

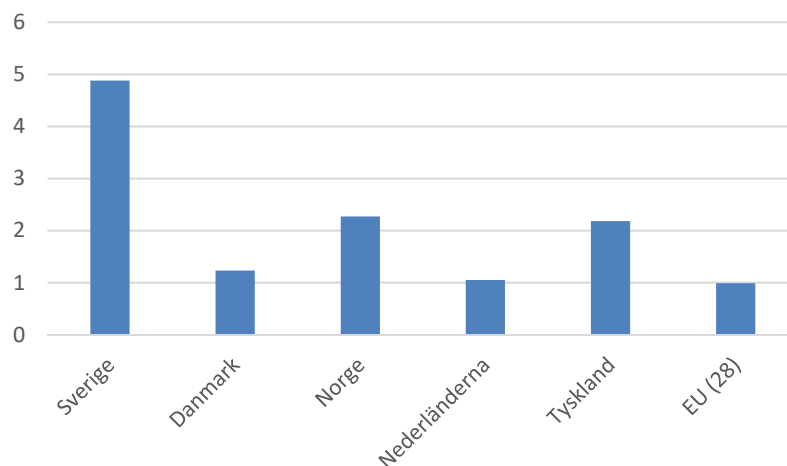
Sammanfattning

Sverige har haft en betydande invandring sedan 2000. Samtidigt har nyanlända svårt att etablera sig på arbetsmarknaden i Sverige. Skillnaden i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda är näst högst i OECD delvis på grund av att Sverige har en ovanligt hög sysselsättning bland inrikes födda, särskilt bland kvinnor. I jämförelse med andra länder har en större andel av invandringen till Sverige varit flyktingrelaterad och flyktingar har svårare att få arbete än andra invandrare i samtliga EU-länder. Det är också sannolikt att utrikes föddas etablering försvåras av att Sverige har en reglerad arbetsmarknad med höga ingångslöner och ett starkt anställningsskydd för tillsvidareanställda samt relativt höga transfereringar till dem som inte arbetar.

I denna rapport jämförs systemen för mottagning, bosättning och arbetsmarknadsetablering av flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga i Sverige med systemen i fyra närliggande länder: Danmark, Norge, Nederländerna och Tyskland. De har i likhet med Sverige tagit emot många flyktingar under de senaste åren, även om Sverige tagit emot fler i förhållande till befolkningen (se figur). De har också en relativt reglerad arbetsmarknad och utvecklade välfärdssystem.

Syftet med rapporten är att diskutera om det finns delar av mottagnings- och integrationspolitiken i de andra länderna som Sverige kan lära av, för att förbättra flyktingars etablering på arbetsmarknaden. I många fall saknas tillräcklig forskning för att kunna bedöma hur olika delar av mottagnings- och integrationspolitiken påverkar flyktingars möjlighet till sysselsättning. Trots det kan andra länders vägval och insatser tjäna som *inspiration* för Sverige och som vägledning för policyförändringar.

Figur **Antal asylsökande i förhållande till befolkningen 2008–2016, procent**



Källa: Eurostat.

Flyktingars etablering på arbetsmarknaden går långsamt i alla länder i studien. I samtliga länder är sysselsättningen bland flyktingar och anhöriga låg de första åren för att sedan öka och plana ut på en nivå tydligt under sysselsättningen bland inrikes födda. Undantaget är Tyskland där flyktingar har lika hög sysselsättning som inrikes födda efter 15 år. Etableringen går långsammare för kvinnor än för män i alla länder.

Samtliga länder har tillfälliga uppehållstillstånd för både flyktingar och skyddsbehövande och har även försörjningskrav för anhöriginvandring. Sverige har tillsammans med Danmark och Tyskland de kortaste tidsgränserna för tillfälliga uppehållstillstånd. Den forskning som finns om effekterna av tillfälliga uppehållstillstånd tyder på att de leder till större otrygghet och försvårar långsiktiga integrationsinsatser. Tidsbegränsade uppehållstillstånd för tre år i taget för både skyddsbehövande och flyktingar även i Sverige skulle ge mer andrum för långsiktiga integrationsinsatser.

Handläggningstiden för asylärenden har ökat i alla länder sedan hösten 2015. Långa väntetider och ovisshet skapar stress för asylsökande och riskerar att leda till att integrationen blir svårare. Den bästa lösningen är att korta handläggningstiderna så länge detta kan göras på ett rättssäkert sätt. Om detta inte är möjligt bör fler

integrationsinsatser göras redan under väntetiden. I både Tyskland och Norge får asylsökande som bedöms ha goda chanser att få sina ansökningar beviljade delta i integrationsinsatser på samma villkor som de som har uppehållstillstånd. När väntetiderna för asylansökningarna är långa bör även asylsökande i Sverige med goda chanser att få sin ansökan beviljad få börja etableringsprogrammet innan de har uppehållstillstånd.

