jämnt utspritt mellan förmedlarna på andra kontor. På vissa kontor arbetar handläggare gruppvis i kontakten med arbetsgivare. På grund av detta är det omöjligt att avgöra vilken potential för lokal effektivisering som förmedlarna avser; det skulle till och med kunna finnas olika utvecklingsbehov på olika förmedlingskontor. Riksrevisionen hade dock en fritextfråga om hur förmedlingens arbetssätt skulle kunna utvecklas för att skapa fler instegsjobb. Det flesta svaren antyder att man önskar en mer långtgående specialisering i arbetsgivarkontakterna. Utöver de redan nämnda behoven av mer information och marknadsföring önskade förmedlarna att kontoret skulle ha en arbetsgivaransvarig handläggare med en "säljande" roll gentemot arbetsgivarna, se tabell 6.3. Antalet respondenter begränsar dock generaliserbarheten i detta.

Tabell 6.3. Förmedlarnas uppfattning om förbättringspotentialen i Arbetsförmedlingens arbetssätt, kategoriserade fritextsvar.

Finns det något annat sätt som Arbetsförmedlingens arbetssätt skulle kunna utvecklas, så att fler instegsjobb skulle kunna skapas?

Kategori	Antal svar
Mer arbetsgivarkontakter och mer marknadsföring av instegsjobben	44
Handläggare upplever en brist på tid och resurser/administrationen för handläggare är betungande	20
Regelverk och administration hindrar arbetsgivare från att använda instegsjobb	12
AF bör ha specialiserade handläggare med fokus på arbetsgivarkontakter	12
Sfi-kravet är ett hinder för att fler instegsjobb ska skapas/sfi-kravet bör mjukas upp	7

Källa: Fråga 13, förmedlarenkäten.

Not: Totalt inkom 111 svar i fritext. Notera att ett svar från en arbetsförmedlare kan falla in under mer än en kategori.

¹⁶⁸ Intervju, Arbetsförmedlingen, 2013-06-03.

6.5 Hinder i instegsjobbets utformning

För att undersöka vilka hinder som finns i stödets konstruktion skulle det ideala vara att kunna fråga ett representativt urval av arbetsgivare som aktivt valt bort instegsjobb. Ett sådant urval har av naturliga skäl inte varit möjligt att göra. Arbetsförmedlare som arbetar med instegsjobb bör emellertid ha god inblick i om det finns delar av stödets regler och utformning som utgör hinder för arbetsgivare att anställa instegsjobb. En rad frågor i förmedlarenkäten handlade därför om sådana möjliga hinder, se tabell 6.1.

Förmedlarna fick sedan ange vilka två ändringar i regelverket för stödet som mest skulle kunna leda till fler instegsjobb, se tabell 6.4. Av tabellen framgår att förmedlarna ser tre huvudsakliga regeländringar som potentiellt skulle kunna ge fler instegsjobb: ett uppmjukat sfi-krav, längre period med instegsjobb samt slopat krav på försäkringar likvärdiga med kollektivavtal.

Tabell 6.4. De två viktigaste regeländringarna enligt arbetsförmedlarna, rang och procent.

<i>Vilka två förändringar i regelverket för instegsjobb bedömer du skulle kunna leda till fler instegsjobb?</i>		
Förklaring	Etableringsförmedlare	Övriga förmedlare
Mjuka upp sfi-kravet	1 (46 %)	2 (19 %)
Längre anställningsperiod	2 (39 %)	1 (35 %)
Ta bort försäkringskravet	3 (31 %)	3 (16 %)

Källa: Fråga 5, förmedlarenkäten.

Av tabell 6.4 framgår att både flest etableringsförmedlare och övriga förmedlare angav "sfi-kravet mjukas upp" respektive "längre anställningsperiod" som de två viktigaste förändringarna av regelverket som skulle kunna skapa fler instegsjobb. Allra flest etableringsförmedlare hade angett sfi-kravet som en av de två viktigaste medan allra flest bland övriga förmedlare hade angett längre anställningsperiod. Den tredje vanligaste regeländringen för att skapa fler instegsjobb var för båda grupperna att ta bort försäkringskravet.

Den bild som tecknats av förmedlarenkäten förstärks av resultaten i nystartsenkäten. Arbetsgivarnas förklaringar till varför man valt nystartsjobb framför instegsjobb var i huvudsak desamma som förmedlarnas uppfattning om de största hindren i stödets regler (se avsnitt 4.1). Även i instegsenkäten framstod anställningens korta längd som det största problemet: 18 procent var ganska missnöjda eller missnöjda med stödets längd (fråga 5f, instegsenkäten) och hela 90 procent ansåg att en längre period med instegsjobb skulle förbättra stödet. 60 procent tyckte att detta skulle vara den viktigaste förbättringen (frågorna 12c och 13, instegsenkäten).

6.5.1 *Sfi-kravet*

I tabellerna 6.1 och 6.4 framgår att många förmedlare ansåg att en uppmjukning av sfi-kravet skulle leda till fler instegsjobb. Värt att notera är att en försumber andel arbetsgivare, endast 2 procent, i instegsenkäten var missnöjda med sfi-kravet (fråga 4c, instegsenkäten). Det kan emellertid tolkas som att de arbetsgivare som varit mest kritiska valt bort instegsjobb, valt nystartsjobb eller fått undantag från kravet på sfi. I en annan enkätfråga om hur fler instegsjobb skulle kunna skapas lämnades utrymme för kommentarer i fritext. Några förmedlare svarade där att ett mer flexibelt sfi skulle kunna innebära en förbättring (fråga 13, förmedlarenkäten).

6.5.2 *Instegsjobbets längd*

För tjänstgöringsgrader på mer än halvtid har arbetsgivarna fram till och med februari 2013 endast fått anställa med instegsjobb under högst sex månader. För halvtid och mindre har instegsjobb kunnat anvisas var sjätte månad för maximalt 24 månader. I budgetpropositionen för 2013 aviserade regeringen att individer med instegsjobb på mer än halvtid från och med februari 2013 kan anvisas en ny sexmånadersperiod, det vill säga sammanlagt 12 månader. Denna förändring ligger alltså helt i linje med arbetsförmedlarnas och arbetsgivarnas uppfattning om brister i reglerna, vilken förmodligen bottnar i arbetsgivarnas önskan om högre tjänstgöringsgrader. Huruvida förändringen medfört fler instegsjobb är ännu inte känt. En fara med de högre tjänstgöringsgraderna är dock, som vi tidigare nämnt, att den anställda inte mäktar bedriva sfi-studierna i den takt som skulle vara önskvärt.

6.5.3 *Kravet på försäkringar och förmåner*

Som framgick i avsnitt 4.2 finns för instegsjobben ett krav på försäkringar likvärdiga med kollektivavtalens. Detta är en orsak till att de i detta avseende kravlösa nystartsjobben tränger undan instegsjobben, men också till att det bildas färre instegsjobb över huvud taget. Drygt 30 procent av de instegsjobb som hittills har bildats finns bland små privata företag med mindre än fem anställda.¹⁶⁹ Bland dessa saknar hela 67 procent kollektivavtal (eller s.k. hängavtal) och hur stor andel av dessa som tecknat frivilliga försäkringar är osäker.¹⁷⁰ Tabellerna 6.1 och 6.4 visar tydligt att försäkringskravet bidrar till att färre instegsjobb skapas. Men ambitionen om fler instegsjobb måste vägas mot behovet av försäkringskydd för nyanlända som får ett instegsjobb.

¹⁶⁹ Källa: Datamaterialet, se bilaga A.

¹⁷⁰ Se SOU 2012:92, s. 101.

6.5.4 *Instegsjobbets administrativa börda*

Att lätta på administrationen kring instegsjobben var inte någon av de tre viktigaste förklaringarna enligt arbetsförmedlarna. Likväl svarade 15 procent av förmedlarna att det utgjorde ett hinder för att skapa fler instegsjobb (tabell 6.1). För att få anställa med instegsjobb krävs att arbetsgivaren tar fram en plan för den handledning och det stöd som arbetsgivaren ska ge instegsjobbaren. I planen ska det också framgå hur den arbetssökande ska introduceras till arbetsuppgifterna och vilka arbetsuppgifter som ska ingå. Därutöver ska det framgå i vilken grad arbetet ska kombineras med sfi-studier samt att lön och andra anställningsförmåner motsvarar eller är likvärdiga med kollektivavtal i branschen.¹⁷¹ För att få subventionen utbetald måste sedan arbetsgivaren varje månad skicka in en kopia av den anställdas lönebesked till Arbetsförmedlingen. I instegsenkäten framstod inte administrationsbördan som det mest avgörande hindret för att arbetsgivare ska anställa med instegsjobb. Strax över 70 procent av arbetsgivarna var nöjda eller ganska nöjda med "hur lätt det var att sköta administrationen, till exempel att fylla i ansökan och att ta fram en så kallad handlingsplan" (fråga 5c, instegsenkäten). Samtidigt ansåg ungefär hälften att en mindre betungande administration skulle vara en förbättring av instegsjobben (fråga 12d, instegsenkäten). Därtill kan det tilläggas att en stor andel arbetsgivare (73 procent) var nöjda med den information och den hjälp de fått från Arbetsförmedlingen (fråga 5b, instegsenkäten).

6.6 Sammanfattande iakttagelser

Svensk arbetsmarknad ställer generellt höga krav på utbildning och språkkunskaper, men många instegsjobb har ändå skapats även för nyanlända utan formell gymnasiekompetens.

Riksrevisionen har bekräftat slutsatsen från AKKA-utredningen om att nyanlända kvinnor har sämre chanser att få instegsjobb än nyanlända män. Detta gäller både flyktingar och anhöriginvandrare. Arbetsförmedlingen har uppmärksammat att man kan behöva anpassa både vilka insatser som erbjuds och sitt arbetssätt för att utrikes födda kvinnor ska få likvärdig tillgång till myndighetens insatser.

Arbetsförmedlingen bedriver på olika sätt uppsökande arbete mot arbetsgivare, men om fler instegsjobb ska skapas krävs ytterligare arbete från Arbetsförmedlingen. Enligt de intervjuer och enkäter som Riksrevisionen genomfört tycks arbetsgivarnas kännedom om instegsjobben vara begränsad. Ett sätt att skapa fler instegsjobb skulle därför kunna vara att mer aktivt

¹⁷¹ Arbetsförmedlingen (2013f).

informera om och marknadsföra stödet, något som också ingår i det uppdrag som Arbetsförmedlingen haft under 2013.

Hittills har de flesta instegsjobben skapats i mindre företag i den privata sektorn och instegsjobben är också koncentrerade till branscher med lägre krav på formell utbildning. Arbetsförmedlingens inledda arbete med att mer systematiskt knyta kontakter med nationella arbetsgivare är därför en satsning i rätt riktning. När det gäller offentliga arbetsgivare har vi konstaterat att kommunerna har tydliga drivkrafter att i sitt arbete med insatser för nyanlända välja nystartsjobb framför instegsjobb. Skälet är att den anställda efter anställningen kvalificerar till statlig arbetslöshetsersättning istället för att återgå till kommunalt försörjningsstöd. I staten och landstingen bidrar både verksamhetens art och formaliserade anställningsförfaranden till att instegsjobben är få.

Det är inte otänkbart att det skulle kunna skapas fler instegsjobb även bland små företag i den privata sektorn, om vissa regel Anpassningar görs. De huvudsakliga hindren bedöms vara sfi-kravet, den korta perioden med subvention samt försäkringskravet. Efter perioden för Riksrevisionens datainsamling har anvisningstiden för instegsjobb med högre tjänstgöringsgrad fördubblats. Som framgick redan i kapitel 4 skulle det emellertid med största sannolikhet vara kontraproduktivt att mildra sfi-kravet då goda kunskaper i svenska språket ses som en viktig förutsättning för etablering och integration för individen.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända, två subventionerade anställningar som infördes för att snabbare få fler utrikes födda i arbete. Riksrevisionen har försökt bedöma om instegsjobben och nystartsjobben leder de nyanlända som tagit del av stöden närmare den ordinarie arbetsmarknaden. Vi har också analyserat om nystartsjobben tränger undan instegsjobben samt vissa andra risker förknippade med stöden. Slutligen har Riksrevisionen identifierat ett antal hinder för att skapa fler instegsjobb.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända i stort sett fungerar som avsett. De två stöden verkar i genomsnitt attrahera respektive avsedd målgrupp och instegsjobbarna tycks i hög grad studera sig parallellt med sin anställning. Majoriteten av arbetsgivarna i Riksrevisionens enkät angav att de var nöjda med hur den anställda utförde sina arbetsuppgifter.¹⁷² Positiva arbetsmarknadsresultat har också uppmätts, men vi kan inte påvisa hur stor del av dessa som kommer från instegsjobben och nystartsjobben. Vi har konstaterat att instegsjobben främst fungerar som en intermediär åtgärd som för den arbetssökande nyanlända närmare arbetsmarknaden, men inte så nära att hon eller han i högre utsträckning får ett ordinarie arbete inom en treårsperiod. I stället har vi kunnat konstatera goda arbetsmarknadsresultat för nyanlända som först får ett instegsjobb parallellt med sig och sedan ett nystartsjobb. För nyanlända som genomgått denna "insatskedja" har Riksrevisionen konstaterat att de klarat sig signifikant bättre än nyanlända som bara haft nystartsjobb. Instegsjobb och nystartsjobb är emellertid kostsamma insatser.

7.1 Det går inte att utvärdera instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända

För att göra en samhällsekonomisk bedömning av instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända skulle respektive stöds samhällsekonomiska intäkter behöva jämföras med dess samhällsekonomiska kostnader.

¹⁷² Svarefrekvensen i enkäten uppgick till 53 procent, vilket är enligt förväntan för målgruppen arbetsgivare. En bortfallsanalys visade inga systematiska skillnader i svars- och bortfallsgruppen (se bilaga B).

De samhällsekonomiska intäkterna av att fler kommer i arbete i stället för att hamna i utanförskap är utan tvekan mycket stor, särskilt i ett långsiktigt perspektiv. Om instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända verkligen förbättrar möjligheterna för deltagarna att komma i arbete skulle därför även ganska stora samhällsekonomiska kostnader för stöden kunna vara motiverade. Vi har i granskningen kunnat konstatera att instegsjobbare och nystartsjobbare nått förbättrad arbetsmarknadsstatus efter stöden. Däremot har vi har inte kunnat urskilja om detta beror på de subventionerade anställningarna och i så fall i vilken grad. Resultaten kan också helt eller delvis bero på att det är de mest framgångsrika (i termer av initiativförmåga, tillgång till nätverk, social kompetens med mera) som både har störst chans att få instegsjobb och nystartsjobb och som senare också har störst chans att få ordinarie arbeten. I sådana fall innebär utgifterna för instegsjobb och nystartsjobb en ineffektiv användning av offentliga medel.

För att avgöra hur stor effekt instegsjobben respektive nystartsjobben har haft måste vi jämföra resultaten för dem som haft instegsjobb respektive nystartsjobb med resultaten för en grupp i övrigt jämförbara individer som inte har haft instegsjobb eller nystartsjobb. Någon sådan jämförelsegrupp finns emellertid inte. När instegsjobben och nystartsjobben för nyanlända infördes valde regeringen ett upplägg som innebär att det inte skapas några jämförelsegrupper. Därmed går det inte heller att beräkna om de två subventionerade anställningarna för nyanlända har någon effekt på individernas arbetsmarknadsresultat och om de i så fall är samhällsekonomiskt effektiva.

De statsfinansiella utgifterna för instegsjobb och nystartsjobb ligger på 13 000 respektive 9 800 kronor per månad. Därtill tillkommer vissa besparingar, exempelvis för försörjningsstöd. Riksrevisionen har i granskningen inte beräknat instegsjobbets och nystartsjobbets samhällsekonomiska kostnader, men konstaterar att de bör vara ganska höga. En samhällsekonomisk kostnad förknippad med subventionerade anställningar är att de tränger undan ordinarie arbeten.

7.2 Arbetsmarknadsanknytning efter instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända

Från arbetsmarknadsforskningen vet vi att de arbetsmarknadsinsatser som mest liknar ordinarie arbeten är de mest effektiva för att föra arbetslösa närmare arbetsmarknaden. Nystartsjobb för nyanlända är till sin konstruktion ett subventionerat ordinarie arbete och även instegsjobben ligger mycket nära ett ordinarie arbete. Förväntningarna på de subventionerade anställningarnas

programeffekter bör därför vara höga. Insteigsjobben ges emellertid under den nyanländas sfi-tid varför dess programeffekter kanske inte materialiserar sig förrän efter en längre period.

7.2.1 *Insteigsjobb för nyanlända – lång väg kvar till den ordinarie arbetsmarknaden*

Riksrevisionens statistiska analys visar att insteigsjobbarna *inte* har en ökad sannolikhet att få ett osubventionerat arbete inom en treårsperiod. Detta kan delvis förklaras av att ungefär hälften av insteigsjobbarna går vidare till ett nystartsjobb och därmed inte hinner få ett osubventionerat arbete under perioden. En tidigare studie visar emellertid att slutförd sfi får signifikanta sysselsättningseffekter först efter 5–10 år. Vår uppföljningsperiod på tre år är således förmodligen för kort för att göra en rättvisande analys av insteigsjobbarnas långsiktiga arbetsmarknadsutfall.

Innan insteigsjobben infördes fanns ett tydligt behov av att göra det möjligt för sfi-studenter att komma in på arbetsmarknaden redan under studietiden. Riksrevisionen konstaterar att stödets konstruktion i stort sett ger förutsättningar för att möta detta behov. Det råder dock ett komplicerat samband mellan svenskinläring och arbete, och det är viktigt att själva insteigsjobbet inte inverkar negativt på svenskstudierna, se vidare avsnitt 7.4 nedan.

7.2.2 *Nystartsjobb för nyanlända – högre jobbchanser än övriga*

Riksrevisionens analys av nystartsjobben för nyanlända visar att de som haft ett nystartsjobb (utan föregående insteigsjobb) under 2009 hade drygt 7 procentenheters högre sannolikhet att få ett arbete inom den treåriga uppföljningsperioden än jämförelsegruppen. Med arbete avses här osubventionerade heltids-, deltids- och tidsbegränsade anställningar samt reguljär utbildning (benämns som *arbete 2*). Nystartsjobbarnas högre sannolikhet kan, som tidigare påpekats, dels bero på att faktorer vi inte kunnat mäta skiljer sig mellan grupperna – framför allt personliga egenskaper och tillgångar såsom driv, tillgång till nätverk, sociala förmågor med mera. Men det kan också delvis bero på programeffekten av att ha haft ett nystartsjobb. Vad vi kan säga med säkerhet är dock att störst sannolikhet att få ett ordinarie arbete har de nyanlända som haft ett insteigsjobb före sitt nystartsjobb; denna grupp hade 15 procents högre sannolikhet att få ett arbete (*arbete 2*) än jämförelsegruppen.

7.2.3 *En god insatskedja för nyanlända*

Vi har konstaterat att instegsjobb ökar sannolikheten för ett nystartsjobb och att nystartsjobb ökar sannolikheten för ett ordinarie arbete. Vi har också sett att bland dem som hade haft ett nystartsjobb gick det signifikant bättre för dem som hade haft ett instegsjobb före nystartsjobbet. Av detta drar vi slutsatsen att en kedja av insatser, först instegsjobb med sfi och sedan nystartsjobb, leder till att den nyanlända på sikt närmar sig den ordinarie arbetsmarknaden.

Vi vet från forskning att arbetsmarknadsetablering är en relativt långsiktig process. En genomtänkt och behovsanpassad kedja av subventionerade anställningar förefaller mot denna bakgrund ändamålsenlig. Många i målgruppen står initialt långt från arbetsmarknaden och Riksrevisionen bedömer det därför rimligt att etableringsprocessen mot ett reguljärt arbete behöver tas i flera steg under ett antal år. Detta särskilt med tanke på att det tar tid att skaffa basala färdigheter i svenska. En förklaring till de goda resultaten för kedjan instegsjobb–nystartsjobb, som också betonar värdet av långsiktighet, skulle kunna vara att många av dem som har haft både instegs- och nystartsjobb har haft längre tid på sig att bygga upp en relation med en och samma arbetsgivare. Med tanke på hur stor andel av instegsjobbarna som går vidare till nystartsjobb bör det ses som positivt att den statistiska analysen visar att denna kombination av insatser gynnar de nyanländas chanser på arbetsmarknaden.

7.2.4 *Arbetsförmedlingen har en betydelsefull roll för kvaliteten*

Riksrevisionen kan konstatera att både instegsjobben och nystartsjobben för nyanlända är koncentrerade till ett fåtal branscher och yrken. Det har uppmärksammats att det finns problem med oseriösa arbetsgivare som bygger sin verksamhet på att anställa personer som har med sig statliga bidrag för att sedan byta ut dem när förmånerna tar slut. Detta innebär en uppenbar risk för att många instegs- och nystartsjobb inte medför de ökade möjligheter till ordinarie anställning (vare sig hos samma arbetsgivare eller hos någon annan) som bör kunna förväntas, särskilt av så kostsamma insatser som instegsjobb och nystartsjobb. Arbetsförmedlingen har därför en central roll i att bedöma om varje enskilt instegsjobb kan förmodas vara en effektiv insats för den enskilda. När det gäller nystartsjobben kan vi konstatera att denna möjlighet saknas eftersom de är en rättighet för arbetsgivaren.

En relativ stor andel av arbetsgivarna i Riksrevisionens enkät uppgav att de är missnöjda med instegsjobbarnas och nystartsjobbarnas svenskkunskaper. Den subvention som arbetsgivaren får för att anställa en instegs- eller nystartsjobbare är tänkt att kompensera för en lägre produktivitet, bland annat i form av sämre svenskkunskaper, hos den nyanlända. Arbetsgivarnas

höga förväntningar i förhållande till stödjobbarnas faktiska språkkunskaper skulle kunna bero på att syftet med anställningsstöden inte framgått. Arbetsförmedlingen har en viktig uppgift i att informera arbetsgivare om stödets funktion. I de fall som myndigheten ackvirerat ett instegsjobb, bör de även informera arbetsgivaren om den nyanländas svetskunskaper och övriga kompetens. Förtroendet mellan arbetsgivaren och arbetsförmedlaren kan vara avgörande för om arbetsgivaren ska anställa nyanlända med olika slags subventioner.

7.3 Nystartjobben tränger undan instegsjobb

Riksrevisionens enkäter till förmedlare och arbetsgivare tillsammans med en analys av subventionsgrader och andra förmåner respektive restriktioner förknippade med instegsjobben och nystartjobben har visat att nystartjobben tränger undan instegsjobb för nyanlända. Vi har i granskningen inte kvantifierat undanträngningen men vi konstaterar att det verkar finnas en utbredd förekomst av att nystartsjobben tränger undan instegsjobb. Orsaken till undanträngningen är det faktum att nystartsjobben är en rättighet för arbetsgivaren – alla som uppfyller kraven får ett – tillsammans med hur stödets regler samverkar.

7.3.1 Vikten av en tydlig skillnad mellan stödets subventioner

Stödets subventioner fungerar som drivkrafter för arbetsgivare att ge nyanlända med olika förutsättningar en chans på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att de subventionerade anställningar som finns ger arbetsgivaren adekvat kompensation för en nyanländs lägre produktivitet. När det gäller instegsjobben omfattar kompensationen även de begränsningar som det innebär för arbetsgivaren att anpassa arbetet efter den nyanländas sfi-studier, något som saknas för nystartsjobben. Instegsjobbets subvention bör därmed vara högre än för nystartsjobben. Riksrevisionen har emellertid visat att instegsjobbets relativt låga takbelopp tillsammans med försäkringskravet leder till att det för vanliga lönenivåer är ganska små skillnader i faktisk subvention mellan ett instegsjobb och ett nystartsjobb. Arbetsförmedlingens möjlighet att styra nyanlända till bästa möjliga arbetsmarknadsinsats minskar därmed, särskilt med tanke på att nystartsjobben är en rättighet för alla arbetsgivare som uppfyller de formella kraven.

7.3.2 Andra viktiga faktorer för undanträngningen

Riksrevisionen har i granskningen konstaterat att fler faktorer i samspelet mellan stödets regler än de rent ekonomiska är viktiga för att förklara varför

– eller för att motverka att – nystartsjobben tränger undan instegsjobben. Nystartsjobben berättigar den anställda till A-kassa efter avslutad anställning, vilket leder till drivkrafter för kommuner att anställa med nystartsjobb för att hålla kostnader för försörjningsstöd nere.

7.3.3 *Instegsjobb som tränger undan nystartsjobb*

Samtidigt kan det också finnas situationer då den nyanlända skulle ha ungefär lika stor nytta av nystartsjobb som av ett instegsjobb. Ett tydligt exempel på detta skulle kunna vara de nyanlända som under ett instegsjobb avslutat sina sfi-studier. Enligt dagens regelverk kan dessa få ännu 6 månaders instegsjobb trots att ett nystartsjobb kanske skulle ha räckt för att kompensera arbetsgivaren för den anställdas lägre produktivitet. Nästan 5 procent av alla instegsjobb i Riksrevisionens arbetsgivarenkät gick till nyanlända som, enligt arbetsgivarens uppgift, inte läste sfi över huvud taget. Uppgiften är visserligen något osäker men här kan ändå finnas en viss besparingspotential för statskassan eftersom kostnaden för instegsjobb är (eller borde vara) högre.

7.4 **Stödets konsekvenser för effektiv svenskinläring**

Goda färdigheter i det svenska språket och gymnasieexamen blir allt viktigare på den svenska arbetsmarknaden. Att ha fullgjort sfi är därför, åtminstone i praktiken, ett villkor för alla utrikes födda som vill arbeta eller studera. Riksrevisionen har i sin granskning identifierat en riskbild när det gäller instegs- och nystartsjobbares svenskstudier. Integrationspolitikens idé med arbetsmarknadsinsatser parallellt med svenskstudier bör utformas så att de olika aktiviteterna även i praktiken får vara just parallella. Om de subventionerade anställningarna för mycket inkräktar på och försämrar svenskinläringen för de nyanlända så förfelas den grundläggande idén om värdet av parallella aktiviteter.

Riksrevisionen har även konstaterat att de instegsjobb som skapats hittills har en genomsnittlig tjänstgöringsgrad på nära 80 procent. Mer än hälften av instegsjobben var på heltid. Detta är förmodligen ett uttryck för arbetsgivarnas önskemål, snarare än en välavvägd tidsfördelning mellan arbete och sfi. Riksrevisionen instämmer i att sfi behöver vara flexibel och kunna studeras med olika studietakt, men vi ser en påtaglig risk för att den omfattning av höga tjänstgöringsgrader vi iakttagit för instegsjobben ökar risken för avhopp och fördröjningar inom sfi. Det är troligt att om den nyanlända har åtaganden på mycket mer än heltid, så ökar risken att endera aktiviteten får stryka på foten och att detta i praktiken oftast blir sfi. Det är i detta sammanhang viktigt att hålla i minnet att instegsjobbens höga subventionsgrad

omfattar en kompensation till arbetsgivaren för just anpassningar till den anställdas sfi-studier, som i många fall torde innebära att den nyanlända inte kan arbeta heltid.

Vi har sett att många av nystartsjobben för nyanlända kan vara en effektiv insats för individen. Men de nystartsjobb som skapas i situationer där ett instegsjobb vore bättre för den nyanlända riskerar att leda till att den nyanländas möjligheter att fullfölja sfi försämras.

Mot bakgrund av de långsiktiga fördelarna med fullgången sfi är det därmed troligt att instegsjobb och nystartsjobb som leder till avhopp och förseningar i sfi är negativa för den nyanländes långsiktiga möjligheter till försörjning och integration.

Det är enligt Riksrevisionen viktigt att Arbetsförmedlingen bedömer om föreslagna instegsjobb verkligen är möjliga att ha parallellt med sfi-studier, så att de för de nyanlända innebär en värdefull merit eller en möjlighet att få tala svenska. Det finns också inom Arbetsförmedlingen en rutin för att *initialt* kontrollera att den nyanlända är antagen till sfi, men detta säger lite om hur det sedan går att i praktiken förena arbete och studier. En uppföljning av hur det gått för instegsjobbarna att kombinera arbete och sfi skulle ge värdefull kunskap för att förbättra framtida instegsjobb.

7.5 Förutsättningar för fler instegsjobb i framtiden

Instegsjobben har sedan stödets införande inte nått upp till de volymer som det enligt regeringen funnits utrymme för. Riksrevisionens granskning har visat att förklaringarna till de relativt få instegsjobben kan ligga hos de berättigade, hos vissa arbetsgivargrupper, i Arbetsförmedlingens arbete samt i instegsjobbens regler.

7.5.1 Potentialen bland de berättigade nyanlända

Det är omöjligt att säga hur stor potentialen bland de berättigade är, det vill säga hur många som skulle vara kvalificerade nog att ta ett instegsjobb om det erbjöds. Meningarna om detta är delade även inom Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen har emellertid konstaterat att kvinnor i lägre utsträckning får instegsjobb, vilket i sin helhet inte kan förklaras av sämre kvalifikationer. Närvaron av egna barn påverkar sannolikheten att få ett instegsjobb betydligt mer för nyanlända kvinnor än för män. En viktig utmaning för att nå integrationspolitikens mål är mot denna bakgrund att bättre anpassa samhällets insatser efter nyanlända kvinnors behov som många gånger är större än och skiljer sig från nyanlända mäns behov. Genom

AKKA-utredningen blev det tydligt att det, för att förbättra nyanlända kvinnors etablering, krävs ett fortsatt arbete med att utveckla hur olika arbetsmarknadsinsatser ska utformas och hur myndigheten fördelar dessa bland de nyanlända. Särskilt när Arbetsförmedlingen ackvirerar instegsjobb bör detta vara tillämpligt.

7.5.2 *Potentialen bland olika arbetsgivare*

Riksrevisionens granskning visar att instegsjobben hittills varit koncentrerade till branscher och yrken med låga utbildnings- och språkrav. Större arbetsgivare, privata såväl som offentliga, är inte lika känsliga för den ekonomiska stimulans som en lönesubvention innebär. För att engagera dessa krävs därför ett mer aktivt arbete från Arbetsförmedlingen med att informera om och marknadsföra instegsjobben, såväl som att mer aktivt bygga upp och vårda sina relationer till arbetsgivarna.

Att det finns få instegsjobb inom staten kan bero på att statliga anställningar enligt regeringsformen ska ske utifrån sakliga grunder, och det saknas praxis för hur myndigheterna ska förhålla sig till dessa grunder vid anställning med stöd.

7.5.3 *Potentialen i att utveckla Arbetsförmedlingens arbetssätt*

Om fler instegsjobb ska kunna skapas bedömer Riksrevisionen att Arbetsförmedlingens arbete med att kontakta och vårda relationerna med arbetsgivare är av central betydelse. När det gäller det lokala arbetet spelar inte minst relationen mellan den enskilda arbetsförmedlaren och arbetsgivaren en betydande roll.

Arbetsförmedlingen har sedan 2012 inlett olika arbeten för att nå och bygga relationer med fler arbetsgivare i syfte att stödja inskrivna som står långt från den ordinarie arbetsmarknaden; hit räknas nyanlända. I Riksrevisionens intervjuer och enkäter kommer det dock fram en bild av att Arbetsförmedlingen behöver fortsätta utveckla kontakterna med arbetsgivare på både central och lokal nivå. Att söka upp arbetsgivare är ett resurskrävande arbete, och att engagera hittills underrepresenterade arbetsgivargrupper för att åstadkomma fler instegsjobb kommer med största sannolikhet att kräva mer resurser. Arbetsförmedlare har – både i denna granskning och i tidigare granskningar och studier – framfört att arbetsgivarkontakter inte sällan hindras av bristen på tid och resurser. Många förmedlare bedömer att det befintliga arbetet med arbetsgivarkontakter som bedrivs på förmedlingskontoren kan effektiviseras. Granskningen omfattar emellertid inte någon undersökning av hur detta skulle kunna ske.

7.5.4 *Begränsad potential i regelverket*

Utöver att de mer strikta reglerna för instegsjobb leder till att nystartsjobb tränger undan instegsjobb, så bidrar de också till att hålla antalet instegsjobb nere. Det finns alltså instegsjobb som inte blir av alls på grund av stödets korta längd och kraven på sfi och försäkringar. Riksrevisionen bedömer dock att ett uppmjukande av dagens sfi-krav vore kontraproduktivt samt att anställningsperiod med subvention redan utökats i en tillräcklig omfattning. I praktiken återstår därmed försäkringskravet. Riksrevisionens granskning har visat att om detta togs bort skulle det förmodligen skapas fler instegsjobb. Riksrevisionens granskning visar också att försäkringskravet är en central orsak till att nystartsjobben tränger undan instegsjobb. Eftersom undanträngningen har negativa effekter på nyanländas svenskinläring, och därmed även på individernas etablering och integration, så vore en konstruktion med samma krav (det vill säga krav på försäkring eller inget krav på försäkring) för nystartsjobb som för instegsjobb önskvärd.

7.6 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar ett antal rekommendationer till regeringen och till Arbetsförmedlingen.

7.6.1 *Till regeringen*

Utforma insatser så att de är utvärderingsbara

Instegsjobben och nystartsjobben för nyanlända är kostsamma åtgärder vars arbetsmarknadseffekter inte kan utvärderas. Regeringen bör därför i framtiden utforma arbetsmarknadspolitiska insatser så att effektutvärderingar möjliggörs.

Upprätthåll en skillnad i faktiskt subventionsgrad

För vanliga lönenivåer behöver subventionsgapet mellan instegsjobben och nystartsjobben öka. Detta ökar sannolikheten för att nyanlända får den subventionerade anställning de bäst behöver. Det kan exempelvis uppnås genom att ställa samma krav på förmåner och försäkringar på båda stöden och/eller genom en höjd taknivå för instegsjobben.

Undvik att söka skapa fler instegsjobb genom generösare regler

Utöver det ovanstående bedömer Riksrevisionen att potentialen för att öka antalet instegsjobb genom regel Anpassningar är liten. På grund av vikten av färdigheter i svenska för etablering och integration bedömer Riksrevisionen att det inte skulle vara effektivt att mildra sfi-kraven för instegsjobben ytterligare eller att underlätta än mer för instegsjobb med högre tjänstgöringsgrader.

För att skapa fler inestgsjobb behövs mer arbetsgivarkontakter

Om regeringen önskar öka antalet inestgsjobb krävs det enligt Riksrevisionens bedömning ett mer aktivt och riktat arbete hos Arbetsförmedlingen för att nå fler arbetsgivare. Man bör då i första hand se till arbetsgivargrupper som tidigare inte anställt med inestgsjobb i större utsträckning. Här återfinns större privata och offentliga arbetsgivare, som kanske inte främst lockas av den ekonomiska stimulansen i subventionen. Ett sådant arbete kräver med största sannolikhet mer resurser.

Ställ återrapporteringskrav till Arbetsförmedlingen

Med tanke på hur kostsamma inestgsjobben och nystartsjobben är och att de inte heller går att utvärdera, rekommenderar vi att Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att:

- Ändra uppföljningen av inestgsjobb och nystartsjobb så att den visar arbetsmarknadsresultatet efter avslutat stöd och inte som idag efter varje beslut.
- Följa upp och utvärdera de risker som är förknippade med att stödjobben koncentreras till vissa yrken och branscher, samt att återföra den kunskap som på så sätt bildas till berörda arbetsförmedlare.
- I uppföljningen även närmare studera flödena mellan inestgsjobb och nystartsjobb (den goda insatskedjan vi identifierat) och det vidare flödet till reguljära jobb, i syfte att undersöka vilka egenskaper i kedjan av åtgärder som är särskilt gynnsamma.
- Följa upp inestgsjobbarnas sfi-studier under och efter avslutat inestgsjobb. Uppföljningen bör visa hur det har gått att kombinera arbete och sfi. På sikt kan resultatet från en sådan uppföljning användas för att skapa välavvägda inestgsjobb där svenskstudier och arbete är parallella aktiviteter för de nyanlända.

7.6.2 Till Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen rekommenderas att

- inom ramen för sitt uppdrag undersöka möjligheterna att effektivisera arbetet med arbetsgivarkontakter
- inte göra undantag från sfi-kravet för att få till stånd fler inestgsjobb. Arbetsförmedlingen bör förtydliga och förankra en samsyn i myndighetens kring vikten av svenskstudier och av parallella etableringsaktiviteter för nyanlända. Utveckla och förtydliga handläggarstödet till följd av detta.

Referenser

Lagar och förordningar

- Anställningsförordningen (1974:373).
Förordning (1997:1275) om anställningsstöd.
Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.
Lagen (1982:80) om anställningsskydd.
Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.
Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
Lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.
Regeringsformen (RF) (1974:152).
Skollag (2010:800).

Riksdagstryck

- Ds 2007:4 *Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund – En kunskapsöversikt.*
- Kommittédirektiv 2013:31 Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
- Interpellation 2012/13:371, Överutnyttjande av lönebidragsanställningar.
- Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition angående ändrat belöningsystem för statsanställda m.m.*
- Prop. 2006/07:84 *Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år*, 2006/07:84, bet. 2006/07_SfU10, rskr. 2006/07:157.
- Prop. 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007. Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad.*
- Prop. 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition*, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220, rskr.2006/07:221.
- Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsanpassning – egenansvar med professionellt stöd*, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208.

Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012, Utgiftsområde 13, Integration och jämställdhet.*

Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013, Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet,*
bet. 2012/13:AU1, rskr. 2012/13:122, rskr. 2012/13:123.

Prop. 2012/13:1 *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.*

Prop. 2012/13:26 *Utvidgad målgrupp för etableringslagen,* bet. 2012/13:AU1,
rskr. 2012/13:122, rskr. 2012/13:123.

Prop. 2012/13:188 *Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen.*

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-12-22.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, 2012-12-20.

Riksdagens protokoll 2012/13:65, 12 § Svar på interpellation 2012/13:216.

Skrivelse 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration,*
bet. 2008/09: AU1, rskr. 2008/09:155.

SOU 2008:58 *Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsanpassning.*

SOU 2011:11 *Långtidsutredningen 2011, Huvudbetänkande.*

SOU 2011:11 *Långtidsutredningen 2011, Bilaga 4, Utrikes födda på den svenska*
arbetsmarknaden.

SOU 2012:9 *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning.*

SOU 2012:31 *Sänkta trösklar, högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet.*

SOU 2012:69 *Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på*
arbetsmarknaden.

SOU 2012:92 *Arbetshjälpmedel och försäkringskydd för arbete på lika villkor.*

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen (2008). *Revisionspromemoria 2008/8 – Granskning av nyanlända*
arbetsökande och särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb, dnr. AF-2008/204462.

Arbetsförmedlingen (2010). *Framställning till regeringen, Budgetunderlaget för 2011–2013,*
daterad 2010-02-25, dnr. 1.1.2010/58310.

Arbetsförmedlingen (2013a). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2012,* daterad 2013-02-15.

Arbetsförmedlingen (2013b). *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012 –*
Arbetsgivarkontakter, daterad 2012-02-22, dnr. AF-2011/414101.

Arbetsförmedlingen (2013c). *Arbetsförmedlingens handläggarstöd, Handläggarstöd*

Nystartsjobb och Särskilt nystartsjobb, AFHS 107/2011 daterad 2013-03-13, dnr. AF-2013/074290.

Arbetsförmedlingen (2013d). *Arbetsförmedlingens återrapportering 2013 – Arbetsmarknadspolitiska program, årsrapport 2012*, daterad 2013-05-02, dnr. AF-2012/445712.

Arbetsförmedlingen (2013e). *Arbetsförmedlingens återrapportering 2013 – Myndighetens sektorsansvar för funktionshinderspolitiken*, daterad 2013-09-30, dnr. AF-2012/445712.

Arbetsförmedlingen (2013f) *Arbetsförmedlingens handläggarstöd, Särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb*, AFHS 10/2011 daterad 2013-10-24, dnr. AF-2013/405373.

Övriga källor

Aftonbladet blogg (2013). *Taxibolag utkonkurrerat av bidragsjobbare* [<http://bloggar.aftonbladet.se/oppengranskningbidragsjobben/2013/05/taxibolag-utkonkurrerat-av-bidragsjobbare/##static>]. Hämtat 2013-11-06.

Allisin, P.D. (1995). *Survival Analysis Using SAS®: A Practical Guide*. Cary, NC: SAS Institute Inc.

Alliansen (2010). *Alliansregeringen, de fyra första åren* [<http://www.alliansen.se/wp-content/uploads/2010/05/Alliansen-vitboki.pdf>] Hämtat 2013-11-06.

Arbetsmarknadsstyrelsen (2007). *Definitioner inom AMVs statistik*, Uin 2007:1, ISSN 1401-0852 [http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.5673ff2eufd0ca559b8000351905/uin07_1a.pdf]. Hämtad 2013-11-11.

Cleves, M., Gutierrez, R.G., Gould, W. och Marchenko, Y.V. (2010). *An Introduction to Survival Analysis Using Stata*. College Station, Texas: Stata Press.

Dagens nyheter (2007). *En miljard och ökade krav i ny politik för invandrare*, debattartikel 2007-04-04.

Gujarati, D.N. och Porter, D.(2009). *Basic Econometrics*. New York, NY: McGraw-Hill/Irwin.

Göteborgs-Posten (2013). *"Jag har bidrag, men borde inte ha det"*, publicerad 2013-04-09, uppdaterad 2013-08-26 [<http://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.1521525-jag-har-bidrag-men-borde-inte-ha-det>]. Hämtat 2013-11-06.

IFAU (2010). *Sfi och arbetsmarknaden*, rapport 2010:10, daterad 2010-06-04, ISSN 1651-1158.

IFAU (2011a). *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, rapport 2011:7, 2011-05-11, ISSN 1651-1158.

IFAU (2011b). *Wilken betydelse har arbetsförmedlare för arbetslösas framtida sysselsättning och arbetsinkomst?*, rapport 2011:10, daterad 2011-06-06, ISSN 1651-1131.

Inglehart, Ronald. F. och Norris, Pippa (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. New York: Cambridge University Press, 2003.

Inglehart, Ronald. F. och Welzel, Christian. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. New York: Cambridge University Press, 2005.

Institutet för framtidsstudier (2013). *På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering*, forskningsrapport 2013/1, ISBN 978-91-85619-94-8.

Integrationsverket (2006). *Rapport Integration 2005*.

Integrationsverket (2007). *Ett förlorat år*.

Konjunkturinstitutet (2012). *Kollektivavtal och arbetsmarknad: minimilöner och flyktinginvandrades arbetsmarknadssituation*, specialiststudier nr 17 2012, dnr. 13-46-12.

Körner, S. och Wahlgren, L. (2000). *Statistisk data-analys*. Lund: Studentlitteratur.

Regeringskansliet (2007). *Faktablad om 2007 års ekonomiska vårproposition som överlämnades till riksdagen den 16 april 2007*.

Riksdagens utredningstjänst (2013). *Arbetsmarknadsåtgärder*, PM 2013-03-22, dnr 2013:316.

Riksrevisionen (2006). *Anställningsstöd*, RiR 2006:28.

Riksrevisionen (2010). *Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter*, RiR 2010:6.

Riksrevisionen (2011). *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?*, RiR 2011:16.

Riksrevisionen (2013). *Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare*, RiR 2013:6.

SNS (2006). *Fritt inträde? Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet*.

Statskontoret (2011). *Subventionerade anställningar, en kartläggning*, rapport 2011:34, dnr. 2011/181-5.

Sveriges kommuner och landsting (2007). *Yrkesidentitet före etnicitet – Att synliggöra nyanländ kompetens*.

Teorell, J. och Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materieförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – när den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – när man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
	2012:17	Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
	2012:18	Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
	2012:19	SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
	2012:20	Statens insatser inom ambulansverksamheten
	2012:21	Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
	2012:22	Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
	2012:23	Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande

ETT STEG IN OCH EN NY START – HUR FUNGERAR SUBVENTIONERADE ANSTÄLLNINGAR FÖR NYANLÄNDA?

- 2012:24 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013
– tydlig och transparent?
- 2012:25 Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser
- 2012:26 Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare
effektiva för utrikes födda?
- 2012:27 Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?
- 2013 2013:1 Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
- 2013:2 Statliga myndigheters skydd mot korruption
- 2013:3 Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
- 2013:4 Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
- 2013:5 Staten på telekommarknaden
- 2013:6 Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot
arbetsgivare
- 2013:7 Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer
– när förmånerna fram?
- 2013:8 Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
- 2013:9 Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
- 2013:10 På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
- 2013:11 Statens kunskapsspridning till skolan
- 2013:12 Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
- 2013:13 Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
- 2013:14 Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot
spararnas krav?
- 2013:15 Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
- 2013:16 Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade
kunskapsresultat?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat två former av subventionerade anställningar som riktar sig till nyanlända i Sverige: instegsjobb och nystartsjobb. Stöden infördes 2007. Syftet med granskningen är att svara på hur väl stöden fungerar för nyanländas arbetsmarknads-etablering och integration.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att de två subventionerade anställningarna i stort sett fungerar som avsett. Personer med instegs- och nystartsjobb har kommit närmare arbetsmarknaden efter att ha tagit del av stöden. Särskilt bra har det gått för dem som haft ett instegsjobb före sitt nystartsjobb. Det finns emellertid möjligheter till förbättringar. Riksrevisionens granskning visar att nystartsjobben i viss utsträckning tränger undan instegsjobb, vilket kan innebära försämrad språkinläring och risker att på sikt hamna längre bort från arbetsmarknaden. Samma risk gäller för instegsjobb med hög tjänstgöringsgrad. Dessutom har vissa grupper av arbetsgivare hittills inte anställt med instegsjobb i någon större utsträckning och hos dem finns en potential för att fram- ledes skapa fler instegsjobb.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Arbetsförmedlingen förutsättningar att fortsätta utveckla sina arbetsgivarkontakter, om ambitionen är att fler instegsjobb ska skapas. Vidare rekommenderas regeringen att bibehålla eller öka skillnaden i subven- tionsgrad mellan instegsjobb och nystartsjobb. Arbetsförmedlingen rekommenderas att inte göra undantag från sfi-kravet för att få till stånd fler instegsjobb.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 325 7

Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

