

Regeringens skrivelse

2014/15:19



Riksrevisionens rapport om att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens

Skr.
2014/15:19

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 27 november 2014

Stefan Löfven

Ylva Johansson
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att ta till vara och utveckla nyanlända invandrades kompetens. Den övergripande slutsatsen är att det finns effektivitetsbrister i statens insatser.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att mer aktivt än i dag verka för ett bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och näringsliv. Regeringen bör även överväga hur länsstyrelsernas nuvarande roll kan stärkas och utvecklas. Det är angeläget att Arbetsförmedlingens uppdrag förtydligas och att de instrument som står till myndighetens förfogande underlättar och stimulerar effektiv lokal och regional samverkan. Riksrevisionen rekommenderar också regeringen att aktivt verka för att öka de nyanländas deltagande i den reguljära vuxenutbildningen. Regeringen bör överväga möjligheten att underlätta för de nyanlända att i ökad utsträckning delta i såväl validering som vuxenutbildning på sitt modersmål. Regeringen bör också pröva om de samlade resurserna kan fördelas på ett effektivare sätt inom och mellan integrations-, arbetsmarknads- och utbildningsområdena för att påskynda de nyanländas etablering. Vidare har Riksrevisionen lämnat ett antal rekommendationer till Arbetsförmedlingen.

I budgetpropositionen för 2015 föreslår regeringen en rad åtgärder som bedöms påverka etableringen av nyanlända i positiv riktning.

Regeringen följer utvecklingen av etableringsuppdraget noga. I detta arbete utgör Riksrevisionens granskning ett viktigt underlag. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
2.1	Metod och genomförande	3
2.2	Granskningens resultat	4
2.3	Rekommendationer	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	8
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 november 2014	15

Den 4 juni 2014 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid? (RiR 2014:11), se *bilaga*. Arbetsförmedlingen har lämnat synpunkter på Riksrevisionens rekommendationer till myndigheten och på de rekommendationer till regeringen där myndigheten berörs. Med anledning av rapporten överlämnar regeringen denna skrivelse.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att ta till vara och utveckla nyanlända invandrades kompetens. Syftet med granskningen har varit att undersöka om statens insatser är effektiva när det gäller att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens, så att snabb och ändamålsenlig etablering på svensk arbetsmarknad möjliggörs. Granskningen har avsett statliga och statligt reglerade insatser riktade till i första hand nyanlända som omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. I jämförande syfte ingår i viss mån även andra insatser riktade mot nyanlända utanför etableringsuppdraget, men inte på ett heltäckande vis. I granskningen används lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrades (2010:197) övergripande syften och mål som utgångspunkt för att bedöma statens insatser. Det är framför allt de nyanländas etablering på arbetsmarknaden som står i fokus för granskningen.

2.1 Metod och genomförande

På nationell nivå har Riksrevisionen genomfört intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor. Därutöver har orienterande kontakter tagits med Arbetsmarknads- och Utbildningsdepartementen och Myndigheten för yrkeshögskolan. För att även fånga icke-statliga aktörers syn på tillvaratagande och utvecklande av nyanländas kompetens, har företrädare för Sveriges Kommuner och Lands ting och Svenskt Näringsliv intervjuats.

En kvantitativ analys har genomförts för att besvara frågeställningarna om i vilken utsträckning sannolikheten för nyanlända att få jobb varierar beroende på var de bosätter sig och vilka faktorer som spelar in. För dessa analyser har data för nyanlända under perioden 2007–2010 använts. Därmed innefattas inte resultaten av etableringsreformen.

Kommunbaserade fallstudier har genomförts i kommunerna Gävle, Falköping och Borlänge som valts ut utifrån den kvantitativa analysen. Dessa tre kommuner har liknande förutsättningar, men olika resultat i form av nyanlända i arbete eller studier. Fallstudierna syftar till att besvara frågeställningen om huruvida de statliga insatserna är anpassade efter individens behov och för att möta de krav som arbetsmarknaden ställer. Vidare syftar fallstudierna till att besvara frågeställningen

huruvida arbetssättet på lokal nivå påverkar hur väl etableringen av nyanlända lyckas, och vad som i så fall har betydelse för ett framgångsrikt resultat. Fallstudierna fokuserar på arbetsprocessen och organisationen för att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens vid Arbetsförmedlingen samt samarbetet mellan olika aktörer lokalt och regionalt. I varje kommun har intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen och kommunen genomförts, även företrädare för länsstyrelsen har intervjuats. Riksrevisionen har också genomfört intervjuer med nyanlända för att belysa individens perspektiv.

Som en del av fallstudierna har Riksrevisionen även genomfört en granskning av nyanländas etableringsplaner som syftar till att besvara frågan om de statliga insatserna är anpassade efter individens behov och för att möta de krav som arbetsmarknaden ställer. I undersökningen ingår 84 individer som har haft en etableringsplan i minst 18 månader i någon av de tre fallstudiekommunerna. Planerna har granskats utifrån förekomsten av bl.a. en röd tråd, det vill säga om det anges i planen vilka yrken den sökande vill ha, skulle kunna få och vad som behövs för att komma dit. Planerna har även granskats utifrån progression i insatserna, kopplingen till tidigare arbetslivserfarenhet och utbildning samt mellan sfi-nivå och insatser i planen.

2.2 Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns effektivitetsbrister i statens insatser för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens. Av granskningen framgår att statens insatser inte i tillräcklig utsträckning utgår från den enskildes förutsättningar och behov, att de inte erbjuds tillräckligt snabbt och att statens resurser kan omfördelas så att de gör större nytta. Riksrevisionen pekar på brister i utbud och kvalitet av upphandlade insatser, för få möjligheter till tidiga kontakter med arbetslivet, ett otillräckligt utnyttjande av validering och vuxenutbildning samt brister i samarbetet mellan stat, kommun och näringsliv. Riksrevisionen påpekar även att etableringsuppdraget vid tillfället för utvärderingen inte pågått tillräckligt länge för att effekten ska kunna utvärderas, men att få personer hittills har kommit i osubventionerat arbete efter insatserna.

Det lokala arbetssättet har betydelse för resultatet

Riksrevisionen bedömer att analyserna pekar på att det finns ett påtagligt utrymme för de lokala aktörerna att påverka hur etableringen av nyanlända lyckas i olika kommuner, exempelvis genom sättet att organisera och bedriva verksamheten och samverka med varandra. Av Riksrevisionens fallstudier framgår att det finns skillnader i hur etableringsarbetet är organiserat inom och mellan lokala arbetsförmedlingskontor, kommunen och berörd länsstyrelse. När det gäller Arbetsförmedlingen, kan Riksrevisionen bl.a. konstatera att olika organisationslösningar innebär olika grad av specialisering och möjligheter till lokal förankring och arbetsgivarkontakter.

Riksrevisionen konstaterar att majoriteten av de kommunala och statliga företrädare som intervjuats under granskningen anser att etableringsreformen har inneburit förbättringar, bl.a. eftersom nyanlända nu skrivs in på Arbetsförmedlingen och får ta del av insatser för etablering på arbetsmarknaden i ett betydligt tidigare skede än förut. Men Riksrevisionen menar att etableringsreformen i praktiken också har medfört en uppdelning av ansvar mellan stat och kommun beroende på vem som står för individens försörjning, och att detta påverkar vilka insatser som den nyanlände får ta del av. Vissa kommuner erbjuder inte alls eller i mycket begränsad omfattning nyanlända inom etableringsuppdraget kommunala platser för praktik, arbetsträning eller olika satsningar i samarbete med det lokala näringslivet. Samtidigt har Arbetsförmedlingen svårt att hinna med arbetsgivarkontakter och hjälpa etableringsdeltagare med att hitta platser i det privata näringslivet. Kommunerna går in med insatser först när etableringsperioden och tiden med statlig ersättning inom garantierna är slut. Enligt Riksrevisionens mening motverkar detta etableringsreformens intentioner som framhåller tidiga insatser som mycket betydelsefulla för de nyanländas etablering.

Etableringsperioden utnyttjas inte alltid effektivt

Enligt Riksrevisionen är det inte sällan en tydlig röd tråd och utvecklingslinje saknas i etableringsplanerna och hur de genomförs. Riksrevisionen menar att en orsak till bristande utveckling kan vara att den nyanlände inte är redo att påbörja sin etablering på grund av fysiska eller psykiska trauman och oro för anhöriga. Riksrevisionen pekar också på att praktiska svårigheter tidigt i etableringsprocessen fördröjer etableringsinsatserna och riskerar att göra dem mindre effektiva. Svårigheterna kan bl.a. handla om brist på bostäder och de nyanländas personliga ekonomi. Riksrevisionens intryck är att stort fokus hamnar på den enskildes ekonomi, vilket kan ske på bekostnad av de insatser som han eller hon deltar i.

Bristande progression under etableringsprocessen kan orsakas av svårigheter att anpassa insatser till en låg språknivå. Det kan också handla om brist på meningsfulla aktiviteter, inte minst för personer som saknar studievana. Kvinnor har i betydligt lägre utsträckning än män arbetsmarknadsnära insatser i sina planer.

Enligt Riksrevisionen når en stor andel av de nyanlända av olika skäl inte särskilt långt i sina svenskstudier under etableringsperioden. Därmed kommer de inte vidare i sin etableringsprocess på grund av olika mer eller mindre formellt uttalade språkrav. Språkraven kan gälla för såväl praktikplatser som validering av tidigare yrkeserfarenhet och kommunal vuxenutbildning. Riksrevisionen menar att det även finns logistiska svårigheter att bedriva studier i utbildning i svenska för invandrare (sfi) parallellt med andra insatser. Väntetider till sfi innebär dels att språkinläringen försenas, dels att väntetiden förlängs innan den nyanlände kan påbörja insatser som kräver en viss kompetens i svenska språket.

Riksrevisionen påpekar att en brist i sammanhanget är att Arbetsförmedlingen inte bedriver någon systematisk och erfarenhetsbaserad metodutveckling på området. Det handläggargstöd som finns är i första

hand inriktat mot att stödja en korrekt handläggning av etableringsärenden, inte verksamhetens innehåll i termer av exempelvis alternativ och framgångsfaktorer.

Brister i insatsernas innehåll och kvalitet

Från samtliga av Riksrevisionens fallstudier konstaterar representanter från Arbetsförmedlingen att det finns betydande brister i de upphandlade tjänsternas inriktning, omfattning och kvalitet. Eftersom många upphandlingar överklagas kan det vara svårt för Arbetsförmedlingen att upprätthålla en tillräcklig bredd i sitt utbud.

I många fall uppges leverantörerna ha svårt att säkerställa kvaliteten i sina tjänster. Arbetsförmedlarna ägnar mycket tid åt att kontrollera och sätta press på leverantörerna, annars får de nyanlända inte alls de tjänster som staten har betalat för. De behov och önskemål om insatser för nyanlända som finns på de lokala förmedlingskontoren blir inte tillgodosedda. Ett problem som framförs i sammanhanget är att en del leverantörer inte har tillräcklig förmåga att arbeta med den här målgruppen.

Riksrevisionen konstaterar att Arbetsförmedlingen under budgetåret 2013 endast förbrukat 52 procent av sitt anslag på närmare 2 miljarder kronor för etableringslotsar och insatser för nyanlända invandrare inom etableringsuppdraget. En förklaring till den låga anslagsförbrukningen är enligt Arbetsförmedlingen en kombination av begränsade resurser för förmedlare inom etableringsuppdraget och ett ökat antal deltagare. Detta har fått som konsekvens att arbetsförmedlarna har svårare att hinna med att ta fram individuella planer med programinsatser.

Validering och vuxenutbildning används inte tillräckligt

Riksrevisionen konstaterar brister i kartläggningen av de nyanländas kunskaper och kompetens som ska ligga till grund för en fortsatt planering. Få får sin erfarenhet validerad, och bedömningen av utländska betyg kan ta lång tid. Över hälften av deltagarna i etableringsuppdraget saknar gymnasieutbildning, men endast fem procent av etableringsdeltagarna hade vuxenutbildning som insats i sina etableringsplaner. Enligt Riksrevisionen är bidragande orsaker till det låga deltagandet i kommunal vuxenutbildning att regeringen inte mer aktivt styr mot detta genom exempelvis hur Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag formuleras, eller genom att påverka benägenheten att ta emot nyanlända inom den kommunala vuxenutbildningen. Enligt Riksrevisionens mening är det problematiskt när unga personer som kan förväntas ha ett långt yrkesliv framför sig i så stor utsträckning väljer bort utbildning. Enligt Riksrevisionen är det inte ovanligt att fokus skiftar till kortsiktiga lösningar när tiden för etableringsplanen närmar sig sitt slut, exempelvis för att den nyanlände ser vidare studier som en ekonomiskt olönsam affär.

2.3 Rekommendationer

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till regeringen.

- Regeringen bör mer aktivt än i dag verka för ett bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och näringsliv. I samband med detta bör regeringen överväga hur länsstyrelsernas nuvarande roll kan stärkas och utvecklas. En viktig aspekt av lokal samverkan som bör beaktas är kommunernas förutsättningar och benägenhet att erbjuda praktik- och arbetsträningsplatser till nyanlända inom ramen för etableringsreformen. Det är också angeläget att Arbetsförmedlingens uppdrag förtydligas och att de instrument som står till myndighetens förfogande underlättar och stimulerar en effektiv lokal och regional samverkan.
- Regeringen bör aktivt verka för att öka de nyanländas deltagande i den reguljära vuxenutbildningen. Som ett led i detta bör regeringen överväga att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla uppföljningen av komvuxstudiernas omfattning inom och efter etableringsuppdraget.
- Regeringen bör överväga möjligheten att underlätta för de nyanlända att i ökad utsträckning delta i såväl validering som vuxenutbildning på sitt modersmål.
- Regeringen bör pröva om de samlade resurserna kan fördelas på ett effektivare sätt inom och mellan integrations-, arbetsmarknads- och utbildningsområdena för att påskynda de nyanländas etablering. En utgångspunkt för detta bör vara Arbetsförmedlingens låga anslagsförbrukning vad gäller insatser för nyanlända invandrare inom etableringsuppdraget.

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen.

- Arbetsförmedlingen bör följa upp och utvärdera olika sätt att organisera etableringsuppdraget inom och mellan förmedlingskontor.
- Arbetsförmedlingen bör fortsätta att utveckla sina upphandlingar i syfte att säkerställa ett utbud som till omfattning, innehåll och kvalitet svarar mot de nyanländas behov.
- Arbetsförmedlingen bör vidta åtgärder för att öka nyanlända kvinnors möjligheter att delta och etablera sig på arbetsmarknaden.
- Arbetsförmedlingen bör verka för ett systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte inom myndigheten när det gäller att främja framgångsrik etablering av nyanlända.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens övergripande bedömning att det finns effektivitetsbrister i statens insatser för att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens. Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser avser enbart granskningen av verksamhet med syfte att tillvarata och utveckla kompetensen hos nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Till viss del ingår i jämförande syfte även andra insatser riktade mot nyanlända i Riksrevisionens granskning, men inte på ett heltäckande vis.

Regeringens inställning är att arbete är den främsta vägen in i det svenska samhället och att alla steg i mottagandet av nyanlända invandrare ska syfta till att hitta jobb. Riksrevisionens granskning visar att etableringsreformen har inneburit att fler nyanlända än tidigare skrivs in hos Arbetsförmedlingen och därmed tar del av arbetsmarknadsinriktade insatser i ett betydligare tidigare skede än förut. Grunden i etableringsuppdraget ligger fast, men det är uppenbart att det finns delar som inte fungerar tillfredställande.

Ett väl fungerande samarbete mellan stat och kommun är, och var även före etableringsreformen, en avgörande faktor för ett lyckat arbete med nyanländas etablering. För att etableringsuppdraget ska fungera som det är avsett, måste samverkan mellan samtliga aktörer som har ansvar för nyanländas etablering öka. Detta särskilt i ett läge då oroligheter i världen gör att antalet deltagare i etableringsuppdraget ökar.

Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret när det gäller nyanländas etablering. Arbetsförmedlingen ska enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Regeringens bedömning är att formerna för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna avseende etableringsuppdraget behöver utvecklas. Kommunerna har ofta goda möjligheter att erbjuda språk- och arbetspraktik. Utöver detta har kommunerna ett lagstadgat ansvar att erbjuda utbildning i svenska för invandrare och samhällsorientering till bl.a. personer som omfattas av etableringsuppdraget. Kommunerna har också enligt skollagen 2010:800 ett ansvar att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning.

Arbetsförmedlingen har också ett ansvar att samverka väl med andra aktörer vars uppdrag kompletterar Arbetsförmedlingens. Det gäller t.ex. arbetsmarknadens parter, aktörer med regionalt tillväxtansvar, trygghetsorganisationerna, marknadens många aktörer och det civila samhällets organisationer. Dialogen med näringslivet behöver intensifieras.

Mot bakgrund av uppdrag i regleringsbrevet 2012 har Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan och länsstyrelserna i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram ett metodstöd för upprättandet av lokala överenskommelser om nyanländas etablering. Detta metodstöd reviderades under våren 2014. Syftet med en lokal överenskommelse är att i första hand tydliggöra uppdrag, ansvarsfördelning, roller och rutiner mellan Arbetsförmedlingen och kommuner

samt andra myndigheter och organisationer. Det handlar även om hur samverkan kan ske med idéburna organisationer.

Riksrevisionens bedömning är att uppdelningen av ansvar mellan stat och kommun när det gäller deltagare i etableringsuppdraget utgår från vem som står för individens försörjning, och att den som har försörjningsansvaret har starkare incitament att agera. Att kommunerna går in med insatser först i ett senare skede anser Riksrevisionen motverkar reformens intentioner med tidiga insatser. Regeringen anser att kommunernas möjligheter att erbjuda insatser behöver utvecklas, men vill förtydliga att det är individens rätt till insatser som är styrande för Arbetsförmedlingen och inte i första hand frågan om försörjning. Att Arbetsförmedlingen nu har det samordnande ansvaret för nyanländas etablering gör att de nyanlända i ett betydligt tidigare skede än förut skrivs in hos myndigheten och får ta del av insatser för etablering på arbetsmarknaden, vilket också Riksrevisionens granskning visar.

Riksrevisionens granskning visar att etableringsperioden inte alltid utnyttjas effektivt. Regeringen delar i stort de slutsatser som Riksrevisionen kommer fram till och som även lyfts fram i tidigare rapporter gällande etableringsuppdraget. Riksrevisionen pekar exempelvis på svårigheter i den inledande fasen av etableringsprocessen vad gäller bl.a. bristen på bostäder, hälsorelaterade frågor och den nyanländas personliga ekonomi. Riksrevisionen pekar också på att det inte sällan saknas en tydlig röd tråd i etableringsplanerna liksom att en stor andel av de nyanlända inte når särskilt långt i sina svenskstudier. Regeringens bedömning är att det är av största vikt att etableringsperioden utnyttjas effektivt. Regeringen konstaterar att Riksrevisionens granskning inte visar på de sammantagna effekterna av de etableringsinsatser som individerna tar del av. I sammanhanget avvaktar regeringen det uppdrag att utvärdera effekterna av etableringsreformen som Stockholms universitet fått. En delrapport om effekterna av reformen ska överlämnas till Regeringskansliet senast den 15 april 2015 och en slutrapport den 15 april 2016.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att verka för ett systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte inom myndigheten när det gäller att främja framgångsrik etablering av nyanlända. Arbetsförmedlingen har påbörjat ett arbete med att ta fram en arbetsmodell för ett mer systematiskt och processinriktat arbetssätt inom etableringsuppdraget. Syftet är att säkra att stödet och servicen som den arbetsökande får utgår från individens yrkeskompetens eller önskade yrkesinriktning och den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att vidta åtgärder för att öka nyanlända kvinnors möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Sedan 2013 finns en webbaserad utbildning om lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet hos Arbetsförmedlingen. Utbildningen syftar till att höja kunskapsnivån om diskriminering, normer och mänskliga rättigheter samt inspirera till ett fortsatt arbete för lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet, både gentemot kollegor och i kontakten med arbetssökande och arbetsgivare. Utbildningen ska genomföras av samtliga anställda inom Arbetsförmedlingen före utgången av 2014.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att fler nyanlända inom etableringsuppdraget bör ta del av kommunal vuxenutbildning, då många i målgruppen har en kort utbildningsbakgrund. Regeringen menar att vuxenutbildningen fyller ett stort behov för många som kommer till Sverige från andra länder, vilket också bekräftas av att andelen utrikes födda inom vuxenutbildningen har ökat. Den heterogena sammansättningen av elever inom vuxenutbildningen medför emellertid krav på anpassning av utbildningen efter var och ens individuella behov och förutsättningar.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla uppföljningen av komvuxstudiernas omfattning inom och efter etableringsuppdraget. I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår att följa upp och redovisa resultat av de insatser som arbetssökande tar del av. De personer som befinner sig i etableringsuppdraget följs bl.a. upp avseende deltagande i vuxenutbildning. För alla som lämnar Arbetsförmedlingen registreras orsakerna till att personerna inte längre är inskrivna hos myndigheten. Utöver detta anser regeringen inte att Arbetsförmedlingen bör ges ytterligare uppdrag att följa upp personer som har lämnat myndigheten.

Regeringens bedömning är att fler personer bör få sin kompetens och utbildning validerad. Möjligheter att validera och komplettera utbildningar som förvärvats utomlands förbättrar möjligheterna att hitta ett jobb. Den förra regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla metoderna för och öka omfattningen av validering av nyanlända invandrades kompetens. Uppdraget ska redovisas senast i samband med Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2014.

Riksrevisionen konstaterar att det finns betydande brister i de upphandlade tjänsternas inriktning, omfattning och kvalitet. Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att fortsätta att utveckla sina upphandlingar i syfte att säkerställa ett utbud som till omfattning, innehåll och kvalitet svarar mot de nyanländas behov. Regeringen anser att Arbetsförmedlingen har ett ansvar att kontinuerligt se över ersättningsystemet för de privata aktörer som bedriver arbetsmarknadspolitisk verksamhet, samtidigt som uppföljningen av resultaten måste förbättras. Arbetsförmedlingen har successivt anpassat innehållet i upphandlade tjänster för målgruppens behov. Arbete med att tydliggöra språkstöd i framtida förfrågningsunderlag pågår. För ett lyckat arbete med upphandlade tjänster, behöver dessa aktivt följas upp.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det lokala arbetssättet har betydelse för nyanländas etablering. Regeringen ser positivt på att Arbetsförmedlingen på ett mer aktivt sätt tar till vara framgångsrika organisationslösningar på lokal nivå. Myndighetens lokala organisation av etableringsuppdraget och tilldelning av resurser styrs dock av hur många nyanlända som bor på orten och är inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

Regeringen vill i sammanhanget påpeka att den kvantitativa analys som genomförts av Riksrevisionen avser nyanlända som skrivits in hos Arbetsförmedlingen under perioden 2007–2010, dvs. före etableringsreformen. Före etableringsuppdragets genomförande var det en stor del av de nyanlända som inte skrevs in hos Arbetsförmedlingen under den första tiden i Sverige, varför analysen inte är heltäckande.

Riksrevisionens bedömning är att regeringen bör pröva om de samlade resurserna kan fördelas på ett effektivare sätt inom och mellan integrations-, arbetsmarknads- och utbildningsområdena för att påskynda nyanländas etablering, och att en utgångspunkt bör vara Arbetsförmedlingens låga anslagsförbrukning vad gäller insatser för nyanlända inom etableringsuppdraget. Det kraftigt ökade antalet deltagare i etableringsuppdraget innebär en stor utmaning för Arbetsförmedlingen och riskerar att påverka både ledtiderna i uppdraget och kvaliteten i etableringsinsatserna. Regeringen bedömer att medel inom verksamheten för nyanländas etablering kan utnyttjas effektivare. I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) föreslår regeringen en omfördelning av medel från utgiftsområde 13 till utgiftsområde 14. Under hösten 2014 skedde även en omfördelning av resurser inom Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag med 20 miljoner kronor till etableringsuppdraget. Detta innebär att Arbetsförmedlingen redan under 2014 kunde inleda ett rekryteringsarbete för att förstärka resurserna inom etableringsuppdraget.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Integrationspolitiken är en del av regeringens samlade politik för jobb, utbildning och välfärd. Regeringens linje är tydlig, fler utrikes födda kvinnor och män måste ges förutsättningar att snabbt komma i arbete. Målet för integrationspolitiken uppnås främst genom insatser som når ut till hela befolkningen. För att nå målet kompletteras åtgärderna vid behov med riktade åtgärder för att stödja och underlätta nyanländas etablering. I budgetpropositionen för 2015 föreslår regeringen en rad åtgärder som bedöms påverka etableringen av nyanlända i positiv riktning. Det handlar om omfattande satsningar inom skola och utbildning, en omläggning av arbetsmarknadspolitiken i en ny offensiv riktning och anpassningar av etableringsuppdraget.

Regeringen inleder bl.a. ett reformarbete för att modernisera och utveckla Arbetsförmedlingen. Regeringen avser att initiera samtal med Sveriges kommuner för att ta ett gemensamt grepp mot ungdomsarbetslösheten. Formerna för samverkan med kommunerna inom etableringsuppdraget behöver också utvecklas.

Arbetsförmedlingen har en central roll för att uppnå regeringens mål om en snabbare etablering för nyanlända på arbetsmarknaden. Det kraftigt ökade antalet deltagare i etableringsuppdraget innebär en stor utmaning för Arbetsförmedlingens verksamhet. I budgetpropositionen för 2015 föreslår regeringen en förstärkning av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag för etableringsuppdraget. Förstärkningen sker delvis genom att medel på anslag 1:4 Ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare inom utgiftsområde 13 överförs till anslag 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader inom utgifts-

område 14, vilket ligger i linje med Riksrevisionens rekommendation till regeringen.

Det ökade antalet asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd har medfört ett stort behov av bostäder i landets kommuner. Väntetiderna till kommunmottagning för personer i Migrationsverkets anläggningsboenden har ökat påtagligt. Tidigare har etableringsplanerna påbörjats i Migrationsverkets anläggningsboenden för dem som inte har kommunmottagits. Från och med den 1 april 2014 gäller att etableringsplanen för personer med uppehållstillstånd i anläggningsboende påbörjas först när personen blivit mottagen i en kommun. Detta gör att etableringstiden utnyttjas mer effektivt och förhindrar att delar av etableringsplanstiden, då individen har rätt till etableringsinsatser och etableringsersättning, har förbrukats när individen blir kommunmottagen.

För att tiden i anläggningsboende ska kunna användas meningsfullt och skapa förutsättningar för snabbare etablering på arbetsmarknaden, kan kommunerna från och med den 1 juli 2014 få ersättning för utbildning i svenska för invandrare som erbjuds nyanlända i anläggningsboenden. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2015 en fortsatt satsning på ersättning till kommunerna för sfi under tiden i anläggningsboende.

För dem som beviljats uppehållstillstånd är bosättning i en kommun ett viktigt led i processen för etablering på arbetsmarknaden. Regeringen avser att se över hur boendeplaneringen inom asylmottagandet kan förbättras och särskilt möjligheten för Migrationsverket att anordna boende i egen regi i syfte att säkerställa tillräcklig kapacitet. Myndighetsorganisationen vid mottagande av nyanlända behöver också ses över. Översynen ska leda till förslag som ger ett långsiktigt hållbart och flexibelt system för mottagande av asylsökande och nyanlända. Den ska även leda till förslag som säkerställer att kommunernas mottagande av nyanlända invandrare motsvarar behovet, så att dagens situation, där många som beviljats uppehållstillstånd tvingas vänta alldeles för länge på en kommunplats, kan undvikas. Den ska också leda till förbättrade planeringsförutsättningar för kommunal verksamhet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga hur länsstyrelsernas nuvarande roll kan stärkas och utvecklas. Regeringens bedömning är att länsstyrelserna har en viktig roll när det gäller samverkan mellan berörda aktörer i arbetet med nyanländas etablering, framförallt inom arbetet med mottagande och bosättning av nyanlända. Regeringen vill i det sammanhanget se över myndighetsorganisationen vid mottagande av nyanlända. Övriga delar av länsstyrelsernas uppdrag när det gäller nyanländas etablering följer regeringen via ordinarie återrapporteringar.

Etableringslotsarna infördes i samband med att etableringsreformen trädde i kraft. Riksrevisionen har i sin granskning av etableringslotsarna (RiR 2014:14) funnit att etableringslotsens uppdrag är allt för brett formulerat i förhållande till det övergripande målet om en snabbare etablering på arbetsmarknaden. Riksrevisionen rekommenderar att tjänsten ska renodlas utifrån syftet att den framför allt ska vara en arbetsförberedande insats. Regeringen vill avskaffa systemet med etableringslotsar. Regeringen avser därför att göra en översyn av rätten till etableringslots med syfte att tjänsten fr.o.m. den 1 januari 2016 görs till en behovsprövad insats. Detta beräknas medföra minskade utgifter för

etableringslotsar. Därutöver ska översynen resultera i förslag för att avskaffa etableringslotsarna.

Behovet av åtgärder för att stödja utvecklingen av en mer individuell utformad vuxenutbildning, som är bättre anpassad för uppgiften att utbilda utrikes födda liksom korttidsutbildade, är enligt regeringens mening stort. Mot denna bakgrund föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2015 att 20 miljoner kronor avsätts för att under 2015 möjliggöra vissa anpassningar av bl.a. vuxenutbildningens styrdokument. Syftet är att bättre anpassa utbildningen till elevernas behov och förutsättningar och därmed också öka genomströmningen. För att ge fler möjlighet att kunna ta del av utbildning som skapar vägar in i arbetslivet föreslår regeringen också att ett nytt och stadigvarande kunskapslyft med permanenta utbildningsplatser. Platserna i kunskapslyftet föreslås omfatta bl.a. allmänna ämnen och yrkesämnen inom kommunal vuxenutbildning (komvux).

Regeringen satsar på kompetensutveckling för sfi-lärare så att fler blir behöriga och ges möjlighet att utvecklas i sin professionalism. Denna satsning tillkommer utöver de resurser som avsätts inom ramen för Lärarlyftet II som även omfattar sfi-lärare, vilket är en utbildnings-satsning som riktar sig till anställda lärare med lärarexamen som undervisar i ämnen de saknar behörighet för.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga möjligheten för nyanlända att delta i såväl validering som vuxenutbildning på sitt modersmål. Förslag i betänkandet från den s.k. GRUV-utredningen (Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet, SOU 2013:20) om att förtydliga huvudmäns möjligheter att erbjuda studiehundledning på modersmål inom vuxenutbildningen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringen avser att införa ett sammanhållet, nationellt och permanent system för validering. Utbildningsdepartementet har gett en utredare i uppdrag att kartlägga de valideringsinsatser som finns inom arbetsmarknads- och utbildningssektorn och bl.a. föreslå hur ett valideringssystem som är lättare att överblicka för individen än dagens system ska utformas. Förslagen ska syfta till att skapa en effektivare användning av befintliga resurser för att möjliggöra att fler individer, såväl inrikes som utrikes födda, ska kunna få sin reella kompetens validerad.

På grund av prognostiserade öknningar av inkommande ärenden till Universitets- och högskolerådet, som bedömer utländsk utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå, har regeringen föreslagit en tillfällig förstärkning av medel för denna verksamhet 2015–2016. Regeringen föreslår även ökade medel till kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk högskoleutbildning eller annan eftergymnasial utbildning som motsvarar en utbildning enligt högskolelagen (1992:1434).

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att vidta åtgärder för att öka nyanlända kvinnors möjligheter att delta och etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringens bedömning är att jämställdhet på arbetsmarknaden är av grundläggande betydelse för jämställdheten i övrigt i samhället. Regeringen avser att i Arbetsförmedlingens instruktion förtydliga att verksamheten ska utformas så att den främjar jämställdhet och motverkar könsuppdelningen på arbetsmarknaden.

Skr. 2014/15:19

Etableringsuppdraget behöver ständigt anpassas efter nya förutsättningar. Deltagarnas behov av stöd och insatser skiftar, bl.a. beroende på utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenheter och övrig livssituation. Oroligheter i världen har lett till att antalet personer som söker skydd i Sverige har ökat kraftigt under 2014. Prognoserna för de närmaste åren visar på en fortsatt ökning. Det innebär utmaningar för regeringen, för ansvariga myndigheter och för landets kommuner. Regeringen följer utvecklingen av etableringsuppdraget noga. I detta arbete utgör Riksrevisionens granskning ett viktigt underlag.

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

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 november 2014

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, K Persson, S-E
Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, Å Regnér, M Andersson,
A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Damberg, A Bah Kuhnke,
A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet Y Johansson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om att tillvarata
och utveckla nyanländas kompetens



Att tillvarata och utveckla
nyanländas kompetens

– Rätt insats i rätt tid?

RIR 2014:11



RIKSREVISIONEN

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

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

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 345 5

RIR 2014:11

FOTO: JÖRGEN BAUSAGER, FOLIO

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2014



RiR 2014:11

Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?



Skr. 2014/15:19
Bilaga

ATT TILLVARATA OCH UTVECKLA NYANLÄNDAS KOMPETENS – RÄTT INSATS I RÄTT TID?

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-05-19

DNR: 31-2013-0200

RIR 2014:11

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

Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och Arbetsförmedlingen samt berörda länsstyrelser har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utskat till slutrapport.

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

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Leif Svensson* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Pernilla Jonsson*, revisor *Erik Trollius* samt programansvarig *Anders Berg* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Leif Svensson

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet.

Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Migrationsverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Statens skolverk.

Skr. 2014/15:19
Bilaga

ATT TILLVARATA OCH UTVECKLA NYANLÄNDAS KOMPETENS – RÄTT INSATS I RÄTT TID?

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund	15
1.2 Syfte och frågeställningar	15
1.3 Omfattning och avgränsningar	16
1.4 Bedömningsgrunder	17
1.5 Metod och genomförande	20
2 Statens insatser för att tillvarata nyanländas kompetens	23
2.1 Översikt av systemet	23
2.2 Regeringens löpande styrning inom etableringsuppdraget	25
2.3 Arbetsförmedlingen	27
2.4 Kommunerna	30
2.5 Länsstyrelsen	35
2.6 Validering	36
3 Nyanländas etablering	39
3.1 Invandring och etablering på arbetsmarknaden	39
3.2 Faktorer som spelar roll för en lyckad etablering	43
3.3 Förutsättningar och resultat i olika delar av landet	52
3.4 Sammanfattande iakttagelser	57
4 Den nyanländes väg genom systemet	59
4.1 Etableringsprocessen	59
4.2 Inskrivning och introduktion	60
4.3 Kartläggning och kompetensbedömning	63
4.4 Rustande insatser under etableringsperioden	67
4.5 Svenska för invandrare	72
4.6 Kommunal vuxenutbildning	75
4.7 Mot arbetsmarknaden	79
4.8 Sammanfattande iakttagelser	82
5 Arbetet på lokal och regional nivå	83
5.1 Arbetsförmedlingens organisation och resurser	83
5.2 Upphandling från externa aktörer	87
5.3 Lokal och regional samverkan	90
5.4 Sammanfattande iakttagelser	97

ATT TILLVARATA OCH UTVECKLA NYANLÄNDAS KOMPETENS – RÄTT INSATS I RÄTT TID?

6	Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	99
6.1	Riksrevisionens slutsatser	99
6.2	Riksrevisionens rekommendationer	109
	Referenser	111

Elektroniska bilagor

I rapporten hänvisas till elektroniska bilagor som finns att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Dessa kan också begäras från granskningens akt genom Riksrevisionens registrator.

Bilaga 1 Kvantitativ analys av förutsättningar till etablering av nyanlända

Bilaga 2 Fallstudier i tre kommuner

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens. Syftet har varit att undersöka om insatserna är effektiva och möjliggör en snabb och ändamålsenlig etablering på svensk arbetsmarknad. Granskningen har avsett statliga och statligt reglerade insatser riktade till i första hand nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget. Den övergripande slutsatsen är att det finns effektivitetsbrister i statens insatser.

Granskningens bakgrund

Motiv

Målet för svenska integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Integrationspolitiken är också en del i regeringens arbete för ökat utbud och efterfrågan på arbetskraft, förbättrad matchning på arbetsmarknaden samt fler och växande företag. Enligt riksdagen ska integrationspolitikens mål främst nås genom generella insatser till hela befolkningen, oavsett födelse- och etnisk bakgrund. De generella insatserna ska dock kompletteras med riktade insatser för att stödja och underlätta nyanländas etablering under deras första år i landet. Sådana riktade insatser tillhandahålls inom ramen för etableringsuppdraget, vars övergripande syfte är att underlätta och påskynda de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

Tidigare studier har visat att vi i Sverige inte lyckas särskilt väl med att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens. Det framgår bl.a. av stora skillnader i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda samt av att risken för arbetslöshet är nästan tre gånger så hög för den senare gruppen. Generellt tar det också lång tid för nyanlända att komma i arbete samtidigt som en hög andel av de utrikes födda är överkvalificerade för sina jobb.

Genomförande

Granskningen bygger dels på en statistisk analys av förutsättningar och utfall på lokal nivå avseende de nyanländas etablering, dels på fallstudier i tre strategiskt utvalda kommuner inklusive en aktgranskning av etableringsplaner i respektive kommun. Därtill har intervjuer och dokumentstudier på nationell nivå genomförts. I granskningen har ingått att identifiera hinder, samordningsproblem samt motstridiga incitament som de statliga insatserna ger upphov till. Granskningen har också avsett

att belysa de statliga insatserna i ett individperspektiv samt insatsernas relevans utifrån arbetsmarknadens behov. Riksrevisionens granskning omfattar Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och regeringen.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns effektivitetsbrister i statens insatser för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens. En effektiv etablering bygger på tidiga åtgärder som är väl anpassade för individen. Misslyckanden i detta avseende innebär betydande kostnader i framtiden för såväl den enskilde som för samhället som helhet.

Av Riksrevisionens granskning framgår att statens insatser inte i tillräcklig utsträckning utgår från den enskildes förutsättningar och behov, att insatserna inte erbjuds tillräckligt snabbt samt att statens resurser kan omfördelas så att de gör större nytta. Några av de problem som lyfts fram i granskningen handlar om brister i utbud och kvalitet av upphandlade insatser, för få möjligheter till tidiga kontakter med arbetslivet, ett otillräckligt utnyttjande av validering och vuxenutbildning samt brister i samarbetet mellan stat, kommun och näringsliv.

Det lokala arbetssättet har betydelse för resultatet

Riksrevisionen har genomfört en statistisk analys av hur olika kommuners strukturella förutsättningar och de nyanländas skiftande bakgrund påverkar sannolikheten att få ett arbete eller påbörja studier. Högre utbildning ökar sannolikheten till arbete, men inte så mycket som förväntat. Nyanlända kvinnor har betydligt lägre sannolikhet att få arbete än män. Även andra faktorer påverkar utfallet, såsom individens ursprungsland samt arbetslösheten, utbildningsnivån och andelen utrikes födda i kommunen.

Men även om man tar hänsyn till att förutsättningarna är olika finns det stora variationer i hur etableringen av nyanlända lyckas i olika kommuner. Enligt Riksrevisionens mening talar detta för att det finns ett påtagligt utrymme för de lokala aktörerna att påverka utfallet, exempelvis genom hur man organiserar och bedriver verksamheten samt hur man samverkar med varandra. Av Riksrevisionens fallstudier framgår också att det finns skillnader i hur etableringsarbetet är organiserat och bedrivs inom och mellan den lokala arbetsförmedlingen, kommunen och berörd länsstyrelse. När det gäller Arbetsförmedlingen kan det bl.a. konstateras att olika organisationslösningar innebär olika grad av specialisering och möjligheter till lokal förankring och arbetsgivarkontakter.

Otillräckligt samarbete mellan stat och kommun

Kommunerna har även efter etableringsformen en viktig roll för de nyanländas etablering. Utöver sfi och samhällsorientering har kommunerna ansvar för den

reguljära vuxenutbildningen, vilken kan spela en stor roll för att utveckla och tillvarata nyanländas kompetens. Kommunerna har också en lagreglerad möjlighet att anordna arbetsmarknadsrelaterad verksamhet för att kunna hjälpa sina invånare till egenförsörjning.

Majoriteten av de kommunala och statliga företrädare som Riksrevisionen har intervjuat under granskningen anser att etableringsreformen inneburit förbättringar. Men i praktiken har etableringsreformen också medfört en uppdelning av ansvar mellan stat och kommun beroende på vem som står för individens försörjning. Statlig ersättning utgår i form av etableringsersättning respektive aktivitetsstöd medan kommunerna svarar för försörjningsstöd. Detta påverkar vilka insatser som den nyanlände får ta del av. Vissa kommuner erbjuder inte alls eller endast i mycket begränsad omfattning nyanlända inom etableringsuppdraget möjligheter att ta del av kommunala platser för praktik, arbetsträning eller liknande. Kommunerna går in med insatser först när etableringsperioden och tiden med statlig ersättning inom garantierna är slut. Samtidigt har Arbetsförmedlingen svårt att hitta tillräckligt många platser i det privata näringslivet. Därmed riskerar etableringsdeltagare att inte få möjlighet att komma ut på en arbetsplats i den utsträckning som skulle behövas.

Etableringsperioden utnyttjas inte alltid effektivt

I den tidiga fasen av etableringsprocessen finns svårigheter som fördröjer etableringsinsatserna och riskerar att göra dem mindre effektiva. Det kan bl.a. handla om brist på bostäder, hälsorelaterade frågor samt de nyanländas personliga ekonomi.

Bristande kunskaper i svenska språket kan hindra nyanlända från att få meningsfulla insatser i ett tidigt skede. En stor andel av de nyanlända når av olika skäl inte särskilt långt i sina svenskstudier. Därmed kommer de inte vidare i sin utveckling på grund av olika mer eller mindre formellt uttalade språkrav. Det kan handla om såväl praktikplatser som validering av tidigare yrkeserfarenhet samt kommunal vuxenutbildning. Det finns även logistiska svårigheter kring att bedriva sfi-studier parallellt med andra insatser.

Av Riksrevisionens aktstudie framgår att det inte sällan saknas en tydlig röd tråd och progression i etableringsplanerna och hur de genomförs. De två åren med etableringsplan riskerar därmed att gå till spillo utan att den nyanlände egentligen har kommit närmare vare sig arbetsmarknad eller studier. Bristande progression kan, förutom svårigheter att anpassa insatser till en låg språknivå, också orsakas av brist på meningsfulla aktiviteter. En sådan brist kan exempelvis drabba personer utan studievana. Kvinnor har i betydligt lägre utsträckning än män arbetsmarknadsnära insatser i sina planer.

En brist i sammanhanget är att Arbetsförmedlingen inte bedriver någon systematisk och erfarenhetsbaserad metodutveckling på området. Det handläggarstöd som finns är i

första hand inriktat mot att stödja en korrekt handläggning av etableringsärenden, inte verksamhetens innehåll i termer av exempelvis alternativ och framgångsfaktorer.

Brister i insatsernas innehåll och kvalitet

Chefer och arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen betonar vikten av att kunna erbjuda de nyanlända rätt aktiviteter av god kvalitet. Samtidigt framförs från samtliga av fallstudiernas förmedlingar kritiska synpunkter mot såväl utbudets inriktning och omfattning som dess kvalitet. Eftersom många upphandlingar överklagas kan det vara svårt för Arbetsförmedlingen att upprätthålla en tillräcklig bredd i sitt utbud.

I många fall uppges leverantörerna ha svårt att säkerställa kvaliteten i sina tjänster. Arbetsförmedlarna ägnar mycket tid åt att kontrollera och sätta press på leverantörerna, annars får de nyanlända inte alls de tjänster som staten har betalt för. De behov och önskemål om insatser för nyanlända som finns lokalt hos arbetsförmedlingarna blir inte tillgodosedda. Ett problem som framförs i sammanhanget är att en del leverantörer inte har tillräcklig förmåga att arbeta med den här målgruppen.

Validering och vuxenutbildning används inte tillräckligt

Det finns brister i kartläggningen av de nyanländas kunskaper och kompetens, som ska ligga till grund för en fortsatt planering. Få får sin erfarenhet validerad, och bedömning av utländska betyg kan ta lång tid.

Av de nyanlända inom etableringsuppdraget saknar över hälften gymnasieutbildning, men endast 5 procent av etableringsdeltagarna hade vuxenutbildning som en insats i sina etableringsplaner. Enligt Riksrevisionens mening är det problematiskt när unga personer som har ett långt yrkesliv framför sig i så stor utsträckning väljer bort utbildning. Det förekommer även att fokus skiftar till kortsiktiga lösningar när tiden för etableringsplanen närmar sig sitt slut, exempelvis för att den nyanlända ser vidare studier som en ekonomiskt olönsam affär.

Riksrevisionens rekommendationer

I detta avsnitt lämnar Riksrevisionen sina rekommendationer i syfte att öka effektiviteten i statens insatser för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens. Rekommendationerna riktar sig dels till regeringen, dels till Arbetsförmedlingen.

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör mer aktivt än idag verka för ett bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och näringsliv. I samband med detta bör regeringen överväga hur länsstyrelsernas nuvarande roll kan stärkas och utvecklas. En viktig aspekt av lokal samverkan som bör beaktas är kommunernas

förutsättningar och benägenhet att erbjuda praktik- och arbetsträningsplatser till nyanlända inom ramen för etableringsreformen. Det är också angeläget att Arbetsförmedlingens uppdrag förtydligas och att de instrument som står till myndighetens förfogande underlättar och stimulerar en effektiv lokal och regional samverkan.

- Regeringen bör aktivt verka för att öka de nyanländas deltagande i den reguljära vuxenutbildningen. Som ett led i detta bör regeringen överväga att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla uppföljningen av komvuxstudiernas omfattning inom och efter etableringsuppdraget.
- Regeringen bör överväga möjligheten att underlätta för de nyanlända att i ökad utsträckning delta i såväl validering som vuxenutbildning på sitt modersmål. Syftet är att möjliggöra tidigare insatser och att korta vägen till arbete.
- Regeringen bör pröva om de samlade resurserna kan fördelas på ett effektivare sätt inom och mellan integrations-, arbetsmarknads- och utbildningsområdena för att påskynda de nyanländas etablering. En utgångspunkt för detta bör vara Arbetsförmedlingens låga anslagsförbrukning vad gäller insatser för nyanlända invandrare inom etableringsuppdraget.

Rekommendationer till arbetsförmedlingen

- Arbetsförmedlingen bör följa upp och utvärdera olika sätt att organisera etableringsuppdraget inom och mellan förmedlingskontor.
- Arbetsförmedlingen bör fortsätta att utveckla sina upphandlingar i syfte att säkerställa ett utbud som till omfattning, innehåll och kvalitet svarar mot de nyanländas behov.
- Arbetsförmedlingen bör vidta åtgärder för att öka nyanlända kvinnors möjligheter att delta och etablera sig på arbetsmarknaden.
- Arbetsförmedlingen bör verka för ett systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte inom myndigheten när det gäller att främja framgångsrik etablering av nyanlända. Inriktningen på ett sådant arbete kan exempelvis vara att identifiera framgångsrika vägar och goda exempel för individer med olika typer av bakgrund, förutsättningar och målsättningar.

ATT TILLVARATA OCH UTVECKLA NYANLÄNDAS KOMPETENS – RÄTT INSATS I RÄTT TID?

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I Sverige lyckas vi inte särskilt väl med att ta tillvara på den kompetens som nyanlända har samt att utveckla och anpassa kompetensen till de krav som gäller på svensk arbetsmarknad. Det framgår bl.a. av stora skillnader i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda samt att risken för arbetslöshet nästan är tre gånger så hög för den senare gruppen. Generellt tar det också lång tid för nyanlända att komma i arbete samtidigt som en hög andel av de utrikes födda är överkvalificerade för sina jobb.

Att nyanlända har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden har negativa konsekvenser för den enskilde, de offentliga finanserna och för samhället som helhet. Att inte ha ett arbete och därför inte kunna försörja sig och sin familj skapar ett socialt och ekonomiskt utanförskap, otrygghet samt risk för ohälsa. Ett ökat behov av försörjningsstöd till nyanlända innebär också ekonomiska påfrestningar för de kommuner som tar emot många nyanlända, vilket i sin tur kan leda till sociala spänningar. För samhället i stort innebär bristande arbetsmarknadsanpassning ett produktionsbortfall genom att värdefull kompetens inte tas tillvara. Skatteintäkter för att finansiera dagens och morgondagens välfärd genereras inte i den utsträckning som annars hade varit möjlig. Motivet till granskningen är att det behövs mer kunskap om orsakerna till att många nyanlända behöver lång tid för att etablera sig på arbetsmarknaden.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen har varit att undersöka om statens insatser är effektiva när det gäller att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens, så att en snabb och ändamålsenlig etablering på svensk arbetsmarknad möjliggörs.

Granskningens övergripande frågeställningar har varit:

- I vilken utsträckning varierar sannolikheten för nyanlända att få jobb beroende på var de bosätter sig? Vilka individuella och strukturella förutsättningar har betydelse för utfallet?
- I vilken mån påverkar arbetssättet på lokal nivå hur väl etableringen av nyanlända lyckas? Vilka faktorer har betydelse för ett framgångsrikt resultat?
- Är de statliga insatserna anpassade efter individens behov och för att möta de krav som arbetsmarknaden ställer?
- Ger den statliga styrningen incitament som främjar en snabb och ändamålsenlig etablering på arbetsmarknaden?

I granskningen har ingått att identifiera hinder och samordningsproblem samt motstridiga incitament som de statliga insatserna ger upphov till. Granskningen har också avsett att belysa de statliga insatserna i ett individperspektiv samt insatsernas relevans utifrån arbetsmarknadens behov.

1.3 Omfattning och avgränsningar

Granskningen avser statlig och statligt reglerad verksamhet med syfte att tillvarata och utveckla kompetensen hos i första hand nyanlända invandrare som omfattas av etableringsuppdraget. I jämförande syfte ingår i viss mån också motsvarande insatser för gruppen övriga anhöriginvandrare. Granskningens fokus ligger emellertid inte på insatser för gruppen övriga anhöriginvandrare, och redovisningen är i det avseendet vare sig heltäckande eller systematisk. Ett syfte med jämförelserna är att belysa för- och nackdelar med olika regler och insatser. Ett annat syfte är att belysa vissa konsekvenser av nuvarande indelning i målgrupper.

I granskningen ingår inte insatser riktade till nyanlända migranter från EES-området eller arbetskraftsinvandrare som kommer från länder utanför EES. I granskningen ingår inte heller insatser till övriga nyanlända, t.ex. studenter och forskare, från länder utanför EES-området. I granskningen ingår inte insatser som är särskilt inriktade mot nyanlända med akademisk utbildning. Anledningen till detta är att Riksrevisionen nyligen har genomfört en sådan granskning.¹

Granskningen omfattar regeringen och Regeringskansliet samt Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna. Därutöver berörs i viss mån Myndigheten för yrkeshögskolan, men denna myndighet är inte föremål för granskningens slutsatser och rekommendationer.

¹ RIR 2011:16, *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning*.

Granskningen fokuserar på insatser inom arbetsmarknads- och utbildningsområdena. De statliga eller statligt reglerade insatser som ingår i granskningen behandlas endast avseende deras betydelse för att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens. Insatsernas betydelse för andra målgrupper eller syften granskas således inte.

I granskningen ingår såväl insatser som tillhandahålls direkt av en statlig aktör (t.ex. Arbetsförmedlingen) som insatser som regleras av staten men tillhandahålls av icke-statliga aktörer såsom kommuner, ideella föreningar och privata företag. Det är dock bara de statliga aktörerna och deras agerande i sammanhanget som är föremål för granskning, inte kommuner eller fristående anordnare.

En snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden ställer även krav på annan samhällsservice såsom bostäder, hälso- och sjukvård, barnomsorg etc. Om sådan grundläggande samhällsservice inte fungerar för den nyanlände och dennes familj är risken stor att inte heller övriga insatser fungerar effektivt. Statens insatser för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens är således beroende av att även andra åtgärder fungerar. Sådana indirekta och förutsättningskapande insatser ingår emellertid inte i granskningen.

1.4 Bedömningsgrunder

I detta avsnitt diskuteras hur statens insatser ska bedömas och värderas. Utgångspunkten är granskningens syfte, dvs. att undersöka om statens insatser är effektiva för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens så att en snabb och ändamålsenlig etablering möjliggörs.

1.4.1 *Allmänna utgångspunkter för statens insatser på området*

I granskningen används etableringsreformens övergripande syften och mål som utgångspunkt för att bedöma statens insatser. Enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare är syftet att underlätta och påskynda den aktuella målgruppens etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.² I denna granskning är det framför allt de nyanländas etablering på arbetsmarknaden som står i fokus.

Etableringsuppdraget bygger på en rättighetslagstiftning, där de nyanlända som omfattas av lagen har rätt till ersättning och vissa specificerade insatser. Vid sidan av sitt speciella ansvar för nyanlända inom etableringsuppdraget har Arbetsförmedlingen också ett generellt ansvar för att samtliga nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering

² 1 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

på arbetsmarknaden. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter.³

I sin proposition *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenmakt med professionellt stöd* har regeringen också lyft fram ett antal förväntningar på etableringsreformen (se avsnitt 2.1).⁴

1.4.2 Vad innebär en snabb och ändamålsenlig etablering?

Det finns ingen officiellt etablerad definition av vad det innebär för en nyanländ invandrare att vara etablerad. Som en indikation på vad riksdag och regering menar kan man emellertid utgå från etableringslagens bestämmelser. Av lagen framgår att en nyanländs etableringsplan upphör i förtid om den nyanlände haft ett förvärvsarbete på heltid i minst sex månader, eller påbörjat en utbildning på högskolenivå som är studiemedelsberättigad enligt studiestödslagen.⁵ Utifrån lagen kan det således hävdas att en nyanländ invandrare är etablerad när han eller hon har ett stadigvarande arbete eller bedriver studiemedelsberättigade högre studier.

Staten har heller inte lagt fast några tidsmässiga gränser för vad en snabb etablering innebär, och erfarenhetsmässigt varierar etableringstiden avsevärt från person till person, bl.a. beroende på individuella förutsättningar. Enligt Riksrevisionens mening bör "snabb etablering" ses som ett relativt begrepp i detta sammanhang. Det innebär att den genomsnittliga etableringstiden för hela gruppen nyanlända endast ger en del av helhetsbilden, eftersom förutsättningarna varierar så mycket mellan olika individer. Vad som däremot kan vara intressant är genomsnittliga etableringstider respektive "bästa praxis" för olika grupper av nyanlända utifrån deras individuella förutsättningar och mål samt eventuellt även bostadsort. En snabb etablering kan också betyda "frånvaro av onödiga förseningar" utifrån en analys av själva etableringsprocessen. Sådana förseningar kan vara väntetider mellan olika moment, insatser som inte leder framåt eller kombineras på ett effektivt sätt.

En viktig aspekt på frågan om vad som är en ändamålsenlig etablering handlar enligt Riksrevisionens mening om de nyanländas långsiktiga anställningsbarhet.⁶ I vissa fall bör den nyanlände gott och väl bli etablerad inom ramen för den maximala tiden med etableringsinsatser, dvs. två år. I andra fall går vägen till långsiktig anställningsbarhet över flera år

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

⁴ Prop. 2009/10:60, s. 34ff.

⁵ 9 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁶ Anställningsbarhet enligt Bolognas breda definition (jfr. Riksrevisionens rapport 2009:28, s.24): "...the ability to gain initial meaningful employment, or to become self-employed, to maintain employment, and to be able to move around within the labour market." The Bologna working group on employability. Bologna Process Stocktaking Report 2009, s.43.

av grundläggande studier och därefter en yrkesinriktad utbildning. Det viktiga i sammanhanget är emellertid, enligt Riksrevisionens mening, att etableringsprocessen kännetecknas av tydliga och realistiska mål samt en klart utstakad väg. Det vill säga att den nyanlände vet vart han eller hon är på väg, hur man ska komma dit samt vad som krävs i termer av arbetsinsats och ekonomiska uppostringar etc. Tydliga mål och förväntningar skapar motiverade deltagare, vilket i sin tur är en viktig förutsättning för goda studieresultat.

1.4.3 När är statens insatser effektiva?

Den grundläggande frågan i granskningen är om statens insatser bidrar till att de nyanländas kompetens tillvaratas och utvecklas så att en snabb och ändamålsenlig etablering på arbetsmarknaden möjliggörs.⁷ Ambitionen har inte varit att göra någon effektmätning, vilket skulle bli alldeles för komplicerat, men däremot att undersöka om det finns *nödvändiga förutsättningar* för effektiva insatser.

Staten har ett övergripande ansvar för det system av regler och aktörer som möter den nyanlände. Idag liksom tidigare är detta system komplext med många inblandade aktörer och sammanlänkande regelsystem. Detta ställer betydande krav på samordning för att insatserna ska stödja den nyanländes väg genom systemet och möjliggöra smidiga övergångar mellan steg som olika huvudmän ansvarar för. Genom etableringsreformen som trädde i kraft i december 2010 har staten iklätt sig ett större och tydligare samordningsansvar för insatser som riktar sig till de nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget. Staten har dock ansvar även för insatser för nyanlända utanför etableringsuppdraget.

Statens insatser kan vara *direkta* såväl som *indirekta*. I det förra fallet är det staten själv som svarar för produktionen och tillhandahåller olika insatser. I det senare fallet skapar staten förutsättningar för och ger uppdrag till andra aktörer att utföra uppgifter inom ramen för systemet. Kraven på statlig verksamhet varierar beroende på om det gäller egen tjänsteproduktion, att upphandla tjänster på en marknad eller att ålägga andra aktörer uppgifter via lagstiftning. I denna rapport kommer de mer konkreta bedömningskriterierna att redovisas där de används.

⁷ Syftet med etableringsreformen är enligt 1 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare att underlätta och påskynda den aktuella målgruppens etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. I granskningen fokuseras på de nyanländas etablering i arbetslivet.

1.5 Metod och genomförande

I granskningen kombineras intervjuer och dokumentstudier på nationell nivå med statistisk analys och lokala fallstudier inklusive aktstudier. På nationell nivå har intervjuer genomförts med företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor. Därutöver har orienterande kontakter tagits med företrädare för Arbetsmarknads- och Utbildningsdepartementen samt Myndigheten för yrkeshögskolan. För att även fånga icke-statliga aktörers syn på tillvaratagande och utvecklande av nyanländas kompetens har företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting och Svenskt näringsliv intervjuats.

Kvantitativ analys

En kvantitativ analys har genomförts för att besvara frågeställningen: *I vilken utsträckning varierar sannolikheten för nyanlända att få jobb beroende på var de bosätter sig? Vilka faktorer spelar in?* Utifrån Arbetsförmedlingens och SCB:s uppgifter om olika förutsättningar på individnivå⁸ och kommunnivå⁹ har en statistisk analys gjorts av sannolikheten för nyanlända att få arbete eller att nå reguljär utbildning. Detta har gjorts med hjälp av en regressionsanalys. Därutöver har undersökts hur förutsättningarna att ta emot och etablera nyanlända skiljer sig mellan olika kommuner, och hur resultatet i förhållande till förutsättningarna ser ut i varje kommun. De marginaleffekter som regressionsanalysen ger har använts för att analysera i vilken mån olika kommuner har lyckats bättre eller sämre jämfört med sina förutsättningar (utifrån egenskaper hos kommunerna och egenskaper och bakgrund hos de nyanlända som tas emot). För dessa analyser har data för nyanlända under perioden 2007–2010 använts, vilket gör att resultaten av etableringsreformen inte innefattas i denna del av analysen. Resultaten presenteras i kapitel 3. Se bilaga 1 för en mer detaljerad beskrivning av metoden.

Kommunbaserade fallstudier

För att möjliggöra en diskussion om varför etableringsprocessen i vissa fall fungerar väl och ibland mindre väl har intervjubaserade fallstudier genomförts i tre kommuner. Fallstudierna syftar till att besvara frågeställningarna: *Är de statliga insatserna anpassade efter individens behov och för att möta de krav som arbetsmarknaden ställer? Påverkar arbetssättet på lokal nivå hur väl etableringen av nyanlända lyckas? Vad har i så fall betydelse för ett framgångsrikt resultat?* Den här delen av granskningen återfinns i kapitel 4 och 5. Utifrån den kvantitativa analysen ovan har tre kommuner valts ut, för att belysa arbetet i kommuner som har liknande förutsättningar men där resultatet i form av nyanlända i arbete eller

⁸ T.ex. kön, ålder och utbildningsnivå.

⁹ T.ex. kommunens storlek, arbetslöshet och branschsammanställning på arbetsmarknaden.

utbildning ändå skiljer sig åt. Kommunerna som valts är Gävle, Falköping och Borlänge. Fallstudierna fokuserar på arbetsprocessen och organisationen för att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens vid Arbetsförmedlingen, samt samarbetet mellan olika aktörer lokalt och regionalt. Ett tiotal intervjuer med företrädare för Arbetsförmedling, kommun och länsstyrelse har genomförts i varje kommun, i vissa fall enskilt och i vissa fall med två eller flera personer samtidigt. I allt väsentligt har personer med likartade arbetsuppgifter och ansvarsområden intervjuats i respektive fallstudiekommun. Även nyanlända har intervjuats för att bättre kunna belysa individens perspektiv. Därutöver har underlag och dokument rörande Arbetsförmedlingens och Länsstyrelsens arbete studerats. Resultaten redovisas i kapitel 4 och 5. Se bilaga 2 för en mer detaljerad beskrivning av genomförandet av fallstudierna.

Aktstudie

Som en del av fallstudierna har även en granskning genomförts av etableringsplaner för nyanlända som tillhör målgruppen för lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Aktstudien syftar till att besvara följande fråga: *Är de statliga insatserna anpassade efter individens behov och för att möta de krav som arbetsmarknaden ställer?* Aktstudien har använts tillsammans med fallstudieintervjuerna för att belysa den nyanländes möjligheter och väg genom systemet. Tanken med aktstudien har varit att följa individer och se vad de möter för insatser, hur deras kompetens och utvecklingsbehov tas tillvara samt hur lång vägen till möten med arbetsmarknaden är. I undersökningen ingår nyanlända som tillbringat minst 18 månader med etableringsplan i någon av de tre fallstudiekommunerna. De studerade akterna avser totalt 84 individer.¹⁰ Akterna har granskats utifrån förekomsten av en röd tråd och progression i insatserna, kopplingen till tidigare arbetserfarenhet och utbildning samt kopplingen mellan sfi-nivå och insatser i planen. Resultat av granskningen redovisas i kapitel 4. Se bilaga 2 för en mer detaljerad beskrivning av tillvägagångssättet i aktstudien.

¹⁰ Det handlar om individer som skrevs in på Arbetsförmedlingen inom etableringsuppdraget mellan december 2010 och september 2011 i Falköping, Borlänge eller Gävle, och som inte p.g.a. flytt eller avbrott varit inskrivna kortare tid än 18 månader vid något av dessa förmedlingskontor.

ATT TILLVARATA OCH UTVECKLA NYANLÄNDAS KOMPETENS – RÄTT INSATS I RÄTT TID?



2 Statens insatser för att tillvarata nyanländas kompetens

Detta kapitel beskriver hur systemet för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens är uppbyggt, och hur de berörda myndigheternas arbete är avsett att bedrivas. Även kommunernas roll ingår i beskrivningen eftersom de har ansvar för centrala områden såsom sfi, samhällsorientering och kommunal vuxenutbildning. Beskrivningen avser i första hand insatser för de nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget. Det övergripande syftet med detta uppdrag är att underlätta och påskynda deltagarnas etablering i arbets- och samhällslivet.

2.1 Översikt av systemet

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund.¹¹ Integrationspolitiken är också en del i regeringens arbete för ökat utbud och efterfrågan på arbetskraft, förbättrad matchning på arbetsmarknaden samt fler och växande företag. Enligt riksdagen ska integrationspolitikens mål främst nås genom generella insatser till hela befolkningen, oavsett födelseland och etnisk bakgrund. De generella insatserna ska dock kompletteras med riktade insatser för att stödja och underlätta nyanländas etablering under deras första år i landet.¹²

Sådana riktade insatser tillhandahålls inom ramen för etableringsuppdraget. I sin proposition *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenmakt med professionellt stöd* lyfte regeringen fram ett antal förväntningar på etableringsreformen. Det handlade framför allt om en snabbare etablering i samhällslivet och på arbetsmarknaden. På individuell nivå betonades även ökad egenmakt och valfrihet. Reformen förväntades också innebära ett bättre tillvaratagande av individens kompetens, bl.a. genom individuellt anpassade insatser. Ytterligare ett syfte med reformen var en tydligare ansvarsfördelning där Arbetsförmedlingen gavs rollen att samordna och vara stödjande och pådrivande gentemot övriga parter. Reformen hade också som ambition att öka insatsernas likvärdighet för de nyanlända.¹³

¹¹ Riksdagen beslutade om målet hösten 2008 (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155).

¹² Sid. 25 prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:233.

¹³ Prop. 2009/10:60, s. 34ff.

Resurser

Statens insatser för att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens berör flera utgiftsområden inom statsbudgeten. Det handlar framför allt om Integration och jämställdhet (utgiftsområde 13), Arbetsmarknad och arbetsliv (utgiftsområde 14) samt Utbildning och universitetsforskning (utgiftsområde 16).

För budgetåret 2014 har regeringen anslagit drygt 12 040 miljoner kronor för integrationsområdet som ingår som en del av utgiftsområde 13. Anslagna medel ska bl.a. användas för kommunersättningar vid flyktningmottagande (drygt 60 procent), etableringsersättning (knappt 20 procent) samt ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare (drygt 15 procent).¹⁴

Inom utgiftsområde 14 har regeringen anslagit drygt 7 miljarder kronor för Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader för budgetåret 2014. Därav är cirka 680 miljoner kronor öronmärkta för etableringsuppdraget. Inom utgiftsområde 14 anslås också drygt 9 miljarder kronor för arbetsmarknadspolitiska program och insatser som avser övriga arbetssökande. Dessutom anslås medel för vissa övriga insatser som berör nyanlända inom etableringsuppdraget, t.ex. instegets- och nystartsjobb.

Utgiftsområde 16 berör bl.a. frågor om kommunal vuxenutbildning. Anslagen inom utgiftsområdet utgör emellertid inte den dominerande finansieringskällan för den verksamheten. Finansiering sker dels genom kommunala medel, dels genom de generella och riktade statsbidragen till kommunerna.

Övergripande arbets- och ansvarsfördelning

I december 2010 trädde lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare i kraft.¹⁵ Ansvaret för insatserna är fördelat mellan olika statliga myndigheter samt landets kommuner. Arbetsförmedlingen är den statliga myndighet som enligt lag ska samordna insatserna inom ramen för etableringsuppdraget och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.¹⁶ Vid sidan av det specifika ansvaret gentemot de nyanlända inom etableringsuppdraget har Arbetsförmedlingen enligt sin instruktion också ett generellt ansvar för att alla nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.¹⁷

¹⁴ Anslagna medel ska också finansiera integrationsåtgärder (knappt 2 procent), hemutrustningslån (drygt 1 procent) samt insatser för integration av tredjelandsmedborgare (knappt 0,5 procent).

¹⁵ Prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208.

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

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

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

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

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

2.2 Regeringens löpande styrning inom etableringsuppdraget

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

- *Krav på nyanlända att acceptera lämpligt arbete.* Rätten till etableringsplan och etableringsersättning ska upphöra för den nyanlända invandrare som utan godtagbara skäl tackar nej till erbjudet lämpligt arbete.¹⁸
- *Bibehållen etableringsersättning vid arbete.* För att ytterligare minska margineffekterna togs avräkningen på etableringstillägg och bostadsersättning bort för den som har inkomst av arbete.
- *Folkhögskolor får tillhandahålla särskilda utbildningar.* I syfte att införa fler målgruppsanpassade insatser för nyanlända, särskilt personer med kort utbildningsbakgrund, gavs folkhögskolor rätt att ta fram särskilt utformade utbildningar för målgruppen. Det handlar bl.a.

¹⁸ Förslag ingår prop. 2013/14:104 som ännu inte är behandlad av riksdagen. Förslag om ikraftträdande är 1 augusti 2014.

om sammanhållna utbildningar med svenska samt orienterande och arbetsförberedande insatser.

- *Förlängd etableringstid* för föräldralediga på deltid. För att stärka jämställdheten och förbättra utrikes födda kvinnors möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden ska nyanlända som är föräldralediga på deltid kunna få sin etableringsplan förlängd med högst åtta månader så att den effektiva tiden motsvarar maximalt två års heltidsinsatser.¹⁹
- *Bättre frånvarostatistik*. I linje med Statskontorets utvärdering av myndigheternas genomförande av etableringsreformen (2012:22) deklarerade regeringen att man skulle se över möjligheten att utveckla statistiken över nyanländas frånvaro och dess orsaker.
- *Ändrad starttid för etableringsplanen*. I syfte att få en effektiv och sammanhållen etableringstid flyttades startpunkten för etableringsplanen fram för nyanlända i anläggningsboende till dess att de blivit mottagna i en kommun.²⁰
- *Utvidgad målgrupp för etableringsuppdraget*. Regeringen föreslog att den tid inom vilken en anhörig ska ha ansökt om uppehållstillstånd skulle förlängas från två till sex år från det att anknytningspersonen togs emot i en kommun. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.²¹
- *Praktiskt basår och arbetsträning*. För att stärka fokus på arbetsmarknaden i etableringsprocessen har regeringen infört två målgruppsanpassade insatser med koppling till arbetslivet.

Av regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen för år 2014 framgår bl.a. att myndigheten ska redovisa kommenterad och analyserad statistik kring etableringsuppdragets olika delar. Redovisningen ska ge en relevant bild av insatser, aktiviteter och ledtider inom etableringen samt skälen till att etableringsplaner avbryts eller avslutas. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet senast den 2 maj och den 1 november 2014.²²

Regeringen har även tagit vissa initiativ som inte är begränsade till etableringsuppdraget men som är av särskild vikt för den här granskningens inriktning. Arbetsförmedlingen fick i december 2013 i uppdrag av regeringen att utveckla metoderna för och öka omfattningen av validering av nyanlända invandras kompetens. Enligt regeringen syftar uppdraget även till att förbättra Arbetsförmedlingens kompetens. Arbetet ska främst omfatta nyanlända inom etableringsuppdraget men även andra nyanlända invandrare kan omfattas. Vidare framgår att Arbetsförmedlingen ska

¹⁹ Förslag ingår prop. 2013/14:104 som ännu inte är behandlad av riksdagen. Förslag om ikraftträdande är 1 augusti 2014.

²⁰ Gäller från 1 april 2014.

²¹ Prop. 2012/13:188, bet. 2013/14:AU1, rskr. 2013/14:110.

²² Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen, Regeringsbeslut 2013-12-19, s. 7.

redovisa och analysera insatser för att synliggöra kompetens i form av yrkeskompetensbedömning och validering.

I sitt regleringsbrev för 2014 till Arbetsförmedlingen betonar regeringen att förmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter ska stärkas. Dels för att stödja personer att hitta arbete, dels för att underlätta för arbetsgivare som behöver rekrytera. Arbetet ska bl.a. omfatta uppsökande aktiviteter hos arbetsgivare. Arbetsförmedlingen ska senast den 13 juni 2014 och i samband med årsredovisningen för 2014 redovisa och analysera om de ökade kontakterna med arbetsgivare bidragit till en effektivare matchningsprocess samt om arbetsökande som står långt från arbetsmarknaden kunnat dra nytta av de ökade arbetsgivarkontakterna.²³

2.3 Arbetsförmedlingen

Enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har Arbetsförmedlingen ett samordnande ansvar för etableringsinsatserna och ska tillsammans med den nyanlände upprätta en etableringsplan med insatser för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare innehåller bestämmelser om Arbetsförmedlingens uppgifter i samband med sådana aktiviteter.

Av lagen framgår också att Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla arbetsförberedande insatser, beräkna och besluta om etableringsersättning och, vid behov, anvisa plats för bosättning till personer som har rätt till etableringsplan och deras familjemedlemmar. Vidare ska myndigheten tillhandahålla ett eller flera valfritetssystem som ger nyanlända rätt att välja etableringslots.²⁴ Lotsen är en fristående aktör som under etableringsperioden ska vara stödjande och pådrivande och tillsammans med den nyanlända utveckla etableringsplanen.

Utrikes födda som inte ingår i etableringsuppdraget ska få stöd och service utifrån sin situation och inom ramen för de generella insatser och program som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande.²⁵ Deltagande i insatser är ingen rättighet utan omfattning och innehåll bygger på en individuell behovsprövning av Arbetsförmedlingen.²⁶

²³ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen, Regeringsbeslut 2013-12-19, s. 4.

²⁴ 11–13 §§ lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁵ Prop. 2013/14:1, UO 14, s. 40.

²⁶ Arbetsträning med handledare, praktiskt basär och etableringslots kan bara ges till etableringsdeltagare.

2.3.1 Organisation

Inom Arbetsförmedlingen har avdelningen *Integration och etablering* ansvar för myndighetens arbete inom etableringsområdet. Upphandlingsavdelningen har också en central roll i sammanhanget eftersom man har hand om myndighetens upphandling av bl.a. arbetsmarknadspolitiska insatser.

Avdelningen Integration och etablering

Avdelningen Integration och etablering ansvarar för myndighetens arbete inom etableringsområdet. Det innebär framför allt:

- att säkerställa och utveckla matchning av nyanlända invandrare för att främja deras etablering på arbetsmarknaden,
- att samarbeta med andra myndigheter och organisationer på nationell nivå inom sakområdet,
- att i samråd med Personalavdelningen aktivt bidra till myndighetens arbete med att främja jämställdhet och mångfald samt motverka diskriminering på arbetsmarknaden, särskilt med avseende på diskrimineringsgrunderna etnicitet och religion,
- att fullgöra myndighetens uppdrag avseende bosättning av nyanlända,
- att utveckla arbetssätt och innehållet i arbetsmarknadspolitiska program inom sitt sakområde,
- att säkerställa en korrekt och enhetlig tillämpning av regelverket inom sakområdet,
- att beställa upphandlingar av kompletterande arbetsförmedlingstjänster, förberedande insatser, arbetsmarknadsutbildningar och tolktjänster inom sitt sakområde, och
- att förvalta, följa upp användningen av och utveckla internt och externt levererade tjänster och utbildningar inom sitt sakområde.

Avdelningen består av två enheter – *Integration strategi* respektive *Verksamhetsstöd* – samt en stab. Till enheten för verksamhetsstöd hör sektionen för bosättningsfrågor som är lokaliserad i Norrköping.

Arbetsförmedlingens upphandling

Arbetsförmedlingen har en centraliserad upphandlingsavdelning som bildades år 2012. Där arbetar 49 anställda varav 27 är upphandlare. På avdelningen hanteras upphandlingar inom både förvaltningsanslaget och programanslaget. Upphandlingar inom programanslaget delas in i de tre huvudkategorierna KA-tjänster (kompletterande aktörer t.ex. etableringslotsar), arbetsmarknadsutbildningar, samt stöd och hjälpmedel för arbetsplats.²⁷

²⁷ Indelningen i kategorier har dock inte fått sin slutgiltiga form utan är ett pågående arbete.

När en tjänst ska upphandlas tar den berörda sakavdelningen på Arbetsförmedlingen (vanligen Förmedlingstjänster) fram en behovspecifikation. Avdelningen Integration och etablering ansvarar för tolkar, etableringslotsar och Meritportfölj.²⁸

En viktig del av processen handlar om att lyfta upp och tillgodose de behov som finns på lokal nivå. Arbetsförmedlingen införde under hösten 2013 en ny leverantörsuppföljningsmodell. Modellen innebär att det finns ett leverantörsråd i varje marknadsområde där synpunkter på befintliga leverantörer och på ytterligare behov av tjänster förs fram av kvalificerade handläggare. Handläggarna har egna ansvarsområden som kan vara geografiskt baserade eller avse leverantörer inom en viss bransch i ett större område. Avdelningen Förmedlingstjänster ansvarar för leverantörsuppföljningen.²⁹

2.3.2 Intern styrning och uppföljning

En stor del av Arbetsförmedlingens verksamhet styrs av lagar, förordningar och föreskrifter. I de årliga regleringsbrevan anger regeringen uppgifter och prioriteringar för Arbetsförmedlingens verksamhet under det kommande året. Med utgångspunkt i regleringsbrevet beslutar Arbetsförmedlingens styrelse om interna riktlinjer för verksamheten. Dessa riktlinjer ligger sedan till grund för verksamhetsplanering på olika nivåer i organisationen. Riktlinjerna anger även hur resurserna ska fördelas samt vilka prioriteringar som ska göras för att nå målen.

Arbetsförmedlingen använder styrkort för att konkretisera de uppdrag som lämnats. Styrkortet ska underlätta för verksamheten att på ett strukturerat sätt bryta ner övergripande uppdrag till enskilda aktiviteter och mått. I den operativa planeringen på varje arbetsförmedling omvandlas sedan verksamhetsmålen till konkreta aktiviteter för arbetslaget och för den enskilde medarbetaren. Vissa aktiviteter är formulerade som operativa mål. Där framgår tydligt vad som ska göras, på vilket sätt, vem som ska göra det, hur resultatet ska mätas och när aktiviteten ska utföras.

Uppföljningen av verksamhet inom etableringsuppdraget kan delas in i tre kategorier. En del handlar om det som styrs av regler, t.ex. att etableringsplan ska upprättas inom två månader från erhållet uppehållstillstånd. De övriga två delarna handlar dels om insatserna som ges till etableringsdeltagarna, dels om hur många som går till olika typer av anställningar och utbildning efter etableringsperioden. Resultatdialoger som baseras på dessa underlag hålls varje månad mellan Arbetsförmedlingens produktionsdirektör och marknadsområdescheferna. Det finns även ett nätverk med biträdande marknadsområdeschefer som används för

²⁸ Intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-04-04.

²⁹ Intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-04-09.

att sprida information. Inom respektive marknadsområde hålls dialoger med de enskilda förmedlingskontoren.³⁰

2.4 Kommunerna

För nyanlända invandrare som omfattas av etableringsreformen ska kommunerna tillhandahålla svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering. Även nyanlända som inte omfattas av etableringsuppdraget är berättigade till sfi. Den första maj 2013 utvidgades målgruppen för samhällsorientering.³¹ I likhet med vad som gäller för alla kommuninvånare har kommunerna ett ansvar även för de nyanländas bostadsförsörjning samt för skola och förskola.

2.4.1 Utbildning i svenska för invandrare (sfi)

Hemkommunen är skyldig att se till att sfi erbjuds dem som har rätt att delta i utbildningen. Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt. Om det inte finns särskilda skäl, ska utbildningen påbörjas inom tre månader (från det att rätten har inträtt). Varje kommun ska aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av etableringsuppdraget kan påbörja utbildningen inom en månad från anmälan. Varje kommun ska också aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen.³²

Det övergripande målet för sfi är att vuxna invandrare ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar.³³

De flesta kommuner bedriver sfi i egen regi, men ibland har tjänsten upphandlats från enskilda leverantörer eller bedrivs som en kombination av båda.³⁴ Cirka en tredjedel av alla sfi-elever bedriver sin utbildning hos en annan anordnare än kommunen.³⁵ Utbildningen ska i princip vara avgiftsfri och eleverna ska ha fri tillgång till läromedel. I genomsnitt under en fyraveckorsperiod ska utbildningen omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Omfattningen får dock minskas om eleven så begär och om

³⁰ Intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-04-09.

³¹ Lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

³² 22 kap. 11–12 §§ skollagen (2010:800).

³³ 22 kap. 2 § skollagen (2010:800).

³⁴ SOU 2013:76, *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning*, s. 137–138. 76 procent drivs i kommunal regi, 13 procent av enskilda anordnare och 11 procent i kombination av båda.

³⁵ SOU 2013:76, s. 141.

huvudmannen anser det förenligt med utbildningens syfte. Huvudmannen ska i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven får möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att sfi kan kombineras med andra aktiviteter såsom arbetslivsorientering, validering, praktik, eller annan utbildning. Utbildningen ska kunna kombineras med förvärvsarbete. För varje elev ska det finnas en individuell studieplan. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna.³⁶

Utbildningen består av tre studievägar som riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Studieväg 1 utgörs av kurserna A och B, studieväg 2 av kurserna B och C samt studieväg 3 av kurserna C och D (se tabell 2.1). De fyra kurserna ska tydliggöra progressionen inom utbildningen. Studieväg 1 vänder sig i första hand till personer med mycket kort studiebakgrund och studieväg 3 till dem som är vana att studera. En elev kan avsluta utbildningen efter respektive kurs eller studieväg men intentionen är att alla elever ska ges möjlighet att studera till och med kurs D.³⁷

Tabell 2.1 Studievägar och kurser för sfi

Studieväg	Kurs			
	A	B	C	D
1	1A	1B		
2		2B	2C	
3			3C	3D

Bedömningen av vilken nivå en elev ska börja sina studier på ska utgå från en kartläggning av hans eller hennes kunskaper och förutsättningar och vad som i övrigt kan ha betydelse för möjligheterna att uppfylla kraven.³⁸ Personer som har kort eller ingen utbildning eller som av någon anledning inte är funktionellt litterata kan få läs- och skrivinläring som en del av sfi. Detta är inte kopplat till kursnivåerna utan är en egen del som kan läsas fristående eller kombinerat med övrig sfi.³⁹

Den som har antagits till en kurs har rätt att fullfölja kursen. Huvudmannen får dock besluta att utbildningen på kursen ska upphöra, om eleven saknar

³⁶ 22 kap. 5–8 och 10 §§ skollagen (2010:800).

³⁷ SKOLFS 2009:2.

³⁸ SKOLFS 2009:2.

³⁹ SOU 2013:76, s. 145.

förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller inte gör tillfredsställande framsteg.⁴⁰

I betänkandet *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning* (SOU 2013:176) föreslås att sfi upphör som en egen skolform. Sfi föreslås i stället ingå som en del i komvux. Tanken är att en gemensam lagreglering och en organisatorisk närhet ska göra den övriga vuxenutbildningen mer tillgänglig för sfi-elever.⁴¹ Förslaget innehåller även ett system med sfi-peng där eleverna i ökad grad ska få möjlighet att välja bland olika utbildningsanordnare.⁴² Även i fortsättningen ska dock kommunerna vara skyldiga att erbjuda sfi i egen regi om alternativ saknas.⁴³ Utredarna föreslår även att Arbetsförmedlingen ska ges möjlighet att upphandla sfi som kombineras med arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom etableringsuppdraget. Syftet är att minska de samordningsproblem och praktiska svårigheter som kan uppstå.⁴⁴

2.4.2 Samhällsorientering

Enligt lagen (2010:197) om etablering av vissa nyanlända invandrare är varje kommun skyldig att se till att nyanlända erbjuds samhällsorientering och att etableringsplanen ska omfatta samhällsorientering. Av lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare framgår att främst nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som anhörig med anknytning till en person som har rätt att vistas i Sverige också har rätt till samhällsorientering. För att omfattas ska den nyanlände vidare ha fyllt 18 men inte 65 år och vara folkbokförd i kommunen.

Regeringen har utfärdat en förordning om samhällsorienteringen. Av denna framgår att samhällsorienteringen syftar till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet, samt att ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Målet är att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat samt praktiskt vardagsliv. Regeringen har också bestämt att omfattningen ska vara minst 60 timmar och att samhällsorienteringen ska gå att kombinera med arbete, studier och andra aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet.⁴⁵

⁴⁰ 22 kap. 16 § skollagen (2010:800).

⁴¹ SOU 2013:76, s. 211–237.

⁴² SOU 2013:76, s. 272.

⁴³ SOU 2013:76, s. 277.

⁴⁴ SOU 2013:76, s. 430.

⁴⁵ Förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

2.4.3 Kommunala vuxenutbildningen (komvux)

De som inte har motsvarande grundskole- eller gymnasieutbildning då de anländer till Sverige har möjlighet att bygga på sin utbildning. De som är under 20 år går in i gymnasieskolan. De som är äldre har möjlighet att läsa inom den kommunala vuxenutbildningen (komvux).⁴⁶ Utbildningen är en rättighet för vuxna som saknar kunskaper motsvarande grundskolan och som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Målet är att de studerande ska utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.⁴⁷

Den 1 juli 2012 började skollagen (2010:800), en ny förordning och nya kursplaner tillämpas för vuxenutbildningen och den 1 januari 2013 fick vuxenutbildningen en ny läroplan. I skollagen anges att kommunerna har skyldighet att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå. Varje kommun ska informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning. Även landsting får tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå inom naturbruk och omvårdnad, och efter överenskommelse med en kommun får de tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå även inom andra områden.⁴⁸

För varje elev ska det utarbetas en individuell studieplan. Den ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Planen ska utarbetas i samverkan med eleven, och studie- och yrkesvägledning ska också erbjudas.⁴⁹

Skollagen föreskriver även att elever i kommunal vuxenutbildning ska ges möjlighet att få sina kunskaper och sin kompetens validerad och den kompetens den besitter skriftligt dokumenterad. Med validering avses en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens.⁵⁰

Utländska medborgare som är bosatta i Sverige och som har permanent uppehållstillstånd har rätt att få studiehjälp, om den sökande är under 20 år, eller studiemedel, om den sökande är över 20 år.⁵¹ I betänkandet *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet* (SOU 2013:20) betonas att utbildning på grundläggande nivå

⁴⁶ Från och med andra halvåret det år man fyller 20 har man möjlighet att läsa inom komvux (tidigare om man är klar med gymnasiet).

⁴⁷ Skollagen (2010:800), 20 kap. 2 och 4 §.

⁴⁸ Skollagen (2010:800), 20 kap. 4, 17, 18 och 29 §.

⁴⁹ Skollagen (2010:800), 20 kap. 3, 4, 8, 11, 29 §.

⁵⁰ Skollagen (2010:800), 20 kap. 32 och 33 §.

⁵¹ Studiestödslagen (1999:1395), 1 kap 5 § och 3 kap. 4 §.

inom komvux i praktiken ofta fungerar som en integrationsåtgärd, vilket sällan uppmärksammas i integrationsdebatten. Utbildningen berör en liten grupp, men har stor betydelse för individ och samhälle.⁵² I betänkandet föreslås att kommunerna vidtar åtgärder mot en ökad kvalitet och flexibilitet i verksamheten. Vidare föreslås att Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra systematisk tillsyn även på enhetsnivå inom vuxenutbildningen, i stället för enbart på huvudmannanivå. Utredningen föreslår också reformer i studiefinansieringssystemet. Bland annat föreslår man att antalet veckor med studiemedel på grundskolenivå bör utökas till 50, 80 eller 120 veckor, beroende på utbildningsbehovet. Det är en ökning jämfört med dagens nivåer på 40, 80 respektive 100 veckor. Utredningen föreslår också att antalet studiemedelsveckor som en person har rätt till ska fastställas utifrån en bedömning av hans eller hennes utbildningsmål, förkunskaper och stödbehov. Vidare föreslår utredningen bättre studieekonomisk rådgivning och att en ny deltidsnivå motsvarande 25 procent av heltid införs vid studier på grundskolenivå.

2.4.4 *Kommunala arbetsmarknadsinsatser*

Arbetsmarknadspolitiken är huvudsakligen ett statligt ansvar och formellt sett är kommunernas ansvar begränsat. Kommunerna har dock ett omfattande samarbete med Arbetsförmedlingen.⁵³ Samarbetet handlar bl.a. om att utveckla den lokala arbetsmarknaden och insatser för olika arbetslösa. Kommunerna spelar också en viktig roll som arbetsgivare när det gäller subventionerat arbete eller arbetspraktik. Det absoluta flertalet kommuner har en kommunal arbetsmarknadsenhet. Dessa har ingen enhetlig utformning utan har som regel organiserat sin verksamhet utifrån den lokala problembilden. Vissa kommuner träffar avtal med Arbetsförmedlingen om att åta sig uppgifter inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, men många kommuner bedriver också egen verksamhet för arbetslösa som av olika anledningar inte får stöd från Arbetsförmedlingen. En viktig anledning till att kommunerna är aktiva i inom arbetsmarknadspolitiken är att arbetslöshet innebär stora kostnader för kommunerna. Dels i form av minskade skatteintäkter, dels i form av ökade biståndskostnader.

Kommuner kan emellertid inte utan särskilt lagstöd ge understöd till en enskild kommunmedlem, eftersom det skulle innebära ett avsteg från den s.k. likställighetsprincipen. Sedan 2008 har emellertid kommunerna enligt lagen (2007:1360) om kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder möjlighet att anordna aktiviteter för arbetslösa. Lagen innebär en möjlighet för Arbetsförmedlingen att teckna överenskommelser med en kommun

⁵² SOU 2013:20, *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*, s. 124.

⁵³ SKL (2011a), *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken*, s.23.

att kommunen ska genomföra åtgärder för bl.a. deltagare i dels jobb- och utvecklingsgarantin, dels jobbgarantin för ungdomar.

Kommunerna kan få ersättning från Arbetsförmedlingen för vissa åtgärder, t.ex. arbetsträning och praktiskt basår.⁵⁴ Arbetsförmedlingen kan också bevilja olika stöd i samband med en anställning i kommunen, t.ex. lönebidrag, inestegsjobb, nystartsjobb och särskilt anställningsstöd.

2.5 Länsstyrelsen

Länsstyrelserna ska medverka till att det ska finnas beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot nyanlända respektive ensamkommande barn.⁵⁵ Dit hör bland annat att teckna överenskommelser med kommuner om mottagande av nyanlända.⁵⁶ Länsstyrelserna ska även verka för att öka regional samverkan mellan kommuner, myndigheter, organisationer och företag som anordnar aktiviteter för nyanlända, främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorienteringen samt att följa upp verksamheten.⁵⁷ Vidare ska länsstyrelsen följa upp organisering och genomförande av insatser för nyanlända på regional och lokal nivå.⁵⁸

Länsstyrelserna kan också lämna ersättning till kommuner och kommunalförbund för insatser för beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet samt för att utveckla samverkan, samt sedan år 2013 lämna ersättning till kommuner för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter.⁵⁹

På sin webbplats formulerar länsstyrelsen sina relevanta uppgifter i sammanhanget på följande sätt:

- Verka för att det finns god beredskap och kapacitet i länet för mottagande av nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande.
- Träffa överenskommelser med kommunerna om mottagande av nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande.
- Främja samverkan mellan kommuner, myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända.

⁵⁴ Dessa möjligheter ser olika ut beroende på vilken målgrupp den sökande tillhör.

⁵⁵ 62 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion respektive Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna, uppdrag 79.

⁵⁶ 4–5 §§ Förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

⁵⁷ 4 § Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt 62 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. 11–12 §§ förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

⁵⁸ 63 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

⁵⁹ 37 § och 37 a § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännigar.

- Vidareutveckla samverkan på regional nivå, särskilt när det gäller samordning av kommunal verksamhet som svenskundervisning för invandrare och samhällsorientering.
- Följa upp organisering och genomförande av insatser för nyanlända på regional och kommunal nivå.

2.6 Validering

Validering brukar framhållas som en viktig insats för att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens och finns inom ramen för statliga, kommunala och enskilda aktörers verksamhet. Enligt skollagen (2010:800) är validering *”... en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.”*⁶⁰

Att etablera system för validering har varit en nyckelfråga inom EU de senaste decennierna. Validering syftar till att ge människor utan dokumenterad formell utbildning en möjlighet att få sin kunskap och kompetens synliggjord. Den kan även användas för att skräddarsy och förkorta vägen till en formell utbildning.⁶¹

I Sverige har man sedan mitten av 1990-talet gjort flera utredningar och satsningar på validering.⁶² Valideringsfrågan var dock länge främst kopplad till det formella utbildningssystemets bedömning och värdering av icke-formellt och informellt lärande.⁶³ Under perioden 2004–2007 fick Valideringsdelegationen i uppdrag av regeringen att verka för att arbetsmarknaden och näringslivet blev mer involverade i utvecklingsarbetet. Parterna på arbetsmarknaden skulle ges möjlighet att medverka i valideringsfrågans hantering. Staten skulle dock under en övergångsperiod ta ansvar för utvecklingen av kvalitet, legitimitet och metoder.⁶⁴

Det är angeläget att dokumentationen av en validering har legitimitet inom utbildningsväsendet och på arbetsmarknaden. För att åstadkomma detta

⁶⁰ Skollagen (2010:800) 20 kap 32 §, vilken är snarlik definitionen från ds 2003:23 och Europeiska unionens råd (2004), 2585:e mötet i rådet – allmänna frågor och yttre förbindelser (9283/04), Bryssel, 27–28 maj 2004, s. 2.

⁶¹ Per Andersson & Tova Stenlund 2012, ”Nordisk forskning och exempel på validering”, s. 10–14.

⁶² SOU 1996:27, *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande*; Kommittédirektiv 1998:23, *Organ för värdering av utländsk yrkesutbildning på gymnasial nivå och utländska arbetslivserfarenheter*. SOU 1998:165, *Validering av utländsk yrkeskompetens*; Kommittédirektiv 2000:84, *Tilläggsdirektiv till utredningen om validering av vuxnas kunskaper och kompetens*. Kommittédirektiv 2001:47, *Tilläggsdirektiv till utredningen om validering av vuxnas kunskaper och kompetens*. SOU 2001:78, *Validering av vuxnas kunskap och kompetens*. Skolverket (2001), *Validering av utländsk yrkeskompetens*.

⁶³ Ds 2003:23, *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande*, s. 76–79.

⁶⁴ Ds 2003:23, *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande*, s. 79.

krävs att det finns en nationell enhetlighet i bedömningarna. De ska präglas av likvärdighet och konsekvens oberoende av var och av vem de genomförs. Ofta krävs samarbete mellan olika aktörer för att genomföra en adekvat bedömning.⁶⁵ Validering utförs ofta av stora utbildningsleverantörer, t.ex. Lernia, och i vissa större kommuner finns även kommunala aktörer. Europeiska Socialfonden har blivit en viktig finansör för flera valideringscentrum. De har beviljats medel från fonden för att genomföra olika projekt.

Den 1 juli 2009 bildades Myndigheten för yrkeshögskolan. Myndigheten gavs i uppdrag att samordna och stödja en nationell struktur för validering. Myndigheten ska i samverkan med berörda myndigheter främja utbildningsväsendets och branschernas medverkan när strategier, metoder och information inom valideringsområdet utvecklas. I juni 2013 fick en ny myndighet, Universitets- och högskolerådet, ett samlat ansvar för bedömning av avslutade utländska utbildningar.

Tabell 2.2 Roller och ansvarsfördelning i den nationella strukturen för validering och bedömning

Validering av reell kompetens		Bedömning av formell kompetens (avslutad utbildning)	
Fortsatt utbildning	Arbetsmarknaden	Fortsatt utbildning	Arbetsmarknaden
Inom vuxenutbildningen finns möjlighet att validera samtliga skolformer. Utförs av kommuner och landsting.	Arbetsförmedlingen upphandlar från externa aktörer.	Universitets- och högskolerådet bedömer avslutad utländsk gymnasieutbildning, yrkeshögskoleutbildning och akademisk utbildning.	
Inom yrkeshögskolan valideras för behörighet och tillgodoräknande. Utförs av utbildningsanordnare.	Branschorganisationer utvecklar/äger modeller och utser utförare, eller utför själva.		Myndigheten för yrkeshögskolan bedömer avslutad postgymnasial yrkesutbildning som inte är akademisk.
Inom högskolan valideras för behörighet och tillgodoräknande. Utförs av lärosäten.	Behörig myndighet ansvarar för validering av reglerade yrken.		Behörig myndighet ansvarar för bedömning av reglerade yrken
Inom folkbildningen görs validering av folkhögskolor och studieförbund.			Branschorganisationer bedömer vissa avtalsreglerade yrken där arbetsmarknadens parter har reglerat villkoren.

Källa: Bearbetning av Underlag till expertseminarium 2012-08-21, Myndigheten för yrkeshögskolan.

⁶⁵ Ds 2003:23, Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande.

Arbetsförmedlingen upphandlar validering av yrkeskompetens som genomförs av externa aktörer, främst s.k. branschriktade valideringsmodeller. Myndigheten har utöver den upphandlade valideringen flera andra typer av insatser som i någon mån syftar till att bedöma och synliggöra kompetens, eller som har inslag av validering.

Andra typer av validering sker inom den kommunala vuxenutbildningen. Validering finns numera definierat i skollagen, men fortfarande finns en rad beskrivningar: kompetenskartläggning, kompetensbedömning och inledande kartläggning.⁶⁶ Syftet är bl.a. att möjliggöra kortade utbildningstider. Statskontorets kartläggning visar dock att kommunerna hanterar och tolkar valideringen på olika sätt. En stor andel av kommunerna saknar dessutom uppgifter om hur många individer som valideras.⁶⁷

⁶⁶ SOU 2013:20, *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*, s. 243–244.

⁶⁷ Statskontoret (2013:6), *Kartläggning och bedömning av valideringsinsatser för utrikes födda*, s. 63–67.



3 Nyanländas etablering

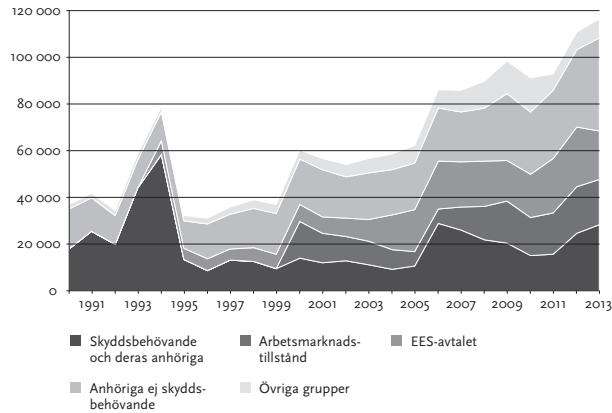
Syftet med detta kapitel är att beskriva och analysera de nyanländas situation på arbetsmarknaden. Inledningsvis redovisas dels invandringen till Sverige sedan början av 1990-talet, dels vissa uppgifter om invandrarnas etablering på arbetsmarknaden. Därefter presenteras Riksrevisionens analys av vilka strukturella och individuella faktorer som spelar roll för en lyckad etablering, samt hur sannolikheten att få jobb och utbildning varierar beroende på var i landet man bosätter sig. Kapitlet bygger på officiell statistik från SCB samt verksamhetsstatistik från Arbetsförmedlingen. Framställningen kompletteras med hänvisningar till relevant forskning och andra undersökningar.

3.1 Invandring och etablering på arbetsmarknaden

Av figur 3.1 framgår att antalet personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige nästan har fördubblats under det senaste decenniet. Den mest framträdande förändringen under perioden är att Sverige har öppnat för arbetskraftsinvandring och att allt fler personer från länder som omfattas av EES-avtalet har kommit till Sverige. Däremot har trenden med ett ökande antal utländska gäststudenter brutits genom införandet av studieavgifter år 2011. Antalet skyddsbehövande och deras anhöriga varierar över tid beroende på när konflikter uppstår samt i vilken mån andra länder tar emot dem.

ATT TILLVARATA OCH UTVECKLA NYANLÄNDAS KOMPETENS – RÄTT INSATS I RÄTT TID?

Figur 3.1 Antal personer som beviljats uppehållstillstånd 1990–2013



Anm.: Beslut efter grund för tillståndet och medborgarskap (förstångsbeslut). Statistiken omfattar beslut fattade av Migrationsverket, de svenska ambassaderna eller konsulaten i utlandet samt migrationsdomstolarna. Anhöriga till arbetstagare ingår i gruppen "anhöriga ej skyddsbehövande" fr.o.m. 2009. Övriga grupper avser t ex. studenter och personer med verkställighetshinder.

Källa: Migrationsverket, *Beviljade uppehållstillstånd 1980–2012*, och *Beviljade uppehållstillstånd och registrerade uppehållsrätter 2013*, <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/>, 2014-03-07.

Av de drygt 110 000 personer som fick uppehållstillstånd år 2012 utgjorde arbetskraftsinvandrare och medborgare inom EES-avtalet vardera ungefär en femtedel. Gruppen anhöriga till invandrade utan skyddsbehov utgjorde nästan en tredjedel. Den återstående fjärdedelen utgjordes av skyddsbehövande (15 procent) och deras anhöriga (7 procent).⁶⁸ Det är den senare gruppen, skyddsbehövande och deras anhöriga, som omfattas av etableringsreformen.

De nyanlända är ofta unga. År 2011 var drygt en fjärdedel mellan 15 och 25 år. Tre fjärdedelar av de nyanlända var under 40 år. Därtill kommer de barn som flyttar hit ensamma eller med förälder, eller som får möjlighet att återförenas med familjen som anhöriginvandrare.⁶⁹

⁶⁸ Migrationsverket, *Beviljade uppehållstillstånd 1980–2012*, och *Beviljade uppehållstillstånd och registrerade uppehållsrätter 2013*, hämtat från <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/>, 2014-03-07. Statistiken avser samtliga nyanlända.

⁶⁹ SCB, Statistikdatabasen, *Invandringar år 2011 efter ålder, kön och tid (BE0101AX)*.

Etablering på arbetsmarknaden

Sverige rankas högt när det gäller de formella möjligheterna för invandrare på arbetsmarknaden. Det finns få formella hinder för deltagande på arbetsmarknaden, god tillgång till utbildning och skydd mot diskriminering.⁷⁰ Men i de jämförelser som fokuserar på sysselsättning och arbetslöshet blir utfallet sämre. Sysselsättningsgapet mellan utrikes och inrikes födda är större i Sverige än i övriga OECD-länder.

Flera studier visar på bristande etablering av utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden.⁷¹ Tabell 3.1 visar att sysselsättningsgapet – dvs. skillnaden i sysselsättningsgrad – mellan inrikes och utrikes födda uppgick till cirka 10 procentenheter. Risken för arbetslöshet var nästan tre gånger så stor för de utrikes födda.⁷²

Tabell 3.1 Arbetslöshet och sysselsättningsgrad i procent 2013 för utrikes och inrikes födda i åldern 15–74

	Arbetslöshet		Sysselsättningsgrad	
	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda
Män	16,6	6,4	61,9	69,5
Kvinnor	15,6	6,2	53,9	65,4
Totalt	16,2	6,3	57,8	67,5

Källa: SCB AKU

Även andra länder har problem med lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet för invandrare. Men färsk forskning visar att problemen i Sverige är större än i de flesta europeiska länder. Sannolikheten att få jobb för en invandrare med 1–10 år i landet är lägre i Sverige än i alla andra EU-länder (EU15+) förutom Spanien och Belgien.⁷³

⁷⁰ Ds 2013:2, *Delaktighet i framtiden – Utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration*, s. 134–135. Rankningen som avses är Migration Policy Index (MIPEX) som gör jämförelser mellan de 31 OECD-ländernas integrationspolitik.

⁷¹ Se Ryszard Sulkin et al 2013:1, På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering. Effekter av deltagande i socialfondsfinansierade projekt i jämförelse med Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet (Institutet för framtidsstudier).

⁷² SCB, AKU, befolkningen 15–74 år efter arbetskraftstillhörighet, inrikes/utrikes född, kön, ålder och tid (2013). Se även S 2010:04, *Vid arbetslivets gränser* som visar liknande resultat även om gränsen sätts vid 20–64 år och uppgifter baserade på Levnadsnivåundersökningarna. Svenskfödda har i genomsnitt har ca 7 procentenheters högre sannolikhet att vara sysselsatta än utlandsfödda (80 jämfört med 73 procent).

⁷³ S 2010:04, *Vid arbetslivets gränser*, s. 71–76. Den lägre sysselsättningsgraden gäller framförallt män 20–65 år som varit i landet 1–10 år. Hänsyn har tagits till sammansättningen i gruppen och varifrån de kommer. Gränsen för förvärsarbete dras vid 10 timmar ordinarie eller normal arbetstid per vecka.

Tiden för nyanländas etablering behandlas i en underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04). Av rapporten framgår att etableringstiden för utrikes födda varierar beroende på ursprungsland. De flesta som kommer från ett EU-land (EU15+) är i arbete inom ett år, och nästan samtliga (90 procent) är i arbete inom sex år. För utrikes födda från andra ursprungsregioner än EU15+ tar det cirka 3 till 4 år innan hälften har en sysselsättning och mellan 8 och 10 år innan nästan samtliga i gruppen har det.⁷⁴

Nyanlända inom etableringsuppdraget

Arbetsförmedlingen kartlägger målgruppen som deltar i insatser enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Målgruppen är skyddsbehövande och deras anhöriga. I mars 2014 hade drygt 31 000 personer en pågående etableringsplan, varav knappt hälften (47 procent) var kvinnor. Närmare tre fjärdedelar av gruppen var under 40 år och nästan en femtedel under 25 år. Andelen med lägst gymnasieutbildning var 46 procent.⁷⁵

Arbetsförmedlingen följer upp de nyanländas status 90 dagar efter etableringsperiodens slut. Vid den senaste mätningen (mars 2014) hade drygt 9 000 personer avslutat sina etableringsplaner.

Tabell 3.2 Andelen nyanlända (procent) med avslutad etableringsplan som 90 dagar efter avslut var i arbete eller utbildning (mättilfälle mars 2014)

Status efter 90 dagar	Kvinnor	Män	Totalt
1. Arbete utan stöd	3	7	5
2. Arbete med stöd	4	6	5
3. Nystartsjobb	5	13	10
4. Studier	7	7	7
Summa 1–4	19	33	27

Anm.: Andelarna i tabellen är beräknade på de 6652 personer som hunnit nå 90 dagar efter avslutad etableringsperiod.

Källa: Arbetsförmedlingen (2014), *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*.

Tabell 3.2 visar att en dryg fjärdedel av samtliga som avslutat sin etableringsplan hade arbete eller studerade 90 dagar senare. Kvinnor går vidare till arbete både

⁷⁴ S 2010:04, *Vid arbetslivets gränser*. Då man jämför personer med samma ålder, kön och ursprungsregion så har utlandsfödda som vistats mer än 10 år i Sverige ca 8–9 procentenhets högre sannolikhet att vara sysselsatta än de som bara vistats 5–10 år.

⁷⁵ Arbetsförmedlingen (2013a) *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, s. 17, Arbetsförmedlingen (2014a) *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, s. 15–16.

med och utan subvention i betydligt lägre utsträckning än män. Statistik från Arbetsförmedlingen visar även att 41 procent av de nyanlända var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin 90 dagar efter etableringsperiodens slut.⁷⁶

3.2 Faktorer som spelar roll för en lyckad etablering

De nyanländas förutsättningar till etablering påverkas dels av egenskaper hos individerna själva, dels av egenskaper hos de kommunerna där de bosätter sig. Som ett led i granskningen har en regressionsanalys genomförts av dessa förutsättningar på nationell nivå.⁷⁷ I analysen ingår nyanlända som skrivits in på Arbetsförmedlingen under åren 2007 till 2010.⁷⁸ Dessa individer följs fram till och med 2012 eftersom det är relativt få som får ett arbete under den första tiden i Sverige, oavsett vilka förutsättningar man har.

I undersökningen testas sambandet mellan olika förutsättningar på individ- och kommunnivå och utfallet i termer av arbete respektive arbete eller utbildning som utskrivningsorsak från Arbetsförmedlingen. Att den nyanlända kommer i arbete eller reguljär utbildning är således den definition som här används för lyckad etablering. Men eftersom utfallen arbete och utbildning påverkas på olika sätt av förutsättningsvariablerna analyseras även sannolikheten att få ett arbete separat för att ge en mer fullständig bild.

I populationen för Riksrevisionens undersökning ingår 58 608 individer. Antalet personer som skrivits ut för arbete under den studerade tidsperioden var 15 123 (26 procent) och andelen som skrivits ut för antingen arbete eller utbildning (d.v.s. har etablerats enligt den definition som används) var 26 441 (45 procent). Endast personer som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen är med i undersökningen, och personer som har hittat ett arbete (eller sökt utan framgång) utan att vara inskrivna faller därmed bort. Detta kan förklara att andelen som har fått ett arbete är lägre i Riksrevisionens population än vad tidigare undersökningar har visat.

Ett återkommande problem vid den här typen av undersökningar är att en ganska stor andel av Arbetsförmedlingens sökande avaktualiseras av okänd anledning. En del av dessa kan i själva verket ha fått ett arbete men inte anmält det till Arbetsförmedlingen. I populationen för Riksrevisionens undersökning är andelen som avaktualiserats av okänd orsak 20 procent, vilket är i linje med vad som enligt Arbetsförmedlingen brukar gälla för arbetssökande

⁷⁶ Arbetsförmedlingen (2013a), s. 14.

⁷⁷ Se bilaga 1 för ytterligare beskrivning.

⁷⁸ Att undersökningen omfattar inskrivna under en fyraårsperiod (2007–2010) beror på att antalet individer under ett enskilt år är för litet för att analyseras på kommunnivå.

generellt. Arbetsförmedlingens uppföljning visar även att vissa grupper är överrepresenterade bland dessa. Det gäller ungdomar, män, utomnordiskt födda, personer med lägre utbildningsnivå samt boende i storstadslän.⁷⁹ Detta gör att det positiva utfallet sannolikt underskattas i Riksrevisionens undersökning, och i ännu större utsträckning för unga nyanlända män. Enligt Arbetsförmedlingen kan omkring 39 procent av de som avaktualiserats av okänd anledning i själva verket ha fått ett arbete.⁸⁰

Tabell 3.3 visar marginaleffekterna av de olika variabler som används i undersökningen. Om en variabel har värdet 7 i kolumnen för arbete innebär det att denna egenskap (hos en individ eller individens hemkommun) ökar sannolikheten att komma i arbete med 7 procent efter att hänsyn tagits till de övriga variabelernas påverkan. När det gäller numeriska variabler som t.ex. arbetslöshet ska marginaleffekten tolkas som effekten av en ökning med en enhet (en procentenhets högre arbetslöshet i detta fall). I andra fall sker jämförelsen mot en referenskategori som då finns angiven inom parentes i tabellen. Resultatet av undersökningen analyseras i avsnitt 3.2.1–3.2.4.

⁷⁹ Arbetsförmedlingen (2010), *Arbets sökande som lämnar Arbetsförmedlingen av okänd orsak*, Working Paper 2010:01, s. 4–5.

⁸⁰ Arbetsförmedlingen (2010), s. 35.

Tabell 3.3 Förutsättningsvariablernas påverkan på sannolikheten för arbete respektive arbete eller utbildning, i procent

Individnivå ⁸¹	Arbete ⁸²	Arbete eller utbildning ⁸³
Kvinna (jämförs med man)	-11,9*	-4,10*
Ålder (per år)	1,59*	-0,96*
Ålder i kvadrat ⁸⁴	-0,03*	0,002
<i>Utbildning (jämförs med < 9 års grundskola)</i>		
9 – 10 års grundskola	5,31*	8,42*
Gymnasial utbildning	6,70*	12,0*
Eftergymnasial utbildning	7,47*	15,8*
Arbetshandikapp (jämförs med övriga)	-14,5*	-27,8*
<i>Ursprungsregion⁸⁵ (jämförs med Asien)</i>		
Europa utom EU-15 och Norden	13,8*	5,57*
Afrika	-3,72*	-1,22*
Nordamerika	14,1*	6,67*
Sydamerika	12,6*	7,40*
Övriga	5,06*	-2,34

⁸¹ År för uppehållstillstånd (2007–2010) samt dagar mellan uppehållstillstånd och inskrivning på Arbetsförmedlingen har använts som kontrollvariabler och redovisas inte i tabellen.

⁸² Pseudo-R₂ = 0,0924.

⁸³ Pseudo-R₂ = 0,0549.

⁸⁴ Ålder i kvadrat används för att fånga upp att sambandet mellan ålder och arbete inte är linjärt. Sannolikheten ökar med varje år men i avtagande takt, och vid högre ålder blir sambandet i stället negativt.

⁸⁵ Ett litet antal individer har EU-15 och Norden som ursprungsregion utan att vara EU-medborgare och ingår därmed i undersökningens population. Marginaleffekten för denna grupp redovisas inte.

Tabell 3.3, forts.

Kommunnivå	Arbete ⁸⁶	Arbete eller utbildning ⁸⁷
Arbetslöshet (per procentenhet)	-1,69*	-0,27
Befolkningsmängd (jämförs med 0–10 000)		
10 000–50 000	7,42*	3,98*
50 000–250 000	4,12*	3,03*
250 000+	5,60*	-0,80
Hög andel utrikes födda ⁸⁸	3,33*	-3,85*
Hög andel invandringar per år ⁸⁹	0,03	-2,15*
Hög andel med minst gymnasial utbildning	-2,69*	-2,79*
Hög andel med eftergymnasial utbildning	0,66	10,3*
Hög andel inom bransch: tillverkning	-9,01*	-9,06*
Hög andel inom bransch: handel	1,45*	-2,56*
Hög andel inom bransch: transport	4,10*	7,14*
Hög andel inom bransch: hotell/restaurang	3,46*	-6,26*

Anmärkning: En asterisk (*) innebär att värdet är statistiskt signifikant på 5-procentsnivån.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från SCB och Arbetsförmedlingen.

3.2.1 Lägre sannolikhet för kvinnor än män att få arbete

Nyanlända kvinnor får ett arbete i betydligt lägre utsträckning än män utifrån Riksrevisionens studie. Skillnaden i sannolikhet mellan män och kvinnor är nästan 12 procent, vilket innebär att kön enligt den statistiska modellen är en av de starkaste förklaringsfaktorerna (se tabell 3.3). Kvinnor har en lägre sannolikhet till ett positivt utfall även när utbildning inkluderas, men skillnaden är mindre än när det gäller enbart arbete. Med tanke på att män är överrepresenterade bland dem som inte anmäler att de fått arbete och därmed felaktigt avaktualiseras av okänd anledning, bör skillnaden mellan könen vara ännu större än vad som framgår i Riksrevisionens studie.

Arbetsförmedlingens har i sina uppföljningar uppmärksammat att kvinnor även inom etableringsuppdraget har svårare än män att få arbete. Under

⁸⁶ Pseudo-R² = 0.0924.

⁸⁷ Pseudo-R² = 0.0549.

⁸⁸ Hög andel innebär de kommuner med högst värde utifrån avgränsningen 25 procent av den totala populationen av nyanlända som ingår i undersökningen. Jämförelsen sker med kommunerna med lägst värde utifrån motsvarande avgränsning (25 procent av den totala populationen).

⁸⁹ I förhållande till befolkningsmängd.

etableringsperioden är det dubbelt så vanligt att män har ett arbete (med eller utan lönesubvention) jämfört med kvinnor.⁹⁰ Vid uppföljning 90 dagar efter etableringsperiodens slut är andelen kvinnor med arbete också betydligt lägre än för män (se tabell 3.2). Arbetsförmedlingens genomgång visar att skillnaden inte beror på att kvinnor är mindre motiverade att arbeta eller delta i arbetsplatsförlagda aktiviteter.⁹¹

Däremot studerar män och kvinnor i lika stor utsträckning 90 dagar efter etableringsperiodens slut (7 procent). Skillnaden är att män som går vidare till studier är mer benägna att avbryta etableringsperioden i förtid. Ungefär lika stor andel kvinnor som män deltar i jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgaranti för ungdomar efter att de har lämnat etableringsuppdraget.⁹²

Även tidigare undersökningar visar att utrikes födda kvinnor kommer i arbete i lägre utsträckning än män. Till skillnad från män så ökar inte kvinnors sysselsättningsgrad beroende på hur länge de bott i Sverige. För kvinnor som kommer ut på arbetsmarknaden är också etableringstiden cirka ett år längre än för män.⁹³ Sysselsättningsgapet mellan utrikes och inrikes födda kvinnor är större i Sverige än i andra länder. En del av denna skillnad kan förklaras med att kvinnor i Sverige, i likhet med övriga nordiska länder, har ett förhållandevis högt deltagande i förvärvslivet (66 mot 69 procent för män). Av de utrikes födda kvinnorna är drygt hälften (53 procent) i sysselsättning.⁹⁴

Skillnaden för Sverige jämfört med övriga länder minskar dock om man tar hänsyn till varifrån kvinnorna kommer. Kvinnor från Afrika och Asien har 17 procentenheter lägre sannolikhet att vara sysselsatta än kvinnor från Norden, EU, Nordamerika och Oceanien.⁹⁵ En förklaring till detta kan vara olika syn på kvinnans roll i samhället och arbetsfördelningen mellan kvinnor och män inom familjen.⁹⁶ Det bör dock noteras att exempelvis somaliska kvinnor som flyttat till USA eller Kanada i betydligt större utsträckning är sysselsatta eller driver egna företag än deras landsmän som flyttat till Sverige.⁹⁷

⁹⁰ Arbetsförmedlingen (2013a), s. 27

⁹¹ Arbetsförmedlingen (2013a), s. 30–32.

⁹² Arbetsförmedlingen (2013a), bilaga 2.

⁹³ S 2010:04 *Vid arbetslivets gränser*, s. 15 och 55.

⁹⁴ S 2010:04 *Vid arbetslivets gränser*, s. 43, 47–48 och 54; SCB, Befolkningen 15–74 år (AKU), 1 000-tal efter arbetskraftstillhörighet, inrikes/utrikes född, kön, ålder och tid.

⁹⁵ S 2010:04 *Vid arbetslivets gränser*, s. 43, 47–48 och 54.

⁹⁶ S 2010:04 *Vid arbetslivets gränser*, s. 64–65, 75.

⁹⁷ Carlson, Magnusson & Rönnqvist (2012), *Somalier på arbetsmarknaden – har Sverige något att lära?*, s. 25–27, 39–43.

3.2.2 *Utbildning ökar chansen till arbete men mindre än förväntat*

Av tabell 3,3 framgår att individens utbildningsnivå påverkar sannolikheten att få arbete, men den hör inte till de förutsättningsvariabler som har störst betydelse. Att ha 9–10 års grundskola ger högre sannolikhet att få arbete jämfört med en lägre utbildningsnivå. Gymnasial eller eftergymnasial utbildning ger endast något högre sannolikhet än 9–10 års grundskola. Även individens ålder har betydelse. Sannolikheten att få ett arbete ökar för varje år men med avtagande takt.

Individens utbildningsnivå som förklarande faktor ökar i betydelse när även fortsatta studier räknas som ett positivt utfall. Individer med högre utbildning tycks i större utsträckning fortsätta att utbilda sig än individer med lägre utbildning. Sannolikheten för en nyanländ att få ett arbete eller påbörja en utbildning är betydligt större i kommuner med en hög andel invånare med eftergymnasial utbildning än i kommuner med en låg andel. En tolkning som ligger nära till hands är att individer som bosätter sig i städer med universitet eller högskola i större utsträckning går vidare till studier (vilket givetvis kan vara en anledning till att de bosätter sig där från början).

Utredningar och tidigare studier har också visat på betydelsen av utbildning för att nyanlända ska etableras och integreras i det svenska samhället, men också att många hinder kvarstår även för de invandrare som har en utbildning med sig från hemlandet.

Betänkandet *Vägen till arbete* (SOU 2010:88) tar upp att utbildningskraven på arbetskraft i Sverige liksom i flertalet jämförbara länder har ökat under senare år. Detta avspeglas bl.a. i att grupper med högre utbildningsnivå har en högre sysselsättningsgrad än grupper med lägre utbildning.⁹⁸ Enligt betänkandet är det i princip lika svårt för en inrikes som för en utrikes född att få arbete om man saknar grundskole- eller gymnasieutbildning. Mot denna bakgrund är det en utmaning att andelen nyanlända med låg utbildningsbakgrund har ökat under senare år.⁹⁹

Låg utbildning tycks dock inte vara huvudförklaringen till den lägre sysselsättningen bland utrikes födda. Den genomsnittliga utbildningsnivån för utrikes och inrikes födda är ungefär den samma. Men spridningen är betydligt större bland de utrikes födda, dvs. de allra mest högutbildade och lågutbildade utgör en större andel.¹⁰⁰ Nyanlända kvinnor har i genomsnitt något högre utbildning än nyanlända män, och deras utbildningsnivå har till skillnad

⁹⁸ SOU 2010:88, s. 262. Sysselsättningsgrad för dem med enbart förgymnasial utbildning: inrikes födda 40,5 procent, utrikes födda 36,4 procent.

⁹⁹ Arbetsförmedlingen (2009), *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2009*, s. 128–129; SOU 2010:88, s. 278.

¹⁰⁰ Ds 2013:2, s. 30; SOU 2010:88, s. 262, 278–282, 284.

från männens ökat något under senare tid.¹⁰¹ Det kan också konstateras att sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda tenderar att bli större ju högre utbildningsnivå man har.¹⁰²

Utrikes födda med längre utbildning har högre sannolikhet att få arbete än dem med kortare utbildning. Men de har svårare att få arbete än inrikes födda med samma utbildningsnivå.¹⁰³ Att högre utbildning inte ger lika stort utslag i Riksrevisionens undersökning kan bero på att den rör individer som är relativt nyanlända (2007–2010), och att det behövs en längre undersökningsperiod för att skillnaderna ska framträda tydligare.

3.2.3 *Kommunens storlek och andelen utrikes födda har betydelse*

Av tabell 3.3 framgår att ju högre arbetslöshet en kommun har desto lägre är sannolikheten för en nyanländ att få arbete. Kommunens storlek har viss betydelse, och den lägsta sannolikheten till arbete finns i små kommuner med upp till 10 000 invånare. Mellanstora kommuner med 10 000–50 000 invånare ger störst sannolikhet till både arbete och arbete eller utbildning. Denna uppdelning tar dock ingen hänsyn till att mindre kommuner kan vara förort till en större stad.

Av Riksrevisionens studie framgår att sannolikheten att komma i arbete ökar för en individ som bosätter sig i en kommun med hög andel utrikes födda. Antalet personer som invandrar till kommunen per år i förhållande till befolkningmängden har däremot ingen signifikant betydelse för sannolikheten att få ett arbete. Såväl andelen utrikes födda som det relativa inflödet av nyanlända till kommunen minskar sannolikheten när även utbildning räknas som positivt utfall.

Från tidigare studier finns stöd för att hög andel utrikes födda ökar chansen till arbete, men också studier med resultat som pekar i motsatt riktning. Å ena sidan finns det undersökningar som lyfter fram betydelsen av sociala och etniska nätverk för att få jobb eller starta företag. Städer som är väl integrerade på världsmarknaden anses också kunna erbjuda bättre möjligheter för invandrare att få arbete än mindre orter inriktade på en mer nationell eller lokal marknad. Globalt integrerade städer anses kunna erbjuda en mer diversifierad och serviceorienterad ekonomi som också är öppen för transnationellt entreprenörskap, tolerant för olikhet samt mindre känslig för

¹⁰¹ SCB, Statistikdatabasen, invandringar år 2011 efter ålder, kön och tid (BE0101AX). Ds 2013:2, s. 49; SOU 2012:69, s. 73.

¹⁰² SOU 2010:88, s. 262, 278–282, 284.

¹⁰³ SOU 2010:88, s. 262, 278–282, 284; IFAU (2013:6), *Unga invandrare – utbildning, löner och utbildningsavkastning*.

konjunktursvängningar.¹⁰⁴ Å andra sidan finns det undersökningar som tyder på att boendesegregation kan ha en negativ effekt, eftersom invandrartäta områden ofta är fattiga och ligger långt från potentiella arbetsplatser. Det kan även skapas negativa sociala band och en kultur som håller tillbaka ambitionen hos enskilda individer inom gruppen.

I tidigare studier av etablering på den svenska arbetsmarknaden ses även stora regionala skillnader. Arbetsförmedlingens genomgång visar att en nyanländ inom etableringsuppdraget har större sannolikhet att få ett arbete om man bor i en större kommun än i en mindre eller i glesbygd. Detta gäller oavsett om arbetet är subventionerat eller inte, och således även för nystartsjobb.¹⁰⁵

Studier av nyanländas sysselsättning i utsatta förorter visar att sannolikheten att ha ett arbete som utlandsfödd skiljer sig kraftigt mellan olika storstäder. De som bor i en förort till Malmö hade arbete i betydligt lägre utsträckning än de som bor i en förort till Stockholm. Endast en fjärdedel av de utlandsfödda i Malmös utsatta områden hade arbete mot 42 procent i motsvarande förorter i Stockholmsområdet.¹⁰⁶ De bosnier som vid början av 1990-talet kom som flyktingar till småföretagarregionen i Jönköpings län deltog i nästan lika hög grad på arbetsmarknaden som inrikes födda. Det kan jämföras med att motsvarande andel var 30 procent för män och 17 procent för kvinnor för de bosatte sig i en storstadsregion. Förvärfrekvensen påverkas av det allmänna sysselsättningsläget i en kommun och i viss mån av näringsstrukturen, där fler kvinnor hade arbete i kommuner med mycket tillverkningsindustri.¹⁰⁷

Riksrevisionens studie har undersökt betydelsen av det lokala näringslivets struktur. Av tabell 3.3 framgår att kommuner med hög andel sysselsatta inom tillverkningsindustri ger lägre sannolikhet för nyanlända att få ett arbete. Däremot ökar sannolikheten till arbete om branscherna transport samt hotell och restaurang utgör en hög andel av kommunens arbetsmarknad. Denna tendens gäller även för handelsyrken men effekten är betydligt lägre. Det negativa utfallet för dem som invandrat till orter med en stor andel tillverkningsindustri kan dock delvis vara en effekt av att denna sektor drabbades hårt av krisen 2008, som ingår i undersökningsperioden.

¹⁰⁴ Se översikt i Hedberg & Tammaru (2010); Hedberg (2009); Ekberg & Ohlsson (2000). Av de som deltar i en etableringsplan är det 54 procent som bor i en större stad, 8 procent i en glesbygdskommun och 38 procent bor i övriga kommuner (Arbetsförmedlingen (2013a), s. 8).

¹⁰⁵ Arbetsförmedlingen (2013b), s. 26.

¹⁰⁶ Hedberg & Tammaru (2010).

¹⁰⁷ Ekberg & Ohlsson (2000), s. 434. Förvärsarbetande i åldern 20–59 år i urvalet. Antalet inflyttade bosnier uppgick till 21 000 år 1993 och knappt 26 000 år 1994.

3.2.4 *Etableringstiden beror på ursprungsland och invandringsorsak*

Riksrevisionens studie visar att de nyanländas ursprungsregion har betydelse för utfallet (se tabell 3.3). Personer med Afrika och Asien som ursprungsregion har en lägre sannolikhet att få ett arbete inom den studerade tidsperioden. Denna variabel kan dock vara svår att tolka eftersom den inrymmer många aspekter som kan ha inverkan på sannolikheten att få arbete. Det kan bl.a. handla om stora kontraster mellan arbetsmarknaderna i Sverige och ursprungslandet, om förhållandevis stora språkliga och kulturella barriärer samt om olika typer av diskriminering på arbetsmarknaden.

Tidigare studier har visat att anledningen till att den nyanlända har flyttat till Sverige är en betydligt viktigare faktor än den nyanländes ursprungsregion.¹⁰⁸ Längst tid att etablera sig tar det för utrikes födda som kommit hit på grund av skyddsbehov eller som anhörig. För dessa grupper tar det i genomsnitt cirka tre år längre än för arbetskraftsinvandrare att få sitt första arbete. Hälften av anhöriginvandrarna får sitt första arbete i Sverige inom två år, medan det tar ungefär fyra år för skyddsbehövande. I båda grupperna hade nästan samtliga (90 procent) fått en anställning efter tio år.¹⁰⁹

En förklaring till att etableringen av nyanlända tar längre tid i Sverige än i andra jämförbara länder är alltså att vi tar emot en större andel flyktingar medan andelen arbetskraftsinvandrare är lägre. Arbetskraftsinvandrare kan antas söka sig till länder där det finns efterfrågan på just deras kompetens. Något sådant val har inte den asylsökande. Det är heller inte ovanligt att asylsökande och andra skyddsbehövande har fysiska eller psykiska trauman som kräver behandling innan man är arbetsför.¹¹⁰ Eftersom Riksrevisionens undersökning inte inkluderar uppgifter om skäl för uppehållstillstånd är det troligt att detta i stället får genomslag i variabeln ursprungsregion.

3.2.5 *Arbetslivserfarenhet från hemlandet spelar liten roll*

Enligt tidigare undersökningar finns det inte något tydligt samband mellan nyanländas arbetslivserfarenhet från hemlandet och deras nuvarande situation på den svenska arbetsmarknaden. Längden på arbetslivserfarenheten spelar viss roll, men förklarar inte så mycket av gruppens svårigheter att komma in på den svenska arbetsmarknaden.¹¹¹ Arbetslivserfarenhet spelar endast roll för utlandsföddas etablering på arbetsmarknaden om de före ankomsten till Sverige antingen arbetade som tjänstemän på mellannivå eller som högre

¹⁰⁸ SOU 2010:88. Detta baseras på statistik från LNU-UFB.

¹⁰⁹ S 2010:04 *Vid arbetslivets gränser*, s. 51–55. I Ds 2013:2, s. 114 uppges att färre än hälften av dem som kommit till Sverige som flyktingar eller anhöriga har ett arbete efter sju år i landet.

¹¹⁰ Ds 2013:2, s. 119–125 och 157.

¹¹¹ SOU 2010:88, s. 286–287.

tjänstemän. För sådana personer är sannolikheten högre att ha en anställning, men inte nödvändigtvis inom det område man är utbildad för eller har erfarenhet från.¹¹²

Andelen i arbetskraften som är överkvalificerade för sitt yrke är generellt sett betydligt större bland utrikes än inrikes födda. Bland dem som anlänt till Sverige för mellan fem och tio år sedan bedöms 62 procent vara överutbildade för sitt arbete. Det ska jämföras med 46 procent för inrikes födda.¹¹³

Svårigheter att få anställning utifrån utbildning och kvalifikationer som erhållits i ett annat land är delvis att förvänta. Innan språkkunskaperna är tillräckliga kan det vara svårt att utöva ett yrke på samma nivå som i hemlandet. Vissa utbildningar eller viss kompetens kan heller inte direkt överföras till den svenska arbetsmarknaden, utan kräver lång kompletterande utbildning. Inom vissa yrken blir också kunskapen snabbt föråldrad vilket leder till problem för flyktingar som inte haft möjlighet att utöva och utvecklas i sitt yrke på några år.

3.3 Förutsättningar och resultat i olika delar av landet

Förutsättningarna för en lyckad etablering varierar mellan landets kommuner. Dels har kommunerna olika strukturella förutsättningar i termer av storlek, struktur på näringslivet, befolkningssammansättning, arbetslöshet etc. Dels har de nyanlända som kommer till den aktuella kommunen olika bakgrund och egenskaper. Det faktiska utfallet – antalet lyckade etableringar – bestäms till viss del av dessa förutsättningar. Men det bestäms också av hur man på lokal nivå bedriver det faktiska etableringsarbetet. I syfte att undersöka i vilken mån utfallet i olika kommuner blivit bättre eller sämre än förväntat har Riksrevisionen analyserat de margineffekter som regressionsanalysen ger (se bilaga 1). I detta avsnitt redovisas hur väl man på lokal nivå lyckas etablera sina nyanlända, med hänsyn tagen till varierande förutsättningar. Det bör påpekas att utfallsdata sträcker sig fram till och med 2012 och därmed inte speglar den dagsaktuella situationen.

3.3.1 *Stora skillnader i mottagande och förutsättningar*

Olika kommuner har mycket olika förutsättningar utifrån befolkning, näringsstruktur och den lokala arbetsmarknadens behov. Många glesbygdskommuner har en åldrande befolkning som följd av att unga har valt att flytta till studier eller arbete. Andra kommuner, ofta i storstadsområdena, har en växande arbetsmarknad och befolkningstillväxt. Av figur 3.2 (vänstra

¹¹² S 2010:04 *Vid arbetslivets gränser*, s. 56–57.

¹¹³ S 2010:04 *Vid arbetslivets gränser*, s. 56, 59–60. Klassstillhörighet snarare än tidigare yrkeserfarenheter eller utbildning tycks dock påverka etableringstiden.



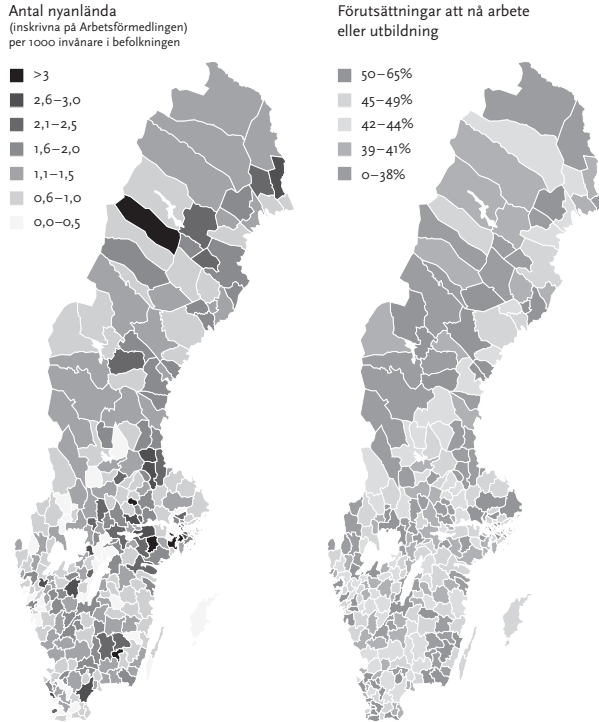
kartan) framgår att mottagandet av nyanlända är mycket ojämnt fördelat mellan landets kommuner. Det genomsnittliga antalet nyanlända som skrevs in på Arbetsförmedlingen under perioden var 202 per kommun, men hälften av kommunerna tog emot 60 nyanlända eller färre per år. Ett knappt tiotal kommuner i anslutning till Stockholm, Göteborg och Malmö tog emot över 1 000 nyanlända vardera.

I figur 3.2 (högra kartan) visas även kommunernas förutsättningar för etablering av nyanlända. Dessa har beräknats utifrån den statistiska modell med individ- och kommundata som presenteras i tabell 3.3. För varje kommun ger modellen ett förväntat (predikterat) värde för sannolikheten att en nyanländ (någon gång under perioden) skrivs ut för arbete respektive arbete eller utbildning.¹¹⁴ Kommuner som har goda strukturella förutsättningar och som tar emot nyanlända med egenskaper som enligt modellen är positiva får alltså ett högre predikterat värde. För kartan över förutsättningar gäller att lika många kommuner ingår i varje grupp i färgkodningen.

¹¹⁴ Utifrån marginaleffekterna av förutsättningsvariablerna på individ- och kommunnivå (tabell 3.3) har beräknats hur stor andel som förväntas lämna Arbetsförmedlingen för arbete respektive arbete eller utbildning per kommun.

ATT TILLVARATA OCH UTVECKLA NYANLÄNDAS KOMPETENS – RÄTT INSATS I RÄTT TID?


Figur 3.2. Antal nyanlända som skrivits in på Arbetsförmedlingen 2007–2010 i förhållande till kommunens befolkningsmängd samt förutsättningarna i varje kommun att de nyanlända ska nå arbete eller utbildning.



Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från SCB och Arbetsförmedlingen.

Kommuner med både relativt goda och dåliga förutsättningar finns spridda över hela landet. Den femtedel av kommunerna som har bäst förutsättningar borde enligt den statistiska modellen kunna få mellan 50 procent och 65 procent av de nyanlända i arbete eller utbildning inom tidsperioden. Motsvarande andel för den femtedel av kommunerna som har sämst förutsättningar är 25 till 38 procent.¹¹⁵ Ett tydligt mönster är att kommunerna

¹¹⁵ Den enda kommun som har värdet noll hade inga nyanlända som skrivits in på Arbetsförmedlingen under tidsperioden.

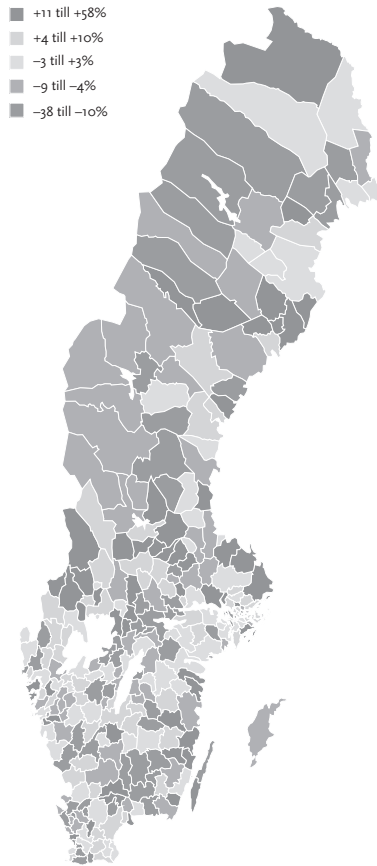


som befinner sig nära någon av de tre storstäderna har goda förutsättningar att ta emot nyanlända. Här spelar faktorer som utbildningsnivån hos befolkningen i kommunen och strukturen på det lokala näringslivet. En nyanländ i en kommun där kommuninvånarna är förhållandevis väl utbildade och med en utvecklad handel och service har större sannolikhet att få arbete. Men även faktorer som den nyanländes kön och utbildning spelar roll.

3.3.2 *Skillnader i resultat även med hänsyn till olika förutsättningar*

Med tanke på de olika förutsättningar olika kommuner har, men också de stora skillnader i mottagande och vad olika individer har med sig är det intressant att undersöka hur väl etableringen har lyckats i relation till dessa förutsättningar. Det värde som anges i figur 3.3 är differensen i procentenheter mellan andelen i det faktiska utfallet till arbete eller utbildning och den statistiska modellens beräknade andel. Kommuner med ett positivt värde lyckas bättre än förväntat utifrån sina förutsättningar medan kommuner med ett negativt värde lyckas sämre än förväntat. Lika många kommuner ingår i var och en av de färgkodade grupperna.

Figur 3.3 Skillnad mellan förutsättningar och resultat (arbete eller utbildning) i procentenheter.



Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från SCB och Arbetsförmedlingen.

Kartan över resultatet i förhållande till förutsättningarna visar att det finns stora skillnader i hur etableringen av nyanlända lyckas även då hänsyn tas till hur förutsättningarna ser ut. Här finns det inte något tydligt geografiskt mönster. I den femtedel av kommunerna där resultatet i förhållande till

förutsättningarna är bäst, kommer i genomsnitt 20 procentenheter fler än förväntat i arbete eller utbildning. I den femtedel där resultatet är sämst är motsvarande värde 17 procentenheter färre än förväntat i arbete eller utbildning. Många av extremfallen är dock kommuner där antalet nyanlända är lågt, och där resultatet kan antas vara osäkert. Kommunerna där resultatet överträffar förväntningarna finns över hela skalan, dvs. med goda och dåliga förutsättningar. Detsamma gäller för dem som underträffar förväntningarna.

Förutsättningarna i kommunerna och de nyanlända individernas egenskaper har ett relativt lågt förklaringsvärde (se fotnot till tabell 3.3). Kommuner med relativt lika förutsättningar lyckas olika bra med att ge nyanlända möjlighet att få arbete eller påbörja studier. Det tyder på att arbetssättet lokalt (som inte testas i modellen) har en betydande inverkan. I den kommande framställningen undersöks arbetssättet hos den lokala Arbetsförmedlingen, kommunen och Länsstyrelsen i tre utvalda kommuner med relativt lika förutsättningar.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

- Såväl antalet nyanlända som deras bakgrund och behov uppvisar en betydande variation över tid. Generellt är emellertid de nyanlända förhållandevis unga och kan därmed förväntas ha många år kvar i arbetsför ålder. Utbildningsnivån är något lägre än bland svenskfödda, men framförallt är spridningen inom gruppen mycket större.
- Knappt hälften av de nyanlända 2007–2010 som ingår i Riksrevisionens studie hade fått ett arbete eller påbörjat en reguljär utbildning. Högre utbildning ökar sannolikheten till arbete, men inte så mycket som förväntat. Däremot har nyanlända kvinnor betydligt lägre sannolikhet att få arbete än män. Ursprungsregion är en annan faktor som påverkar, men det kan till viss del bero på att Riksrevisionen inte kontrollerar för invandringskäl i sin undersökning.
- Olika egenskaper hos kommunerna påverkar de nyanländas möjligheter till etablering. Hög arbetslöshet minskar sannolikheten till arbete, hög utbildningsnivå i kommunen ökar sannolikheten till utbildning.
- Förutsättningarna för etablering av nyanlända varierar även geografiskt. Kommuner som ligger nära Stockholm, Göteborg och Malmö har generellt sett bättre förutsättningar vad gäller arbetsmarknad, men attraherar även nyanlända med högre utbildningsnivå.
- Etableringen av nyanlända lyckas dock olika bra i kommunerna även när hänsyn tas till hur förutsättningarna ser ut. Det talar för att det lokala etableringsarbetet spelar en betydelsefull roll i sammanhanget.
- Etableringsuppdraget har inte pågått tillräckligt länge för att effekten ska kunna utvärderas. Hittills har dock få personer kommit i osubventionerat arbete efter insatserna.

4 Den nyanländes väg genom systemet

I Riksrevisionens granskning har det ingått att belysa de statliga insatserna ur ett individperspektiv, främst för personer som omfattas av etableringsuppdraget. Mot den bakgrunden har en aktstudie av nyanlända inom etableringsuppdraget genomförts. Sammanlagt har drygt 80 etableringsplaner från Riksrevisionens fallstudiekommuner djupstuderats.¹¹⁶ Denna genomgång utgör tillsammans med intervjuer och dokumentstudier från fallstudierna huvudsakligt underlag för detta kapitel. Framställningen kompletteras med uppgifter från forskning, tidigare genomförda undersökningar samt officiell statistik.

4.1 Etableringsprocessen

För individer som tillhör målgruppen för lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska en etableringsplan upprättas inom två månader från datum för beviljat uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen ska emellertid från den 1 april 2014 inte upprätta någon etableringsplan under den tid som en nyanländ vistas i ett anläggningsboende hos Migrationsverket, utan först sedan den nyanlände har tagits emot för bosättning i en kommun. Etableringsplanen ska upprättas senast en månad efter det att den nyanlände tagits emot i kommunen. Om det finns särskilda skäl får en etableringsplan upprättas senare. Etableringsplanen ska dock upprättas senast ett år efter att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun. Detta gäller även om den nyanlände då fortfarande vistas i ett anläggningsboende hos Migrationsverket.¹¹⁷

Planen sträcker sig över högst två år och ska minst innehålla samhällsorientering, sfi och arbetsförberedande insatser. Kommunen har ansvar för att anordna sfi och samhällsorientering. Övriga aktiviteter i etableringsplanen kan antingen utföras i Arbetsförmedlingens regi eller av andra aktörer. Arbetsförmedlingen ska även erbjuda den nyanlände en etableringslots, vilket är en rättighet.¹¹⁸

¹¹⁶ Samtliga individer som har avslutat sin etableringsperiod och spenderat minst 18 månader av tiden med plan i någon av fallstudiekommunerna.

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

¹¹⁸ 6§, 7§ och 11§ lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa invandrare.

Aktiviteterna i etableringsplanen ska anpassas efter individens behov och ska syfta till att underlätta och påskynda vägen mot ett arbete eller högre studier och därmed ge individen förutsättningar för egen försörjning.¹¹⁹ Arbetsförmedlingen genomför etableringssamtal och kartlägger den nyanländes kunskaper och tidigare erfarenheter. Utifrån en arbetsmarknadspolitisk bedömning ska man sedan tillsammans fatta beslut om en etableringsplan med lämpliga aktiviteter. I planen kan ingå en fördjupad kartläggning genom exempelvis Meritportföljen. Andra insatser kan handla om påbyggnad av kompetens i form av t.ex. utbildning och praktik. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska också ligga till grund för matchningen mot arbetsmarknaden.

Vid utformningen av planen tas även hänsyn till den nyanländes familjesituation och hälsa.¹²⁰ En grundläggande tanke med etableringsuppdraget är att etableringen kan påskyndas genom att olika insatser genomförs parallellt. Det kan exempelvis handla om att kombinera sfi-undervisning med deltagande i arbetsmarknadspolitiska program eller praktik.

Nyanlända som inte ingår i etableringsuppdraget får inte etableringsersättning och är heller inte berättigade till arbetsträning med handledare, praktiskt basår eller etableringslots. De får heller inte ta del av den folkhögskoleutbildning som kan erbjudas inom ramen för etableringsuppdraget. I stället är de i mån av behov och tillgång hänvisade till Arbetsförmedlingens reguljära utbud av insatser samt eventuellt aktivitetsstöd eller vid behov försörjningsstöd från kommunen.

4.2 Inskrivning och introduktion

När den nyanlände beviljats uppehållstillstånd och (i förekommande fall) blivit kommunplacerad tar hon eller han kontakt med det lokala förmedlingskontoret.¹²¹ Beroende på hur man valt att organisera etableringsuppdraget inom marknadsområdet kan den nyanlände behöva åka till en angränsande kommun för att skrivas in, och sedan tillbaka till mottagningskommunen igen för det första etableringssamtalet.¹²² Den sökande skrivs in och rätten till etableringsplan prövas. Ett viktigt inslag i det första steget handlar om att utreda om den sökande tillhör målgruppen eller inte. Vid inskrivning ska den nyanlände informeras om rätten till etableringsplan, rätten att söka etableringsersättning, rätten att välja etableringslots, sekretessbestämmelser samt vikten av folkbokföring ifall det inte redan har gjorts. Enligt Arbetsförmedlingens anvisningar är det också viktigt att

¹¹⁹ Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹²⁰ 2 kap 1–6 § förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

¹²¹ Kontakt kan ske på olika sätt. Ibland kan Arbetsförmedlingen uppsöka personer som har fått uppehållstillstånd.

¹²² Se avsnitt 5.1.1.

den nyanlände tilldelas en korrekt sökandekategori vid inskrivningssamtalet. Om man inte kan hålla ett etableringssamtal i direkt anslutning till inskrivningen så bokar man tid för detta.¹²³

4.2.1 *Planer beslutas inte inom stipulerad tid*

I många kommuner – särskilt där Migrationsverket nyligen etablerat anläggningsboende och där erfarenheten av mottagande är liten – kan ledtiden mellan uppehållstillstånd och etableringsplan vara betydande. Enligt Arbetsförmedlingens återrapportering hade endast 54 procent av de nyanlända med anläggningsboende (ABO) och 61 procent av dem med eget boende (EBO) fått en etableringsplan upprättad inom de två månader som förordningen ställer krav på.¹²⁴ Etableringsplanen ska innehålla aktiviteter på heltid från den första dagen. Om det är svårt att hitta lämpliga aktiviteter kan detta skapa längre ledtider. Även praktiska frågor som berör t.ex. etableringsdeltagarnas hälsa och familjesituation kan påverka.¹²⁵

4.2.2 *Icke samordnade regelsystem ger ekonomiska problem*

Det första som händer den nyanlände är ofta att han eller hon behöver tackla ekonomiska svårigheter. Det uppstår ett glapp i utbetalningen av ersättning till individen mellan Migrationsverkets dagersättning som betalas ut i efterskott och Arbetsförmedlingens etableringsersättning som betalas ut i efterskott. Arbetsförmedlingen tar upp det här problemet och föreslår åtgärder i budgetunderlag för perioden 2014–2016.¹²⁶ År 2013 var mediantiden 38 dagar från inskrivning till att etableringsersättning vid medverkan till upprättande av plan betalades ut.¹²⁷

Avgörande för den ekonomiska situationen är också Försäkringskassans handläggningstider för att socialförsäkringsförmåner som barnbidrag och bostadsbidrag kan betalas ut. Hur snabbt Skatteverket ger den nyanlände ett personnummer spelar också roll eftersom det dels påverkar övriga myndigheters handläggningstider och dels påverkar den nyanländes möjligheter att få ID-kort och bankkonto. Tidpunkter för utbetalning av etableringsersättning och antal dagar som etableringsersättningen avser

¹²³ Arbetsförmedlingens (2014b), s. 4f.

¹²⁴ 3 § förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Arbetsförmedlingens återrapportering t.o.m. september 2013. Från den 1 april 2014 ska Arbetsförmedlingen inte upprätta någon etableringsplan under den tid som en nyanländ vistas i ett anläggningsboende hos Migrationsverket, utan först sedan den nyanlände har tagits emot för bosättning i en kommun. (3 a § förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare).

¹²⁵ Arbetsförmedlingen (2013a), s. 19.

¹²⁶ Arbetsförmedlingen (2013c), s. 37–38.

¹²⁷ Arbetsförmedlingen (2014a), s. 36.

påverkar också den nyanländes ekonomiska situation. Här ställer även valet av utbetalningsdag till problem. Etableringsersättning betalas i början av månaden medan hyran ska betalas i slutet av månaden.¹²⁸

Glappet innebär att de nyanlända riskerar att behöva starta sin vistelse i Sverige med ett besök på den nya hemkommunens socialkontor.¹²⁹ En av de intervjuade med ansvar för integrationsfrågor i Falköping är kritisk till detta; de nyanlända borde över huvud taget inte behöva gå till socialkontoret, men nu måste de i stället starta sin etablering där. *”Vi vill ju premiera egen försörjning, då ska man inte börja där [Socialkontoret]. Det är ett systemsfel.”*¹³⁰

I Gävle har man lyckats minska glappet och ordnat så den nyanlände inom etableringsuppdraget inte behöver ställa sig i kö på socialkontoret. Genom en nyordning överförs informationen om den nyanlände utan att han eller hon behöver infinna sig på kontoret. Övriga nyanlända behöver dock fortfarande själva besöka socialkontoret. Kommunen upplever dock att även med denna förbättring för de sökande, så kvarstår problemet med att kommunen bär onödiga kostnader för administration av ofta relativt små summor för att täcka upp glappet.¹³¹

4.2.3 Hälsa och boendesituation påverkar etableringen

Om livssituationen är svår av olika anledningar blir det ofta även svårt att koncentrera sig på att delta i etableringsplanens insatser. Mellan en tredjedel och hälften av de nyanlända i aktstudien uppger att de har svårt att följa planen och delta i insatser på grund av fysisk eller psykisk ohälsa. Den som oroar sig för barn eller andra anhöriga i hemlandet, i flyktingläger i grannländer eller med oklar vistelseplats kan ha svårare att koncentrera sig på exempelvis sfi-undervisningen eller få tillräcklig nattsömn. Det kan också ta lång tid att få behov av rehabilitering utredda och tillgodosedda. Ett generellt problem i sammanhanget är också att det många gånger kan ta tid att fastställa funktionsnedsättningar eftersom dessa kan vara skambelagda. Detta ställer krav på att en förtroendefull relation har hunnit byggas upp mellan den nyanlände och arbetsförmedlaren.

Under fallstudieintervjuerna har framkommit att man på den lokala nivån ibland behöver hitta nya organisatoriska lösningar för att försöka tillgodose de nyanländas behov. Det kan exempelvis handla om rehabteam på Arbetsförmedlingen och primärvårdskoordinatörer. Från Arbetsförmedlingens sida har också framförts att kontakterna med primärvården inte alla gånger

¹²⁸ SKL (2011b), s. 3–4, 6.

¹²⁹ Kommunerna får en särskild ersättning för försörjningsstöd som betalas ut i glappet mellan ersättningarna.

¹³⁰ Intervju F7.

¹³¹ Intervju C8.

fungerar så smidigt som de borde.¹³² Av landets kommuner bedriver 30 procent rehabiliterande insatser för individer med särskilda behov (utöver landstingets/ primärvårdens insatser).¹³³

Utöver hälsa och boende är individens ekonomiska situation en fråga som måste fungera för att förutsättningarna för en effektiv etableringsprocess ska finnas. Av Riksrevisionens aktstudie framkommer att en stor del av kontakterna mellan etableringsdeltagare och arbetsförmedlare handlar om den personliga ekonomin och om frånvarorapportering.

Mottagandet är ojämnt fördelat över landet och de kommuner som har ett stort mottagande har svårt att erbjuda bostäder i den omfattning som behövs. I en enkät som länsstyrelserna har skickat ut anger ungefär 60 procent av landets kommuner att brist på bostäder är ett ganska eller mycket stort hinder för bosättning av anvisade nyanlända.¹³⁴ I de tre kommuner som ingår i fallstudierna är mottagandet stort. Detta har lett till trångboddhet och bostadsbrist i centralorterna.¹³⁵ Många nyanlända upplever att bristen på eget boende är ett av de största problemen i vardagen. Detta tar upp tid och påverkar även hur deltagarna kan koncentrera sig på aktiviteterna i etableringsplanen.

4.3 Kartläggning och kompetensbedömning

4.3.1 Kartläggningen tycks fungera relativt väl

Redan vid första etableringssamtalet ska handläggaren börja kartlägga den nyanländes tidigare erfarenheter. Det handlar framför allt om arbete och skolgång.¹³⁶ Enligt Statskontorets undersökning ger arbetsförmedlarnas kartläggning av de nyanländas bakgrund och kompetens ett huvudsakligen gott underlag för individuellt utformade aktiviteter.¹³⁷ Även Riksrevisionens fallstudier indikerar att de nyanländas utbildning och tidigare yrkeserfarenhet fångas upp på ett godtagbart sätt under etableringssamtalen. Samtliga studerade akter innehåller en mer eller mindre utförlig notering om den nyanländes erfarenhet och utbildningsbakgrund. Trots att de flesta nyanlända är unga anges en specificerad tidigare yrkeserfarenhet i cirka tre fjärdedelar av akterna.

¹³² Intervju G8 och F2.

¹³³ Länsstyrelserna (2013), s. 17.

¹³⁴ Länsstyrelserna (2013), s. 12.

¹³⁵ Intervju G7, G8, G9, F7, B1 och B7.

¹³⁶ Intervju G7.

¹³⁷ Statskontoret (2012:22) *Etablering av nyanlända*.

4.3.2 *Vägledning viktigt*

Det finns inte alltid ett tydligt yrkesspår att bygga vidare på utifrån den nyanländes önskemål. I intervjuer med arbetsförmedlare uppges att om den nyanlände aldrig har arbetat tidigare så ställs frågor om vad hon eller han önskar arbeta med eller tycker om att göra i det dagliga livet. Det kan emellertid ta tid att identifiera en framtida yrkesväg. En arbetsförmedlare beskriver det som att den nyanlände behöver få landa och skapa sig en föreställning om landet man kommit till och arbetsmarknaden. En annan arbetsförmedlare konstaterar att det finns närmare 8 500 yrken i Sverige och att valet inte alltid är så självklart:

När man kommer som ny till Sverige, vad vet man egentligen då om arbetslivet här? Är det inte en risk att man väljer något som är enkelt att förstå? Vi har ju också ett ansvar att vidga vyer. Det här är människor som i princip kan bli vad som helst, bara någon visar på möjligheterna.¹³⁸

Handläggarens roll blir att ge vägledning om hur arbetsmarknaden och vägen till arbete ser ut, att ta rätt på om den nyanlände är villig att investera det som krävs för att nå målet eller om man ska sätta upp ett helt annat mål. Handläggaren får balansera mellan att se alternativa vägar utan att för den skull "skjuta alla drömmar i sank".¹³⁹

Kartläggningssamtalen kan leda fram till val där den nyanländes förmåga och tidigare erfarenheter tas tillvara samtidigt som de översätts till den svenska arbetsmarknaden. Ett sådant exempel som lyfts fram är en somalisk hennamålare. Efter vägledande samtal med arbetsförmedlaren och en intressetest konstaterades att svetsyrket kräver de förmågor som den sökande har: att vara stadig på hand, konstnärlig och noggrann. Detta ledde till en svetskurs i kombination med sfi, och den nyanlände har nu fått ett löfte om fortsatt anställning när etableringstiden löper ut.¹⁴⁰

4.3.3 *Arbetsmarknadspolitiska bedömningar är ofullständiga*

Alla etableringsplaner ska bygga på en arbetsmarknadspolitisk bedömning, och bedömningen ska dokumenteras i beslutet om rätt till etableringsplan. Bedömningen ska vara aktuell utifrån den nyanländes förutsättningar och vid behov ska bedömningen revideras.¹⁴¹

Arbetsförmedlingen har utfört en stickprovsundersökning som visar att de flesta etableringsplaner innehåller en helt eller delvis genomförd

¹³⁸ Intervju G9.

¹³⁹ Intervju G4, B2.

¹⁴⁰ Intervju B2.

¹⁴¹ Arbetsförmedlingen (2014b), s. 14f.

arbetsmarknadspolitisk bedömning.¹⁴² I vissa fall saknades en beskrivning av hur personen ska nå arbete eller högskolestudier. I Riksrevisionens aktgranskning innehöll ungefär hälften av de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna uppgifter om den enskildes kompetens och en bedömning av hur vägen till ett framtida arbete såg ut. I få fall nämndes yrkesval i förhållande till den lokala arbetsmarknadens förutsättningar.

4.3.4 Meritportföljen – oklart om uppgifterna används

Utöver kartläggningen i samband med etableringssamtalen erbjuder Arbetsförmedlingen också fördjupad kartläggning inom ramen för den s.k. Meritportföljen. Den innehåller olika moduler som syftar till att få en samlad redovisning av den nyanländes yrkeskunskap och kompetens, men också till att stärka individens självbild och självkänsla.

En stor andel av de nyanlända har haft insatsen meritportfölj.¹⁴³ Utifrån Riksrevisionens aktstudie framgår det att den framtagna informationen i Borlänge läggs in som en daganteckning i Arbetsförmedlingens informationssystem och används som ett underlag för den vidare planeringen. I de två övriga fallstudiekommunerna är det dock utifrån akterna oklart i vilken mån uppgifterna i meritportföljen faktiskt fångas upp och hjälper till att utforma de följande aktiviteterna i planen och individens mål.

4.3.5 Tar lång tid att få tidigare utbildning bedömd

De som har dokumenterad utbildning får enligt intervjuade arbetsförmedlare information om vart de ska vända sig och uppmanas att lämna in sina handlingar så snart som möjligt för att inte förlora tid.¹⁴⁴ Det hindrar emellertid inte att problem uppstår och att det kan ta tid. En av de nyanlända i aktstudien, med dokumenterad högre utbildning och flera års yrkeserfarenhet inom ett bristyrke, hade fortfarande ett halvår efter att handlingarna skickats in inte fått sin utbildning översatt och bedömd.¹⁴⁵ Endast hälften av de med gymnasieutbildning eller längre utbildning i aktstudien har fått sin utbildning verifierad. Riksrevisionen har tidigare granskat Högskoleverkets bedömningar av utländska högskoleutbildningar. Den genomsnittliga tiden för ett ärende, inklusive eventuella kompletteringar, var vid detta tillfälle 147 kalenderdagar vilket motsvarar cirka fem månader. Det förekommer dock både ärenden som går mycket fort och ärenden som av olika anledningar tar mycket lång tid att hantera.¹⁴⁶

¹⁴² Arbetsförmedlingen (2014a), s. 33. Undersökningen omfattar 200 etableringsärenden och gäller personer med eftergymnasial utbildning längre än två år.

¹⁴³ Intervju G4.

¹⁴⁴ Intervju G4.

¹⁴⁵ Riksrevisionens aktstudie.

¹⁴⁶ Riksrevisionen (2011:16), *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning*, s. 30.

4.3.6 Yrkeskompetensbedömning och validering används sällan

Statskontoret konstaterar i sin utredning att Arbetsförmedlingens satsningar på validering i mycket begränsad omfattning når nyanlända. Åren 2011 och 2012 sammanräknat var det endast 44 nyanlända inom etableringsuppdraget och 198 nyanlända utanför etableringsuppdraget som påbörjade och avslutade en upphandlad validering.¹⁴⁷

En orsak kan vara att arbetsförmedlare har bristande kunskap om validering. I andra fall kan det bero på att många nyanlända har en splittrad eller för begränsad yrkesbakgrund som är svår att fånga med exempelvis branschmodellernas yrkesspecificerade validering. Tillgängligheten inom vissa regioner är också begränsad liksom möjligheterna att erbjuda skräddarsydd utbildning eller praktik, när valideringen inte leder fram till ett bevis på yrkeskompetens. En annan orsak som lyfts fram till det låga antalet valideringar är bristande samordning och kommunikation mellan Arbetsmarknads- och Utbildningsdepartementen samt mellan myndigheter.¹⁴⁸

Lämpligheten i att använda meritportföljmetoden och särskilda satsningar på validering av yrkeskompetens för målgruppen asylsökande har dock ifrågasatts. Otillräckliga språkkunskaper och en utsatt situation – med hög stressnivå och bristande koncentrationsförmåga – har framförts som argument mot sådana satsningar.¹⁴⁹ En brist på valideringstolkar uppges vara en flaskhals i sammanhanget. Det finns även ett behov av personer med kompetens att ge såväl språkstöd som stöd inom det aktuella yrkesområdet.¹⁵⁰ De valideringsmodeller som branscherna utvecklat är ofta språktensiva, vilket ställer stora krav på tolkens kunskap om fackuttryck och förmåga att urskilja nyanser eller på den bedömdas språkkunskaper. Kostnaderna är också relativt höga samtidigt som insatsen sällan leder till arbete för deltagarna.¹⁵¹

Många nyanlända saknar dokumentation av tidigare yrkeserfarenheter efter sin tid på flykt. Här kan yrkeskompetensbedömning och validering ge möjlighet att bekräfta kompetens eller synliggöra behov av kompletteringar för att möta de krav som ställs på den svenska arbetsmarknaden. Yrkeskompetensbedömning kan ges inom ramen för arbetspraktik. Deltagaren får efter aktiviteten ett intyg där bedömningen av de prövade kompetenserna är dokumenterad. Enligt

¹⁴⁷ Statskontoret (2013:6), *Kartläggning och bedömning av valideringsinsatser för utrikes födda*. Några insatser som Statskontoret lyfter fram är meritportfölj, nivåtest, prova på plats, yrkesorientering och yrkeskompetensbedömning.

¹⁴⁸ Myndigheten för yrkeshögskolan (2012), *Slutrapport – Validering av nyanländas yrkeskompetens*.

¹⁴⁹ Ioana Bornaci (2008), *Meritportfölj för asylsökande och nyanlända*.

¹⁵⁰ Telefonintervju med företrädare för Myndigheten för yrkeshögskolan, 2014-04-25.

¹⁵¹ Myndigheten för yrkeshögskolan (2012), *Slutrapport – Validering av nyanländas yrkeskompetens*.

Arbetsförmedlingens återrapportering har cirka 3 procent av de nyanlända fått detta efter 18 månader med etableringsplanplan.

Även intervjuade arbetsförmedlare uppger att validering sällan förekommer. De förknippar validering främst med bedömning av utländska akademiska utbildningar och licensyrken, t.ex. inom byggnadssektorn där branschorganisationer validerar.¹⁵² Det är också tydligt att på orter där Arbetsförmedlingen lokalt har tagit fram program som erbjuder yrkeskompetensbedömning har fler nyanlända fått chansen att genomföra en sådan (Borlänge och Gävle). Även Riksrevisionens aktstudier visar att validering/yrkeskompetensbedömning samt bedömning av utbildning sällan förekommer (10 av 84 akter).

I Gävle görs bedömningar vid utvalda arbetsplatser inom bland annat restaurang och lokalvård. Dessa bedömningar varar 3–15 dagar. Det pågår nu en förstudie för att gå vidare med erfarenheterna av projektet "Öppna dörrar" som bedrivits i Gävleborgs län. Syftet är att på ett bättre sätt ta tillvara nyanländas kompetens. Dalarna deltar som en av flera länsstyrelser i förstudien.

Intervjuade arbetsförmedlare som själva arbetar aktivt för yrkeskompetensbedömning är positiva till resultaten. Även om den nyanlända inte använder sig exakt av vad man har arbetat med i hemlandet så anser de att det ofta blir något bra av det. Om den förmåga, erfarenheter och utbildning den sökande har med sig sedan tidigare inte räcker till för de krav som ställs kan bedömningen visa vilka kompletteringar som krävs. Då kan den sökande ta ställning till om han eller hon vill utbilda sig vidare eller satsa på något annat. Metoden för bedömning är dock inte standardiserad utan utarbetas lokalt vid respektive förmedlingskontor. Det innebär att utfärdade intyg får en begränsad gångbarhet hos arbetsgivare.

4.4 Rustande insatser under etableringsperioden

4.4.1 *Bristande progression*

Enligt Arbetsförmedlingens återrapportering är några av de vanligaste aktiviteterna inom etableringsuppdraget arbetsförberedande aktivitet, hälsofrämjande aktivitet, social aktivitet inför arbete och förberedande utbildning.¹⁵³ Även planer som till synes följer samma mall kan dock ha ett varierat innehåll i praktiken. Exempelvis kan arbetsförberedande aktiviteter rymma väldigt olika saker (t.ex. att gå promenader, gå till biblioteket och läsa eller gå på språkkafé i föreningsregi).¹⁵⁴

¹⁵² Intervju G5.

¹⁵³ Arbetsförmedlingen (2014a), s. 23; Arbetsförmedlingen (2013a).

¹⁵⁴ Intervju G5.

I Riksrevisionens aktstudie har dock nästan två av fem nyanlända inga andra insatser än dessa i sin etableringsplan, utöver sfi. Hälften av dem är under 30 år. Personer utan gymnasieutbildning är överrepresenterade.¹⁵⁵ Orsaken kan vara att individen utifrån sin livssituation har svårt att ta del av andra typer av insatser. Etableringsplanernas daganteckningar visar på problem med hälsa, men lyfter även fram bristande progression i sfi-undervisningen som orsaker till att det saknas fler typer av insatser i planerna.

Bristande framåtskridande i planen kan även uppstå om den nyanländes intressen inte fångas i de aktuella insatserna. Som exempel kan nämnas en man i tjugooårsåldern med gymnasieutbildning som vill bli civilingenjör. Sfi dröjer och den sökande är missnöjd med aktiviteterna inom meritportföljen. När sfi-studierna kommer igång går de bra och den sökande erbjuds en arbetsmarknadsutbildning inom lokalvård, vilket den sökande efter betänketid väljer att gå men inte trivs på. I slutet av planen har den sökande påbörjat studier inom komvux.

I Riksrevisionens aktstudie har skälen till att nyanlända byter yrkesinriktning inom sin etableringsplan undersökts. Det vanligaste skälet är att den nyanlända bestämmer sig för att byta till ett yrke där vägen till arbete är kortare (mindre krav på utbildning och språkkunskaper). Vid ett fåtal tillfällen har denna inrådan kommit från arbetsförmedlaren. Ett annat skäl som förekommer är att den nyanlända misslyckas med t.ex. ett moment i en utbildning.

4.4.2 *Bristande anpassning till behov och erfarenhet*

De aktiviteter den nyanlända har i sin etableringsplan ska vara anpassade efter individens behov och syfta till att hon eller han kan etablera sig på arbetsmarknaden. Av tidigare utvärderingar framgår att det är svårt att anpassa Arbetsförmedlingens insatser, både för dem som har mycket och dem som har lite utbildning och yrkeserfarenheter i bagaget. Arbetsförmedlingens utvärdering av etableringsuppdraget visar att det är svårt att erbjuda insatser som är anpassade efter behoven hos nyanlända som har kort eller ingen utbildningsbakgrund. Enligt Statskontorets utvärdering föreligger även det omvända problemet, att det är svårare att erbjuda relevanta aktiviteter ju högre utbildningsnivå den nyanlända har. För nyanlända med kommunplacering anpassas i många fall insatserna inte till tidigare utbildning eller yrkeserfarenhet (32 respektive 42 procent).¹⁵⁶

I Riksrevisionens aktstudie bedömdes endast var tredje med en gymnasieutbildning – eller en längre utbildning med yrkesinriktning – ha

¹⁵⁵ 23 av 55 kortutbildade mot 3 av 22 med gymnasieutbildning.

¹⁵⁶ Statskontoret (2012:22), *Etablering av nyanlända*, s. 61–62 och 67. De har dock tillgång till Arbetsförmedlingens aktiviteter, där yrkessvenska och annan språkundervisning kan ingå.

sina insatser i etableringsplanen kopplade till den tidigare utbildningen. Av akterna framgår att arbetsförmedlarna har svårt att hitta aktiviteter som anknyter till tidigare erfarenheter eller som innehåller en tydlig "röd tråd" med sikte på arbetsmarknaden.¹⁵⁷ Det kan emellertid konstateras att detta är nästan dubbelt så vanligt i männens etableringsplaner jämfört med kvinnornas. De med gymnasieutbildning eller mer har något oftare en tydlig röd tråd än kortutbildade (hälften jämfört med en tredjedel). Här finns dock skillnader mellan de olika förmedlingskontoren i fallstudien.

Intervjuade arbetsförmedlare menar att de har för få verktyg för att kunna rusta de nyanlända. Flera arbetsförmedlare påpekar att en del upphandlingar gjordes redan innan Arbetsförmedlingen tilldelades etableringsuppdraget och att insatserna därmed inte är anpassade till målgruppens behov. Det kan exempelvis handla om att kunskapsinhämtningen till stor del bygger på självstudier, vilket inte passar särskilt väl för studieovana.¹⁵⁸ Leverantören kan också vara ovan vid deltagare med begränsade svenskkunskaper.¹⁵⁹

För nyanlända akademiker har Arbetsförmedlingen en särskild satsning – "Korta vägen". I den ingår praktik men det är inte alltid möjligt att anordna praktik inom just det område som den sökande har utbildning för.¹⁶⁰ Här kan det vara problem för högutbildade med specifik yrkeskompetens att bo på en mindre ort, eftersom det inte alltid finns arbetsgivare inom området. I Riksrevisionens fallstudie finns exempelvis två högutbildade personer med examen i yrken där läget på arbetsmarknaden betecknas som "liten konkurrens om jobben (det finns fler jobb än det finns utbildade)". Trots detta lyckas de endast få enstaka praktikdagar under etableringsperioden.¹⁶¹

Att inte ha körkort kan vara ett hinder på den svenska arbetsmarknaden.¹⁶² På mindre orter och i glesbygd behövs ofta körkort för att få arbete som allt från busschaufför och skogsarbetare till lokalvårdare, ingenjör och vårdbiträde i hemtjänsten. Inställningen till studier för körkort skiljer sig dock åt mellan de studerade förmedlingskontoren. I Borlänge kan arbetsförberedande åtgärder innefatta studier i körkortsteori i en förenings regi, vilket förutom social samvaro också innebär ett steg mot körkort. Denna syn på körkortsstudier inom etableringsplanen delas dock inte av alla kontor. Vid ett av kontoren fick en av de nyanlända avslag på sin begäran om en dags ledighet för uppkörning,

¹⁵⁷ Två femtedelar av planerna i Riksrevisionens aktstudie har bedömts ha en tydlig röd tråd i insatserna. Se bilaga 2.

¹⁵⁸ Intervju G3

¹⁵⁹ Intervju F1

¹⁶⁰ Intervju G5.

¹⁶¹ Intervju G3, Riksrevisionens aktstudie samt information från Saco, hämtat från <http://www.saco.se/yrken-a-o/>, 2014-02-26.

¹⁶² Intervju B1, G3 och G6.

eftersom arbetsförmedlaren bedömde att den sökandes yrke inte kräver körkort.¹⁶³

De nyanlända som är mer självgående kan uppleva att aktiviteterna är på för låg nivå. En nyanländ kvinna med sex års högskolestudier från hemlandet upplevde att tre månader med datorkunskap och träning i att skriva CV var slöseri med tid. I stället ville hon ha en praktikplats och arbete.¹⁶⁴ Nyanlända med utbildning och landsmän som redan arbetar i Sverige, har rimligen större möjligheter till jobb än många andra nyanlända. De kan också vara tydligare i sina önskemål och krav gentemot Arbetsförmedlingen, vilket en del arbetsförmedlare kan uppleva som jobbigt.¹⁶⁵

4.4.3 Kortsiktiga lösningar

Ett mönster som förekommer i flera av de studerade akterna, och i intervjuer med arbetsförmedlare, är att den tidigare röda tråden eller önskade yrkesvägen plötsligt bryts då etableringsplanen närmar sig sitt slut. Riksrevisionens studie tyder på att finns en risk för att etableringsuppdragets utformning kan leda till att såväl arbetsförmedlare som de nyanlända själva tenderar att då planen närmar sig sitt slut välja kortsiktiga lösningar framför vad som är långsiktigt hållbart på svensk arbetsmarknad. Det kan exempelvis handla om att avbryta en utbildning eller annan långsiktig planering för att påbörja ett subventionerat arbete.¹⁶⁶

Efter etableringsperioden kan en nyanländ skrivas in i jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar och i normalfallet få aktivitetsstöd/utvecklingsersättning i upp till 450 dagar. Sedan är den nyanlände hänvisad till kommunens försörjningsstöd ifall man inte lyckats ordna sin försörjning på annat sätt. Vid intervjuer med arbetsförmedlare framförs att denna övergång ofta gör att planer på studier avbryts. Alternativet CSN-lån lockar inte och kanske har den nyanlände upplevt de betydligt kärvar ekonomiska villkoren utanför etableringsuppdraget på nära håll; betydligt mindre i plånboken varje månad och inte längre råd med hyran.¹⁶⁷

Den ekonomiska osäkerheten eller att den sökande upplever sig för gammal för att studera kan göra att den sökande trots lovande möjligheter till studier och ett framtidsyrke säger att han eller hon hellre vill söka arbete. Här menar en intervjuad arbetsförmedlare att det finns potential att utveckla informationen både från Arbetsförmedlingen och från kommunerna om att alla i Sverige

¹⁶³ Riksrevisionens aktstudie.

¹⁶⁴ Intervju F1 och intervju med nyanlända.

¹⁶⁵ Intervju F1.

¹⁶⁶ Intervju G5.

¹⁶⁷ Intervju G3.

förväntas arbeta till 65 års ålder och att det därmed finns utrymme för utbildning för ett långt framtida yrkesliv.¹⁶⁸

Flera i Riksrevisionens aktstudie byter även spår i slutet av sin plan för att få en alternativ sysselsättning att försörja sig på vid sidan om, ifall de väljer att studera vidare. En nyanländ har gymnasieutbildning och goda språkkunskaper som valideras på komvux. Under planen studerar den nyanlände svenska som andraspråk (SAS) och har sikte på att bli sjuksköterska. Då planen tar slut arbetar den nyanlände som timanställd modersmållärare och står som arbetssökande inom lokalvård eller som vårdbiträde.

4.4.4 *Nyanlända utanför etableringsuppdraget*

Nyanlända som inte är berättigade till etableringsplan bedöms på samma sätt och enligt samma kriterier som andra arbetssökande. I budgetpropositionen för 2012 gav regeringen i uppdrag till Arbetsförmedlingen att införa ett system där individer som riskerar att hamna i långsiktig arbetslöshet ska få ta del av tidiga insatser. Arbetsförmedlare använder sig av ett bedömningsstödsformulär som komplement till den egna bedömningen av vilka sökande som ska erbjudas detta. Det räcker inte med att sakna språket för att få ta del av tidiga insatser. De som får tidiga insatser kan t.ex. ta del av förberedande insatser, vägledning, arbetsmarknadsutbildning och andra program samt mer stöd av en arbetsförmedlare. Arbetssökande nyanlända som inte bedöms behöva tidiga insatser får inte den typen av insatser i ett tidigt skede.¹⁶⁹ I stället beror Arbetsförmedlingens användande av resurser då på hur länge den sökande varit inskriven.¹⁷⁰

Under hösten 2013 (när Riksrevisionens fallstudier genomfördes) gav Arbetsförmedlingen i Borlänge inga programinsatser för personer utanför etableringsuppdraget och garantierna. Därmed kunde Arbetsförmedlingen inte erbjuda några insatser till andra arbetssökande, bortsett från råd och stöd i form av individuella samtal och gruppsamtal.¹⁷¹

¹⁶⁸ Intervju G4.

¹⁶⁹ Intervju F3.

¹⁷⁰ Intervju B5.

¹⁷¹ Intervju B3.

4.5 Svenska för invandrare

Det svenska språket är nyckeln till en framgångsrik etablering i svenskt samhälle och arbetsliv. Regeringen har betonat vikten av att svenskundervisningen kommer igång snabbt och bedrivs parallellt med annan verksamhet.

4.5.1 Väntetid till sfi

Kommunen har ansvar för att nyanlända erbjuds sfi inom tre månader. För nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget ska strävan vara att de erbjuds sfi inom en månad. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen har 54 procent av de nyanlända som har haft etableringsplan i upp till och med sex månader deltagit i sfi.¹⁷²

I Borlänge får mellan 20 och 35 procent vänta längre än 4 månader på sin sfi-plats.¹⁷³ Gävle däremot har kunnat hålla väntetiden till sfi på en månad för dem inom etableringsuppdraget och tre månader för övriga. Där har man löst det så att om den sökande inte kommer med i en ordinarie grupp, med intag var nionde vecka, så finns det inslussningsgrupper där även nivåbedömning görs.¹⁷⁴ I både Gävle och Falköping kan det dock uppstå problem med väntetid under sommarmånaderna. Enstaka individer har då behövt vänta på kursstart i två månader eller mer.¹⁷⁵

Väntetider till sfi kan drabba den enskilde hårt och situationen kan upplevas som mycket frustrerande. I aktstudien finns exempel där nyanlända valt att flytta till annan ort, åtminstone delvis motiverat av missnöje med lång väntetid till sfi. Det förekommer fall där den nyanlände har varit hänvisad till att under månader – som arbetsförberedande aktivitet på halvtid – låna och läsa böcker på lätt svenska. Det förekommer också att nyanlända som tröttnat på att vänta, själva bekostar sin svenskutbildning på annan ort.¹⁷⁶

För landet som helhet är det inte ovanligt att förberedande utbildningar används för att kompensera för bristande tillgång till sfi. Det gäller t.ex. orter med anläggningsboende eller där köerna av annan anledning är långa.¹⁷⁷ En sådan insats som används för att överbrygga väntetiden till sfi är

¹⁷² Arbetsförmedlingen (2014a), s. 22.

¹⁷³ Skolverkets databas, Jämförelsetal 2012, hämtat från <http://www.jmfital.artisan.se/databas.aspx?presel#tab-o>, 2014-02-27.

¹⁷⁴ Intervju G9.

¹⁷⁵ Riksrevisionens aktstudie.

¹⁷⁶ Riksrevisionens aktstudie.

¹⁷⁷ Arbetsförmedlingen (2013a), s. 8, 9, 19–20.

yrkessvenska.¹⁷⁸ Yrkessvenskan kan kombineras med andra aktiviteter såsom arbetsmarknadsutbildning, instegsjobb, sfi eller praktikplats.

I Riksrevisionens aktstudie har färre än hälften av de nyanlända haft sfi som första insats. Förekomsten av yrkessvenska varierar från en tredjedel till tre fjärdedelar mellan de olika kontoren i Riksrevisionens fallstudie. I såväl Borlänge som Falköping förekom yrkessvenska som första aktivitet i väntan på sfi.¹⁷⁹

Av aktgranskningen framgår också att flera nyanlända är kritiska när det gäller yrkessvenskans kvalitet.¹⁸⁰ Det handlar bl.a. om att yrkessvenskan hade bestått av självstudier från ett utbildningsföretags studiematerial.¹⁸¹ Ett annat problem som lyfts fram i sammanhanget är att yrkessvenska inte ger något formellt intyg av språknivå kopplat till kravnivåerna (A–D) för sfi.¹⁸²

4.5.2 Bristande framsteg i sfi

Betänkandet *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning* (SOU 2013:176) visar att resultaten har förbättrats något sedan systemet med flera studievägar infördes 2003. Tidigare hade färre än hälften av alla de som läste sfi slutfört sin kurs fyra år efter studierna påbörjades. Idag har 65 procent slutfört någon kurs efter motsvarande tidsperiod. Kvinnor slutför sina kurser i något högre utsträckning än män. Cirka en tredjedel avslutade inom två år sfi nivå D.¹⁸³

Ungefär hälften av de nyanlända som ingick i Riksrevisionens aktstudie studerade som högst på B-nivå under etableringsperioden. En knapp femtedel studerade som högst på D-nivå. Som förväntat nådde nyanlända med studievana längre i sina svenskstudier. Tre fjärdedelar av dem som hade gymnasieutbildning eller mer påbörjade under etableringsperioden minst C-nivå. Av de kortutbildade (mindre än 9 års skolgång) hade hälften påbörjat sfi på C-nivå. I det avseendet var det dock skillnader mellan kontoren – generellt sett nådde kortutbildade längre i Borlänge och Gävle än i Falköping. Borlänge har en högre andel kortutbildade bland de nyanlända i aktstudien och kötiderna är längre. Antalet elevtimmar för att nå godkänd nivå var betydligt högre i

¹⁷⁸ Insatsen kan också användas för dem som skrivits ut från sfi på grund av bristande framsteg, eller dem som behöver utöka sitt yrkesinriktade ordförråd inför ett arbete eller en praktikplats.

¹⁷⁹ Riksrevisionens aktstudie.

¹⁸⁰ Riksrevisionens aktstudie.

¹⁸¹ Riksrevisionens aktstudie.

¹⁸² Intervju F4.

¹⁸³ SOU 2013:76, s. 153–155, 186.

Borlänge (över 600 timmar nivå 1A–2B, drygt 500 timmar nivå 2C, medan de övriga två kommunerna i genomsnitt hade halva antalet timmar).¹⁸⁴

Utöver långa väntetider kan avbrott vara en orsak till att de nyanlända inte når längre i sina sfi-studier. Avbrott kan uppkomma på grund av exempelvis sjukdom, föräldraledighet och utlandsresor, eller för att man upplever svårigheter att kombinera sfi med praktik eller arbetsmarknadsutbildningar. Elever skrivs även ut på grund av bristande progression i studierna eftersom skollagen tolkas som att inte samma krav på stödundervisning finns för sfi som för grundskolan. I Falköping ses tiden inom sfi som förbrukad efter 525 timmar (exklusive alfabetisering).¹⁸⁵ I Gävle skrivs ett trettiotal elever ut per läsår från sfi på grund av bristande studieresultat. Fenomenet med att de som har svårt att följa undervisningen skrivs ut förekommer även i Borlänge, om än i mer begränsad omfattning.¹⁸⁶

4.5.3 Låga språkkunskaper hindrar utbildning och praktik

För att vara behörig till en kurs inom den gymnasiala vuxenutbildningen ska den sökande dels sakna eller ha brister i sådana kunskaper som kursen avser att ge, dels ha förutsättningar att följa utbildningen. Statens skolverk får meddela föreskrifter om särskilda förkunskapskrav till kurser inom gymnasial utbildning.¹⁸⁷ Förkunskapskraven för gymnasiestudier inom komvux är gymnasiebehörighet.

Formellt sett finns det således inte någon absolut nivå som den nyanlända måste ha uppnått för att få påbörja vuxenutbildning på grundläggande nivå eller gymnasienivå. Emellertid tillämpar många kommuner i praktiken en generell lägstanivå på språkkunskaper. Betänkandet *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå* (SOU 2013:20) visar att närmare sex av tio kommuner ställer någon form av krav på språkkunskaper för att påbörja studier inom komvux på grundläggande nivå, ofta i form av genomförd sfi D.¹⁸⁸

Det förekommer också att kommuner har satt upp språkrav för att få delta i vissa arbetsmarknadspolitiska aktiviteter. I exempelvis Falköping ställs krav på att den nyanlända ska ha genomgått sfi på C-nivå för att komma in fråga för en praktikplats inom kommunen. I vissa kommuner ställs motsvarande krav

¹⁸⁴ Skolverkets databas, Jämförelsetal 2012, hämtat från <http://www.jmftal.artisan.se/databas.aspx?presel#tab-0,2014-02-27>.

¹⁸⁵ Intervju F1 och F5.

¹⁸⁶ Intervju G9, B1. B9 uttrycker det som "Jag har jobbat i andra kommuner och vet att en del är ganska tuffa med att skriva ut dem efter 525 timmar. Det finns ett mått i förordningen. Så länge våra elever har en vilja och en progression har vi dem kvar. Men det finns en gräns."

¹⁸⁷ 3 kap. 2, 7 §§ förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.

¹⁸⁸ SOU 2013:20. *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*, s. 138.

för att få påbörja en arbetsmarknadsutbildning med sfi eller akademikerspåret "Korta vägen".¹⁸⁹

4.5.4 Finns exempel på integrerade sfi-studier

En grundtanke med etableringsreformen är att språkstudier ska ske parallellt med mer yrkesinriktad verksamhet eller utbildning. Ett exempel på detta är samarbetet i Gävleborgs län mellan kommuner och Arbetsförmedlingar där man ger arbetsmarknadsutbildningar med sfi som en integrerad del i utbildningen. Sådana utbildningar erbjuds bland annat för restaurang, personlig assistans, omvårdnad, lokalvård, skogsbruk och bageri.¹⁹⁰ Deltagarna behöver inte ha tidigare erfarenhet av yrket, men det är en merit för att komma in på utbildningen. För vissa yrken finns även utbildningar som vänder sig speciellt till korttidsutbildade och analfabeter.¹⁹¹ Eftersom sfi ingår är utbildningarna förlängda. Om en utbildning är 40 veckor i normala fall kan den här bli 60 veckor. Eleverna läser minst 15 timmar sfi per vecka. De kan starta på C-nivå och ibland på B-nivå.¹⁹²

Deltagaren erhåller aktivitetsstöd och reseersättning.¹⁹³ Det kan bli resor på nästan två timmar enkel väg, men avhoppet uppges vara få och deltagarna mycket motiverade.¹⁹⁴ Efter utbildningen ska deltagaren ha avslutat sina sfi-studier och erhållit sådana kunskaper och färdigheter som krävs för anställning. Inom vissa områden uppges en stor andel av deltagarna gå till jobb efteråt.¹⁹⁵

4.6 Kommunal vuxenutbildning

Nio av tio som läser grundläggande nivå och var tredje som läser gymnasienivå på komvux är utrikes födda. Kvinnor studerar i större utsträckning än män och flertalet är under 35 år. Kurser i svenska som andraspråk, matematik och engelska är vanligast. Drygt hälften läser flera kurser parallellt och lika

¹⁸⁹ Intervju G4, B4 och F3.

¹⁹⁰ Intervju G2, G4, G11.

¹⁹¹ Personlig assistent och Service – Hushållsnära tjänster för korttidsutbildade och analfabeter.

¹⁹² Intervju G2, G4, G11.

¹⁹³ Personer som tar deltar i etableringsuppdraget erhåller etableringsersättning i stället för aktivitetsstöd.

¹⁹⁴ Intervju G11.

¹⁹⁵ Intervju G10 och G11, 70 procent uppges ha fått arbete efter omvårdnadsutbildning i Hudiksvall. I Länsstyrelsen utvärdering hade 86 procent någon sysselsättning efter utbildning inom skogsbruk, 50 procent inom handel och lokalvård, medan endast 14 och 5 procent hade sysselsättning efter utbildning inom hushållsnära service och personlig assistent. (Berg, Morelius & Yeranossian (2012), *Rapport: Arbetsmarknadsutbildning med sfi. Resultat från utvärdering, uppföljningar och konferens*, s. 12.)

ofta förekommer att elever studerar på grundläggande och gymnasienivå parallellt.¹⁹⁶

4.6.1 *Få bedriver studier under eller efter etableringsperioden*

Endast 5 procent av dem med etableringsplan i mars 2014 hade vuxenutbildning som en av sina pågående insatser.¹⁹⁷ Även i Riksrevisionens aktstudie är det få som läser på komvux inom sin etableringsplan. Där har studierna endast i enstaka fall lett till att den nyanlände fått ny behörighet genom de insatser som genomförts inom etableringsplanen. Ett tiotal individer planerar enligt akten fortsatta studier efter avslutad etableringsplan.¹⁹⁸

På grundläggande nivå har nästan en tredjedel av de utlandsfödda en tidigare högskoleutbildning. Överrepresentationen av högt utbildade har uppmärksammats tidigare. Den förklaring som ges är att både lärare och elever tycker att det är "bäst att börja om från början", men också bristande flexibilitet i studiegång och i individanpassning. Vissa kommuner har lyckade satsningar med intensivutbildningar och s.k. snabbspår.¹⁹⁹

Det finns möjlighet att kombinera sfi med grundläggande vuxenutbildning i exempelvis matematik och engelska. I Gävle uppger man att det pågår ett arbete med att utöka möjligheten även till samhällsorienterande ämnen. Vidare diskuteras möjligheten att använda studiehandledning i hemspråk, eftersom sådana lärare redan finns på plats.²⁰⁰ I Borlänge går det inte att kombinera sfi med studier på grundvux trots att den nya vuxenutbildningsförordningen gör det möjligt, eftersom de har kö.²⁰¹ Det kan även finnas en inställning hos vissa pedagoger att det är kontraproduktivt att försöka lära sig exempelvis två nya språk samtidigt.²⁰²

Enligt den s.k. GRUV-utredningen krävs en ökad samverkan mellan och inom kommunerna, i synnerhet för att öka möjligheterna att läsa sfi och komvux parallellt.²⁰³ Den individuella studieplanen ses som central för en effektiv och

¹⁹⁶ SOU 2013:20, s. 66–68, 72 och 81. 65 procent av utlandsfödda på grundläggande nivå är kvinnor och 59 procent är under 34 år. 31 procent av utlandsfödda inom komvux har lägre än grundskoleutbildning, 37 procent hade en högskoleutbildning.

¹⁹⁷ Arbetsförmedlingen (2014a), bilaga 1.

¹⁹⁸ Andelen med kortare skolgång än 9 år är högre för de som ingår i Riksrevisionens aktstudie än för riket som helhet. Nästan två tredjedelar har kortare skolgång än 9 år. Kvinnor och unga är överrepresenterade i gruppen med kort utbildning.

¹⁹⁹ SOU 2013:20, s. 166, 171–173 och s.180–183. Detta framkom även i Carlson (2005).

²⁰⁰ Intervju G9 och G12.

²⁰¹ Intervju B9.

²⁰² Intervju B2.

²⁰³ SOU 2013:20, s. 124–127. Även SOU 2012:69 konstaterade att kommunerna och Arbetsförmedlingen inte samordnar de individuella planerna.

individanpassad väg genom studierna. De inom etableringsuppdraget som studerar på komvux har både en etableringsplan och en individuell studieplan som ska grundas i samma information. Här är det enligt utredarna viktigt att kommunen och Arbetsförmedlingen samarbetar, så att inte aktiviteterna i planerna motverkar varandra. Flera offentliga utredningar har dock konstaterat att denna samverkan saknas i mer än hälften av kommunerna.²⁰⁴

Elever kan erbjudas möjligheten att studera på hemspråk inom grundläggande vuxenutbildning, men det är ingen rättighet.²⁰⁵ GRUV-utredningen påtalar att undervisning och studiehandledning på modersmål kan underlätta för eleverna, men att tvingande formuleringar kring detta i lagen skulle få alltför stora konsekvenser för kommunerna.²⁰⁶

4.6.2 *Ovilja att ta studielån kan vara ett hinder*

Studiemedel är den vanligaste inkomstkällan vid studier, men en stor andel tar enbart bidragsdelen.²⁰⁷ Enligt studiesociala kommitténs bedömning är det en liten andel av dem som läser på grundläggande nivå som tar studielån. Reglerna för studiefinansiering innebär att det blir ofördelaktigt för den enskilde att bedriva studier inom komvux när man övergår till jobb- och utvecklingsgarantin. Dessa utbildningar kräver finansiering via CSN-lån, medan upphandlade arbetsmarknadsutbildningar berättigar till aktivitetsstöd.²⁰⁸ Enligt arbetsförmedlare och företrädare för komvux är många av de nyanlända mycket tveksamma till att ta lån, ibland av religiösa skäl. Om de väljer att inte ta lån, innebär det ofta att socialtjänsten ifrågasätter rätten till försörjningsstöd.²⁰⁹

Även utifrån privatekonomiska skäl kan rationaliteten i att ta studiemedel ifrågasättas i detta fall. Enligt GRUV-utredningen är det vanligt att de som tar lån för vuxenstudier på grundläggande nivå får problem med återbetalning av sina CSN-lån.²¹⁰ De som fortsätter sina studier på gymnasienivå och eftergymnasial nivå klarar däremot återbetalningen betydligt bättre. Dagens regler medger att man kan läsa upp till årskurs 6 utan att skuldsätta sig. Om man läser på komvux och sedan vill vidare till högskola så avskrivs hälften av lånen. En av

²⁰⁴ SOU 2013:20, s. 126.

²⁰⁵ 20 kap. 12 § Skollagen.

²⁰⁶ SOU 2013:20, s. 152–154.

²⁰⁷ SOU 2013:20, s. 264–265. Av de med hög studieomfattning hade 88 procent studiebidrag, drygt hälften tog studielån. Av de med låg studieomfattning hade 22 procent studiebidrag, och 6 procent studielån (8 av 10 i denna kategori hade inkomst från arbete eller näringsverksamhet). Hälften av alla studerande på grundläggande nivå fick barnbidrag för hemnavarande barn, 42 procent bostadsbidrag.

²⁰⁸ Intervju G3.

²⁰⁹ SOU 2013:20 samt intervju G3.

²¹⁰ SOU 2013:20, s. 321–329.

arbetsförmedlarna menar dock att det hela tiden är en avvägning, så att andra inte ifrågasätter varför de inte får samma förmåner.²¹¹ Samtidigt framhåller den intervjuade att det är viktigt att de nyanlända inte fastnar i en skuldfälla, många har ju inte skolgång från hemlandet. Ett sätt att komma runt problemet är enligt en av de intervjuade länssamverkan och arbetsmarknadsutbildningar med sfi, vilket gör att deltagarna kan behålla aktivitetsstödet.

De flesta elever lyckas slutföra sina studier inom gränsen för studiemedel. Flera kommunföreträdare upplever dock att studiemedelsystemet är alltför stelbent. Cirka 300 elever får årligen avslag på grund av att antalet veckor på grundläggande nivå har tagit slut.²¹² Ett annat problem som kan uppstå är att nyanlända som klarar av sin sfi snabbt kan nekas studiemedel, eftersom de anses ha för liten anknytning till Sverige. År 2011 var det 1 400 som fick avslag av denna anledning.²¹³

Vissa kommuner betalar ut försörjningsstöd även om den studerande inte tar länedelen. Kommunerna har olika regler för att få försörjningsstöd samtidigt som man bedriver studier. Medan vissa kommuner tillåter detta ställer andra krav på att man först utnyttjar både låne- och bidragsdel.²¹⁴

4.6.3 Risk att unga missar möjligheten till utbildning

Åldergränsen för etableringsuppdraget är enligt huvudregeln 20–64 år. Som undantag kan emellertid personer som fyllt 18 men inte 20 år och som saknar föräldrar här i landet få etableringsersättning.²¹⁵ Etableringsreformen har skapat ett särskilt problem för ensamkommande flyktingbarn mellan 18 och 20 år, om målet är att ungdomar ska gå i gymnasiet. Inom rådande regelverk har de ekonomiska incitament att välja en etableringsplan i stället för studier på gymnasienivå. Drygt 310 ungdomar under 20 år hade 2013 en etableringsplan.²¹⁶

I både Borlänge och Falköping förekommer det att ungdomar under 20 år hamnar i etableringsuppdraget.²¹⁷ Arbetsförmedlingen och kommuner har i vissa fall gjort en särskild överenskommelse för att undvika detta problem. I Gävle går kommunen in med försörjning till de nyanlända ungdomarna för att undvika att de väljer etableringsplan framför utbildning, och därmed långsiktigt får svårt att konkurrera på den svenska arbetsmarknaden.²¹⁸ Även de som valt

²¹¹ Intervju G8.

²¹² SOU 2013:20, s. 316–317.

²¹³ SOU 2013:20, s. 318–320.

²¹⁴ SOU 2013:20, s. 124–127.

²¹⁵ Regeringen har framhållit att ungdomar i första hand bör gå i gymnasiet (prop. 2009/10:60, s. 45f).

²¹⁶ Arbetsförmedlingen (2013a).

²¹⁷ Riksrevisionens aktstudie och intervju F4.

²¹⁸ Intervju G2.

gymnasiestudier har en utmaning att nå godkända gymnasiebetyg. Vårterminen 2012 fick endast 238 av samtliga nyinvandrade elever i landet slutbetyg från gymnasieskolan. Orsaken till att det är så få är att de flesta först behöver gå ett introduktionsprogram och därmed förlänger sin gymnasieutbildning med ett eller två år. Hur stor andel som nått godkända betyg efter fem år framgår dock inte av statistiken. Endast 30 procent av de nyanlända som varit kortare tid i Sverige än fyra år, är behöriga att söka till gymnasieskolans nationella program, vilket kan jämföras med cirka 90 procent för övriga elever.²¹⁹

Det finns dock andra möjligheter att få gymnasiebehörighet. I Borlänge kan de ungdomar som gått in på introduktionsprogram på gymnasieskolan gå över till vuxenutbildningens grundläggande nivå när de fyller 20 år.²²⁰ Regeringen har även beslutat om medel till Arbetsförmedlingen för att folkhögskolorna från och med 2014 ska erbjuda utbildningar för nyanlända inom etableringsuppdraget. Utbildningarna innehåller svenska samt orienterande och arbetsförberedande insatser. Sedan tidigare har Arbetsförmedlingen och folkhögskolorna ett samarbete om den så kallade folkhögskolesatsningen. Det är en studiemotiverande kurs för personer som saknar grundskole- eller gymnasiebetyg.

4.7 Mot arbetsmarknaden

4.7.1 *Arbete under etableringsperioden*

Ett viktigt syfte med etableringsreformen var att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. En ändring i förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare trädde i kraft 1 oktober 2012 som innebär ytterligare incitament till tidigt arbete. Etableringsersättning utgår nu även till individer som förvärvsarbetar inom etableringsplanen under en tid av sammanlagt högst sex månader.

Av alla med en etableringsplan i mars 2014 har drygt var tionde haft någon form av arbete under etableringsperioden. Något mindre än var tionde etableringsdeltagare har haft en arbetspraktik (9 procent) eller gått en arbetsmarknadsutbildning (8 procent). Av alla nyanlända som haft en etableringsplan längre än 18 månader har 12 procent haft ett instegsjobb, 6 procent har haft ett nystartsjobb och 6 procent har haft arbete utan stöd inom etableringsplanen.²²¹

²¹⁹ Skolverket, "Få nyinvandrade elever klarar grundskolan", hämtat från <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/nyhetsarkiv/2.7602/fa-nyinvandrade-elever-klarar-grundskolan-1.200983>, 2014-03-18.

²²⁰ Intervju B9.

²²¹ Arbetsförmedlingen (2014a), s. 26–30.

I Riksrevisionens aktstudie har en större andel av de nyanlända haft en arbetsmarknadsnära insats jämfört med riket som helhet, men färre än genomsnittet har haft ett arbete.²²² Både nationellt och i Riksrevisionens aktstudie framgår att sannolikheten att ingå i en arbetsmarknadsnära insats varierar beroende på bostadsort och boendeform (ABO/EBO). Det är vanligare att nyanlända i större städer arbetar eller deltar i arbetsmarknadsutbildningar än i glesbygd.²²³ Detta kan vara en effekt av skillnader i läget på arbetsmarknaden, men också av Arbetsförmedlingens förutsättningar att arbeta lokalt. Det finns också skillnader mellan ABO och EBO, där den senare kategorin i störst utsträckning har någon form av anställning tidigt i etableringsplanen. Anhöriga är den kategori som i lägst utsträckning har arbete under sin tid med plan.²²⁴

4.7.2 Skillnader mellan män och kvinnor

Skillnaderna i arbetsmarknadspolitiska program är också stora beroende på kön. Det finns systematiska skillnader mellan män och kvinnor när det gäller att delta i arbetsmarknadspolitiska program. Färre kvinnor än män har tagit del av arbetsmarknadsutbildning efter mer än 18 månader med etableringsplan, 14 procent mot 33 procent av männen. Samma mönster ses även för arbetspraktik, där 15 procent av kvinnorna och 24 procent av männen har haft en sådan insats. Kvinnors insatser kommer också igång senare. I granskningen framkom även att flera kvinnor som har en utbildning inte fått sin kompetens bedömd. Arbetsförmedlingen bedömer att skillnaderna mellan könen skulle öka ytterligare om även nyanlända utanför etableringsuppdraget skulle räknas in. Detta eftersom anhöriga i mindre utsträckning tar del av insatser och i högre grad utgörs av kvinnor. Fler kvinnor gör även avbrott för föräldraledighet och problem med barnomsorg kan göra att en heltidsplan i praktiken innehåller färre arbetsmarknadsnära aktiviteter.²²⁵

Skillnaderna mellan könen i vilka aktiviteter som förekommer i etableringsplanerna ses även i Riksrevisionens aktstudie. Män har oftare någon form av arbete (13 mot 3 procent) och deltar oftare i arbetsmarknadsutbildningar (31 mot 12 procent) jämfört med kvinnor. Det uppges dock finnas en aktiv strävan både vid Arbetsförmedlingen och vid kommunens arbetsmarknadsenhet att nå jämnare könsfördelning i insatserna inom etableringsuppdraget.²²⁶ De intervjuade arbetsförmedlarna menar att

²²² En tredjedel av de akter som studerats har någon form av praktik i etableringsplanen. Nästan lika ofta förekommer upphandlade arbetsmarknadsutbildningar. Drygt en av tio har arbete med eller utan stöd inom ramen för sin etableringsplan. I enstaka fall har även stöd till näringsverksamhet givits.

²²³ Arbetsförmedlingen (2013a), s. 8, 23.

²²⁴ Arbetsförmedlingen (2013a), s. 23.

²²⁵ Arbetsförmedlingen (2013a), s. 18, 20 och 22; Arbetsförmedlingen (2014a), s. 26; SOU 2012:69.

²²⁶ Intervju G2 och G7.

de aktivt försöker tänka på att inte göra skillnad mellan könen och i stället fokusera på framtid, studier och jobb oberoende av kön.²²⁷ I Gävleborgs län har man också arbetat medvetet för att arbetsmarknadsutbildningar med sfi ska vända sig till både kvinnor och män. Resultatet är en relativt jämn könsfördelning på kurserna, 46 procent kvinnor och 54 procent män.²²⁸

En del av skillnaden kan dock förklaras med skillnader i utbildningsnivå. Bland dem med gymnasieutbildning eller mer hade nästan var fjärde någon form av arbete i planen, hälften hade arbetspraktik och en tredjedel någon form av arbetsmarknadsutbildning i etableringsplanen. I Riksrevisionens aktgranskning är endast en dryg fjärdedel kvinnor av dem med gymnasieutbildning eller högre. Av dessa kvinnor har ingen haft arbete i sin plan, en har haft arbetsmarknadsutbildning men nästan alla har haft arbetspraktik.

4.7.3 Matchning mot den regionala arbetsmarknaden?

De sökande inom etableringsuppdraget ska matchas mot den lokala och nationella arbetsmarknaden. Detta gäller redan från början men torde få ökad aktualitet när etableringsplanen är på väg att upphöra. I Riksrevisionens aktstudie framkommer att nästan alla har fått yrkeskoder de ska matchas mot. I vilken mån den sökande matchas mot ett eller flera yrken varierar dock mellan kontoren. Tre fjärdedelar av de sökande inom etableringsuppdraget i Gävle matchas mot två eller fler yrken, medan knappt hälften matchas i Falköping och Borlänge. Det skiljer sig också åt mellan de studerade arbetsförmedlingarna i vilken mån de sökande matchas mot yrken de inte anses ha yrkeserfarenhet från. Det är som förväntat vanligare bland kortutbildade, särskilt kvinnor, att arbetsförmedlaren bedömer att de inte har erfarenhet av det yrke de kodas som sökande för.

Det varierar också vilken typ av yrken de sökande matchas emot vid de olika förmedlingskontoren i fallstudierna. Tio yrken förekommer på minst två av kontoren. Bland dessa är lokalvårdare, butiks- och vårdbiträde de vanligaste. Skillnaderna kan vara en effekt av att hänsyn tas till den lokala arbetsmarknaden och individernas önskemål eller erfarenheter. Det kan även vara en effekt av vanans makt där man lokalt har en viss uppsättning yrken i åtanke eller vissa inriktningar på de arbetsmarknadsutbildningar eller valideringsinsatser som görs.

Regionens särprägel syns i någon mån i vad de sökande matchas emot. I Falköping syns träindustrin genom matchning emot ytbehandling. I Borlänge syns på samma sätt skogsbruket. Det handlar dock om få fall. Betydligt mer framträdande är i stället att matchningarna hör ihop med särskilda satsningar inom regionen, såsom arbetsmarknadsutbildningar eller någon form av validering. Ett sådant exempel är att Falköping som ligger i en utpräglad

²²⁷ Intervju G5.

²²⁸ Intervju G2.

jordbruksbygd inte matchar någon mot arbete inom jordbrukssektorn trots att flera har denna bakgrund. Detta förekommer dock i Gävle och Borlänge, där det har funnits särskilda projekt riktade mot nyanlända och jordbruksyrken.²²⁹ Arbetsförmedlingen i Gävle avviker även genom att betydligt oftare matcha mot restaurangyrken efter avslutad plan. Detta kan vara en effekt av att yrkeskompetensbedömning i organiserad form där görs mot bland annat restaurangbranschen.

4.8 Sammanfattande iakttagelser

- I den tidiga fasen av etableringsprocessen finns svårigheter som fördröjer etableringsinsatserna och riskerar att göra dem mindre effektiva. Problemen har bl.a. att göra med brist på bostäder, svårigheter att hantera hälsorelaterade problem samt bristande samordning kring individernas ersättning under den första tiden.
- Arbetsförmedlingen kartlägger de nyanländas kompetens och tidigare erfarenhet. Men få får sin erfarenhet validerad, och bedömning av utländska betyg kan ta lång tid. Det är oklart i vilken utsträckning som upphandlade insatser, t.ex. Meritportfölj, bidrar till kartläggningen och aktstudien tyder på att det finns en variation mellan olika förmedlingskontor.
- Det svenska språket är nyckeln till en framgångsrik etablering, och i många fall även en förutsättning för att delta i insatser inom etableringsplanen. Kommunerna ställer krav på lägsta språknivå för att göra praktik eller studera på komvux. Även de leverantörer som Arbetsförmedlingen upphandlar av kan ha svårt att ta emot personer med begränsade svenskkunskaper. Väntetider till sf och brist på alternativ för personer som har svårt att tillgodogöra sig utbildningen utgör problem.
- De två åren med etableringsplan riskerar att gå till spillo när det finns en bristande progression mot arbete och det saknas en röd tråd i etableringsplanerna. Förutom svårigheter att anpassa insatser till en låg språknivå kan orsaken vara att det saknas meningsfulla aktiviteter att erbjuda, t.ex. för personer utan studievana. Det förekommer även att fokus skiftar till kortsiktiga lösningar när tiden för etableringsplanen närmar sig sitt slut.
- Få bedriver studier under eller efter etableringsplanen. Det är särskilt problematiskt när unga personer som har ett långt yrkesliv framför sig väljer bort utbildning.
- Kvinnor har i lägre utsträckning än män arbete som en del av sin etableringsutbildning. Det gäller även för andra arbetsnära insatser, t.ex. arbetsmarknadsutbildningar.

²²⁹ Projekten "Naturkompetens" i Gävle och "För en mångkulturell landsbygd" i Borlänge.

5 Arbetet på lokal och regional nivå

Syftet med detta kapitel är att belysa hur framför allt Arbetsförmedlingen, kommunerna och länsstyrelsen samspelar på lokal och regional nivå när det gäller att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens. Kapitlet baseras främst på Riksrevisionens fallstudier från tre kommuner. Utgångspunkten för att välja just Gävle, Falköping och Borlänge för att spegla samspelet mellan aktörerna är att de tidigare nått olika resultat trots likartade förutsättningar (se kapitel 3). Syftet är bl.a. att jämföra olika arbetssätt och lösningar samt att lyfta fram goda exempel.

5.1 Arbetsförmedlingens organisation och resurser

5.1.1 Olika sätt att organisera etableringsuppdraget

Etableringsreformen har inneburit nya arbetsuppgifter för Arbetsförmedlingen, varav en del ligger utanför myndighetens tidigare kompetensområden. Nya uppgifter i kombination med ett ökande antal nyanlända har medfört organisatoriska utmaningar som arbetsförmedlingarna har hanterat på olika sätt över landet.

På Arbetsförmedlingen i Falköping har etableringsuppdraget lyfts ut från den övriga verksamheten. Organisatoriskt tillhör arbetsförmedlarna inom etableringsuppdraget Skövdekontoret under en sektionschef, men fysiskt är de placerade vid fem förmedlingar inom området. Samtliga etableringsdeltagare skrivs in vid Arbetsförmedlingen i Skövde men har därefter sina kontakter med förmedlingen i sina hemkommuner. Ett viktigt syfte med modellen, som infördes i april 2012, var att kunna omfördela personal mellan förmedlingarna utifrån det aktuella antalet nyanlända.

Intervjuad personal vid såväl Arbetsförmedlingen som kommunen har framfört synpunkter på modellen. Bland annat anser man att samarbetet mellan arbetsförmedlarna som arbetar med etableringsuppdraget och övrig personal inom förmedlingen blir lidande samt att det blir svårare att omfördela resurser inom kontoret.²³⁰ Det blir även svårare för kommunen att få till stånd en dialog med Arbetsförmedlingen kring etableringsuppdraget.²³¹ Den valda modellen förutsätter att arbetsförmedlarna organiseras i självgående arbetslag,

²³⁰ Intervju F4.

²³¹ Intervju F6.

men samtidigt framförs att organisations- och metodutveckling har fått stå tillbaka eftersom man tagit emot ett stort antal nyanlända.²³²

Även i Borlänge har etableringsuppdraget samordnats över flera förmedlingskontor, men uppdraget har inte separerats från kontorets övriga verksamhet lika tydligt som i Falköping. Arbetsförmedlingen i Borlänge tillhör marknadsområdet Västra Svealand, och på nivån under ett chefsområde som även inkluderar Falun, Leksand, Rättvik, Säter och Gagnef. Implementeringen av etableringsuppdraget i detta område samordnades av en chef i Borlänge. I takt med att etableringsuppdraget växer håller dock ansvaret på att flyttas över till de enskilda arbetsförmedlingarna.²³³

Arbetsförmedlingen i Gävle har både fler nyanlända och fler arbetsförmedlare inom etableringsuppdraget än Falköping och Borlänge. Därmed har man också större möjligheter att omfördela resurser inom kontoret. Ansvaret för etableringsuppdraget ligger helt på det lokala arbetsförmedlingskontoret.²³⁴ Strategin för att skapa flexibilitet och beredskap att möta variationer i antalet nyanlända har varit att minska stuprören i verksamheten. Tanken är att kompetensen för etableringsuppdraget samt jobb- och utvecklingsgarantin ska spridas inom kontoret. När fler personer kan arbeta med olika grupper blir verksamheten mer flexibel och mindre sårbar. Exempelvis kan en arbetsförmedlare dela sin tid mellan etableringsdeltagare och andra nyanlända eller utrikes födda. Då går det att hantera ett ökat inflöde av nyanlända utan att behöva rekrytera och utbilda nya arbetsförmedlare.²³⁵

En jämförelse mellan förmedlingskontoren i Borlänge och Falköping visar på en utveckling som har gått i motsatta riktningar. I Borlänge med omgivning har ansvaret för etableringsuppdraget gradvis centererats på kontorsnivå. Det marknadsområde som Falköping tillhör valde cirka ett och ett halvt år efter etableringsreformen att i stället lyfta ut ansvaret från de enskilda kontoren. Trots att ett viktigt syfte med detta var att möjliggöra omfördelningar av personal visar fallstudierna att arbetsbelastningen för arbetsförmedlarna är betydligt högre i Falköping än vid de övriga fallstudiekontoren. Samtidigt är verksamheten kring etableringsuppdraget mindre i Falköping, och är därför känsligare för tillfälliga förändringar i personalstyrkan vid sjukskrivningar och liknande.

²³² Intervju F2.

²³³ Intervju B1.

²³⁴ Älvkarleby ingår också i kontorets ansvarsområde.

²³⁵ Intervju G1.

5.1.2 *Specialisering kan underlätta en effektiv prioritering*

Etableringsuppdraget bygger på en rättighetslagstiftning och det finns många reglerade uppgifter som en arbetsförmedlare ska utföra för varje nyanländ. Dels handlar det om inskrivnings- och etableringssamtal och att tillsammans med den nyanlände lägga upp en planering med lämpliga aktiviteter, dels ska närvarorapporteringen följas upp och kontrolleras. Vidare ska kontakter upprätthållas med externa leverantörer, kommunen och det lokala näringslivet. Om tiden inte räcker till måste arbetsförmedlaren prioritera, och i ett etableringsperspektiv är det inte säkert att det är de mest angelägna uppgifterna som hamnar i fokus. Risk för felaktiga prioriteringar i detta avseende torde öka när det finns en koppling mellan de administrativa uppgifterna och den enskildes försörjning.

Vid Arbetsförmedlingen i Gävle har ett nytt arbetssätt införts för att öka effektiviteten. Handläggarna är organiserade i ett gemensamt arbetslag med ansvar för samtliga nyanlända, oavsett om de omfattas av etableringsuppdraget eller ej.²³⁶ De är även med och bemannar kontorets direktservice. Arbetet med etableringsuppdraget är organiserat så att processen delas upp i tre faser: ingång, aktivitetsfas samt matchning/utgång. Varje arbetsförmedlare är i första hand knuten till någon av dessa faser.

Under ingångsfasen ska de första etableringssamtalen hållas. Arbetsförmedlarna ska också kontakta och informera andra aktörer som behövs i uppstart fram till en etableringsplan med minst en extern aktivitet. Ambitionen är också att tidigt identifiera eventuella funktionshinder. Aktivitetsfasen handlar om uppföljning och att bygga på med aktiviteter i etableringsplanen. Under matchningsfasen kontaktar man arbetsgivare, ackvireerar platser inklusive praktik samt matchar mot anställning och utbildning. Antalet ärenden per arbetsförmedlare varierar beroende på vilken fas av etableringsprocessen de arbetar med. I uppstartsfasen har varje arbetsförmedlare 30–35 ärenden, i aktivitetsfasen 60 och matchningsfasen 40.²³⁷ När det gäller nyanlända utanför etableringsuppdraget så är antalet ärenden per arbetsförmedlare betydligt högre. Antalet arbetsförmedlare med denna inriktning har nyligen halverats från två till en.²³⁸

På Arbetsförmedlingen i Falköping och Borlänge delas inte etableringsperioden upp i några faser, utan alla arbetsförmedlare följer i princip de nyanlända från inskrivning till att etableringsperioden avslutas. I Borlänge har man dock sett ett behov att frigöra resurser för mer arbetsgivarkontakter. Därför fick

²³⁶ Däremot ingår inte de nyanlända som omfattas av jobb- och utvecklings- eller ungdomsgarantin.

²³⁷ Detta gäller ej arbetsförmedlare som arbetar deltid eller håller på att skolas in. (Intervju G3).

²³⁸ Deras sökande är nyanlända innan de är aktuella för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

två personer i branschlaget för nyanlända ett minskat antal sökande för att frigöra mer tid till detta. En tid efter att fallstudieintervjuerna genomfördes uppger dock företrädare för Arbetsförmedlingen i Borlänge att en minskning mellan 2013 och 2014 i ramanslaget för förvaltningskostnader angående nyanlända inom etableringsuppdraget har lett till färre arbetsförmedlare. Kontoret kan inte heller längre ha två tjänster med särskilt fokus på arbetsgivarkontakter.²³⁹ En arbetsförmedlare i Borlänge arbetar med nyanlända utanför etableringsuppdraget och garantierna. I den gruppen finns ungefär 120 sökande. En annan arbetsförmedlare arbetar med 350 utrikes födda som inte längre räknas som nyanlända.

Arbetsförmedlarna som är knutna till etableringsuppdraget i Falköping har högre arbetsbelastning än övriga kontor i fallstudien. På grund av förändringar i personalstyrkan har en av arbetsförmedlarna fått ta hand om fler än 100 sökande.²⁴⁰ Även i Falköping finns en uttalad ambition att öka arbetsgivarkontakterna, detta har emellertid inte föranlett några organisatoriska förändringar.

5.1.3 *Processinriktad styrning och uppföljning*

Det som är reglerat i lag och förordning har en framträdande plats i Arbetsförmedlingens styrning och uppföljning av etableringsuppdraget. Det handlar bl.a. om när etableringssamtal ska hållas och när en plan ska vara fastställd. Detta ställer bl.a. krav på hur händelser ska registreras och ledtider beräknas.²⁴¹ Den här bilden återfinns i samtliga fallstudiekommuner, men det finns vissa skillnader i hur arbetet går till i praktiken.

I Gävle följs arbetsförmedlarnas arbete upp genom veckostatistik. Uppföljningen avser bl.a. ledtider till beslut, andelen i utbildning och praktik samt utfallet i form av arbete och utbildning. Anställning med anställningsstöd räknas in i det positiva utfallet.²⁴² Den ansvariga chefen har en gemensam uppföljning med hela arbetslaget två gånger per månad. Därutöver genomförs individuella uppföljningssamtal med alla arbetsförmedlare. Underlaget för uppföljning uppges ha förbättrats jämfört med de första åren efter etableringsreformen. Det som är förordningsstyrt prioriteras, men nu upplevs det finnas ökade möjligheter att även fokusera på annat jämfört med tidigare.²⁴³

²³⁹ Epost från Arbetsförmedlingen, 2014-01-19 och 2014-05-11. Riksrevisionens fallstudieintervjuer genomfördes under 2013. Utifrån vad som anges i regleringsbrev för Arbetsförmedlingen, budgetår 2014 (2013-12-19), minskar Arbetsförmedlingens ramanslag för förvaltningskostnader angående nyanlända inom etableringsuppdraget från 701 miljoner kronor till 677 miljoner kronor jämfört med föregående år.

²⁴⁰ Intervju F4.

²⁴¹ Intervju G1, F1.

²⁴² Intervju G3.

²⁴³ Intervju G1.

Arbetsförmedlarna vid Falköpingskontoret ingår organisatoriskt i en enhet som täcker ett större geografiskt område (nordöstra Skaraborg) och vars chef är stationerad i Skövde. Personalen i denna etableringsenhet träffas en gång per månad. Eftersom det vid dessa möten brukar finnas många frågor att behandla så sker uppföljning i stället per epost. Vid denna uppföljning fokuserar man på vissa utvalda parametrar (fokusområden). Uppföljningen har ofta en administrativ inriktning, t.ex. om etableringsplanerna har fastställts och registrerats på ett korrekt sätt. Tanken är att mer operativa och innehållsrika frågor ska diskuteras inom arbetslagen på respektive kontor. På grund av hög arbetsbelastning har detta emellertid inte fått särskilt mycket utrymme.²⁴⁴

I Borlänge följer man upp styrdokument som fokuserar på ledtider, om de sökande har etableringsplaner och om något beslut har löpt ut utan att detta har uppmärksammats. Därutöver har man en resultatdialog på de arbetslagsmöten som hålls varannan vecka. Handläggarna redovisar då hur de använder sin tid, vad deras sökande gör, vilka arbetsgivarkontakter man haft, samt om någon sökande har gått ut i arbete eller utbildning.²⁴⁵

5.2 Upphandling från externa aktörer

En etableringsplan för nyanlända med full prestationsförmåga ska omfatta insatser på heltid, dvs. 40 timmar per vecka. Däri ingår sfi (vanligen 15 timmar) och samhällsorientering vilket kommunen ansvarar för. Arbetsförmedlingen har ansvar för övriga insatser i etableringsplanen, och de flesta upphandlas av externa leverantörer. Som tidigare framgått (avsnitt 2.3.1) har Arbetsförmedlingen en centralt organiserad upphandlingsfunktion. En viktig förutsättning för att upphandlingen ska fungera effektivt är att verksamhetens behov fångas upp, prioriteras samt omvandlas till ett lämpligt upphandlingsunderlag på ett ändamålsenligt sätt. Det är också viktigt med en effektiv uppföljning och kontroll av levererade tjänster så att myndigheten – och ytterst de nyanlända – får de insatser som staten betalar för.

Förmedlingskontoren i samtliga av Riksrevisionens fallstudiekommuner betonar starkt att tillgången till upphandlade insatser och insatsernas kvalitet är av avgörande betydelse för de nyanländas etablering. Detta framhålls av såväl arbetsförmedlingschefer som arbetsförmedlare.

I absoluta tal uppgår anslaget för etableringslotsar och insatser för nyanlända invandrare inom etableringsuppdraget till cirka 1 961 miljoner kronor för budgetåret 2014. Motsvarande för budgetåret 2013 var 1 783 miljoner

²⁴⁴ Intervju F2.

²⁴⁵ Intervju B2.

kronor. Anslagsförbrukningen 2013 var 929 miljoner kronor (52 procent), varav ersättning till lotsar uppgick till 370 miljoner kr samt ersättning till förberedande utbildning till 312 miljoner kronor och arbetsmarknadsutbildning till 117 miljoner kronor.

En orsak till överskottet är enligt Arbetsförmedlingen att man haft svårt att hitta lämpliga programinsatser för nyanlända som bor på anläggningsboende och har etableringsplan. Man påpekar att dessa orter i många fall ligger avsides och inte har det utbud av insatser som är nödvändigt. Ytterligare en förklaring enligt Arbetsförmedlingen är en kombination av lägre förvaltningsanslag för förmedlare inom etableringsuppdraget och ett högt inflöde av deltagare. Man anser att detta har som konsekvens att arbetsförmedlarna har svårare att hitta med att ta fram individuella planer innehållande programinsatser.²⁴⁶

5.2.1 *Utbudet tillgodser inte behovet*

Många av de intervjuade arbetsförmedlarna anser att det utbud av upphandlade insatser man har tillgång till inte räcker för att tillgodose de nyanländas behov. En orsak till det bristande utbudet är att många upphandlingar överklagas, vilket leder till stora förseningar. Ett överklagande kan ta upp till sex månader och under den tiden kan Arbetsförmedlingen ha betydande svårigheter att erbjuda den aktuella insatsen med önskvärd kvalitet. Risken för överklagande är vanligen störst vid stora upphandlingar och när stora utbildningsföretag är inblandade.²⁴⁷

I Gävle saknades vid intervjutillfället insatserna Meritportfölj samt grundläggande moduler för analfabeter.²⁴⁸ Man väntade även på en upphandling som innebär att olika moduler av grundläggande utbildning ska ges av samma leverantör. Ett sådant upplägg syftar till att underlätta logistiken när exempelvis sfi ska kombineras med olika insatser.²⁴⁹

5.2.2 *Bristande kvalitet ställer krav på arbetsförmedlarinsatser*

I flera fall uppges leverantörerna ha svårt att säkerställa kvaliteten i de levererade tjänsterna. Några exempel som tas upp handlar om utbildningar som mest innehåller självstudier och kartläggningsinsatser som inte tillför någon ny information. Avtalen reglerar vilka som ska delta och vad insatserna ska innehålla, men när de omsätts i praktiken uppstår ofta problem. Många gånger krävs att arbetsförmedlarna aktivt följer upp och "ligger på"

²⁴⁶ Frågor till Arbetsförmedlingens huvudkontor (2014-03-03) inom ramen för Riksrevisionens granskning av Mottagande och bosättning av nyanlända, s.5f.

²⁴⁷ Intervju G1, intervju F2.

²⁴⁸ Intervju G1.

²⁴⁹ Intervju G1.

de kompletterande aktörerna för att få det som behövs.²⁵⁰ Handläggare som är aktiva i detta avseende får som regel bättre resultat.²⁵¹ Arbetssättet kräver emellertid tid, vilket ofta är en bristvara för arbetsförmedlarna. Flera arbetsförmedlare anger att om man inte följer upp insatserna så blir kvaliteten lidande.²⁵² Enligt Arbetsförmedlingens leverantörsuppföljningsmodell ska klagomål i första hand hanteras lokalt. Arbetsförmedlingens huvudkontor betonar samtidigt vikten av att klagomål också rapporteras officiellt så att myndigheten kan agera utifrån en helhetssyn.

Problem uppstår ibland till följd av upphandlingsavtalens utformning. Å ena sidan behövs detaljerade formuleringar för att Arbetsförmedlingen ska kunna styra och följa upp verksamheten. Å andra sidan behövs mer allmänna formuleringar för att inte vissa grupper av sökande ska exkluderas. Generellt sett är det svårare för leverantörerna att ta emot personer med begränsade svenskknnskaper.²⁵³ Ibland är leverantörerna ovilliga att ta emot etableringsdeltagare som läser sf på A- eller B-nivå, trots att de ska göra det enligt avtalen. Enligt arbetsförmedlarna kan detta bero på bristande kapacitet att ta emot sådana grupper.²⁵⁴

5.2.3 *Ökad lokal anpassning och bättre kontinuitet önskas*

Ytterligare en problematisk aspekt som framhålls av arbetsförmedlare är bristen på kontinuitet i leverantörskontakten. Många gånger kan det ta tid att bygga upp ett välfungerande och förtroendefullt samarbete där det finns samsyn kring insatsernas utformning. Leverantören kan i sin tur vara beroende av goda kontakter med det lokala näringslivet för att kunna ordna praktikplatser och liknande, vilket också kan ta sin tid. När ett gott samarbete väl etablerats kan det vara dags för en ny aktör att komma in och hela processen måste starta om.²⁵⁵ Samtidigt tillåter lagen (2007:1091) om offentlig upphandling i normalfallet inte avtal som är längre än fyra år. Därför behövs metoder för att uppnå ett väl fungerande samarbete inom ramen för regelverket.

Det efterfrågas också en tydligare koppling mellan behovet lokalt och den upphandlade utbildningen. Man framhåller att t.ex. arbetsmarknadsutbildningar ska avse brist- eller framtidsyrken och att utbudet

²⁵⁰ Intervju G1.

²⁵¹ Intervju F2.

²⁵² Intervju F2, Intervju B2.

²⁵³ Intervju G1, Intervju B2.

²⁵⁴ Intervju G3.

²⁵⁵ Intervju B2.

därmed borde variera över tid beroende på hur behovet ser ut. Men i praktiken finns vissa utbildningar kvar år efter år, oavsett hur behoven ser ut.²⁵⁶

5.3 Lokal och regional samverkan

Genom etableringsreformen överfördes huvudansvaret för vissa nyanlända och deras anhöriga från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Kommunerna har emellertid alltså en viktig roll när det gäller de nyanländas etablering, oavsett om de omfattas av etableringsuppdraget eller ej. För det första ska kommunerna erbjuda sfi och samhällsorientering. För det andra har de ansvar för den kommunala vuxenutbildningen, vilken kan vara av stor betydelse för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens. För det tredje har kommunerna en lagstadgad möjlighet att anordna arbetsmarknadsrelaterad verksamhet, bl.a. för att kunna hjälpa kommuninvånare ur försörjningsstöd till egenförsörjning. För det fjärde ska kommunerna tillhandahålla viktig samhällsservice till kommuninvånarna. I sammanhanget handlar det framför allt om boende, barnomsorg, barn- och ungdomsskola samt i viss mån hälso- och sjukvård. På den regionala nivån har länsstyrelsen regeringens uppdrag att verka för att öka den regionala samverkan inom etableringsområdet samt följa upp organisering och genomförande av insatser för nyanlända.

5.3.1 *Många kommuner bedriver egen arbetsmarknadspolitik*

Många kommuner spelar en aktiv roll i den lokala arbetsmarknadspolitiken.²⁵⁷ Möjligheten regleras i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Av lagen framgår att kommuner efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen får anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.²⁵⁸ Många kommuner erbjuder exempelvis praktikplatser och subventionerade anställningar som ska fungera som steg på vägen till ett arbete. Sådana insatser kan t.ex. avse långtidsarbetslösa, ungdomar, nyanlända och personer med försörjningsstöd.²⁵⁹

De tre kommunerna i Riksrevisionens fallstudie anordnar verksamhet för arbetslösa. Det handlar bl.a. om arbetspraktik, arbetsträning, rehabilitering, språkstöd samt olika former av anställning med lönesubvention.²⁶⁰ Många av de personer som tar del av kommunernas insatser har antingen statligt aktivitetsstöd eller försörjningsstöd. Både Arbetsförmedlingen och kommunens socialenhet eller motsvarande kan således fungera som beställare av dessa

²⁵⁶ Intervju G3.

²⁵⁷ SKL (2011a), s. 23–24.

²⁵⁸ 6 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

²⁵⁹ SKL (2011a), s. 23.

²⁶⁰ Intervju B4.

insatser i kommunal regi. Borlänge kommun betonar vikten av att hitta en balans mellan att erbjuda platser till sina egna försörjningsstödstagare och att ta uppdrag från Arbetsförmedlingen som ger ekonomisk kompensation.²⁶¹ Företrädare för kompetens- och arbetslivsförvaltningen i Falköpings kommun anger att man arbetar mer aktivt än tidigare i rollen som praktiksamordnare, och betonar vikten av uppföljning och kontakt med den arbetsplats som tar emot praktikanten.

I Borlänge arbetar kommunen mycket med nystartsjobb inom kommunal verksamhet. Förutom att det är ekonomiskt gynnsamt för kommunen har det fördelen att deltagarna blir inskrivna på Arbetsförmedlingen. Kommunen har beslutat att avsätta medel för 200 nystartsjobb under 2014, vilket är en fördubbling jämfört med tidigare satsningar.²⁶² Kommunen har även inlett ett samarbete med Brunnsviks folkhögskola. Nystartsjobbarna uppmanas att individuellt söka till en speciellt framtagen kurs där de får kunskap om arbetsmarknad och arbetsliv samt språkträning under några veckor.²⁶³

Fallstudiekommunerna bedriver även projekt som går ut på att få det lokala näringslivet att bli mer involverade i etablering och integration av nyanlända. Kommunerna ser ett behov av detta samtidigt som det innebär att man i viss mån är inne och konkurrerar på samma marknad som Arbetsförmedlingen.²⁶⁴

5.3.2 Få etableringsdeltagare i kommunal verksamhet

En grundläggande tanke med etableringsreformen är att de nyanlända så snabbt som möjligt ska få kontakt med arbetslivet. Reformen innebar att ansvaret för samordning av insatser för vissa nyanlända och deras anhöriga övergick från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Innan reformen var inte Arbetsförmedlingen särskilt benägen att aktivt arbeta med nyanlända förrän de hade kommit upp i en viss språknivå. Jämfört med tidigare kan de som omfattas av etableringsuppdraget snabbare ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser. Samtidigt har reformen inneburit att många kommuner har tagit ett steg tillbaka eftersom de inte längre har det övergripande – eller finansiella – ansvaret för målgruppen.²⁶⁵ Bortsett från sfi och samhällsorientering finns en valfrihet för kommunen att gå in med praktik eller andra arbetsmarknadsrelaterade insatser.

I Gävle har Arbetsförmedlingen försökt träffa avtal om praktikplatser och arbetsträning inom kommunal verksamhet för etableringsdeltagare.²⁶⁶ Men

²⁶¹ Intervju B4.

²⁶² Intervju B4.

²⁶³ Intervju B6.

²⁶⁴ Intervju F6, B6.

²⁶⁵ Intervju B7.

²⁶⁶ Intervju C2.

eftersom kommunen då har velat vidga samarbetet till att även omfatta övriga utrikes födda så har man inte kommit fram till någon överenskommelse.²⁶⁷ När det bedöms vara motiverat erbjuder Gävle kommun i vissa fall platser för etableringsdeltagare, t.ex. som förberedelse inför någon speciell utbildning. Det har även förts diskussioner mellan Arbetsförmedlingen och kommunen om ett avtal om språkträningsplatser, men kommunen har haft svårt att frigöra resurser för handledning. Handledararvodet för arbetsträning förväntas öka möjligheterna för ett sådant samarbete.²⁶⁸

När det gäller grupper utanför etableringsuppdraget har emellertid Arbetsförmedlingen och Gävle kommun träffat överenskommelser. Tidigare än vanligt sätter då Arbetsförmedlingen in aktivitetsstöd för personer som deltar i en kommunal arbetsmarknadsinsats, initialt för en sexmånadersperiod. Kommunen bidrar i sin tur genom att använda de sparade resurserna (minskat försörjningsstöd) för att anordna mer verksamhet och ytterligare arbetsmarknadsanställningar.²⁶⁹

I Borlänge är Arbetsförmedlingen den största uppdragsgivaren till kommunens arbetsmarknadsenhet, men då rör det andra grupper än etableringsdeltagare.²⁷⁰ Även i Borlänge har det förts diskussioner om att låta etableringsdeltagare få tillgång till kommunala praktik- och arbetsträningsplatser, men än så länge har detta inte kommit till stånd.

Falköpings kommun uppger att praktikplatser till etableringsdeltagare förmedlas via individuella ansökningar, på samma sätt som för andra grupper. Huruvida kommunen kan erbjuda en plats beror sedan bl.a. på vad som finns tillgängligt inom lämplig verksamhet som passar med individens planering och yrkesmål.²⁷¹ Samtidigt har det framförts synpunkter från Arbetsförmedlingen om att samarbetet skulle kunna utvecklas på den här punkten.²⁷²

I fallstudiekommunerna finns det således i olika utsträckning begränsningar när det gäller möjligheter för etableringsdeltagare att få praktik och andra arbetsmarknadsinsatser i den kommunala verksamheten. Kommunerna ser sitt ansvar ta vid när tiden med etableringsersättning och aktivitetsstöd/utvecklingsersättning inom garantierna är slut.²⁷³ Samtidigt har Arbetsförmedlingen svårt att hitta tillräckligt många platser i det privata

²⁶⁷ Intervju G8.

²⁶⁸ Intervju G2.

²⁶⁹ Intervju G7.

²⁷⁰ Intervju B4.

²⁷¹ Intervju F9.

²⁷² Intervju F2.

²⁷³ Intervju C8. Tiden med jobbgaranti för ungdom är som mest 15 månader (för personer mellan 16 och 24 år), medan jobb- och utvecklingsgarantis fas 1 och 2 sträcker sig över 450 dagar.

näringslivet. Företrädare för Arbetsförmedlingens avdelning Integration och etablering känner igen bilden av att det är svårare för etableringsdeltagare att få kommunala praktikplatser. Men Arbetsförmedlingen har inte någon samlad bild av hur vanligt förekommande det är.²⁷⁴

I budgetpropositionen för år 2013 lanserades de nya insatserna praktiskt basår och arbetsträning med handledare. Syftet är att underlätta för nyanlända att få arbetsnära aktiviteter som kan leda till ett arbete. De ger även Arbetsförmedlingen möjlighet att betala en ersättning till mottagaren, som kan vara t.ex. ett företag eller en kommun. Praktiskt basår innebär att den nyanlända deltar i arbetsträning, språkträning, samt en teoretisk utbildningsdel med koppling till yrkesinriktningen. Målgruppen är nyanlända personer över 30 år med högst 9 års utbildning. Hittills har dock insatsen inte sett så stor användning. Ett skäl som lyfts fram handlar om att det är svårt att få ihop logistiken kring insatsens olika delar, speciellt då den teoretiska utbildningen upphandlas separat.²⁷⁵ Ett annat skäl är att insatsen löper under minst 6 månader, vilket gör det svårare att hitta flexibla lösningar.²⁷⁶

5.3.3 Kommunala utbildningsinsatser

Många nyanlända som är över 20 år då de anländer har svårt att nå gymnasiebehörighet inom etableringsplanen. Samtidigt står många platser på kommunernas yrkesprogram på gymnasiet tomma. En intervjuad i Gävle uttrycker viss frustration över att det finns så många formella hinder när det gäller exempelvis yrkesvux. Målgruppen med sfi är inte aktuell för yrkesvux, trots att det är där man har den stora arbetslösheten och att det borde gå att knyta ihop utbildningsformerna.²⁷⁷

I Borlänge har man lyckats upprätta ett samarbete mellan vuxenutbildningen och gymnasieskolan i det s.k. Yrkesspåret. Målet är att introducera gymnasial yrkesutbildning i två steg för dem som inte har svenska som modersmål. Det inledande steget är arbetslivssvenska i kombination med en "prova-på-plats" inom några utvalda yrkesområden (CNC-operatör/svets, fastighetsskötare/ lokalvårdare och restaurang). Under tio veckor kombineras tre dagars sfi per vecka med två dagar praktik för att deltagarna ska få en uppfattning om hur det är att arbeta inom branschen. För tillträde till arbetslivssvenska krävs godkänd sfi på B-nivå, för "prova på" krävs godkänt på C-nivå. Efter detta inledande

²⁷⁴ Intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-04-09.

²⁷⁵ Intervju G3, Intervju med Arbetsförmedlingen, 2014-04-09.

²⁷⁶ Intervju G3.

²⁷⁷ Intervju G9.

steg kan de studerande söka in till gymnasiets yrkesprogram inom den valda branschen förutsatt att de uppfyller kravet på godkänd sfi på D-nivå.²⁷⁸

5.3.4 Yrkesutbildning med sfi genom regional samverkan

I Gävleborgs län finns exempel på hur en verksamhet startar som ett projekt för att sedan övergå i permanent verksamhet. Det handlar om yrkesutbildningar där sfi integreras i utbildningen. Utbildningen sker i samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. Idén uppstod vid en nätverksträff mellan sfi-rektorer som länsstyrelsen sammankallade till.²⁷⁹ Verksamheten initierades i projektförhållande och finansierades med projektmedel. Kommunerna bedrev yrkesutbildningar och sfi i egen regi, och samarbetade kring detta. Utbildningarna fick läggas i vissa kommuner för att få tillräckligt stora grupper. När projektpengarna var slut efter tre år bedömde kommunerna att det inte fanns ekonomiskt utrymme att fortsätta.²⁸⁰ Men Arbetsförmedlingen har arbetsmarknadsutbildningar, så då övergick det i permanent verksamhet i Arbetsförmedlingens regi. Arbetsförmedlingen regionalt kommer fram till vilka utbildningar som behövs. Det är fördelaktigt om de redan ligger inom upphandlat område, annars tar det väldigt lång tid. Ett problem som framförs är att det inte alltid finns tillräckligt med företag som är beredda att ta emot elever.²⁸¹

I Borlänge och Falköping finns inte någon lika utvecklad modell för integrering av språkträning och arbetsmarknadsutbildning. I Borlänge finns ett utbud av arbetsmarknadsutbildningar, men i praktiken måste deltagarna ha nått en viss språknivå för att kunna tillgodogöra sig utbildningen.²⁸² Utbildningarna kan läsas parallellt med sfi eller yrkessvenska. Ett problem är att utbildningarna blir långa eftersom antalet timmar i veckan som ägnas åt att lära sig yrket är litet i jämförelse med en vanlig arbetsmarknadsutbildning. Det är få som har hunnit bli klar med en sådan yrkesutbildning (inom etableringsuppdraget).²⁸³

Arbetsförmedlare i Falköping har sett behov av att starta särskilda arbetsmarknadsutbildningar för personer med begränsade svensk-kunskaper. På så sätt skulle de kunna anpassas till en lagom nivå. Men ett hinder som uppstår har att det finns en kö till arbetsmarknadsutbildningar. Om en utbildning anpassas efter en viss språknivå skulle det kunna innebära att de berörda individerna får förtur i stället för att alla behandlas lika med

²⁷⁸ Borlänge kommun, "Vuxenutbildningen – yrkesspåret", informationsblad.

²⁷⁹ Intervju G10.

²⁸⁰ Intervju G10.

²⁸¹ Intervju G5.

²⁸² Intervju B2.

²⁸³ Intervju B2.

avseende på väntetid.²⁸⁴ Sådana satsningar på yrkesutbildningar för personer med begränsade svenskkunskaper finns dock på andra orter.

Om det finns sökande från andra kommuner än den som står för sfi-delen i en utbildning måste deras hemkommuner köpa platser för att finansiera läraren.²⁸⁵ Det kan innebära stora kostnader för en liten kommun eftersom de kvarvarande eleverna blir dyrare. Det är svårare med finansieringen för elever som kommer inom ramen för etableringsreformen och alltså tillhör Arbetsförmedlingen. Vissa kommuner (i Gävleborgs län) har löst problemet genom att flyktningmottagandet (eller motsvarande) i kommunen går in och bekostar sfi-delen när man skickar iväg en etableringsselev.²⁸⁶

5.3-5 *Variande framgång och intresse för regional samverkan*

På den regionala nivån har länsstyrelsen regeringens uppdrag att verka för att öka den regionala samverkan inom etableringsområdet samt följa upp organisering och genomförande av insatser för nyanlända. I arbetet ingår att identifiera utmaningar, föreslå insatser samt verka för att goda exempel sprids. Länsstyrelsens insatser riktar sig framför allt mot kommuner, landsting, Arbetsförmedlingen och andra berörda statliga myndigheter samt föreningsliv. Fallstudiekommunernas län har olika forum för samverkan där länsstyrelserna i regel intar en aktiv roll. I dessa grupper träffas företrädare för olika myndigheter, kommuner och andra berörda aktörer.²⁸⁷ Träffarna sker några gånger per år, och ibland oftare inom konstellationer där mer specifika frågor behandlas. De fungerar som plattformar för erfarenhetsutbyte och utvecklingsarbete, både på en strategisk nivå och som en form av "verkstad" för att diskutera vilka insatser och initiativ som behövs för att förbättra det praktiska arbetet. Det förekommer även att kommunerna har egna nätverk där frågor som berör flyktningmottagande och integration tas upp.²⁸⁸

Av Riksrevisionens fallstudier framgår att det finns skillnader mellan länen när det gäller hur samverkan bedrivs. Det gäller exempelvis vilka aktörer som deltar och hur man sinsemellan prioriterar uppgiften. En representant för Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att samarbetet med Arbetsförmedlingen har fungerat relativt väl, men att det samtidigt hör till bilden att Arbetsförmedlingen haft svårt att frigöra tid för de mera operativa delarna

²⁸⁴ Intervju F4.

²⁸⁵ Intervju G5.

²⁸⁶ Intervju G9.

²⁸⁷ I Gävleborgs län finns samarbetet Integration Gävleborg, som består av en styrgrupp och en arbetsgrupp som har olika sammansättningar. I Västra Götalands län sker regional samverkan inom vad som kallas för delregionala partnerskap, där länsstyrelsen är sammankallande. Länsstyrelsen i Dalarnas län är sammankallande för det regionala nätverket Dalarnas mångfaldsråd.

²⁸⁸ Intervju G11, G12, F8, B10.

av samverkansuppdraget, bland annat på grund av hård arbetsbelastning. I samarbetets strategiska styrgrupp anses Arbetsförmedlingen vara mer aktiv än i den mer verksamhetsbetonade arbetsgruppen, men i styrgruppen träffas man bara några gånger per år.²⁸⁹

I Västra Götalands län har de deltagande representanterna sinsemellan haft olika mandat. Samarbetet har försvärats av att personer som deltar inte själva kan ta vissa beslut eller ingå överenskommelser.²⁹⁰ Ett annat problem är att endast 3 av 14 kommuner deltar i samarbetet. Därför har det mest kommit att handla om erfarenhetsutbyte mellan de statliga aktörerna.²⁹¹ Enligt Arbetsförmedlingens representant bidrar detta till att samverkan inom det delregionala partnerskapet inte är så givande, och det har varit svårt att få till det dynamiska samarbete som borde vara möjligt.²⁹² Tanken med att endast inkludera tre kommuner var dock att dessa kommuner skulle rapportera till övriga kommuner som deltar i samordnarnätverket. Ambitionen är att skapa kluster av kommuner som kan representeras gemensamt.²⁹³ Kommunens representanter har varierande åsikter om hur väl den regionala samverkan fungerar och om huruvida den svarar mot behovet att utveckla metoder och arbets sätt.

Även i Dalarnas län har länsstyrelsen tagit upp att representanternas varierande mandat är problematiskt. Bland annat finns det svårigheter att skapa en arbetsgrupp för utvecklingsarbete som kan jobba mer operativt med utvecklingsarbete. Enligt Länsstyrelsen är det svårt att få till samverkan med centrala aktörer såsom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan när det saknas en kontaktperson med ansvar för hela regionen. Representanterna har bara mandat att prata för sitt ansvarsområde (geografiskt eller sakområde), och det försäkras en strategisk diskussion.

Generellt sett har förutsättningarna för samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen försämrats sedan etableringsreformen, enligt intervjuade på länsstyrelsen i Dalarnas län. Det har tagit lång tid för aktörerna att hitta sina roller och det har blivit mindre tid för samverkan, nätverksträffar och dialog som länsstyrelsen bjuder in till.²⁹⁴ En ansträngd ekonomi och brist på personella resurser är faktorer som från framför allt de mindre kommunernas perspektiv försämrar samverkan. Samtidigt är det just dessa faktorer – brist på personal, en ansträngd ekonomi och kanske även kommunens geografiska läge – som skapar svårigheter kring mottagandet av nyanlända och som därmed

²⁸⁹ Intervju G10.

²⁹⁰ Intervju F8.

²⁹¹ Intervju F8.

²⁹² Intervju F2.

²⁹³ Intervju F8.

²⁹⁴ Intervju B10.

ökar behovet av samverkan. Små kommuner med små resurser och lågt mottagande har generellt sett ett större behov av samverkan.²⁹⁵

5.4 Sammanfattande iakttagelser

- Etableringsreformen och det ökande antalet nyanlända har inneburit utmaningar för Arbetsförmedlingen. Hur man valt att möta dessa varierar över landet. De tre arbetsförmedlingar som ingår i Riksrevisionens fallstudie ligger alla i kommuner med många nyanlända.
- Vid Arbetsförmedlingen i Falköping tillämpas en organisationsmodell för etableringsuppdraget där arbetsförmedlarna vid fem kontor ingår i en och samma enhet. I Gävle har kontorschefen ett helhetsansvar för sitt uppdrag och sin personal, vilket inkluderar etableringsuppdraget och de arbetsförmedlare som hör dit. Arbetsförmedlingen i Gävle är ett något större kontor med fler arbetsförmedlare, vilket medgett en specialisering av arbetsuppgifter. Detta har i sin tur gjort det möjligt med fler arbetsgivarkontakter. Arbetsförmedlingen i Borlänge är organisatoriskt på väg mot ett ökat ansvar för kontoret.
- Chefer och arbetsförmedlare vid förmedlingskontoren betonar vikten av att kunna erbjuda de nyanlända rätt aktiviteter av god kvalitet. Samtidigt framförs från samtliga förmedlingar kritiska synpunkter mot såväl utbudets inriktning och omfattning som dess kvalitet. Eftersom många upphandlingar överklagas kan det vara svårt för Arbetsförmedlingen att upprätthålla en tillräcklig bredd i sitt utbud.
- I många fall uppges leverantörerna ha svårt att säkerställa kvaliteten i sina tjänster. Arbetsförmedlarna måste ägna mycket tid åt att kontrollera och sätta press på leverantörerna, annars får de nyanlända inte alls de tjänster som staten har betalt för. Ett problem som framförs i sammanhanget är att flera avtal har tecknats innan etableringsreformen och att de därmed kan vara dåligt anpassade till målgruppen, t.ex. avseende språkkrav. Vid flera intervjuer framförs önskemål om ett ökat lokalt inflytande och mer kontinuitet vid upphandling av tjänster.
- Kommunerna har även efter etableringsformen en viktig roll för de nyanländas etablering. Utöver sfi och samhällsorientering har kommunerna också ansvar för den reguljära vuxenutbildningen, vilken kan spela en stor roll för att utveckla och tillvarata nyanländas kompetens. Kommunerna anordnar också en lagreglerad möjlighet att anordna arbetsmarknadsrelaterad verksamhet för att kunna hjälpa sina invånare till egenförsörjning.

²⁹⁵ Intervju Bio.

- En grundläggande tanke med etableringsreformen är att de nyanlända så snabbt som möjligt ska få kontakt med arbetslivet. Samtidigt har reformen inneburit att många kommuner har tagit ett steg tillbaka. Det framgår bl.a. av etableringsdeltagarnas begränsade möjligheter att ta del av kommunala praktikplatser. Kommunerna ser sitt ansvar ta vid först när tiden med etableringsersättning och aktivitetsstöd/utvecklingsersättning inom garantierna är slut. Samtidigt har Arbetsförmedlingen svårt att hitta tillräckligt många platser i det privata näringslivet. Därmed riskerar etableringsdeltagare att inte få möjlighet att komma ut på en arbetsplats som en del av etableringsplanen i den utsträckning som skulle behövas.
- Nyanlända som deltar i etableringsinsatser har rätt till etableringsersättning. Övriga nyanlända kan få aktivitetsstöd om de deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Den som inte har någon försörjning eller som inte kommer upp i tillräcklig inkomstnivå är hänvisad till kommunens försörjningsstöd. Denna ansvarsfördelning påverkar till stor del nyanländas och utrikes föddas möjligheter att få tillgång till olika kommunala och statliga insatser som ska stärka deras ställning på arbetsmarknaden.
- Intresset för regional samverkan varierar mellan länen och mellan de involverade aktörerna. Ett problem är att inte alla berörda aktörer finns representerade i de forum för samverkan som finns, och att de företrädare som skickas inte har mandat att ingå överenskommelser. Ett positivt exempel på verksamhet som har uppstått genom regional samverkan är arbetsmarknadsutbildningar med integrerad sfi i Gävleborgs län.

6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens. Syftet har varit att undersöka om insatserna är effektiva och möjliggör en snabb och ändamålsenlig etablering på svensk arbetsmarknad. Riksrevisionens granskning har avsett statliga och statligt reglerade insatser riktade till i första hand nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget. I viss mån berörs också insatser riktade till gruppen övriga anhöriginvandrare, men inte på ett heltäckande eller systematiskt sätt.

Etableringsuppdraget pågår i upp till två år från det att en nyanländ har beviljats uppehållstillstånd och fått eget boende i en kommun. Inom ramen för uppdraget har den nyanlände vissa lagstadgade rättigheter i form av en etableringsplan med visst innehåll samt etableringsersättning. Efter de två åren kan de som inte etablerats på arbetsmarknaden skrivas in i jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar och i normalfallet få aktivitetsstöd/utvecklingsersättning i upp till ytterligare 450 dagar.

Granskningen bygger huvudsakligen på dels en statistisk analys av förutsättningar och utfall på lokal nivå avseende de nyanländas etablering, dels fallstudier i tre strategiskt utvalda kommuner inklusive en aktgranskning av etableringsplaner i respektive kommun. I detta avslutande kapitel redovisar Riksrevisionen sina slutsatser och rekommendationer utifrån de iakttagelser som gjorts i granskningen.

6.1 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns effektivitetsbrister i statens insatser för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens. En effektiv etablering bygger på tidiga och för individen väl anpassade åtgärder. Misslyckanden i detta avseende innebär betydande kostnader i framtiden för såväl den enskilde som för samhället som helhet.

Av Riksrevisionens granskning framgår att statens insatser inte i tillräcklig utsträckning utgår från den enskildes förutsättningar och behov, att de inte erbjuds tillräckligt snabbt samt att statens resurser kan omfördelas så att de gör större nytta. Några av de problem som lyfts fram i granskningen handlar

om brister i utbud och kvalitet av upphandlade insatser, för få möjligheter till tidiga kontakter med arbetslivet, ett otillräckligt utnyttjande av validering och vuxenutbildning samt brister i samarbetet mellan stat, kommun och näringsliv. I följande avsnitt utvecklas och förklaras Riksrevisionens slutsatser.

6.1.1 *Stora skillnader i nyanländas chans att få arbete*

Etableringsreformen infördes i december 2010 och hittills (mars 2014) har drygt 9 000 nyanlända avslutat sin etableringsplan. Av de nyanlända som har lämnat etableringsuppdraget hade drygt en fjärdedel någon form av arbete eller bedrev studier 90 dagar efter avslutad etableringsplan. Andelen med arbete utan stöd var dock endast 5 procent, vilket är anmärkningsvärt lågt. Det går ännu inte att bedöma i vilken utsträckning etableringsreformen har förkortat etableringstiden och ökat chanserna att få arbete för de nyanlända som omfattas av reformen.

Ovanstående uppgifter avser situationen efter det att etableringsreformen genomförts. Riksrevisionens statistiska analys (se avsnitt 3.2) bygger däremot huvudsakligen på data från perioden före etableringsreformen. Av analysen framgår att såväl individuella som strukturella faktorer spelar roll för ett lyckat utfall för de nyanlända i termer av arbete eller studier. Högre utbildning ökar sannolikheten till arbete men inte så mycket som förväntat. Exempelvis är sannolikheten för arbete endast knappt 8 procent högre för dem med eftergymnasial utbildning jämfört med nyanlända utan slutförd grundskoleutbildning. Om jämförelsen däremot avser sannolikheten för arbete eller utbildning så är skillnaden tydligare – nästan 16 procent högre för nyanlända med högre utbildning jämfört med nyanlända utan slutförd grundskoleutbildning.

Av analysen framgår vidare att nyanlända kvinnor har 12 procent lägre sannolikhet än män att få arbete. Skillnaden mellan könen är dock mindre om även sannolikheten att studera tas med i beräkningen. Ursprungsregion är en annan faktor som påverkar, men det kan till viss del bero på att hänsyn inte tas till invandringskäl i undersökningen. Olika egenskaper hos kommunerna påverkar de nyanländas möjligheter till etablering. Hög arbetslöshet minskar sannolikheten för arbete medan hög utbildningsnivå i kommunen ökar sannolikheten för utbildning.

Att nyanlända har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden har negativa konsekvenser för såväl den enskilde som för de offentliga finanserna och samhället som helhet. Att inte ha ett arbete och därför inte kunna försörja sig och sin familj skapar ett socialt och ekonomiskt utanförskap, otrygghet samt risk för ohälsa. Ett ökat behov av försörjningsstöd till nyanlända innebär också ekonomiska påfrestningar för de kommuner som tar emot många nyanlända, vilket i sin tur kan leda till sociala spänningar. För samhället i stort innebär

bristande arbetsmarknadsetablering ett produktionsbortfall genom att värdefull kompetens inte tas tillvara.

6.1.2 *Hur verksamheten organiseras och bedrivs påverkar resultatet*

Det finns stora variationer i resultat mellan olika kommuner, även om man tar hänsyn till att de har olika förutsättningar att få nyanlända i arbete eller utbildning. Riksrevisionens statistiska analys, som huvudsakligen avser data från tiden före etableringsreformen, visar att man i vissa kommuner lyckades betydligt bättre än förväntat utifrån de lokala förutsättningarna, medan man i andra kommuner lyckades betydligt sämre. Kommuner med både relativt goda och dåliga förutsättningar fanns spridda över hela landet. I den femtedel av kommunerna där resultatet i förhållande till förutsättningarna var bäst kom i genomsnitt 20 procentenheter fler än förväntat i arbete eller utbildning. I den femtedel av kommunerna där resultatet var sämst i förhållande till förutsättningarna kom i genomsnitt 17 procentenheter färre än förväntat i arbete eller utbildning. I vissa av dessa kommuner med lågt resultat var dock antalet nyanlända få och resultaten är därmed mer osäkra. Den stora variationen i sannolikhet för nyanlända att få arbete eller påbörja studier, även då förutsättningar i mottagande och den lokala arbetsmarknaden är relativt lika, talar enligt Riksrevisionens mening för att det finns ett påtagligt utrymme för de lokala aktörerna att påverka utfallet. Exempelvis kan man påverka genom sättet att organisera och bedriva verksamheten samt genom sättet att samverka med varandra.

Av Riksrevisionens fallstudier framgår också att det finns skillnader i hur etableringsarbetet är organiserat och bedrivs inom och mellan lokala förmedlingskontor, kommunen och berörd länsstyrelse. När det gäller Arbetsförmedlingen kan det bl.a. konstateras att olika organisationslösningar innebär olika grad av specialisering och möjligheter till lokal förankring och arbetsgivarkontakter. Riksrevisionens fallstudier visar att man inom vissa förmedlingskontor specialiserar sina arbetsuppgifter för att effektivisera verksamheten och frigöra resurser. Det kan exempelvis handla om att dela in personalen i arbetslag utifrån olika moment i etableringsprocessen såsom inskrivning/mottagning, rustande insatser samt matchning mot arbete. Möjligheterna till specialisering beror dock på förmedlingskontorets storlek.

6.1.3 *Samarbetet mellan stat och kommun behöver utvecklas*

Etableringsreformen innebär att det samordnande ansvaret för vissa nyanlända överfördes från kommun till stat. Majoriteten av de kommunala och statliga företrädare som Riksrevisionen intervjuat under granskningen anser att reformen har inneburit förbättringar, bl.a. eftersom de nyanlända nu skrivs in på Arbetsförmedlingen och får ta del av insatser för etablering på arbetsmarknaden i ett betydligt tidigare skede än förut. Tidigare kunde det

dröja flera år innan en nyanländ hade lärt sig så mycket svenska att han eller hon skrevs in på Arbetsförmedlingen. Även efter reformen är dock mottagandet av de nyanlända ett gemensamt åtagande för stat och kommun. Kommunerna har bl.a. ansvar för sf, samhällsorientering, den reguljära vuxenutbildningen samt olika typer av grundläggande samhällsservice. Kommunerna har också en lagreglerad möjlighet att anordna arbetsmarknadsrelaterad verksamhet för att kunna hjälpa sina invånare till egenförsörjning. För att intentionerna med reformen ska uppnås krävs ett välfungerande samarbete mellan stat, kommun och näringsliv på det lokala planet.

Men i praktiken har etableringsreformen också medfört en uppdelning av ansvar mellan stat och kommun beroende på vem som står för individens försörjning. Statlig ersättning utgår i form av etableringsersättning respektive aktivitetsstöd och utvecklingsersättning medan kommunerna svarar för försörjningsstöd. Detta påverkar vilka insatser som den nyanlände får ta del av. Av bland annat Riksrevisionens fallstudier framgår att vissa kommuner inte alls eller endast i mycket begränsad omfattning erbjuder nyanlända inom etableringsuppdraget möjligheter att ta del av kommunala platser för praktik, arbetsträning eller olika satsningar i samarbete med det lokala näringslivet. I dessa fall avvaktar kommunen eftersom man inte ser denna grupp som sitt ansvar förrän etableringsperioden och tiden med statlig ersättning inom garantierna är slut. Enligt Riksrevisionens mening motverkar detta etableringsreformens intentioner där tidiga insatser framhålls som mycket betydelsefullt för de nyanländas etablering. Företrädare för Arbetsförmedlingens avdelning Integration och etablering känner igen bilden att det är svårare för etableringsdeltagare att få kommunala praktikplatser och liknande, men Arbetsförmedlingen har inte någon samlad bild av hur vanligt det är.

Kommunerna med sin lokalkännedom har förutsättningar att få till stånd effektiva insatser, samt att involvera näringslivet och andra lokala aktörer. Av Riksrevisionens fallstudier framgår att lokala initiativ i kommunerna bidrar till att hitta lösningar som gör att nyanlända och andra utrikes födda kommer i kontakt med näringslivet och kan utveckla sin kompetens. Det handlar t.ex. om satsningar för att tydliggöra för företag hur de kan dra nytta av den resurs som nyanlända utgör, om förmedling av praktikplatser och utökat stöd till de arbetsplatser som tar emot nyanlända, samt om satsningar i större skala på nystartsjobb inom kommunen. Nyanlända utanför etableringsuppdraget har inte rätt till etableringsinsatser och får inte tillgång till samma resurser från Arbetsförmedlingen. Av Riksrevisionens fallstudier framgår att Arbetsförmedlingen i vissa fall inte varit särskilt benägen att involvera sig i kommunala projekt med utrikes födda utanför etableringsuppdraget som målgrupp.

Bidragande orsaker till att denna ansvarsfördelning uppstår i praktiken har att göra med kommunernas ekonomiska incitament samt Arbetsförmedlingens uppdrag, dvs. att fokusera på etableringsdeltagarna inom ramen för en rättighetslagstiftning och med relativt strikt regelstyrda insatser. Den som har det yttersta försörjningsansvaret har pressen på sig att agera. Kommunen har ansvar för de utrikes födda som inte har arbete eller någon annan försörjning. Eftersom det finns en gräns för hur många platser för praktik, arbetsträning och liknande som en kommun kan anordna så uppstår lätt en konkurrenssituation mellan olika grupper. Personer med försörjningsstöd belastar den kommunala budgeten, och ur ett kommunalekonomiskt perspektiv är det därför önskvärt att platserna i stor utsträckning används för att stärka deras kompetens. Samtidigt har Arbetsförmedlingen svårt att hinna med arbetsgivarkontakter och att hjälpa etableringsdeltagare med att hitta platser i det privata näringslivet.

Arbetsförmedlingens svårigheter att hjälpa till med praktikplatser i det privata näringslivet i kombination med kommunernas ovilja att erbjuda praktik till gruppen innebär sammantaget att etableringsdeltagare riskerar att inte få möjlighet att komma ut på en arbetsplats i den utsträckning som skulle behövas. Det kan också konstateras att det inte var fler än 9 procent av dem som i mars 2014 ingick i etableringsuppdraget som någon gång haft insatsen arbetspraktik i sin etableringsplan.

Arbetsförmedlingen hade tidigare ingen möjlighet att betala ersättning till en arbetsgivare som anordnar arbetsträning för etableringsdeltagare, vilket är fallet när det gäller t.ex. arbetssökande inom jobb- och utvecklingsgarantin. I samband med budgetpropositionen 2013 aviserade regeringen sin avsikt att öka möjligheterna till arbetsplatsförlagda aktiviteter för etableringsdeltagare genom de nya insatserna praktiskt basår och arbetsträning med handledare. Dessa insatser medger att en ersättning till arbetsgivaren betalas ut. Praktiskt basår har dock hittills använts i mycket liten utsträckning. De olika delar som ska ingå gör det svårt att få till avtal med anordnare och att ordna logistiken med resor o.s.v. för deltagaren. Att insatsen ska pågå i minst 6 månader har även det lyfts fram som en försvårande omständighet.

6.1.4 Etableringsperioden utnyttjas inte alltid effektivt

Av Riksrevisionens aktgranskning framgår att det inte sällan saknas en tydlig röd tråd och utvecklingslinje i etableringsplanerna och hur de genomförs. Efter att de två åren med etableringsplan är slut har den nyanlända som inte lyckats få sysselsättning eller utbildning en betydligt mer begränsad tillgång till stöd och insatser som kan påskynda etableringen. Även om inte alla nyanlända kan förväntas ha etablerat sig efter två år bör processen ha kommit så långt som möjligt utifrån varje individs förutsättningar. I annat fall innebär det en förlorad möjlighet för individen och en kostnad för samhället.

En bidragande orsak till den bristande utvecklingen kan vara att den nyanlände inte är redo att påbörja sin etablering. Det inte ovanligt att det bland gruppen skyddsbehövande finns personer med fysiska eller psykiska trauman, och det kan ta tid att upptäcka och tillgodose sådana behov. Utöver egna hälsoproblem är det heller inte ovanligt att denna grupp av nyanlända har anledning att oroa sig för sina nära anhöriga. Under sådana omständigheter är det inte förvånande om den nyanlände inte fullt ut kan fokusera på sin etablering i Sverige. Det finns också en koppling till den enskildes försörjning som kan vara problematisk i sammanhanget. Full ersättning förutsätter 100 procents prestationsförmåga, samt att man deltar i aktiviteter motsvarande heltid, dvs. 40 timmar per vecka. Riksrevisionens intryck från sina akt- och fallstudier är att stort fokus hamnar på den enskildes ekonomi, vilket kan ske på bekostnad av lämpligheten i de insatser som han eller hon deltar i. En stor del av kontakterna mellan etableringsdeltagare och arbetsförmedlare handlar om den personliga ekonomin och om frånvarorapportering, i de akter som Riksrevisionen har granskat. Det kan även konstateras att det är mycket ovanligt att nyanlända bedöms ha en lägre prestationsgrad än 100 procent.

Ytterligare orsaker till en bristande progression handlar enligt Riksrevisionens mening om svårigheter att anpassa insatser till en låg språknivå men också om brist på meningsfulla aktiviteter att erbjuda, inte minst för personer som saknar studievana. Av Riksrevisionens aktstudier framgår också att nyanlända kvinnor i betydligt lägre utsträckning har arbetsmarknadsnära insatser i sina planer, vilket även tidigare har uppmärksammats. Det framgår också att mycket unga och de utan gymnasieutbildning är överrepresenterade i de akter som utmärks av bristande progression.

En brist i sammanhanget är att Arbetsförmedlingen inte bedriver någon systematisk och erfarenhetsbaserad metodutveckling på området. Visserligen har Arbetsförmedlingen utvecklat ett förhållandevis omfattande handläggarstöd kring nyanländas etablering. Men detta stöd är i första hand inriktat mot att stödja en korrekt handläggning av etableringsärenden, inte verksamhetens innehåll i termer av exempelvis alternativ och framgångsfaktorer.

I förarbetena till etableringsreformen framhålls att insatserna bör vara individuellt anpassade till den enskildes specifika önskemål och behov. Samtidigt kan det enligt Riksrevisionens mening finnas anledning att anlägga perspektivet att etableringsprocessen generellt sett kan ses som olika faser med distinkta steg sinsemellan. Vid vissa förmedlingskontor tillämpas ett sådant synsätt, som också får styra verksamhetens organisering. Ett metodutvecklingsarbete kan också syfta till att identifiera olika huvudvägar i etableringsprocessen för nyanlända med olika förutsättningar och önskemål. Det kan exempelvis handla om olika tyfall där man anger ett antal alternativa

lösningar. Ett sådant arbetssätt förutsätter ett aktivt erfarenhetsutbyte samt uppföljnings- och utvärderingsinsatser.

6.1.5 *Bristande innehåll och kvalitet i upphandlade tjänster*

För att etableringsperioden ska kunna utnyttjas så effektivt som möjligt behöver de insatser som står till Arbetsförmedlingens förfogande vara anpassade till de nyanländas behov och de krav som arbetsmarknaden ställer. Vid Riksrevisionens intervjuer betonar såväl chefer som arbetsförmedlare vid förmedlingarna vikten av att kunna erbjuda de nyanlända rätt aktiviteter av god kvalitet. De intervjuade konstaterar samtidigt att det finns betydande brister i de upphandlade tjänsternas inriktning, omfattning och kvalitet.

Riksrevisionen kan också konstatera att Arbetsförmedlingen budgetåret 2013 endast förbrukade 52 procent av sitt anslag på närmare 2 miljarder kronor för etableringslotsar och insatser för nyanlända invandrare inom etableringsuppdraget. Enligt Arbetsförmedlingen avsåg den låga anslagsförbrukningen främst insatser för nyanlända invandrare inom etableringsuppdraget. En bidragande orsak var att man fick lägre förvaltningsanslag för förmedlare inom etableringsuppdraget samtidigt som inflödet av etableringsdeltagare var högt. Detta innebar svårigheter för arbetsförmedlarna att hinna med att ta fram individuella planer med programinsatser.

I många fall uppges leverantörerna ha svårt att säkerställa kvaliteten i sina tjänster. Arbetsförmedlarna menar att de måste ägna mycket tid åt att kontrollera och sätta press på leverantörerna, annars får de nyanlända inte alls de tjänster som staten har betalt för. Från centralt håll inom Arbetsförmedlingen lyfter man samtidigt fram att de lokala förmedlingskontoren inte systematiskt framför sina klagomål uppåt i organisationen. Detta gör det svårt för organisationen att åtgärda problem med leverantörer som inte fullgör sina åtaganden.

Ett problem som framförs i sammanhanget är att flera avtal tecknades före etableringsreformen. Därmed kan de vara dåligt anpassade till målgruppen, t.ex. avseende språkrav. Vid flera intervjuer framförs önskemål om ett ökat lokalt inflytande och mer kontinuitet vid upphandling av tjänster. Eftersom många upphandlingar överklagas kan det vara svårt för Arbetsförmedlingen att upprätthålla en tillräcklig bredd i sitt utbud.

För att få ett bättre utbud och en bättre kvalitet på Arbetsförmedlingens upphandlade insatser krävs kanaler som fångar upp synpunkter i form av både klagomål och behov från de lokala förmedlingskontoren. En annan förutsättning är att Arbetsförmedlingen har tillräcklig kapacitet att följa upp och utvärdera ingångna avtal med leverantörer. Arbetsförmedlingen införde en ny

leverantörsuppföljningsmodell under hösten 2013 som innebär att det finns ett leverantörsråd i varje marknadsområde där de lokala synpunkterna förs fram.

6.1.6 Validering en alljämt utvecklade insats

Validering av tidigare kunskap och erfarenheter är ett annat område som behöver utvecklas för att de nyanländas kompetens ska kunna tas tillvara på ett effektivt sätt. Under åren 2011 och 2012 hade emellertid endast 44 nyanlända inom etableringsuppdraget genomgått en upphandlad validering. Motsvarande för nyanlända utanför etableringsuppdraget var 198 valideringar. Det innebär att 0,2 procent av de nyanlända som var inskrivna på Arbetsförmedlingen 2011 genomgick en validering. Det framgår av en utvärdering från Statskontoret. Av Riksrevisionens fallstudier framgår att arbetsförmedlare ser validering som en insats med alltför hög tröskel för många nyanlända, och att validering förknippas med t.ex. bedömning av utländska akademiska utbildningar och licensyrken. Ett annat problem som har framförts är bristen på överblick när det gäller befintliga valideringsresurser. Arbetsförmedlingen och övriga aktörer som arbetar med validering får problem med att matcha individer mot rätt valideringsinsats. Det är även svårt för individen att själv hitta rätt väg eftersom det finns olika typer av validering med olika utförare.

Valideringsinsatserna behöver ofta anpassas bättre än idag för nyanlända med liten kunskap i svenska språket. Det gäller både för själva valideringsinsatsen och för den påbyggnad av kompetens som valideringen kan visa på behov av, t.ex. genom arbetsmarknadsutbildningar. Bristen på valideringstolkar uppges vara en flaskhals i sammanhanget. Det finns även ett behov av personer med kompetens att ge såväl språkstöd som stöd inom det aktuella yrkesområdet.

Bedömning av utländska betyg kan också ta lång tid. Av aktstudien framgår att endast ett fåtal av de nyanlända med gymnasieutbildning från hemlandet får sin examen bedömd under de första två åren i Sverige. Det är allvarligt om nyanlända med lång utbildningsbakgrund går miste om chansen till en mer varaktig etablering på arbetsmarknaden p.g.a. att deras kunskap och kompetens inte tas tillvara på rätt sätt.

6.1.7 Alltför få studerar på komvux

Av de nyanlända inom etableringsuppdraget saknar nästan 60 procent gymnasieutbildning, men endast 5 procent av etableringsdeltagarna hade vuxenutbildning som en insats i sina etableringsplaner i mars 2014. Samtidigt är många nyanlända unga – närmare tre fjärdedelar av gruppen är under 40 år och nästan en femtedel under 25 år. De kan därmed förväntas ha många år kvar i arbetsför ålder. Det innebär att utbildningsinvesteringar snabbt blir lönsamma för samhället som helhet. För den enskilda individen är det dock inte självklart lönsamt att lånefinansiera en längre utbildning på grundläggande nivå. För

kommuner och statliga myndigheter kan det också finnas hinder i form av regler och budgetstaket som motverkar att sådana samhällsekonomiskt motiverade investeringar kommer till stånd. Enligt Riksrevisionens mening har staten ett ansvar att bevaka det samhällsekonomiska perspektivet i offentliga åtaganden.

Efter etableringsperioden kan en nyanländ skrivas in i jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar och i normalfallet få aktivitetsstöd/utvecklingsersättning i upp till 450 dagar. Sedan är man hänvisad till kommunens försörjningsstöd ifall man inte lyckats ordna sin försörjning på annat sätt. Om den nyanlände ska välja studier måste studielån framstå som ett lönsamt och realistiskt alternativ till försörjningsstöd eller annan försörjning. För kommunens del handlar det om att väga kortsiktiga kostnader mot minskade utgifter och ökade skatteintäkter på längre sikt.

Det finns en potentiell konflikt mellan vad som är rätt väg för en individ på kort respektive längre sikt. Arbetsförmedlingens uppdrag är till stor del inriktat mot att matcha individer mot arbetsmarknaden utifrån vad som är den kortaste vägen. Det är dock inte säkert att detta ger den största chansen till en varaktig anställning. Av Riksrevisionens aktstudier och intervjuer framgår att det inte är ovanligt att nyanlända i slutet av etableringsplanen avbryter ett påbörjat spår mot fortsatta studier för ett arbete på kort sikt.

Etableringsreformen har också skapat ett särskilt problem för ensamkommande flyktingbarn mellan 18 och 20 år. Inom rådande regelverk har dessa ungdomar ekonomiska incitament att välja en etableringsplan i stället för studier på gymnasienivå. Drygt 310 ungdomar under 20 år hade 2013 en etableringsplan. Arbetsförmedlingen och kommuner har i vissa fall gjort en särskild överenskommelse för att undvika detta problem. I Gävle går kommunen in med försörjning till de nyanlända ungdomarna för att undvika att de väljer etableringsplan framför utbildning, och därmed långsiktigt får svårt att konkurrera på den svenska arbetsmarknaden.

Nyanlända bör enligt Riksrevisionens mening få ökade möjligheter att studera inom den kommunala vuxenutbildningen, antingen för att öka sin anställningsbarhet på arbetsmarknaden eller för att gå vidare till högre studier. Det finns inga formella hinder för detta, men i praktiken är det mycket få som bedriver sådana studier. Bidragande orsaker till det låga deltagandet är enligt Riksrevisionens mening att inte regeringen mer aktivt styr mot detta genom exempelvis hur Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag formuleras, eller genom att påverka benägenheten att ta emot nyanlända i den kommunala vuxenutbildningen. Ytterligare en orsak gäller den enskildes incitament och förutsättningar att lånefinansiera fortsatta studier efter etableringsperioden. Mot bakgrund av att många nyanlända är förhållandevis unga och därmed kan förväntas ha ett långt yrkesliv framför sig är det låga deltagandet

otillfredsställande, särskilt om man beaktar arbetsmarknadens generellt sett ökade krav på utbildning. Sammantaget innebär detta en betydande risk för att gruppen får en svag ställning på arbetsmarknaden och i förlängningen kan hamna i permanent utanförskap.

6.1.8 *Språkrkrav kan hindra tidiga insatser*

Kunskaper i svenska språket brukar framhållas som nyckeln till en framgångsrik etablering. Samtidigt kan språkrkrav bli en bromskloss och hindra eller allvarligt försena utvecklingen mot arbete eller en reguljär utbildning. Av Riksrevisionens granskning framgår att en stor andel av de nyanlända av olika skäl inte når särskilt långt i sina svenskstudier. Endast en knapp femtedel av individerna i Riksrevisionens aktstudie nådde till D-nivå i sina sfi-studier under etableringsperioden. Samtidigt kan det konstateras att det finns mer eller mindre formellt uttalade språkrkrav för att komma framåt i etableringsprocessen. Det kan gälla för såväl praktikplatser som för validering och kommunal vuxenutbildning.

Möjligheterna att använda sitt modersmål vid validering eller kommunal vuxenutbildning är för närvarande begränsad. En förklaring till detta är bristen på lärare med relevanta språkkunskaper. Elever kan idag erbjudas möjligheten att studera på hemspråk inom grundläggande vuxenutbildning, men det är ingen rättighet. Den s.k. GRUV-utredningen lyfter i sitt betänkande (SOU 2013:20) fram att detta skulle kunna underlätta för eleverna, men påpekar samtidigt att tvingande bestämmelser i lagen skulle innebära alltför stora ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Kommunen har ansvar för att nyanlända erbjuds sfi inom tre månader. För nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget ska strävan vara att de erbjuds sfi inom en månad. Uppgifter från Arbetsförmedlingen visar emellertid att endast 54 procent av de nyanlända som haft etableringsplan i upp till sex månader har deltagit i sfi. Väntetider till sfi innebär dels att språkinläringen försenas, dels att väntetiden förlängs innan den nyanlände kan påbörja insatser som kräver en viss kunskapsnivå i svenska språket. Därmed kan inte etableringsperiodens två år utnyttjas till fullo.

I samband med budgetpropositionen för år 2014 lanserade regeringen en satsning som gör det möjligt för Arbetsförmedlingen att anvisa nyanlända till folkhögskolor. Insatsen betonades som särskilt angelägen för personer med kort utbildningsbakgrund. Dessa nyanlända får därmed möjlighet att inleda sin etableringsperiod med en sammanhängande insats, som bl.a. innehåller träning i svenska språket.

När det gäller frågan om att bedriva insatser parallellt handlar det ofta om att sfi ska kombineras med någon annan verksamhet, t.ex. med arbetsmarknadsutbildning och/eller arbetspraktik. Som tidigare framgått

kan det innebära logistiska problem att kombinera resor och tider när olika huvudmän är inblandade, inte minst på mindre orter. Det finns dock goda exempel på hur man har lyckats lösa denna ekvation (se avsnitt 4.5.4 och 5.3.4). Både språkkraven för olika typer av insatser och de praktiska omständigheterna bidrar alltså till svårigheterna att bedriva sfi parallellt med annan verksamhet. Samtidigt brukar det framhållas att kombinationen med annan verksamhet är viktig för just de grupper som kan förväntas ha svårigheter med sfi-studierna.

6.2 Riksrevisionens rekommendationer

I detta avsnitt lämnar Riksrevisionen sina rekommendationer i syfte att öka effektiviteten i statens insatser för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens. Rekommendationerna riktar sig dels till regeringen, dels till Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen anser att regeringen på ett tydligare sätt än idag bör ta ett samlat ansvar för frågan om de nyanländas kompetens. Enligt Riksrevisionens mening handlar det dels om att anlägga ett sektorövergripande perspektiv eftersom frågan berör såväl arbetsmarknads- som utbildningsfrågor, dels om att aktivt verka för att den nödvändiga samverkan mellan stat, kommun och näringsliv kommer till stånd. Med hänsyn till bl.a. Arbetsförmedlingens låga anslagsförbrukning är det också angeläget att regeringen överväger hur resursfördelningen mellan alternativa insatser kan göras så effektivt som möjligt. Ett ökat ansvarstagande handlar enligt Riksrevisionens mening också om att skaffa sig tillräcklig kunskap om situationen, att skapa regelsystem och incitament som stimulerar i rätt riktning, samt att verka för att öka tillgängligheten hos de insatser som är effektiva.

6.2.1 Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör mer aktivt än idag verka för ett bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och näringsliv. I samband med detta bör regeringen överväga hur länsstyrelsernas nuvarande roll kan stärkas och utvecklas. En viktig aspekt av lokal samverkan som bör beaktas är kommunernas förutsättningar och benägenhet att erbjuda praktik- och arbetsträningsplatser till nyanlända inom ramen för etableringsreformen. Det är också angeläget att Arbetsförmedlingens uppdrag förtydligas och att de instrument som står till myndighetens förfogande underlättar och stimulerar en effektiv lokal och regional samverkan.
- Regeringen bör aktivt verka för att öka de nyanländas deltagande i den reguljära vuxenutbildningen. Som ett led i detta bör regeringen överväga att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla uppföljningen av komvuxstudiernas omfattning inom och efter etableringsuppdraget.

- Regeringen bör överväga möjligheten att underlätta för de nyanlända att i ökad utsträckning delta i såväl validering som vuxenutbildning på sitt modersmål. Syftet är att möjliggöra tidigare insatser och att korta vägen till arbete.
- Regeringen bör pröva om de samlade resurserna kan fördelas på ett effektivare sätt inom och mellan integrations-, arbetsmarknads- och utbildningsområdena för att påskynda de nyanländas etablering. En utgångspunkt för detta bör vara Arbetsförmedlingens låga anslagsförbrukning vad gäller insatser för nyanlända invandrare inom etableringsuppdraget.

6.2.2 *Rekommendationer till Arbetsförmedlingen*

- Arbetsförmedlingen bör följa upp och utvärdera olika sätt att organisera etableringsuppdraget inom och mellan förmedlingskontor.
- Arbetsförmedlingen bör fortsätta att utveckla sina upphandlingar i syfte att säkerställa ett utbud som till omfattning, innehåll och kvalitet svarar mot de nyanländas behov.
- Arbetsförmedlingen bör vidta åtgärder för att öka nyanlända kvinnors möjligheter att delta och etablera sig på arbetsmarknaden.
- Arbetsförmedlingen bör verka för ett systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte inom myndigheten när det gäller att främja framgångsrik etablering av nyanlända. Inriktningen på ett sådant arbete kan exempelvis vara att identifiera framgångsrika vägar och goda exempel för individer med olika typer av bakgrund, förutsättningar och målsättningar.

Referenser

Offentligt tryck

Prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208 *Nyanlända invandrarers arbetsmarknadsetablering.*

Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155.

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

Prop. 2013/14:1, UO 13.

Prop. 2013/14:1, UO 14.

Prop. 2013/14:1, UO 16.

SOU 1996:27 *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande.* Delbetänkande av Kommittén om ett nationellt kunskapslyft för vuxna.

SOU 1998:165 *Validering av utländsk yrkeskompetens.* Slutbetänkande av Utredningen för värdering av utländsk yrkesutbildning på gymnasial nivå och utländska arbetslivserfarenheter.

SOU 2001:78 *Validering av vuxnas kunskap och kompetens.* Slutbetänkande av Utredningen om validering av vuxnas kunskap och kompetens.

SOU 2008:58 *Egenansvar med professionellt stöd.* Betänkande av Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering.

SOU 2010:88 *Vägen till arbete - arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration.* Bilaga 1–4 till Långtidsutredningen 2011.

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

SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*

SOU 2013:76 *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning.* Betänkande av Sfi-utredningen.

S 2010:04 *Vid arbetslivets gränser – Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*
Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen 2013.

Ds 2013:2 *Delaktighet i framtiden – Utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.*

Ds 2003:23 *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande.*

Kommittédirektiv 1998:23 Organ för värdering av utländsk yrkesutbildning på gymnasial nivå och utländska arbetslivserfarenheter.

Kommittédirektiv 2000:84 Tilläggsdirektiv till utredningen om validering av vuxnas kunskaper och kompetens.

Kommittédirektiv 2001:47 Tilläggsdirektiv till utredningen om validering av vuxnas kunskaper och kompetens.

Rapporter m.m.

Per Andersson & Tova Stenlund (2012) *Nordisk forskning och exempel på validering NVL*
Nordiskt nätverk för vuxnas lärande.

Arbetsförmedlingen (2009) *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2009* Ura 2009:2 (rekv nr 803215).

Arbetsförmedlingen (2010) *Arbetsökande som lämnar Arbetsförmedlingen av okänd orsak*
Working Paper 2010:1.

Arbetsförmedlingen (2013a) *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget* Avser januari – september 2013.

Arbetsförmedlingen (2013b) *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget* Avser januari – mars 2013.

Arbetsförmedlingen (2013c) *Budgetunderlag 2014–2016, 2013-03-11.*

Arbetsförmedlingen (2014a) *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget* Avser september 2013 – mars 2014.

Arbetsförmedlingen (2014b) *Handläggarsöd AFHS 81/2011, beslutad 2014-03-26.*

Maria Berg, Ulrika Morelius & Tzovinar Yeranossian (2012) *Rapport: Arbetsmarknadsutbildning med sfi. Resultat från utvärdering, uppföljningar och konferens*
Länsstyrelsen Gävleborg.

The Bologna working group on employability (2009) *Bologna Process Stocktaking Report*
2009.

Borlänge kommun, "Vuxenutbildningen – yrkesspåret" (informationsblad).

Ioana Bornaci (2008) *Slutrapport: Meritportfölj för asylsökande och nyanlända – Ett utvecklingsprojekt inom EU-programmet Equal* Uppsala kommun, Malmö kommun, ESF.

Benny Carlson, Karin Magnusson & Sofia Rönnqvist (2012) *Somalier på arbetsmarknaden – har Sverige något att lära?* Underlagsrapport 2 till Framtidskommissionen.

Marie Carlson (2005) *Högutbildade utlandsfödda i grundläggande vuxenutbildning. Praktik och policy* Göteborgs universitet, Sociologiska institutionen.

Charlotta Hedberg & Tiit Tammaru (2010) *'Neighbourhood Effects' and 'City Effects': Immigrants' Transition to Employment in Swedish Large City-Regions* Working paper 2010:6, The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS).

IFAU 2013, *Unga invandrare – utbildning, löner och utbildningsavkastning.*

Länsstyrelserna (2013) *Mottagande och etablering av nyanlända 2012 – Resultatet av en enkätundersökning riktad till Sveriges kommuner.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2012) *Slutrapport – Validering av nyanländas yrkeskompetens (VINN-projektet)* (dnr: YH 2012:80).

Regeringsbeslut 2013-12-19 *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen.*

Riksrevisionen (RiR 2011:16) *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning.*

Skolverket (2001) *Validering av utländsk yrkeskompetens Redovisning av regeringsuppdrag* (dnr: 01-2001:03631).

Statskontoret (2012:22) *Etablering av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen.*

Statskontoret (2013:6) *Kartläggning och bedömning av valideringsinsatser för utrikes födda.*

Ryszard Sulkin et al (2013:1) *På jakt efter framgångsrik arbetslivsintegrering.*

Sveriges kommuner och landsting (2011a) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken.*

Sveriges kommuner och landsting (2011b) *Uppföljning av ekonomiskt bistånd till nyanlända i "glappet", december 2010 till maj 2011* (PM 2011-08-16).

Artiklar

Jan Ekberg & Mikael Ohlsson (2000) *Flyktingars arbetsmarknad är inte alltid nattsvart* Ekonomisk debatt årg 28, nr 5, s. 434.

Charlotta Hedberg (2009) *Entrance, Exit and Exclusion: Labour Market Flows of Foreign Born Adults in Swedish "Divided Cities"* Urban Studies, 46, 2423-2446.

Elektroniska källor

Saco, lista över yrken, hämtat från <http://www.saco.se/yrken-a-o/> 2014-02-26.

Skolverkets databas, Jämförelsetal 2012, hämtat från <http://www.jmfal.artisan.se/databas.aspx?presel#tab-0> 2014-02-27.

Skolverket "Få nyinvandrade elever klarar grundskolan", hämtat från <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/nyhetsarkiv/2.7602/f%C3%A5-nyinvandrade-elever-klarar-grundskolan-1.200983> 2014-03-18.

Migrationsverket, Beviljade uppehållstillstånd 1980–2012, och Beviljade uppehållstillstånd och registrerade uppehållsrätter 2013, hämtat från <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/2014-03-07>.

Intervjuer och skriftliga svar från myndigheter

Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens upphandlingsenhet, 2014-04-04.

Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens avdelning Integration och etablering, 2014-04-09.

Epost från Arbetsförmedlingen, 2014-05-11.

Epost från Arbetsförmedlingen, 2014-01-19.

Arbetsförmedlingens svar via epost på frågor från Riksrevisionen inom ramen för Riksrevisionens granskning av Mottagande och bosättning av nyanlända, 2014-03-03.

Telefonintervju med företrädare för Myndigheten för yrkeshögskolan, 2014-04-25.

Intervju G1–G12: Fallstudieintervjuer från Gävle med företrädare för Arbetsförmedlingen, kommunen och den berörda länsstyrelsen.

Intervju F1–F9: Fallstudieintervjuer från Falköping med företrädare för Arbetsförmedlingen, kommunen och den berörda länsstyrelsen.

Intervju B1–B10: Fallstudieintervjuer från Borlänge med företrädare för Arbetsförmedlingen, kommunen och den berörda länsstyrelsen.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

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 telekommunknaden
	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?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tåg förseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

ATT TILLVARATA OCH UTVECKLA NYANLÄNDAS KOMPETENS – RÄTT INSATS I RÄTT TID?

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens. Syftet har varit att undersöka om insatserna är effektiva och möjliggör en snabb och ändamålsenlig etablering på arbetsmarknaden. Granskningen avser insatser för i första hand nyanlända inom etableringsuppdraget.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns effektivitetsbrister i statens insatser för de nyanlända. Bland annat utgår insatserna inte i tillräcklig utsträckning från den enskildes förutsättningar och behov och de erbjuds heller inte tillräckligt snabbt. Några av de problem som lyfts fram i granskningen handlar om brister i utbud och kvalitet i de upphandlade insatser som erbjuds de nyanlända samt om få möjligheter till tidiga kontakter med arbetslivet. Dessutom visar granskningen på ett otillräckligt utnyttjande av validering och vuxenutbildning.

Riksrevisionen anser att regeringen mer aktivt än idag bör verka för ett bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och näringsliv. Regeringen bör också pröva om de samlade resurserna kan omfördelas för att påskynda de nyanländas etablering. Vidare bör Arbetsförmedlingen utvärdera olika sätt att organisera etableringsuppdraget samt verka för ett systematiskt lärande och erfarenhetsutbyte kring framgångsrik etablering. Arbetsförmedlingen bör också vidta åtgärder för att öka nyanlända kvinnors deltagande och etablering på arbetsmarknaden.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 345 5

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