Den lokala arbetsmarknaden har stor betydelse för nyanländas möjligheter att hitta arbete. I Danmark, Norge, Tyskland och Nederländerna har staten stora möjligheter att styra var i landet nyanlända flyktingar bosätts. Vanligtvis fördelas dock flyktingar till kommuner efter kommunernas befolkning. Det finns även regler för att hålla kvar flyktingarna i den kommun de bosatts i under en viss tid. Styrningen av bosättningen underlättas av att eget boende är ovanligt bland asylsökande i dessa länder. Det svenska systemet för att fördela flyktingar till kommuner tar hänsyn till den lokala arbetsmarknaden. Systemet omfattar dock inte de flyktingar (ca hälften) som ordnar eget boende under väntetiden. Sverige har heller inga regler för att hålla kvar flyktingarna i den kommun de bosatts i. Frågan om eget boende och om det ska finnas tvingade regler om var flyktingar ska bosätta sig är omstridd. Möjligheten att hitta arbete är större i storstadsområdena dit asylsökande som väljer eget boende främst flyttar. Samtidigt skapar koncentrationen av nyanlända i vissa områden trångboddhet, segregation och andra sociala problem.

Tyskland och Nederländerna saknar sammanhållna program för att etablera flyktingar och anhöriga på arbetsmarknaden och i samhället. Nyanlända förväntas själva välja integrationskurser, med språkutbildning och samhällsorientering, som ges av enskilda utförare. Ansvar för att hjälpa flyktingar till arbete, utbildning eller praktik ligger däremot på kommunerna. Det fragmentiserade systemet i Nederländerna har kritiserats i nationella utvärderingar för att lägga för stort ansvar på de nyanlända med bl.a. fulla avgifter för integrationskurserna. Det tyska systemet ger mer hjälp till nyanlända och integrationskurserna är kraftigt subventionerade. Sverige, Norge och Danmark har sammanhållna nationella etableringsprogram som innehåller språkutbildning, samhällsorientering och arbetsmarknadsinsatser. Sammanhållna program gör det lättare att planera insatserna för deltagarna och bl.a. kunna

erbjuda dem språkutbildning parallellt med praktik eller andra arbetsmarknadsinsatser. I Sverige är programmet två år. Enbart en tredjedel av deltagarna har ett arbete eller har börjat en reguljär utbildning när programmet är slut. Danmark och Norge har nyligen infört en mer flexibel längd på sina program. I Norge kan programmet pågå två till tre år beroende på behov och i Danmark ett till fem år. Det svenska etableringsprogrammet bör göras mer flexibelt med möjlighet till förlängd tid för deltagare med särskilda behov av stöd.

Att förbättra nyanlända kvinnors möjligheter till snabb etablering på arbetsmarknaden är avgörande för att öka sysselsättningen bland nyanlända. Kvinnor invandrar oftare som anhöriga till flyktingar, andra invandrare eller till inrikes födda. I Sverige omfattas bara anhöriga till flyktingar och skyddsbehövande av etableringsprogrammet även om andra anhöriginvandrare också har problem att ta sig in på arbetsmarknaden. I Danmark är integrationsprogrammet obligatoriskt för alla anhöriginvandrare från länder utanför EU/EES. I Norge kan andra anhöriga delta i introduktionsprogrammet på frivillig basis. Nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Sverige skulle förbättras om även anhöriga till andra grupper omfattades av etableringsprogrammet eller fick utökade arbetsförberedande insatser på annat sätt.

Norge och Nederländerna har den högsta ersättningen till deltagare i etableringsprogrammen i förhållande till ingångslöner på arbetsmarknaden. Dessa får en ersättning runt 70 procent av ingångslönen. I Danmark och Tyskland är ersättningen bara drygt 30 procent av ingångslönen. I Danmark höjs dock ersättningen för flyktingar som avlagt ett godkänt språkprov. Sverige utmärker sig inte åt något håll. Den svenska etableringsersättningen motsvarar 50 procent av ingångslönen. Det är svårt att avgöra vilken nivå på ersättningen som bäst främjar integrationen på arbetsmarknaden. Låga ersättningar främjar en snabb övergång till arbete. De riskerar dock att leda till social utsatthet och hindra personer från att genomföra längre insatser som kan stärka deras långsiktiga chanser på arbetsmarknaden.

I Nederländerna krävs godkända prov i språk och samhällsorientering för att få permanent uppehållstillstånd. I Danmark, Norge och Tyskland krävs både godkända språkprov samt förmåga till egen försörjning. I Sverige ställs bara ett försörjningskrav. Det

finns tydligt forskningsstöd för att goda språkkunskaper ökar sannolikheten för en långsiktigt framgångsrik etablering på arbetsmarknaden. Ett krav på godkända kunskaper i svenska för att få permanent uppehållstillstånd skulle sannolikt förbättra förutsättningarna för en snabb integration.

På de följande sidorna sammanfattas översiktligt de aktuella regelverken för uppehållstillstånd och etablering av flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga i de fem studerade länderna.

Tabell Regelverk för uppehållstillstånd och etablering för flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga 2017

	Sverige	Danmark	Norge	Nederländerna	Tyskland
<i>Migrationsregler</i>					
Tillfälliga uppehållstillstånd	Ja. 13 mån för skyddsbehövande. Tre år för flyktingar.	Ja. Ett år för skyddsbehövande. Två år för flyktingar.	Ja. Tre år för både skyddsbehövande och flyktingar.	Ja. Fem år för skyddsbehövande och flyktingar.	Ja. Ett år för skyddsbehövande. Tre år för flyktingar.
Möjlighet till familjeåterförening	Ja för flyktingar. Nej för skyddsbehövande.	Ja, efter tre år.	Ja	Ja	Ja för flyktingar. Nej för skyddsbehövande de första två åren.
Försörjningskrav för familjeåterförening	Ja. Undantag om ansökan görs inom tre månader.	Ja	Ja. Undantag om ansökan görs inom sex månader.	Ja. Undantag om ansökan görs inom tre månader.	Ja. Undantag om ansökan görs inom tre månader.
Möjlighet att "byta spår" från asylsökande till arbetskraftsinvandrare	Ja	Nej, undantag för personer med speciella yrkeskvalifikationer.	Nej	Nej	Nej, undantag för unga i lärlingsutbildning.
<i>Villkor för asylsökande</i>					
Möjlighet till eget boende	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja, i vissa förbundsländer.
Handläggningstid för asylansökningar (2016)	11 månader	6,5 månader	12 månader	Sju månader	Sju månader plus flera månaders väntetid innan ansökan registreras.

	Sverige	Danmark	Norge	Nederländerna	Tyskland
Integrationsinsatser för asylsökande	Möjlighet till viss språkutbildning och samhällsorientering.	Plikt att delta i språkutbildning, samhällsorientering.	Rätt till viss språkutbildning, och samhällsorientering. Sökande med god chans att stanna kan få delta i etableringsprogrammet.	Viss språkutbildning kan erbjudas.	Sökande med god chans att stanna får delta i integrationsprogram, yrkesutbildning och arbetsmarknadsinsatser.
<i>Bosättning och etablering</i>					
Tvingande fördelning av flyktingar till kommuner	Ja, grundad på befolkning, arbetsmarknad och tidigare flyktingmottagning.	Ja, grundad på befolkning och tidigare flyktingmottagning.	Nej, förhandling mellan stat och kommuner.	Ja, grundad på befolkning.	Ja, till förbundsländer och kommuner. Grundad på befolkning och skatteintäkter.
Obligatoriskt integrations- eller etableringsprogram	Ja, för flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga.	Ja, för flyktingar, skyddsbehövande och alla anhöriga utanför EU/EES.	Ja, för flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga.	Ja, för alla invandrare utanför EU/EES.	Ja, för alla invandrare utanför EU/EES som tar emot försörjningsstöd.
Längd på programmet	Två år.	Ett till fem år.	Två till tre år.	Varierar. Godkänd examen ska avläggas inom tre år.	Sex månader.
Programmet omfattar	Språkutbildning, samhällsorientering och arbetsmarknadsinsatser.	Språkutbildning, samhällsorientering och arbetsmarknadsinsatser.	Språkutbildning, samhällsorientering och arbetsmarknadsinsatser.	Språkutbildning och samhällsorientering.	Språkutbildning och samhällsorientering.
Ansvariga för programmet	Staten	Kommunerna	Kommunerna	Enskilda utförare.	Enskilda utförare.

	Sverige	Danmark	Norge	Nederländerna	Tyskland
Avgifter för deltagare i programmet	Nej	Nej	Nej	Ja, full avgift. Statliga lån finns.	Ja, subventionerade avgifter. Avgiftsfritt för personer med försörjningsstöd.
Ekonomisk ersättning till deltagare i programmet	6 800 svenska kronor per månad netto 49 procent av lägsta lönen	7 800 svenska kronor per månad brutto 33 procent av lägsta lönen	16 100 svenska kronor per månad brutto 71 procent av lägsta lönen	10 400 svenska kronor per månad brutto 70 procent av lägsta lönen	3 900 svenska kronor per månad netto 31 procent av lägsta lönen
Krav på godkänt språkprov för permanent uppehållstillstånd	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja