

Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder

Patrick Joyce

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2017:7*



Regeringskansliet
Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24719-8

Förord

Sverige tog emot rekordmånga asylsökande under 2015. Även om det var ett exceptionellt år, ställer den förhållandevis höga invandringen till Sverige under senare tid stora krav på samhällets förmåga att integrera de som får uppehållstillstånd.

För ESO, vars uppdrag är att bredda och fördjupa underlaget för framtida finanspolitiska och samhällsekonomiska avgöranden, är frågan om hur nyanlända kan komma i sysselsättning central. Att ha ett arbete och egen försörjning är ofta en viktig pusselbit för att känna sig delaktig i samhället. För Sveriges möjligheter att klara det offentliga åtagandet är det också grundläggande med en hög sysselsättning. Det blir än viktigare i takt med att befolkningen åldras och allt färre ska försörja allt fler.

Ett sätt att hitta inspiration till nya åtgärder i integrationspolitiken är att snegla på andra länders lösningar och se om det finns inslag som Sverige kan lära av. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att olika länder har helt olika förutsättningar. Hur många flyktingar ett land tar emot kan påverka möjligheterna att bedriva en effektiv politik för arbetsmarknadsetablering. Även samhällets struktur i övrigt kan spela roll, till exempel hur utbyggd välfärdsstaten är eller i vilken utsträckning arbetsmarknaden är reglerad.

I den här rapporten till ESO jämför Patrick Joyce integrationspolitiken i fem länder med relativt likartade förutsättningar på integrationsområdet: Sverige, Norge, Danmark, Tyskland och Nederländerna. Samtliga dessa länder har utbyggda välfärdssystem och har tagit emot ett stort antal asylsökande under senare år. Författaren identifierar områden där länderna gjort andra vägval än Sverige. Till exempel har samtliga länder i studien – utom Sverige – infört krav på godkända språkprov för permanenta uppehållstillstånd. Flera länder tillåter asylsökande (dvs. de som ännu inte

fått besked om uppehållstillstånd) att delta i etableringsprogrammen för att snabba på integrationen.

Det är min förhoppning att rapporten ska vara en inspirationskälla och stimulera debatten kring vad som kan göras för att öka sysselsättningen bland utrikes födda.

Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Lars Hultkrantz, ledamot i ESO:s styrelse. Författaren svarar själv för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i december 2017

Hans Lindblad
Ordförande i ESO

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	15
1 Utgångspunkter	23
1.1 Inledning	23
1.2 Syftet med rapporten	24
1.3 Metod och material	24
1.4 Definitioner och begrepp	25
1.5 Faktorer som beskrivs i rapporten	27
2 Sverige	31
2.1 Invandring och utrikes födda på arbetsmarknaden	31
2.2 Mottagande och integrationspolitik idag	37
2.3 Sammanfattning Sverige	50
3 Danmark	53
3.1 Invandring och utrikes födda på arbetsmarknaden	53
3.2 Mottagande och integrationspolitik idag	60
3.3 Sammanfattning Danmark	74

4	Norge	77
4.1	Invandring och utrikes födda på arbetsmarknaden	77
4.2	Mottagande och integrationspolitik idag	84
4.3	Sammanfattning Norge	96
5	Nederländerna	99
5.1	Invandring och utrikes födda på arbetsmarknaden	99
5.2	Mottagande och integrationspolitik idag	105
5.3	Sammanfattning Nederländerna.....	120
6	Tyskland	123
6.1	Invandring och utrikes födda på arbetsmarknaden	123
6.2	Mottagande och arbetsmarknadsintegration idag	129
6.3	Sammanfattning Tyskland	146
7	Slutsatser och lärdomar för Sverige	149
	Referenser	157

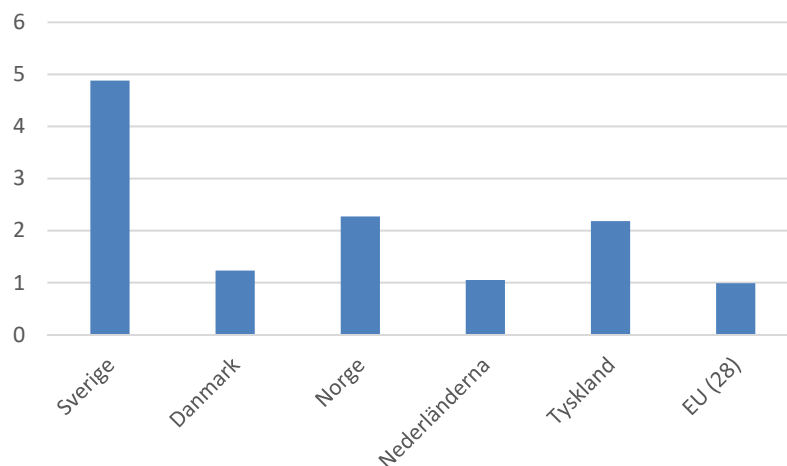
Sammanfattning

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 ingångslönerna 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

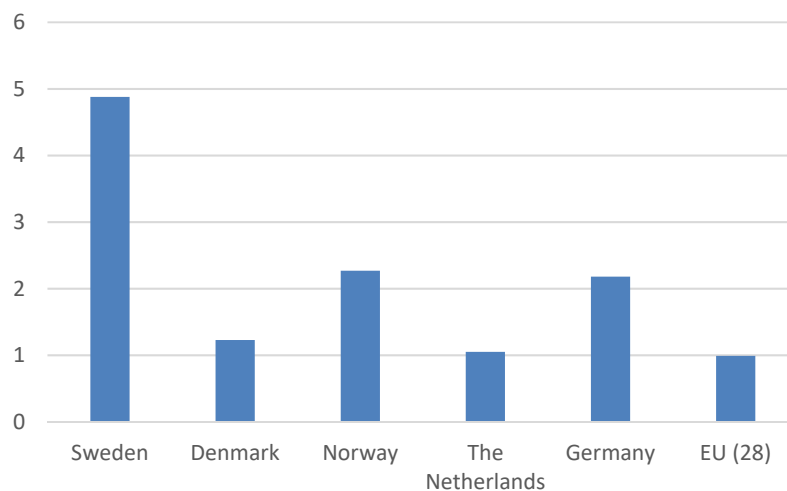
Summary

Sweden has seen a large influx of immigrants since 2000. Immigrants find it difficult to integrate into the labour market. Sweden has the second-largest difference in employment between the foreign-born and the domestic population of any country in the OECD. This is partly explained by the high employment rate among the Swedish-born population, especially women. Another explanation is that humanitarian migrants make up a larger share of migration to Sweden than to most other countries in the OECD. Humanitarian migrants have lower employment rates and higher unemployment than other migrants in all European countries. The labour market integration of immigrants in Sweden is probably also hampered by high entry wages for low-skilled workers, strong employment protection for permanent employees and relatively high welfare benefits.

This report compares the systems for reception, settlement and labour market integration of humanitarian migrants in Sweden with the systems in four neighbouring countries: Denmark, Norway, the Netherlands and Germany. These countries have also taken in a large number of humanitarian migrants in recent years, although Sweden has taken in more in relation to its population size. Like Sweden, they also have relatively regulated labour markets and developed welfare systems.

The purpose of the report is to discuss whether there are policies with respect to the reception and integration of humanitarian migrants in these countries that Sweden can learn from. In most cases there is not enough research to judge how different aspects of reception and integration policy affect the integration of humanitarian migrants. Nonetheless, other countries' choices and actions can serve as inspiration for Sweden and offer guidance for new policies.

Figure Total number of asylum seekers 2008–2016 as a percentage of population.



Source: Eurostat.

The labour market integration of humanitarian migrants is a slow process in all countries covered in this report. Employment is very low among humanitarian migrants for the first few years after arrival. It then increases slowly and settles at a level significantly below employment among the native population. The exception is Germany, where employment among humanitarian migrants equals that of natives after 15 years. Female migrants need more time to find employment than male migrants in all countries in this report.

All of the countries issue temporary residence permits to humanitarian migrants for the first few years. Sweden was the last country to stop issuing permanent residence permits, in 2016. All of the countries also have an income requirement for migrants who apply for family reunion. Sweden, Denmark and Germany issue residence permits for a one-year period, while Norway and the Netherlands issue longer permits. Research on the effects of temporary residence permits on integration indicates that they cause insecurity among migrants and obstruct long-term integration efforts. Increasing the duration of the residence permits in Sweden to three years would probably give more breathing space for long-term integration measures.

The processing time for asylum cases has increased in all of the countries since the large influx of asylum seekers in 2015. Long waiting times and uncertain outcomes create stress among asylum seekers and risk making their integration more difficult. The best solution is to shorten the processing times as far as is possible while maintaining legal certainty. If this is not possible, more integration measures should be effected during the waiting period. Sweden only provides limited language training and civic orientation to asylum seekers. Germany and Norway let asylum seekers with good prospects of having their application approved participate in integration measures on the same terms as those with a residence permit. Unless the processing times are reduced, asylum seekers with good prospects of having their application approved should be allowed into the Swedish integration programme.

Local labour market conditions greatly influence migrants' opportunities to find work. In Denmark, Norway, the Netherlands and Germany, central government has considerable control over where in the country newly arrived humanitarian migrants are settled. Humanitarian migrants are usually settled in municipalities according to their population size, and less attention is paid to local employment prospects. The geographical distribution of humanitarian migrants is eased by the fact that the vast majority of them live in special asylum centres. These countries also have regulations to make migrants stay in the municipalities they are settled in for a set period, to avoid them moving to areas with high migrant populations. The Swedish system for distributing humanitarian migrants among the municipalities factors in local labour market conditions, but the system does not cover the humanitarian migrants (about half) who have arranged their own accommodation during the waiting time. Sweden does not have rules to retain refugees in the municipality in which they have been settled. The question of individually arranged accommodation and the geographical distribution of humanitarian migrants is a matter of strong debate. The possibilities to find work are greater in urban areas, where asylum seekers who choose to arrange their own accommodation usually settle, but the concentration of large numbers of migrants in specific areas also leads to overcrowded housing, segregation and other social problems.

Germany and the Netherlands do not have long-term, coherent integration programmes for humanitarian migrants. Migrants are instead able to choose between different shorter integration courses consisting of language training and civic orientation and run by independent providers. The local authorities have a responsibility to help migrants find work, internships and vocational training. The fragmented integration support system in the Netherlands has been criticised in national evaluations for putting too much responsibility on the newly arrived migrants themselves. The migrants have to pay full tuition fees for the integration courses, although public loans are available. The German system is also somewhat fragmented, but provides more public assistance for the migrants and the integration courses are heavily subsidised.

Sweden, Norway and Denmark have long-term national integration programmes that include language training, civic integration and various labour market initiatives. Cohesive integration programmes make it easier to plan effective measures for the migrants and offer them dual programmes with parallel language training and labour market measures. In Sweden the programme is two years long, but only one in three participants have work or have started education when the programme is finished. Denmark and Norway have recently begun applying more flexible timespans to their integration programmes. In Norway, the programme can last two to three years depending on the needs of the participants, and in Denmark one to five years. The Swedish integration programme should be made more flexible, to allow extra time for participants with a greater need for assistance.

Improving the labour market prospects among female migrants is crucial for increasing overall employment among immigrants. Women more often migrate as family members of refugees or other migrants. In Sweden, only family members of refugees have a right to participate in the integration programme, even though other – mostly female – family migrants also have difficulties finding employment. In Denmark, the integration programme is mandatory for all family immigrants from non-EU/EEA countries. In Norway all family migrants can take part in the integration programme on a voluntary basis. Employment among female migrants would probably improve if more family migrants where

obliged to take part in the integration programme or were offered more labour market oriented support in other ways.

Norway and the Netherlands have the highest rate of economic assistance to participants in the integration programs in relation to the basic salary for low-skilled work: they receive 70 per cent of the basic salary. In Denmark and Germany the benefit is only 30 per cent of the basic salary. In Denmark the benefit is increased when migrants have passed an approved language test. Sweden occupies the middle ground, with economic assistance at 50 per cent of the basic salary. It is difficult to determine which level of economic assistance best helps labour market integration in the long run. Low benefits provide an incentive for rapid transition to work, but they can also cause social vulnerability and make it more difficult for newly arrived migrants to enrol in longer integration measures – for example more advanced language training – that might help their employment prospects in the long run.

In the Netherlands, a permanent residence permit is conditional on the migrant having passed a civic integration exam consisting of a test of language skills and civic orientation. In Denmark, Norway and Germany, both certain language skills and self-sufficiency are required for permanent residence. In Sweden, self-sufficiency is required for permanent residence, but there are no language requirements. There is clear research showing that good language skills increase the likelihood of successful long-term employment. Making certain language skills a prerequisite for a permanent residence permit in Sweden could strengthen the prospects of better labour market integration among humanitarian migrants.

Table Rules on migration and integration for refugees, those in need of subsidiary protection and their families in 2017.

	Sweden	Denmark	Norway	The Netherlands	Germany
<i>Rules on migration</i>					
Temporary residence permits	Yes. 13 months for those with subsidiary protection. Three years for refugees.	Yes. One year for those with subsidiary protection. Two years for refugees.	Yes. Three years for both refugees and those with subsidiary protection.	Yes. Five years for both refugees and those with subsidiary protection.	Yes. One year for those with subsidiary protection. Three years for refugees.
Possibility of family reunion	Yes, for refugees. No for those with subsidiary protection.	Yes, after three years.	Yes	Yes	Yes, for refugees. No for those with subsidiary protection during the first two years.
Income requirement for family reunion	Yes, except if an application is filed within three months.	Yes	Yes, except if an application is filed within six months.	Yes, except if an application is filed within three months.	Yes, except if an application is filed within three months.
Can rejected asylum seekers become labour migrants?	Yes	No, except people with special qualifications.	No	No	No, except young participants in apprenticeship programmes.
<i>Terms for asylum applicants</i>					
Possibility to live in individually arranged housing	Yes	No	No	No	Yes in some Länder.
Average duration of asylum procedure (2016)	11 months.	6,5 months.	12 months.	7 months.	7 months plus registration time.

	Sweden	Denmark	Norway	The Netherlands	Germany
Integration measures for asylum applicants	Some language training and civic integration.	Obligatory participation in language training and civic integration.	Right to some language training and civic integration. Those with high prospects of being allowed to stay can participate in the integration programme.	Some language training.	Those with high prospects of being allowed to stay can participate in integration courses, vocational training and labour market initiatives.
<i>Settlement and integration</i>					
Compulsory dispersal of refugees to all municipalities	Yes, based on population, local labour market and previous reception of refugees.	Yes, based on population and previous reception of refugees.	No; voluntary quotas based on negotiations between state and municipalities.	Yes, based on population.	Yes, to both regions and municipalities. Based on population and tax revenues.
Compulsory integration programme	Yes, for refugees, those with subsidiary protection and their families.	Yes, for refugees, those with subsidiary protection and families from countries outside the EU/EEA.	Yes, for refugees, those with subsidiary protection and their families.	Yes, for all migrants from countries outside the EU/EEA.	Yes, for all migrants from countries outside the EU/EEA receiving social assistance.
Length of integration programme	Two years.	One to five years.	Two to three years.	Different lengths. An integration exam must be passed within three years.	Six months.
Content of integration programme	Language training, civic integration and labour market training.	Language training, civic integration and labour market training.	Language training, civic integration and labour market training.	Language training and civic integration.	Language training and civic integration.

	Sweden	Denmark	Norway	The Netherlands	Germany
Responsible for integration programme	Central government	Municipalities	Municipalities	Private actors and civil society.	Private actors and civil society.
Tuition fees for integration programme	No	No	No	Yes, full fees. Public loans are available.	Yes, subsidised fees. No fee for those receiving social assistance.
Economic assistance to participants in integration programme	EUR 710 per month after tax. 49 per cent of basic salary.	EUR 815 per month before tax. 33 per cent of basic salary.	EUR 1 682 per month before tax. 71 per cent of basic salary.	EUR 1 086 per month before tax. 70 per cent of national minimum.	EUR 404 per month after tax. 31 per cent of national minimum wage.
Language skills required for permanent residence	No	Yes	Yes	Yes	Yes

1 Utgångspunkter

1.1 Inledning

Sverige har haft en betydande invandring under de senaste femton åren. I jämförelse med andra länder inom EU/EES och OECD har en större andel av invandringen varit flyktingrelaterad. Forskning har visat att flyktingar och deras anhöriga har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än personer som invandrar av andra orsaker.¹

Sverige har också en reglerad arbetsmarknad med höga ingångslöner och ett starkt anställningsskydd för tillsvidareanställda. Regleringen av den svenska arbetsmarknaden sker dock i huvudsak genom kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter istället för genom lagstiftning. Sverige har även en utvecklad välfärdsstat med relativt höga transfereringar till dem som inte har arbete. Forskning tyder på att en reglerad arbetsmarknad och höga transfereringar försvårar utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden.²

Sverige har försökt kompensera detta med en ambitiös och aktiv politik för mottagande och arbetsmarknadsetablering av nyanlända flyktingar. I den internationella rankingen över lagstiftning och aktiva insatser för att främja integration (Mipex) rankas Sverige på första plats av samtliga 38 OECD-länder.³

Sverige har ett internationellt sett högt arbetskraftsdeltagande och hög sysselsättning bland inrikes födda. Bland utrikes födda ligger sysselsättningsgraden i Sverige ganska nära sysselsättningsgraden inom EU/EES som helhet. Utrikes föddas arbetskraftsdeltagande, liksom deras arbetslöshet, är dock högre i Sverige än i

¹ Le Grand et al. (2013).

² Se bl.a. Lundborg (2012), Lundborg & Skedinger (2014), Scarpetta (2014) samt Bergh (2014).

³ www.mipex.eu

EU/EES. Det innebär att *skillnaden* i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda blir hög i Sverige. Enbart Nederländerna har en större skillnad i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda än Sverige.⁴

1.2 Syftet med rapporten

I denna rapport jämförs systemen för mottagning, bosättning och etablering av flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga i Sverige med systemen i fyra andra länder: Danmark, Norge, Nederländerna och Tyskland. Dessa länder har precis som Sverige tagit emot många flyktinginvandrare de senaste åren och tillhörde de huvudsakliga mottagarländerna för asylsökande i Europa 2015/2016.⁵ De har också en relativt reglerad arbetsmarknad och utvecklade välfärdssystem. I rapporten beskrivs vilka insatser som görs i dessa länder för att hjälpa flyktinginvandrare att etablera sig på arbetsmarknaden. Rapporten strävar efter att ge en aktuell bild av flyktingmottagning och integration i dessa länder efter det stora inflödet av asylsökande vintern 2015/2016.

Syftet med rapporten är att diskutera om det finns delar av mottagnings- och integrationspolitiken i de studerade länderna som Sverige kan lära av, för att förbättra flyktingars etablering på arbetsmarknaden.

1.3 Metod och material

Statistiken över invandringen till de olika länderna i studien samt situationen på arbetsmarknaden för flyktingar och övriga utrikes födda kommer från OECD, Eurostat och myndigheter i de studerade länderna.

De viktigaste skriftliga underlagen för beskrivningen av systemen för mottagning och integration av flyktingar och anhöriga har varit övergripande rapporter och dokument från OECD, samt från departement, myndigheter och forskningsinstitut i de studerade länderna.

⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/migrant-integration/data/database>

⁵ Eurofund (2016).

Uppföljningar och utvärderingar av effekterna av integrationsprogram och enskilda integrationsåtgärder har samlats in från ansvariga myndigheter, forskningsinstitut och universitet i de studerade länderna. I de skandinaviska länderna finns det relativt många utvärderingar av olika integrationsåtgärder. I Tyskland och framförallt Nederländerna finns det däremot betydligt färre.

De skriftliga underlagen har kompletterats med intervjuer på plats eller per telefon med experter och policyansvariga på departement, myndigheter, forskningsinstitut och berörda organisationer i Danmark, Norge, Nederländerna samt Tyskland. I de tre första länderna har även företrädare för kommunsektorn intervjuats.

Experter på Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har hjälpt till att välja ut och kontakta lämpliga personer att intervjua i respektive länder. Andra intervjupersoner har valts ut med hjälp av experter i respektive land. Intervjuerna har varit s.k. semistrukturerade intervjuer med fasta frågor som överlämnats i förväg samt friare frågor för att följa upp och förtydliga tidigare svar.

Löner, ersättningar och inkomstkrav i de olika länderna har räknats om till svenska kronor för att underlätta jämförelsen.⁶

1.4 Definitioner och begrepp

Integration av utrikes födda är ett brett och omdebatterat begrepp och det finns ingen glasklar definition av vad integration är. En allmänt accepterad syn bland migrationsforskare med grund i sociologi och nationalekonomi är att integration är en ömsesidig och flerdimensionell process som kräver insatser både från den nyanlände och från befolkningen i mottagarlandet och som startar när någon anländer till mottagarlandet. Hur framgångsrik integrationen blir beror både på vilka ansträngningar som migranterna gör och på vilket bemötande de får från mottagarlandet. Särskilt viktigt är om migranterna har samma möjligheter till utbildning och arbete som den inhemska befolkningen eller om de möter diskriminering.⁷

⁶ De valutakurser som använts var de som gällde den 27 september 2017. Då motsvarade en dansk krona 1,29 svenska kronor (SEK), en norsk krona 1,03 SEK och en euro 9,57 SEK.

⁷ Bakker (2016) innehåller en genomgång av teoretiska litteraturen om integration.

Socio-ekonomisk integration är utrikes föddas plats i den sociala och ekonomiska strukturen i samhället. Det handlar framför allt om deras etablering på arbetsmarknaden och möjlighet till egen försörjning. I begreppet ingår även de utrikes föddas utbildning, språkkunskaper, hälsa och boende.

Socio-kulturell integration är sociala kontakter mellan inrikes och utrikes födda, t.ex. genom grannskap, vänskap och familjebildning. I detta begrepp ingår även i vilken utsträckning utrikes födda identifierar sig med mottagarlandet och tar till sig dess kultur och värderingar. Här ingår även vilket bemötande som mottagarlandets befolkning ger utrikes födda.

I denna rapport avgränsas begreppet integration till socio-ekonomisk integration och mer specifikt flyktingars, skyddsbehövande och deras anhörigas etablering på arbetsmarknaden och möjlighet till egen försörjning i mottagarlandet. I rapporten används begreppen integration och etablering med samma innebörd.

Det som normalt kallas flyktinginvandring består av olika grupper: flyktingar, skyddsbehövande samt deras anhöriga.⁸

Flyktingar är de som kan beviljas asyl enligt FN:s flyktingkonvention. Det är personer som har välgrundade skäl att vara rädda för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös och politisk uppfattning, kön, sexuell läggning eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp och som inte kan få skydd i sitt hemland. Bland flyktingar ingår även kvotflyktingar som valts ut av FN:s flyktingorgan (UNHCR). Dessa har oftast humanitära skyddsskäl och inte individuella flyktingskäl.⁹

Skyddsbehövande är enligt EU:s definition personer som löper stor risk att skadas till följd av en väpnad konflikt samt riskerar att utsättas för dödsstraff eller tortyr. I Sverige kan även personer som behöver skydd från en väpnad konflikt, riskerar att utsättas för allvarliga övergrepp eller flyr undan en miljökatastrof få uppehållstillstånd som skyddsbehövande. De skyddsbehövande är normalt fler än flyktingarna.

Anhöriginvandrare är personer som får uppehållstillstånd för att de förenas med en anhörig i mottagarlandet. Anhöriginvandrare

⁸ www.migrationsverket.se

⁹ Sverige tar emot 3 400 kvotflyktingar 2017.

kan vara *flyktinganhöriga* – anhöriga till flyktingar och skyddsbehövande – och *övriga anhöriga* till svenska medborgare eller arbetskraftsinvandrare.

I denna rapport används begreppen flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga när detta har betydelse för de olika regelverken för bl.a. uppehållstillstånd, familjeåterförening och etableringsprogram. Annars används flyktingar som ett samlingsnamn för de tre grupperna.

1.5 Faktorer som beskrivs i rapporten

Denna rapport beskriver och jämför viktiga faktorer och regelverk i mottagarlandet som har betydelse för flyktingars, skyddsbehövande och deras anhörigas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Dessa redogörs för nedan.

Inblandade aktörer

Integration är en ömsesidig process som kräver insatser från såväl nyanlända som från mottagarlandet. Huvudansvaret vilar på de offentliga aktörerna i staten och kommunerna men ett engagemang från arbetsgivare och fackliga organisationer och från civilsamhället krävs också för att insatserna ska få effekt. Ett engagemang från arbetsmarknadens parter är viktigt för att bl.a. anordna praktikplatser och utbildningsanställningar för nyanlända. Civilsamhället kan hjälpa till med socialt stöd under etableringen och skapa kontaktytor mellan nyanlända och befolkningen i de samhällen de är bosatta i. I samtliga länder i studien deltar alla aktörer i integrationsarbetet, men i olika utsträckning.

Regler för uppehållstillstånd

Flyktingar stannar oftast längre i mottagarlandet än arbetskraftsinvandrare.¹⁰ Villkoren för flyktingars uppehållstillstånd och återförening med sina familjer eller deras möjlighet att bilda en ny

¹⁰ 95 procent av de flyktingar som anlant till Sverige är kvar efter tio år.

familj med en partner från sitt hemland påverkar sannolikt integrationsprocessen på flera sätt.

Permanent uppehållstillstånd minskar osäkerheten om framtiden. Detta reducerar psykisk oro och bör öka flyktingars motivation för att göra de ansträngningar som krävs för att etablera sig i det nya hemlandet. Inte i något land i denna studie – möjligen med undantag för Tyskland – talas ett språk som är användbart utanför landet. Viljan att lägga tid på att lära sig ett litet språk eller delta i en utbildning som bara är användbar i mottagarlandet beror på hur säker personen är på att få stanna där.¹¹

Samtidigt kan tillfälliga uppehållstillstånd som kan bli permanenta om personen lär sig språket och kan försörja sig själv öka motivationen för att snabba på etableringen på arbetsmarknaden. De krav som ställs bör dock vara möjliga att uppfylla inom en rimlig tid för att fungera som morötter. En av de få jämförande empiriska studier som gjorts på flyktingar och skyddsbehövande med tillfälliga och permanenta uppehållstillstånd visade att de som fick permanenta uppehållstillstånd hade större sannolikhet att ha ett arbete och mindre sannolikhet att ta emot försörjningsstöd.¹²

Alla länder i denna studie ger tillfälliga uppehållstillstånd till flyktingar och skyddsbehövande, men längden på de tillfälliga uppehållstillstånden och de krav som ställs för att dessa ska bli permanenta skiljer sig åt.

Bosättning och fördelning över landet

Det finns ett starkt forskningsstöd för att boendeorten har betydelse för nyanländas integration på arbetsmarknaden. Nyanlända hittar snabbare arbete där arbetsmarknaden är god.¹³ När flyktingar fritt kan välja boendeort flyttar de oftare till storstadsområden med en bättre arbetsmarknad. Där hamnar de dock ofta i etniskt segregerade bostadsområden där risken för trångboddhet och social utsatthet är stor.

¹¹ Se bl.a. Dustmann et al. (2016).

¹² Bakker (2016) Studien byggde på flyktingar och skyddsbehövande som anlände till Nederländerna 1995–1999 där flyktingar fick permanenta uppehållstillstånd och skyddsbehövande tillfälliga.

¹³ Se bl.a. Åslund & Rooth (2007), Bevelander & Lundh (2007), Andersson Joona m.fl. (2017) och Reglab (2017).

En studie av Boverket av boendesituationen i Sverige för såväl asylsökande som nyanlända med uppehållstillstånd som ordnat eget boende visar att dessa oftare bor trångt och i osäkra, tillfälliga boenden. Det skapar stress och försvårar den sociala integrationen, bl.a. kan barnens skolgång bli lidande. Samtidigt visar samma studie att de flyktingar som bosätter sig på egen hand efter uppehållstillstånd klarar sig bättre på arbetsmarknaden än de som blivit anvisade till en kommun.¹⁴ Alla länder i denna studie försöker fördela nyanlända flyktingar över landet, med mer eller mindre tvingande regler.

Sociala ersättningar

En central fråga för en välfärdsstat är avvägningen mellan målen att ge ekonomisk trygghet för alla och behålla incitamenten för arbete. Flyktingar anländer oftast utan egna medel och behöver tillfälligt ekonomiskt stöd medan de etablerar sig i mottagarlandet. Låga ersättningar ger incitament för arbete men kan orsaka sociala problem bland de som inte får ett arbete, inte minst ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer. I Sverige är barnfattigdom åtta gånger vanligare i familjer med utrikes födda föräldrar.¹⁵ Låga ersättningar kan också innebära att nyanlända med viss utbildning eller kompetens inte har råd att lägga tid på en insats som skulle göra dem redo för ett mer kvalificerat yrke. Det ekonomiska stöd som nyanlända får skiljer sig kraftigt åt mellan länderna i studien.

Tidiga insatser för asylsökande

Erfarenheter från mottagandet av flyktingar i många länder har visat att tidiga insatser kraftigt ökar sannolikheten för en framgångsrik integration.¹⁶ Asylsökande har normalt fått vänta på integrationsinsatser – som språkutbildning – till dess att de fått uppehållstillstånd. Det bästa sättet att se till att insatserna kan börja tidigt är att hålla väntetiderna på beslut om uppehållstillstånd så

¹⁴ Boverket (2015).

¹⁵ Försäkringskassan (2017) 40 procent av alla familjer med utrikes födda föräldrar levde år 2016 på låg ekonomisk standard.

¹⁶ OECD (2016).

korta som möjligt med hänsyn till rättssäkerheten. När handläggningstiderna har förlängts kraftigt, som blivit fallet efter flyktingvågen 2015–2016, finns det dock goda argument för att ge asylsökande tillgång till insatser som kan snabba på integrationen för dem som kommer att få uppehållstillstånd. Asylsökandes möjligheter att börja integrationsinsatser skiljer sig kraftigt åt mellan länderna.

Insatser efter uppehållstillstånd

Flyktingar och anhöriginvandrare behöver språkutbildning och information om samhället i det land de har flyttat till. De allra flesta behöver också hjälp att söka arbete, få sina kunskaper och färdigheter bedömda och även få någon form av kompletterande utbildning för att kunna ta sig in på arbetsmarknaden. Alla länder i studien har någon form av integrations- eller etableringsprogram för nyanlända. Omfattningen av programmen och vilka som har rätt att delta skiljer sig dock mellan länderna. Alla länder bedriver också andra insatser parallellt med programmen eller efter dem.

2 Sverige

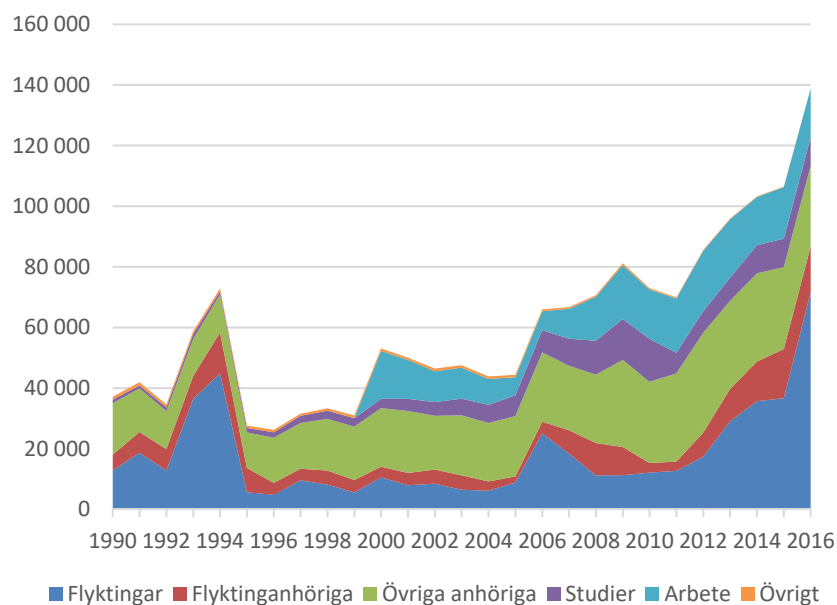
2.1 Invandring och utrikes födda på arbetsmarknaden

2.1.1 Invandring och integrationspolitik över tid

Sveriges historia som invandringsland började på allvar i samband med andra världskriget. Under kriget kom stora flyktinggrupper från vårt närområde. Årtiondena efter kriget präglades av en omfattande arbetskraftsinvandring, främst från de nordiska länderna men även från Tyskland och Sydeuropa. Då en ekonomisk kris drabbade Sverige 1972 stoppades i princip all arbetskraftsinvandring från länder utanför Norden.

Perioden från mitten av 1970-talet fram till mitten av 1990-talet präglades av invandring av flyktingar och anhöriga, först från Latinamerika och senare även från Östafrika och Mellanöstern. Invandringen låg på cirka 10 000 personer om året med en tillfällig topp i samband med kriget på Balkan i början av 1990-talet. Efter Balkankriget minskade flyktinginvandringen bl.a. på grund av att de långa konflikterna i Libanon, Eritrea och Iran-Irak upphörde. 1997 stramades de svenska reglerna för anhöriginvandring åt genom att flyktinganhöriga begränsades till den närmaste kretsen av makar och minderåriga barn.

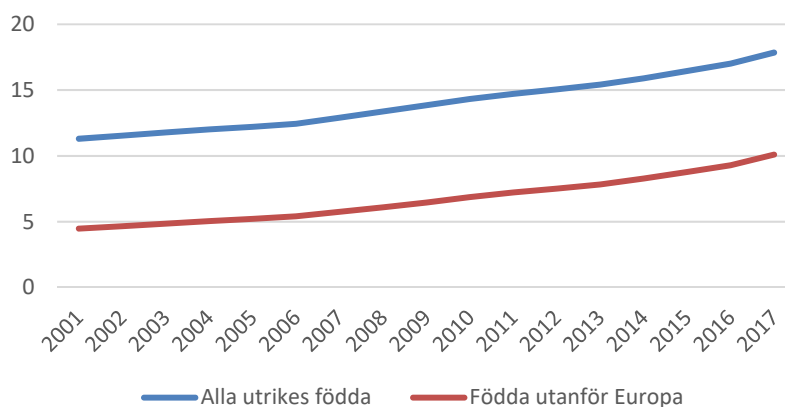
Figur 2.1 Årlig invandring till Sverige från länder utanför EU/EES 1990–2016 fördelad på invandringsorsak



Källa: Migrationsverket.

Från mitten av 2000-talet ökade oroligheterna igen i Mellanöstern med bl.a. inbördeskrig i Irak och senare Syrien. Flyktinginvandringen ökade kraftigt och kulminerade med det stora antalet asylsökande under 2015. Detta ledde till kraftiga åtstramningar av de svenska migrationsreglerna vintern 2015/2016 med bl.a. införandet av tillfälliga uppehållstillstånd för skyddsbehövande, kraftigt minskade möjligheter för familjeåterförening och försörjningskrav för all anhöriginvandring.

Figur 2.2 Utrikes födda som andel av befolkningen i Sverige 1 jan 2001 – 1 jan 2017. Procent.



Källa: SCB.

Sedan 2000 har andelen utrikes födda ökat till närmare 18 procent av befolkningen. Ökningen beror till största delen på invandring från länder utanför Europa, framför allt Syrien och Irak. Syrier är även den i särklass största gruppen bland nyanlända de senaste åren.

Tabell 2.1 Antal invånare från de tio största ursprungsländerna utanför EU/EES för utrikes födda i Sverige. Totalt 1 jan 2017 och nyanlända under 2016.

Land	Totalt	Land	Nyanlända 2016
Syrien	149 418	Syrien	48 973
Irak	135 129	Eritrea	7 580
Iran	70 637	Statslös (Palestinier)	7 560
Somalia	63 853	Indien	4 161
Turkiet	47 060	Afghanistan	4 081
Thailand	39 877	Somalia	3 811
Eritrea	35 142	Irak	3 399
Afghanistan	34 754	Kina	2 180
Kina	29 640	Iran	1 702
Chile	27 999	Thailand	1 359

Källa: SCB.

Utbildning i svenska för invandrare (sfi) infördes 1965 i regi av studieförbunden, men ansvaret togs senare över av Arbetsförmedlingen. 1972 fick alla invandrare rätt till 240 timmars under-

visning på betald arbetstid. 1985 överfördes ansvaret för sfi till kommunerna och antalet timmar tredubblades. Samtidigt fick kommunerna ansvar för att bosätta och etablera flyktingar och flyktinganhöriga på arbetsmarknaden. Med tiden utvidgades kommunernas ansvar för introduktionen av flyktingar på arbetsmarknaden. 1993 fick kommunerna möjlighet att ersätta socialbidraget till nyanlända med en introduktionsersättning för deltagare i särskilda introduktionsprogram. Många kommuner utformade dock introduktionsersättningen på ett likartat sätt som det behovsprövade försörjningsstödet.¹⁷

1997 lade regeringen den stora integrationspolitiska propositionen där invandringspolitiken efterträdades av en politik som betonade att invandrares integration var en ömsesidig process där även det mottagande samhället har ett ansvar. Kommunerna fick ansvaret för introduktionen av nyanlända flyktingar och deras anhöriga.¹⁸ De fick särskild ersättning från staten för att erbjuda nyanlända program som innehöll språkundervisning och arbetsförberedande insatser. Kommunerna införde på egen hand orientering om det svenska samhället. Skillnader i kvalitet och utformning av introduktionen mellan kommuner och en vilja att stärka arbetslinjen bland nyanlända ledde dels till att ansvaret för introduktionen flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen i december 2010, dels till att ett enhetligt statligt etableringsprogram på två år infördes. Deltagarna i etableringsprogrammet fick en fast ersättning istället för det behovsprövade försörjningsstödet. Syftet var att stärka de ekonomiska incitamenten till arbete. Kommunerna behöll ansvaret för sfi och fick ett uttalat ansvar att även erbjuda samhällsorientering till nyanlända.¹⁹

2.1.2 Utrikes födda på arbetsmarknaden

Tabell 2.2 visar sysselsättning och arbetslöshet bland inrikes och utrikes födda i Sverige och i EU. I gruppen utrikes födda ingår här inte bara flyktingar och deras anhöriga, utan även arbetskrafts-

¹⁷ Byström m.fl. (2017), Brochmann & Hagelund (2012) och SOU 2008:58.

¹⁸ Prop. 1997/98:16.

¹⁹ Andersson Joona m.fl. (2017).

invandrare som har betydligt högre sysselsättning än övriga invandrargrupper.

Tabell 2.2 Inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden (15–64 år) i Sverige och EU 2016. Procent.

Sverige	Män		Kvinnor	
	<i>Inrikes födda</i>	<i>Utrikes födda</i>	<i>Inrikes födda</i>	<i>Utrikes födda</i>
Sysselsättning	79,8	68,7	78,8	61,4
Arbetslöshet	5,3	16,7	4,5	15,0
Långtidsarbetslöshet	0,8	4,5	0,6	3,6
Andel tillfälligt anställda	13,2	31,7	16,8	33,8
EU-28	Män		Kvinnor	
	<i>Inrikes födda</i>	<i>Utrikes födda</i>	<i>Inrikes födda</i>	<i>Utrikes födda</i>
Sysselsättning	71,8	70,8	62,2	55,9
Arbetslöshet	8,0	11,9	8,2	13,4
Långtidsarbetslöshet	3,8	5,5	3,8	6,2
Andel tillfälligt anställda	13,2	20,0	14,3	19,4

Källa: Eurostat, indicators of immigrant integration.

Utrikes födda har en svagare ställning på arbetsmarknaden än inrikes födda i hela EU. Sysselsättningen är lägre, arbetslösheten högre och en större andel av de utrikes födda som arbetar har tillfälliga anställningar. Skillnaden i sysselsättning och arbetslöshet mellan inrikes och utrikes födda är dock betydligt högre i Sverige än i hela EU, särskilt bland kvinnorna. Viktiga förklaringar till detta är att sysselsättningen bland inrikes födda kvinnor och äldre är mycket hög i Sverige och att en större andel av de utrikes födda i Sverige invandrade som flyktingar eller flyktinganhöriga.²⁰

Orsaken till invandring är en mycket viktig förklaring till skillnader i sysselsättning. I hela EU har flyktingar och deras anhöriga en betydligt svagare ställning på arbetsmarknaden än övriga utrikes födda och skillnaden består även om man tar hänsyn till skillnader i kön, ålder och utbildning mellan grupperna.²¹

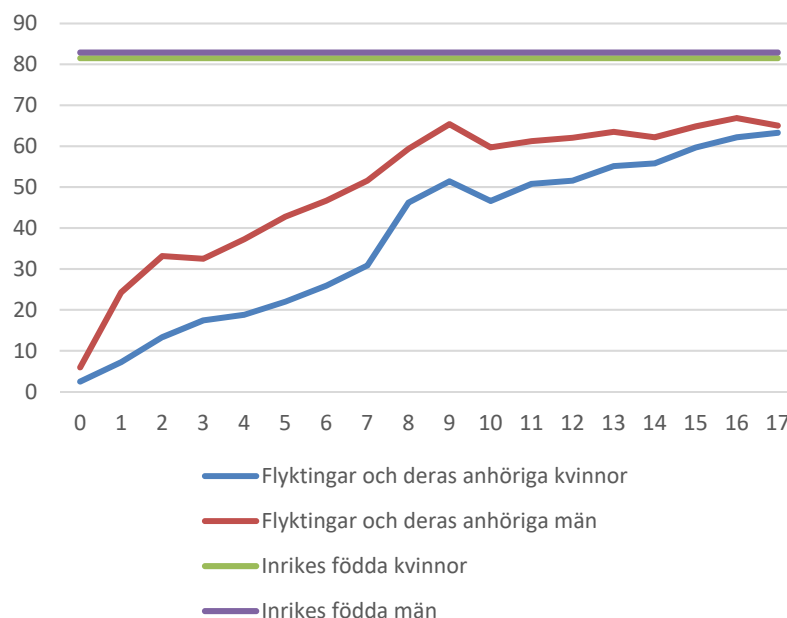
Sysselsättningen är framförallt låg bland flyktingar och deras anhöriga under den första tiden i Sverige. Efter tre år i Sverige har bara drygt 30 procent av de manliga flyktingarna och knappt

²⁰ Arbetsförmedlingen (2016b).

²¹ EU-kommissionen och OECD (2016).

20 procent av de kvinnliga flyktingarna ett arbete. Sysselsättningen stiger med tiden men når aldrig upp till samma nivå som bland de inrikes födda. Efter cirka 15 år är sysselsättningen bland kvinnliga flyktingar lika hög som bland manliga.

Figur 2.3 Flyktingars och deras anhörigas (20-64 år) förvärvsfrekvens efter vistelsetid (år) i Sverige 2014. Kvinnor och män, procent.



Källa: SCB (2016).

Anm.: Underlaget är data om flyktingar och deras anhöriga som bosatts i kommuner mellan 1997 och 2014.

Flyktingars etablering på arbetsmarknaden i EU som helhet följer ungefär samma mönster som i Sverige. Sysselsättningen de första åren bland flyktingar i EU är något högre än i Sverige men efter 10-15 år i landet är sysselsättningen bland flyktingar ungefär lika hög i Sverige som i EU som helhet.²²

En jämförande studie av hur invandrare från *samma* fyra ursprungsländer – Irak, Iran, Turkiet och Bosnien – etablerar sig på arbetsmarknaden i Sverige, Norge och Danmark bekräftar denna bild. Skillnaden i sysselsättning mellan dessa invandrare och de

²² EU-kommissionen och OECD (2016).

inrikes födda är större i Sverige än i Danmark och Norge de första åren. Därefter ökar sysselsättningen snabbare i Sverige. Efter 10-15 år i landet är skillnaden i sysselsättning mellan dessa invandrargrupper och de inrikes födda mindre i Sverige än i Danmark och Norge.²³

Personer med kort utbildning har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än de som har minst gymnasieutbildning. Detta gäller även flyktingar.²⁴ Av de flyktingar som anlänt till Sverige efter 2010 har drygt hälften högst förgymnasial utbildning.²⁵

2.2 Mottagande och integrationspolitik idag

2.2.1 De ansvariga aktörerna

Det svenska mottagandet av flyktingar och anhöriga och insatserna för att hjälpa dem att etablera sig på arbetsmarknaden involverar flera aktörer inom både staten och kommunerna. Även arbetsmarknadens parter och civilsamhället bidrar.

Staten har det huvudsakliga ansvaret för mottagning och integration av flyktingar och anhöriga under den första tiden i landet. Migrationsverket tar emot asylsökande och ordnar anläggningsboenden åt dem som behöver hjälp med bosättning. Regeringen bestämmer hur många flyktingar varje län ska ta emot och länsstyrelserna fördelar antalet flyktingar på varje kommun. Migrationsverket anvisar enskilda flyktingar till en specifik kommun.²⁶ Den statliga Arbetsförmedlingen ansvarar för de insatser som krävs för att etablera flyktingar och flyktinganhöriga på arbetsmarknaden – det tvååriga etableringsuppdraget. Arbetsförmedlingen gör även insatser efter etableringsuppdraget om behov finns.

Kommunerna är skyldiga att efter uppehållstillstånd ta emot och ordna boende åt de flyktingar som behöver hjälp med detta.

²³ Danmarks Statistik (2016a).

²⁴ SCB (2016).

²⁵ Arbetsförmedlingen (2017a). Avser alla flyktingar och flyktinganhöriga som deltagit i etableringsprogrammet 2010–2016.

²⁶ <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallsstillstand/Bosattning-i-en-kommun.html>. Mer om bosättningsregler finns i avsnitt 3.3.4.

Kommunerna ansvarar för svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och vuxenutbildning och kan även erbjuda arbetsmarknadsinsatser.²⁷

Arbetsmarknadens parter gör också insatser tillsammans med staten. Det gäller främst de s.k. snabbspåren som ska ge snabbare vägar in på arbetsmarknaden för nyanlända med utbildning eller erfarenhet inom ett bristyrke och s.k. yrkesintroduktionsanställningar för bl.a. nyanlända.²⁸

Civilsamhällets organisationer gör insatser för att bland annat främja hälsa och social aktivitet bland deltagare i etableringsprogrammet. De kan också hjälpa kommunerna med bl.a. flyktingguider och familjekontakter för nyanlända. Staten uppmuntrar detta genom särskilda bidrag som har ökat betydligt de senaste åren.²⁹

Organisationerna hjälper också till med tidiga insatser för asylsökande, bl.a. undervisning i svenska och samhällsinformation. Från och med 2017 delar staten via länsstyrelserna ut särskilda bidrag för denna verksamhet. De främsta mottagarna har hittills varit studieförbund och folkhögskolor, trossamfund och Röda korset.³⁰ Studieförbund och folkhögskolor har sedan tidigare fått statsbidrag för att ordna kortare undervisning i svenska på asylboenden.³¹

Det svenska civilsamhället har en relativt begränsad roll i integrationspolitiken och ska främst komplettera staten och kommunernas insatser.³² Som vi kommer att se längre fram, har frivilligorganisationerna i Tyskland och Nederländerna traditionellt haft en större roll inom välfärdspolitiken vilket också avspeglar sig inom integrationspolitiken.³³

²⁷ Arbetsförmedlingen (2016a).

²⁸ Snabbspåren beskrivs noggrannare sist i detta kapitel.

²⁹ Dessa statsbidrag fördelas av Länsstyrelserna och uppgår till 51 miljoner kronor 2017.

³⁰ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2017). Statsbidragen fördelas av länsstyrelserna och uppgår till 135 miljoner kronor 2017.

³¹ <http://www.folkbildningsradet.se/Folkbildning/Folkbildningspolitik/nyanlandas-etablering/>

³² Riksrevisionen (2014a).

³³ Se kapitel 5 och 6.

2.2.2 Regler för uppehållstillstånd

Mellan 1984 och 2016 fick flyktingar och skyddsbehövande i regel permanent uppehållstillstånd och kunde återförenas med sina anhöriga utan försörjningskrav.³⁴ Sedan 2016 är tillfälliga uppehållstillstånd vanligast.³⁵ Skyddsbehövande får uppehållstillstånd i 13 månader första gången och sedan i ytterligare två år om de fortfarande har skyddsbehov. Flyktingar får uppehållstillstånd tre år i taget.³⁶ Den som kan försörja sig själv genom ett ordinarie arbete kan få ett permanent uppehållstillstånd. 2017 krävs en arbetsinkomst på 12 000 kr i månaden brutto för få permanent uppehållstillstånd. Det är möjligt att uppnå med 25 timmars arbete i veckan till den lägsta avtalade lönen på arbetsmarknaden.³⁷

Flyktingar har möjlighet att återförenas med sina familjer i Sverige. Möjligheterna till detta för dem som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande är dock mycket små. Flyktingar som vill återförenas med sina anhöriga i Sverige måste kunna försörja både sig själva och sina anhöriga samt ha en bostad av godkänd storlek och standard. Undantag gäller för dem som ansökt om återförening inom tre månader efter beviljat uppehållstillstånd. Ansökan ska göras från svensk representation i utlandet av den familjemedlem som önskar återförenas med sin anhöriga i Sverige. 2017 behövs en arbetsinkomst på 28 000 kr i månaden brutto för att uppfylla försörjningskravet för att ta emot en make/maka samt två barn.³⁸ Detta är ett betydligt svårare krav att uppfylla med tanke på att genomsnittslönen för heltidsarbete på arbetsmarknaden var 32 000 kr i månaden 2015.³⁹

³⁴ Under inbördeskriget i Jugoslavien fick vissa asylsökande tillfälliga uppehållstillstånd.

³⁵ Den striktare lagen för flyktingmottagande är tillfällig och gäller till den 19 juli 2019.

³⁶ Kvotflyktingar får fortfarande permanenta uppehållstillstånd.

³⁷ 17 100 kr i månaden 2016. Ingångslönen för en icke-yrkesutbildad inom Hotell- och Restaurang 2016. Källa: Medlingsinstitutet (2017).

³⁸ En person anses kunna försörja sig själv om han/hon har 4 700 kr kvar i månaden efter skatt och bostadskostnad och kunna försörja en familj med två vuxna och två barn om han/hon har 12 800 kr kvar i månaden efter skatt. Med en bostadskostnad på 5 000 kr i månaden för ensamstående och 8 900 kr i månaden för en tvåbarnsfamilj krävs en inkomst på 12 000 kr i månaden före skatt för en ensamstående vuxen och en inkomst på 28 000 kr i månaden före skatt för en vuxen som ska försörja en tvåbarnsfamilj.

³⁹ Medlingsinstitutets årsrapport (2017).

2.2.3 Bosättning och fördelning över landet

I Sverige erbjuds *asylsökande* ett boende i något av Migrationsverkets anläggningsboenden. Asylsökande kan även ordna eget boende (EBO) i den kommun de önskar. Asylsökande i eget boende får dock stå för bostadskostnaden själva och har inte rätt till hjälp med bosättningen efter att de fått uppehållstillstånd. I oktober 2017 hade knappt hälften av de vuxna asylsökande eget boende (EBO).⁴⁰

Flyktingar som bor i något av Migrationsverkets anläggningsboenden ska sedan 2016 anvisas till alla kommuner enligt en fördelningsnyckel som tar hänsyn till kommunens storlek och arbetsmarknad samt hur många nyanlända kommunen tagit emot och hur många asylsökande som vistas där. Hälften av de nyanlända bosätter sig dock, som tidigare nämndes, på egen hand. Det finns heller inga regler som hindrar flyktingar att flytta från den kommun de blivit placerade i om de bedömer att de har bättre möjligheter någon annanstans.

Bristen på lediga bostäder försenar etableringen av nyanlända. Ett stort antal personer som fått uppehållstillstånd tvingas istället stanna på Migrationsverkets anläggningsboenden i väntan på en bostad. I oktober 2017 bodde drygt 8 000 flyktingar med uppehållstillstånd fortfarande kvar på Migrationsverkets anläggningsboenden.⁴¹ De långa väntetiderna för att få en anvisad bostad är också ett skäl till att många flyktingar väljer att ordna en egen bostad även om det innebär att bo som inneboende eller med osäkra villkor.⁴²

⁴⁰ <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Aktuell-statistik.html>

⁴¹ <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Om-webbplatsen/Oppna-data.html>

⁴² Arbetsförmedlingen (2017d).

2.2.4 Sociala ersättningar

Asylsökande

Asylsökande får gratis boende i asylboenden och en ersättning för inköp av mat och kläder.⁴³ De som ordnar eget boende får behålla ersättningen för mat, kläder m.m. men får stå för boendekostnaden själva. Asylsökande har under vissa förhållanden rätt att arbeta men då reduceras ersättningen med inkomsten.

Flyktingar med uppehållstillstånd

Nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga som deltar i etableringsprogrammet har rätt till en fast etableringsersättning, samt barn-tillägg och ersättning för en del av bostadskostnaden.⁴⁴ En ensamstående som deltar i programmet på heltid får en skattefri ersättning på 6 800 kronor i månaden.⁴⁵ Det är tillåtet att arbeta extra bredvid programmet utan att ersättningen reduceras. Etableringsersättningen till en ensamstående flykting utan barn motsvarar 49 procent av den lägsta avtalade lönen på den svenska arbetsmarknaden.⁴⁶

Nyanlända som slutfört etableringsprogrammet men ännu inte börjat arbeta eller utbilda sig har rätt till försörjningsstöd från sin kommun på samma villkor som övriga invånare. Riksnormen för försörjningsstöd 2017 för en ensamstående är 4 000 kronor i månaden skattefritt plus ersättning för bostadskostnader.⁴⁷ Försörjningsstödet reduceras fullt ut vid extra inkomster vilket kraftigt minskar incitamenten för arbete. Den som har varit

⁴³ En ensamstående asylsökande har rätt till 2 100 kr per månad och en familj med två vuxna och två barn 6 200 kronor i månaden. Det går att få engångsbidrag för särskilda behov, t.ex. vinterkläder.

⁴⁴ Barn tillägget är 800 kronor i månaden per barn under 11 år och 1 500 kronor i månaden per barn mellan 11 och 20 år. <https://www.forsakringskassan.se/privatpers/ersattningar>
Bostadsersättningen är hela boendekostnaden mellan 1 800 kr och 5 700 kr i månaden. <https://www.forsakringskassan.se/myndigheter/arbetsformedlingen/forsakring/etableringse/ersattning>

⁴⁵ En familj med två vuxna och två barn där båda vuxna deltar i programmet får en ersättning på 15 200 kronor i månaden.

⁴⁶ Ingångslönen för en ej yrkesutbildad inom Hotell- och Restaurang som var 17 100 kr i månaden före skatt 2016. Källa: Medlingsinstitutet (2017).

⁴⁷ Riksnormen är 11 000 kronor i månaden plus bostadsersättning för en familj med två vuxna och två barn.

långvarigt beroende av försörjningsstöd kan under en tid få behålla en del av en extra arbetsinkomst.⁴⁸

2.2.5 Insatser för asylsökande

I Sverige var den genomsnittliga handläggningstiden för en asylansökan elva månader under 2016 beroende på det historiskt stora antalet asylsökande under 2015.⁴⁹

Asylsökande som kan styrka sin identitet har sedan 2010 rätt att få ett tillfälligt arbetstillstånd under väntetiden. Relativt få lyckas dock hitta ett arbete. 2014 arbetade 2 procent av asylsökande som hade ett arbetstillstånd.⁵⁰ Ett motiv för att arbeta under väntetiden är att asylsökande som arbetar i Sverige och får avslag på sin asylansökan kan ”byta spår” och få uppehållstillstånd som arbeidskraftsinvandrare. Det förstärker incitamenten till arbete men ökar också risken för en sammanblandning av flyktinginvandring och arbetsmarknadsinvandring. Kraven för att ”byta spår” är dock höga, bl.a. måste de ha arbetat i minst fyra månader och ha erbjudits ett arbete i minst ett år framöver med villkor enligt kollektivavtal. Spårbyterna är därför få. Under de första nio månaderna 2017 hade totalt 415 personer som fått avslag på sin asylansökan beviljats uppehållstillstånd som arbeidskraftsinvandrare.⁵¹

Asylsökande och personer som fått uppehållstillstånd men som bor kvar på asylboenden kan få en kortare språkundervisning och viss samhällsinformation av studieförbund eller folkhögskolor.⁵² Från och med 2017 har organisationer inom civilsamhället fått kraftigt utökade statsbidrag via länsstyrelserna för att genomföra fler tidiga insatser för asylsökande på såväl asylboenden som i eget boende. En första uppföljning har visat att den största delen av

⁴⁸ Personer som haft försörjningsstöd i sex månader får behålla 25 procent av arbetsinkomsten under högst två år. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/jobbstimulans-inom-det-ekonomiska-bistandet_H001SoU22

⁴⁹ Migrationsverket (2017). Under 2014 och 2015 var handläggningstiden för förstagångsansökningar fem respektive åtta månader. I september 2017 var handläggningstiden för både förstagångs- och förlängningsansökningar 14 månader.

⁵⁰ Statistik från Migrationsverket bearbetad för tidningen Arbetet.

<http://arbetet.se/2015/06/05/mycket-fa-asylsokande-har-jobb-trots-tillstand/>

⁵¹ Calleman (2015) samt <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>.

⁵² <http://www.folkbildningsradet.se/Folkbildning/Folkbildningspolitik/nyanlandas-etablering/>

statsbidragen har gått till språkutbildning och samhällsorientering. Studieförbund bedrev under våren 2017 undervisning i svenska och samhällsinformation för asylsökande i 237 svenska kommuner. Antalet undervisningstimmar per asylsökande var dock begränsat. Länsstyrelserna kan även förmedla statsbidrag till insatser som ska främja hälsa och kunskap om den svenska arbetsmarknaden bland asylsökande. Hittills har dock få insatser startats.⁵³

Asylsökande kunde fram till årsskiftet 2016/2017 få hjälp med praktikplatser från Migrationsverket men verksamheten utvecklades under 2017 eftersom platserna ansågs behövas bättre av flyktingar och flyktinganhöriga med uppehållstillstånd.⁵⁴

Arbetsförmedlingen har under 2017 infört ett digitalt verktyg, Jobskills, där asylsökande kan registrera sin CV på engelska eller ett par vanliga språk för asylsökande. CV:n kan översättas till svenska och är sökbar för arbetsgivare och organisationer som anordnar insatser för särskilda grupper. Den kan också vara till grund för vägledning från Arbetsförmedlingen.⁵⁵

2.2.6 Etableringsprogrammet

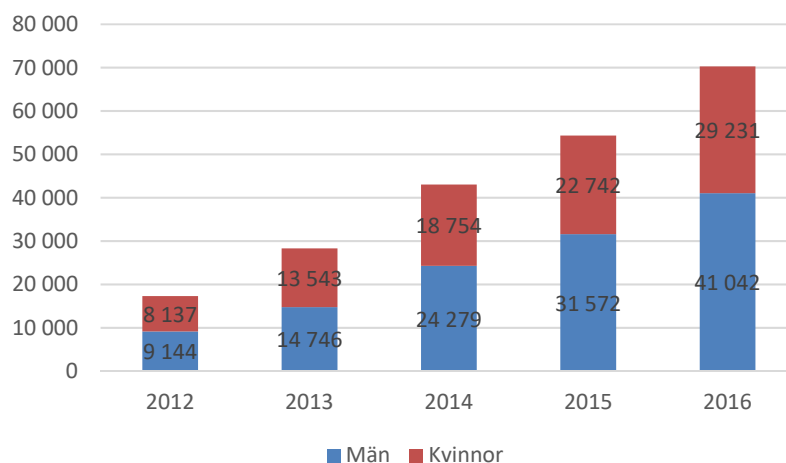
Alla flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga mellan 20 och 64 år har rätt till ett etableringsprogram. Deltagarna får en individuell etableringsplan med utbildning i svenska (sfi), samhällsorientering samt insatser som påskyndar etableringen i arbetslivet. Programmet varar i två år på heltid. Deltagande påverkar inte chansen till permanent uppehållstillstånd. Alla invandrare som saknar kunskaper i svenska har rätt till sfi. Alla anhöriginvandrare från länder utanför EU/EES har även rätt till samhällsorientering.

⁵³ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2017).

⁵⁴ <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Pressrum/Pressmeddelanden/Pressmeddelandeartiklar/Riket/2016-12-01-Arbetsformedlingen-overtar-praktikplatser-fran-Migrationsverket.html>

⁵⁵ I september 2017 fanns cirka 10 000 registrerade CV:n i Jobskills.

Figur 2.4 Inskrivna deltagare i det svenska etableringsprogrammet den 31 dec 2012–2016



Källa: Arbetsförmedlingen.

Anm: Programmet är två år och deltagarna kommer från minst två årskullar flyktingar och deras anhöriga.

Staten övertog samordningsansvaret från kommunerna i december 2010 och det statliga programmet fasades in under två år. Antalet deltagare har fortsatt att växa i takt med den ökande flykting- och anhöriginvandringen fram till 2015.

Arbetsförmedlingen har samordningsansvaret för programmet, sköter etableringsplanen och ansvarar primärt för arbetsmarknadsinsatserna. Kommunerna ansvarar för utbildningen i svenska (sfi), samhällsorientering och vuxenutbildningen. Sfi kan ske på tre olika nivåer beroende på deltagarnas utbildningsbakgrund och förutsättningar. I vissa kommuner anordnas särskild utbildning i yrkessvenska. Yrkessvenska upphandlas även av Arbetsförmedlingen som en arbetsförberedande insats. Samhällsorienteringen omfattar 60 timmar, ges på deltagarens modersmål, och ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället. Annan vuxenutbildning kan också ingå i etableringsprogrammet.

Tabell 2.3 Deltagare i etableringsprogrammet 2016, antal insatser och andel kvinnor i procent.

Aktivitet	Antal	Andel kvinnor
Svenska för invandrare (sfi)	57 360	41
Samhällsorientering	20 694	39
Övrig vuxenutbildning	9 735	40
Arbetsförberedande insatser – varav:	49 458	40
– Sociala och hälsofrämjande aktiviteter	24 883	44
– Arbetsförberedande aktiviteter och hjälp med arbets-sökande	34 908	36
Arbetsmarknadspolitiska program – varav:		
– Förberedande utbildning	39 986	39
– Arbetsmarknadsutbildning	4 594	29
– Arbetspraktik	8 598	31
Arbete - varav:	12 966	20
– Nystartsjobb	5 479	19
– Instegsjobb	6 664	18
Totalt antal deltagare	79 506	41

Källa: Arbetsförmedlingen (2017).

Anm: Deltagarna i etableringsprogrammet deltar vanligen i flera insatser samtidigt.

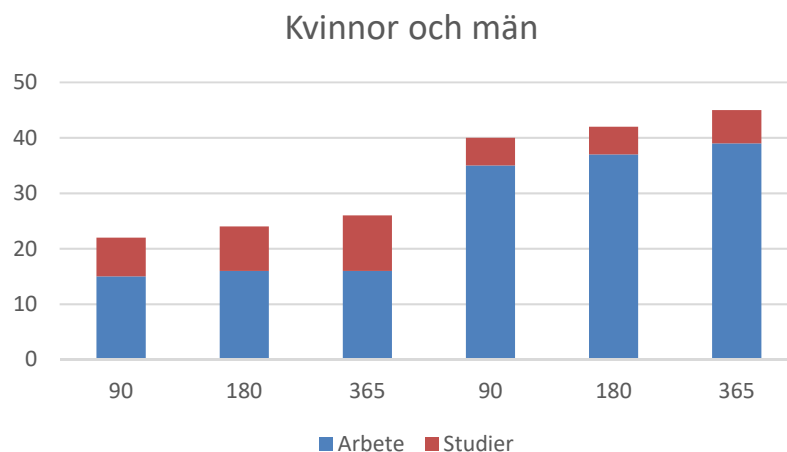
Arbetsförmedlingen erbjuder även sociala och hälsofrämjande aktiviteter som studiebesök och friskvård samt arbetsförberedande aktiviteter som vägledning, hjälp att söka arbete, hjälp att få sin utbildning bedömd och validering av tidigare yrkeskompetens.⁵⁶ Deltagarna i etableringsprogrammet kan även få insatser från Arbetsförmedlingens ordinarie arbetsmarknadspolitiska program med yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar, andra korta utbildningar, arbetspraktik och arbetsträning m.m. Deltagarna kan arbeta vid sidan av etableringsprogrammet men arbete kan också vara en del av programmet. Den stora majoriteten av de som arbetade inom etableringsprogrammet hade subventionerade arbeten, främst så kallade instegsjobb och nystartsjobb.

25 procent av kvinnorna och 45 procent av männen arbetade eller deltog i en reguljär utbildning ett år efter att de avslutat etableringsprogrammet. Skillnaden i utfall mellan kvinnor och män kan delvis bero på att män är överrepresenterade inom de insatser i

⁵⁶ Bara 107 personer fick dock sin yrkeskompetens validerad inom etableringsprogrammet år 2016.

etableringsprogrammet som ligger närmare arbetsmarknaden och snabbare leder till arbete, t.ex. arbetspraktik och nystartsjobb. Den statliga AKKA-utredningen analyserade 2012 de insatser som flyktingar och flyktinganhöriga fick under sina första år i Sverige och fann bl.a. att kvinnor påbörjade sfi och andra studier senare än män och att kvinnor i mindre utsträckning än män fick arbetsförberedande insatser.⁵⁷

Figur 2.5 Andel av deltagarna i arbete eller utbildning 90, 180 respektive 365 dagar efter slutfört etableringsprogram 2016. Procent.



Källa: Arbetsförmedlingen.

Anm: Inklusive subventionerade arbeten.

2.2.7 Andra insatser

Huvuddelen av deltagarna arbetar inte när etableringsprogrammet är slut. De som har slutfört programmet utan att hitta ett arbete, har rätt till insatser från Arbetsförmedlingen på samma villkor som andra arbetssökande.⁵⁸ Nedan redovisas de arbetsmarknadsåtgärder som är vanligast bland arbetslösa utrikes födda utanför etable-

⁵⁷ SOU 2012:69.

⁵⁸ I september 2017 utgjorde utrikes födda personer 55 procent av deltagarna i Arbetsförmedlingens program och subventionerade anställningar (exkl. anställningar för funktionshindrade). Källa: Arbetsförmedlingens månadsstatistik.

ringsprogrammet. Eftersom arbetsmarknadsinsatser ingår i etableringsprogrammen kan samma typer av insatser återkomma.

Subventionerade arbeten

Subventionerade arbeten är en vanlig åtgärd för nyanlända och andra långtidsarbetslösa. Utvärderingar visar att arbetsmarknadsnära insatser har störst chans att leda till arbete.⁵⁹

Instegsjobb är en subventionerad anställning enbart för nyanlända som kan pågå i två år. Arbetsgivare får en lönesubvention på 80 procent mot att den anställde får studera svenska under en del av arbetstiden. I september 2017 hade 1 161 personer instegsjobb utanför etableringsuppdraget.⁶⁰ Utvärderingar har visat att instegsjobb inte ökar chansen till ett ordinarie arbete men att de är en bro till nystartsjobb som sedan kan leda till ett ordinarie arbete.⁶¹

Nystartsjobb är en subventionerad anställning för både nyanlända och långtidsarbetslösa som kan pågå i två år. Arbetsgivaren får en lönesubvention på cirka 50 procent.⁶² I september 2017 hade 23 888 utrikes födda personer nystartsjobb utanför etableringsuppdraget.⁶³ De utgjorde 69 procent av alla nystartsjobbare. Utvärderingar har visat att nyanlända och andra utrikes födda som haft nystartsjobb har signifikant högre chans att få ett ordinarie arbete men att nystartsjobben samtidigt tränger undan ordinarie arbeten.⁶⁴

Det finns även olika typer av *anställningsstöd* till långtidsarbetslösa. Anställningarna varar oftast i ett till två år och lönesubventionen varierar. I september 2017 hade 6 665 utrikes födda personer ett arbete med anställningsstöd utanför etableringsuppdraget.⁶⁵ De utgjorde 54 procent av alla med olika anställningsstöd.⁶⁶ Äldre utvärderingar av anställningsstöd har visat att de precis som nystartsjobben ökar sannolikheten för deltagaren att få

⁵⁹ Joyce (2015) innehåller en översikt av utvärderingar på området.

⁶⁰ Arbetsförmedlingens månadsstatistik.

⁶¹ Riksrevisionen (2013).

⁶² Subventionen varierar med ålder och arbetslöshetstid och utgår bara upp till en lön på 22 000 kronor i månaden. Lön och andra förmåner måste motsvara kollektivavtal.

⁶³ Arbetsförmedlingens månadsstatistik.

⁶⁴ Riksrevisionen (2013), Liljeberg m.fl. (2012).

⁶⁵ Inklusivt s.k. extratjänster och traineejobb.

⁶⁶ Arbetsförmedlingen (2017b) samt Arbetsförmedlingens månadsstatistik.

ett ordinarie arbete men också att de tränger undan reguljära arbeten.⁶⁷

Yrkesintroduktionsanställningar (YA-anställningar) är en subventionerad anställning på sex till tolv månader med en kollektivavtalad lön på 75 procent av ordinarie lön. En del av arbetstiden utgörs av utbildning eller lärande på arbetsplatsen under handledning. De infördes 2014 för att hjälpa arbetslösa ungdomar att lära sig ett yrke och utvidgades 2016 till att även omfatta nyanlända och långtidsarbetslösa.⁶⁸ Förhoppningen var att skapa 30 000 YA-anställningar på lång sikt. YA-anställningarna har dock hittills inte levt upp till förväntningarna. I september 2017 hade 712 personer YA-anställningar. Enbart 58 personer var utrikes födda.⁶⁹

Praktik och utbildningar

Arbetsmarknadsutbildning är korta yrkesinriktade utbildningar som ska stärka deltagarens möjligheter att få arbete och bidra till kompetensförsörjningen i bristyrken. De kan pågå från ett par veckor till sex månader.⁷⁰ I september 2017 deltog 1 473 utrikes födda personer i arbetsmarknadsutbildningar utanför etableringsuppdraget. De utgjorde 48 procent av alla deltagare i arbetsmarknadsutbildning.⁷¹ Tidigare utvärderingar har visat att deltagande i arbetsmarknadsutbildning ökar sannolikheten att få ett arbete. Effekten är extra stor för utomnordiska invandrare. De positiva effekterna har dock minskat de senaste tio åren, bl.a. på grund av att fler som står långt från arbetsmarknaden får arbetsmarknadsutbildning.⁷²

⁶⁷ Forslund m.fl. (2004).

⁶⁸ Arbetsgivaren får en subvention på 25 procent av lönekostnaden och ett handledarstöd på 115 kr per arbetsdag. Runt 25 procent av arbetstiden ska vara utbildning.

⁶⁹ Arbetsförmedlingens månadsstatistik. Det låga antalet utrikes födda kan bero på att många branschavtal ännu inte omfattar nyanlända och att en del avtal också kräver slutförd gymnasieutbildning. I Statskontoret (2016) konstaterades att kraven på utbildning och ålder i avtalen måste ändras om personer som står längre från arbetsmarknaden ska kunna få YA-anställningar.

⁷⁰ Närmare två tredjedelar av deltagarna är män. De vanligaste utbildningarna för män är tillverkning/hantverk och transport och för kvinnor vård och omsorg. Arbetsmarknadsutbildningarna är Arbetsförmedlingens dyraste program per deltagare.

⁷¹ Arbetsförmedlingens månadsstatistik. Siffrorna gäller deltagarna i arbetsmarknadsutbildning som eget program. Arbetsmarknadsutbildning ingår också som del av Jobb- och Utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa och i Utvecklingsgarantin för unga.

⁷² De Luna m.fl. (2008) samt Liljeberg (2016).

Arbetspraktik är en praktisk träning hos en arbetsgivare i högst sex månader. Träningen ska ge yrkeserfarenhet och möjlighet att få yrkeskompetensen bedömd. I september 2017 hade 1 603 utrikes födda arbetspraktik utanför etableringsuppdraget. De utgjorde 58 procent av alla som hade arbetspraktik. Utvärderingar har visat att arbetspraktik ökar sannolikheten för att gå vidare till ett ordinarie arbete men att effekten är störst under högkonjunkturer och mycket liten under lågkonjunkturer.⁷³

Förberedande insatser är ett samlingsnamn för ett stort antal olika vägledningsinsatser och korta utbildningar som även finns i etableringsprogrammet. Här ingår bl.a. kartläggning och bedömning av personens kunskaper och kompetens, jobbsökarkurser, utbildningar som förbereder deltagaren för andra arbetsmarknadsprogram samt utbildning på grundskole- eller gymnasienivå. Även sfi kan ingå. I september 2017 fick 9 352 utrikes födda förberedande insatser utanför etableringsprogrammet. De utgjorde 38 procent av alla som fick förberedande insatser.⁷⁴ Arbetsförmedlingens uppföljning visar att väldigt få, mellan 10 och 30 procent av deltagarna, har ett arbete 90 dagar efter att de lämnat programmet vilket är väntat med tanke på att insatserna främst ska förbereda för andra åtgärder som ska leda till arbete.⁷⁵

Arbetsförmedlingen har nyligen startat två program för utrikes födda som ännu är för tidiga att utvärdera.

Validering av utbildning och kompetenser som kan ha förvärvats på olika sätt men som deltagaren inte har dokumenterat, kan vara till stor hjälp för personer som har utbildning eller yrkeserfarenhet från utlandet. Validering är ett nytt program hos Arbetsförmedlingen som startade under 2017 och ska utföras av utomstående aktörer inom olika branscher.

Snabbspåren startade i början av 2016 och syftar till att samla olika befintliga insatser för att hjälpa nyanlända med relevant utbildning eller yrkeserfarenhet att snabbt bli redo för att arbeta inom ett yrke i Sverige. I princip består de av tre steg; kartläggning av personens tidigare kompetens, bedömning av personens förmåga och komplettering av kunskaper genom utbildning och praktik.

⁷³ Forslund m.fl. (2013) och Arbetsförmedlingen (2014).

⁷⁴ 55 procent av utrikes födda i förberedande insatser 2016 var män.

⁷⁵ Arbetsförmedlingen (2017b) samt Arbetsförmedlingens månadsstatistik.

Snabbspåren är ett resultat av överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen, arbetsgivare och fackförbund och omfattar ett trettiotal yrken.⁷⁶ I mars 2017 hade drygt 3 500 nyanlända påbörjat ett snabbspår. Av dem var drygt 70 procent män.⁷⁷

2.3 Sammanfattning Sverige

Sverige har haft en betydande flyktinginvandring i perioder sedan 1970-talet. Den senaste perioden startade 2012 och kulminerade under vintern 2015/2016 vilket ledde till kraftiga begränsningar i reglerna för uppehållstillstånd och familjeåterförening.

Sverige har sedan 2016 tillfälliga korta uppehållstillstånd som gäller i 13 månader för skyddsbehövande och i tre år för flyktingar. Personer som kan försörja sig själva genom ett ordinarie arbete kan få permanent uppehållstillstånd. Däremot krävs inte godkända språkkunskaper.

Trots handläggningstider på runt ett år för asylansökningar är integrationsinsatserna begränsade under väntetiden. Asylsökande kan få viss språkundervisning och samhällsorientering från olika frivilligorganisationer. Sverige ger personer som fått avslag på sin ansökan om asyl möjlighet att få stanna som arbetskraftsinvandrare om de har ett arbete som varar minst ett år framåt.

Asylsökande har möjlighet till eget boende under väntetiden och cirka hälften av dem väljer det. Flyktingar som bott i anläggningsboenden medan de väntat på beslut om uppehållstillstånd fördelas ut till kommuner enligt tvingande kvoter som tar hänsyn till kommunernas befolkning och den lokala arbetsmarknaden.

Sverige har ett nationellt sammanhängande etableringsprogram på två år som innehåller språkundervisning (sfi), samhällsorientering och arbetsmarknadsinsatser parallellt. Vuxna flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga har rätt att delta i programmet och deltagande är ett krav för att de ska få etableringsersättning. Den statliga Arbetsförmedlingen samordnar programmet och ansvarar för arbetsmarknadsinsatserna. Kommunerna sköter samhällsorienteringen och språkundervisningen. Alla del-

⁷⁶ Bl.a. kockar, lastbilsförare, målare, lärare och legitimationsyrken inom sjukvården.

⁷⁷ Arbetsförmedlingen (2017c).

tagare får en fast månadsersättning som motsvarar hälften av ingångslönen på arbetsmarknaden.

En tredjedel av deltagarna i etableringsprogrammet har ett arbete eller en reguljär utbildning när programmet är avslutat. De som saknar arbete har rätt till samma arbetsmarknadsinsatser som övriga arbetslösa. Den vanligaste insatsen är någon form av subventionerad anställning främst s.k. nystartsjobb. Utvärderingar har visat att den typen av insatser har störst effekt på utrikes föddas möjligheter att få arbete.

3 Danmark

3.1 Invandring och utrikes födda på arbetsmarknaden

3.1.1 Invandring och integrationspolitik över tid

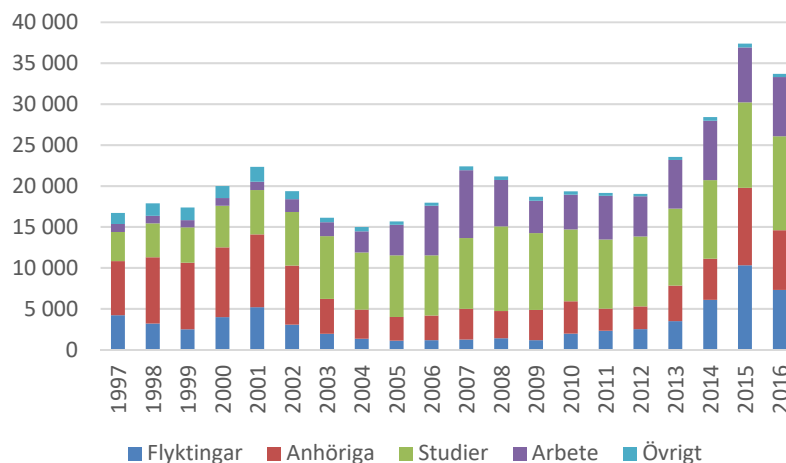
Danmark är ett relativt nytt invandringsland som hade nettoutvandring de flesta år fram till mitten av 1960-talet.⁷⁸ Under högkonjunkturen på 1960-talet hade Danmark en kort period av arbetskraftsinvandring från bl.a. Turkiet, Jugoslavien och Pakistan. Nedgången i ekonomin ledde dock till att arbetskraftsinvandringen stoppades i början av 1970-talet. Efter 1973 kunde bara medborgare från Norden och den dåvarande Europeiska Gemenskapen (EG) flytta till Danmark för att arbeta. De gästarbetare som redan bodde i Danmark fick dock stanna och anhöriga till dem fortsatte att invandra till Danmark under 1970-talet.

Fram till slutet av 1970-talet var flyktinginvandringen till Danmark låg. I början av 1980-talet ökade dock antalet flyktingar i Europa och samtidigt blev det lättare att få uppehållstillstånd i Danmark av humanitära skäl.⁷⁹ Danmark ansågs ledande inom humanitär flyktingpolitik. Under 1980- och 1990-talen sökte i genomsnitt 5 000 personer om året asyl i Danmark med en topp på 14 000 personer om året under inbördeskriget i Jugoslavien 1992–1993.

⁷⁸ Den historiska beskrivningen i detta avsnitt bygger på Schultz-Nielsen (2017) och OECD (2007a).

⁷⁹ S.k. de-factoflyktingar fick samma rätt till asyl som konventionsflyktingar och det blev svårare att avvisa personer som fått sin asylansökan avslagen.

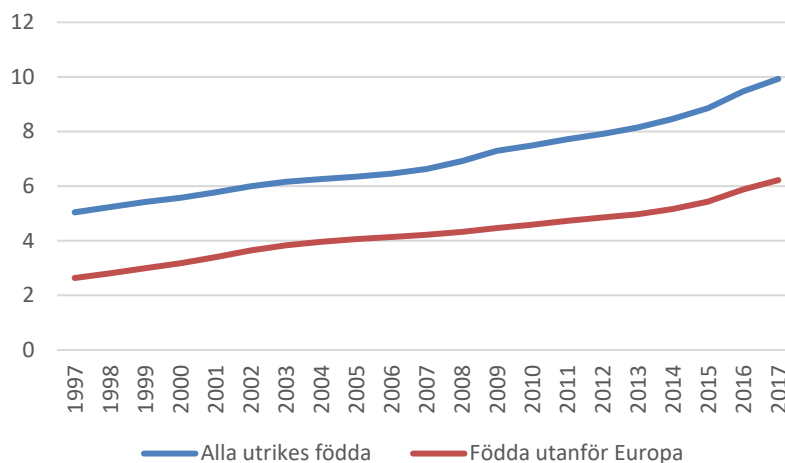
Figur 3.1 Invandring till Danmark från länder utanför EU/EES 1997–2016 efter orsak



Källa: Danmarks Statistik, www.statistikbanken.dk/VAN8.

Invandringen av flyktingar och anhöriga till Danmark var högst runt 2000 men minskade därefter när regelverket stramades åt. Från 2013 började invandringen av flyktingar och anhöriga öka igen för att nå en högsta nivå på nästan 20 000 personer 2015. Flyktinginvandringen till Danmark var dock betydligt lägre än den var till Sverige under samma period. Det strama danska regelverket bidrog sannolikt till detta. 2016 minskade flykting- och anhöriginvandringen igen. 67 procent av anhöriginvandrarerna 2016 var anhöriga till flyktingar.

Figur 3.2 Utrikes födda som andel av hela befolkningen i Danmark 1 jan 1997–1 jan 2017. Procent.



Källa: Danmarks Statistik.

Sedan 1997 har andelen utrikes födda i den danska befolkningen fördubblats från 5 till 10 procent. Drygt hälften av dessa är födda utanför Europa. Migranter är yngre än genomsnittet av befolkningen och en större andel av dem är i arbetsför ålder. Av den danska befolkningen i arbetsför ålder (20-64 år) den 1 jan 2017 var 16 procent utrikes födda och 7 procent födda utanför Europa.

De största invandrargrupperna är tidigare flyktingar och flyktinganhöriga med Turkiet som det i särklass största ursprungslandet. Den nuvarande invandringen består dock främst av flyktingar och anhöriga från Syrien och arbetskraftsinvandring från Indien, USA och Kina.

Tabell 3.1 Antal invånare från de tio största ursprungsländerna utanför EU/EES för utrikes födda i Danmark. Totalt 1 jan 2017 och nyanlända 2016

Land	Totalt	Land	Nyanlända 2016
Turkiet	62 707	Syrien	8 406
Syrien	37 880	Indien	4 680
Irak	31 902	USA	4 650
Libanon	26 458	Kina	2 981
Pakistan	24 789	Ukraina	2 838
Bosnien-Hercegovina	22 957	Filippinerna	1 763
Somalia	21 050	Nepal	1 639
Iran	19 985	Iran	1 252
Afganistan	17 715	Eritrea	1 099
Vietnam	15 203	Statslösa	1 022

Källa: Danmarks Statistik.

Anm: Statslösa är oftast av palestinskt ursprung.

Åtstramningar av migrationspolitiken

I slutet av 1990-talet inleddes en period av återkommande åtstramningar av det danska regelverket för flykting- och anhöriginvandring, som med vissa avbrott fortsatt fram till idag.

2000 och 2002 höjdes anknytningskraven för anhöriginvandring och ålderskrav infördes. Båda makarna måste vara minst 24 år för att familjeåterförening skulle godkännas. Möjligheten att få asyl som skyddsbehövande minskade 2002 och kraven för att få permanent uppehållstillstånd höjdes 2009 och 2011. Då infördes bl.a. ett system som gav s.k. integrationspoäng för språkkunskaper och yrkeserfarenhet och vissa krav på utbildning infördes som både flyktingar och anhöriga behövde uppfylla för att kunna få permanent uppehållstillstånd. Poängsystemet försvann 2012 men ersattes av andra krav för permanent uppehållstillstånd som skärptes 2016 och 2017. För att få permanent uppehållstillstånd måste flyktingar och alla anhöriga bl.a. ha bott i Danmark i minst åtta år, ha godkända språkkunskaper och varit självförsörjande under fyra år.⁸⁰

2002 sänktes den ekonomiska ersättningen för utrikes födda från länder utanför EU/EES som bott i Danmark mindre än sju år

⁸⁰ Mer om dagens regelverk finns i avsnitt 3.2.

till en nivå under det normala försörjningsstödet. Under åren 2003–2006 skärptes gradvis reglerna för ersättning till personer som var långvarigt beroende av försörjningsstöd. Skärpningarna gällde alla mottagare av försörjningsstöd men berörde i praktiken främst utrikes födda. Ersättningsreglerna blev något mer generösa 2012 men skärptes igen i slutet av 2015. Idag är ersättningen till utrikes födda som bott mindre än sju år i Danmark motsvarande 7 800 svenska kr i månaden eller 55 procent av försörjningsstödet.

Starkare fokus på arbete

1986 infördes det första danska integrationsprogrammet. Det omfattade endast flyktingar och inte deras anhöriga. Programmet var 1,5 år långt och bestod av språkundervisning och kurser för att hjälpa deltagarna att hitta arbete eller utbildning. Staten ansvarade för programmet men det sköttes i praktiken av Danska Flyktinghjälpen som även betalade ut ekonomisk ersättning till flyktingar.

1999 infördes den första integrationslagen och ansvaret för integrationsprogrammet fördes över till kommunerna. Programmet förlängdes till tre år och blev obligatoriskt för alla vuxna nyanlända från länder utanför EU/EES.

2004 fick programmet ett starkare fokus på att deltagarna snabbt skulle börja arbeta. Kommunerna blev skyldiga att inleda programmet inom två månader efter att någon fått uppehållstillstånd och programmet skulle även innehålla yrkesvägledning, korta utbildningar, praktik och subventionerade arbeten. Statsbidragen till kommuner förändrades för att stärka deras incitament att snabbare hjälpa flyktingar att börja arbeta. Kommunerna fick ett fast belopp för varje mottagen flykting och ett stort extra bidrag för varje flykting som fick ett ordinarie arbete.⁸¹

2016 förstärktes arbetsmarknadsinriktningen i integrationsprogrammet ytterligare. Kommunerna blev bl.a. skyldiga att ordna praktikplatser eller subventionerade anställningar åt alla deltagare från start. Programmet förlängdes till fem år men med målet att vissa av deltagarna skulle arbeta redan efter ett år.

⁸¹ OECD (2007).

3.1.2 Utrikes födda på arbetsmarknaden

Tabell 3.2 visar sysselsättning och arbetslöshet bland inrikes och utrikes födda i Danmark och i EU. I gruppen utrikes födda ingår inte bara flyktingar och deras anhöriga, utan även arbetskraftsinvandrare som har betydligt högre sysselsättning än övriga invandrargrupper.

Utrikes födda i Danmark har betydligt lägre sysselsättning och högre arbetslöshet än inrikes födda. En markant större andel av de som arbetar har också tillfälliga anställningar. Sysselsättningen bland utrikes födda är dock högre i Danmark än i genomsnittet av EU-länderna och arbetslösheten är lägre, framförallt är långtidsarbetslösheten bland utrikes födda betydligt lägre i Danmark än i övriga EU-länder.

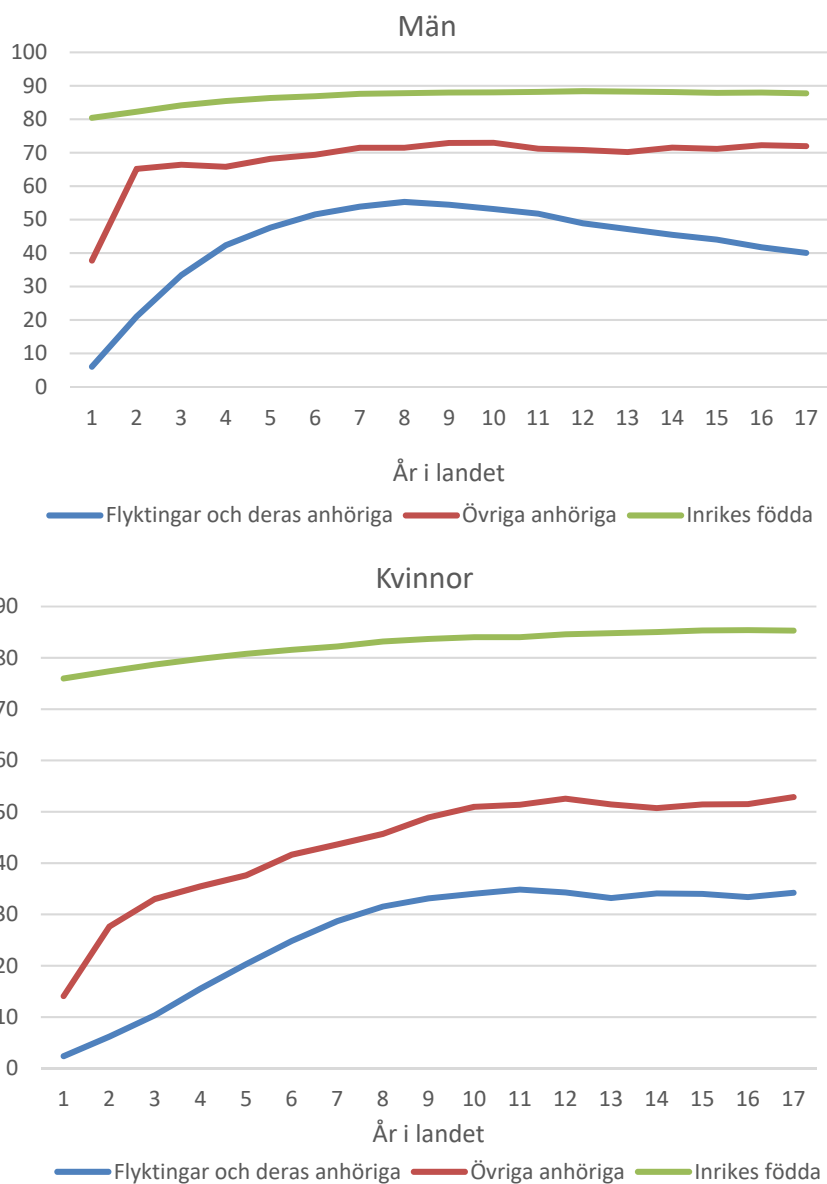
Tabell 3.2 Inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden (15-64 år) i Danmark och EU 2016. Procent

Danmark	Män		Kvinnor	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
Sysselsättning	78,5	72,5	73,9	61,4
Arbetslöshet	5,3	10,0	5,7	13,1
Långtidsarbetslöshet	1,1	2,8	1,1	3,8
Andel tillfälligt anställda	11,2	20,1	14,3	23,5
EU-28	Män		Kvinnor	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
Sysselsättning	71,8	70,8	62,2	55,9
Arbetslöshet	8,0	11,9	8,2	13,4
Varav långtidsarbetslösa	3,8	5,5	3,8	6,2
Andel tillfälligt anställda	13,2	20,0	14,3	19,4

Källa: Eurostat, indicators of immigrant integration.

Sysselsättningen är låg bland flyktingar och deras anhöriga den första tiden i Danmark. Det gäller särskilt kvinnor. Efter tio år i Danmark arbetar bara 35 procent av kvinnorna. Sysselsättningen bland manliga flyktingar ökar snabbare och når 55 procent efter åtta år men minskar sedan. Det tyder på att vissa flyktingar lyckas etablera sig tillfälligt, men har svårt att få fast förankring på den danska arbetsmarknaden. Sysselsättningen är lägre bland kvinnliga flyktingar men den minskar inte på längre sikt.

Figur 3.3 Andel sysselsatta bland flyktingar och anhöriga efter tid i Danmark, procent.



Källa: Schultz Nielsen (2017).

Anm: Studien bygger på ett urval flyktingar och anhöriga mellan 17 och 36 år som invandrade 1997-2011. De följdes från invandringen fram till 2014.

En av flera förklaringar till den låga sysselsättningen bland flyktingar är att många har kortare utbildning än den inhemska befolkningen. Detta gäller i hög grad de som anlänt de senaste åren. 60 procent av de flyktingar som kommunplacerades i Danmark 2015 hade som mest grundskoleutbildning.⁸²

3.2 Mottagande och integrationspolitik idag

3.2.1 De ansvariga aktörerna

De danska mottagnings- och integrationsinsatserna involverar både staten och kommunerna. Kommunerna har dock en större roll i Danmark än i Sverige. Även arbetsmarknadens parter och civilsamhället bidrar med insatser.⁸³

Staten ansvarar för mottagande, inkvartering och uppehälle för asylsökande. Dessa bor nästan uteslutande på asylcenter. Utländigestyrelsen ansvarar för asylcentren men de kan även drivas av andra anordnare, bl.a. Röda korset och ett flertal kommuner. Staten ansvarar även för aktiviteter och undervisning i danska för asylsökande under väntetiden.

Efter uppehållstillstånd övertar *kommunerna* ansvaret för bosättning, försörjning och integrationsinsatser. Ett statligt regelverk reglerar dock vilken ersättning nyanlända har rätt till under de första sju åren i Danmark, vilket slags boende kommunerna måste ordna samt längd och inriktning på integrationsinsatserna. Staten fördelar nyanlända till olika kommuner och ger ett bidrag för mottagandet under de första fem åren. Om nyanlända lär sig danska snabbt eller börjar ett arbete eller en reguljär utbildning tidigt får kommunerna extra statsbidrag.⁸⁴

Arbetsmarknadens parter har en roll i integrationsarbetet. Staten slöt 2016 ett trepartsavtal med danska LO och arbetsgivarorganisationen DA om att skapa fler vägar in på den danska arbetsmarknaden för utrikes födda. I överenskommelsen ingår bland annat inrättandet av tvååriga utbildningsanställningar för utrikes födda (IGU-anställningar), möjligheter att organisera under-

⁸² En undersökning bland de 22 danska kommuner som tog emot flest flyktingar under 2015.

⁸³ Intervju Torp Andersen och Alber 2017-03-27.

⁸⁴ UIM (2016) sid. 51-52.

visningen i danska på arbetsplatser, mentorprogram för nyanlända samt en statlig bonus till alla företag som anställer nyanlända.⁸⁵

Frivilligorganisationerna har ingen formell roll i mottagande eller i integrationsarbetet men många organisationer gör viktiga insatser i samarbete med enskilda kommuner. Det danska Röda korset driver flera asylboenden på uppdrag av staten. Dansk Flyktinghjälp och det danska Röda korset driver verksamhet med flyktingguider för nyanlända den första tiden där tidigare flyktingar från samma land engageras som guider. Röda korset har tillsammans med regeringen och det danska Kommunförbundet (KL) tagit fram råd om hur överföringen av flyktingar från asylboendena till kommunerna ska gå till för att fungera bra för alla parter.⁸⁶ Frivilligorganisationer förmedlar även kontakter med danska värfamiljer till nyanlända för att bl.a. snabba på deras språkträning. Tidigare anlända flyktingar har även på eget initiativ organiserat grupper av flyktingguider för att hjälpa nyanlända tillrätta.⁸⁷ Föreningen Nydansker, som drivs av Danmarks större arbetsgivare, organiserar frivilliga yrkesmentorer som vägleder utbildade nyanlända till utbildning eller arbete.⁸⁸

3.2.2 Regler för uppehållstillstånd

Det danska regelverket bygger på att flyktingar och skyddsbehövande beviljas tillfälliga uppehållstillstånd som kan bli permanenta när personen lär sig danska och kan försörja sig själv. Upphållstillstånden är vanligen ettåriga under de första tre åren och därefter tvååriga.⁸⁹ För att de ska kunna bli permanenta krävs bl.a. att personen:

- Har bott i Danmark i minst åtta år.
- Har arbetat 3,5 av de senaste fyra åren.

⁸⁵ LO (2016).

⁸⁶ <http://dengodemodtagelse.dk>

⁸⁷ Dansk Flyktingehjælp (2016) och KL (2016b).

⁸⁸ <http://www.foreningen-nydansker.dk/site/projekter-og-samarbejder/projekter-og-cases/erhvervsmentorkorpset>

⁸⁹ Tidsgränserna för tillfälliga uppehållstillstånd skiljer sig något mellan olika kategorier av flyktingar och skyddsbehövande. <https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/>

- Inte har fått försörjningsstöd eller integrationsbidrag under de senaste fyra åren.
- Har godkända danska språkkunskaper.

Det går att få permanent uppehållstillstånd redan efter fyra år om man uppfyller ytterligare villkor bl.a. ett svårare språkprov och har en årsinkomst på minst 355 000 svenska kronor.⁹⁰

Möjligheten för flyktingar och skyddsbehövande som fått uppehållstillstånd att återförenas med sina anhöriga är små den första tiden. Efter tre år i Danmark är det möjligt att ansöka om familjeåterförening. Ett villkor för återförening är att personen som bor i Danmark ska kunna försörja sig själv och den anhörige, ha tillgång till en bostad av rimlig storlek och kunna ställa ekonomisk säkerhet för eventuella framtida offentliga utgifter för den anhörige.⁹¹

3.2.3 Bosättning och fördelning över landet

Efter ankomst till Danmark fördelas asylsökande ut på asylboenden spridda över landet. Asylsökande kan flytta till ett eget boende efter sex månader om boendet har godkänd storlek och standard och inte ligger i en kommun med en redan hög andel utrikes födda från icke-västliga länder och flyktinganhöriga.⁹² Personen måste kunna försörja sig själv och inget offentligt stöd utgår till varken boende eller mat. Eget boende för asylsökande är därför ovanligt.⁹³

Danmark har tvingande regler för bosättning av flyktingar i syfte att fördela dem jämnt över landet. När flyktingar fått uppehållstillstånd fördelas de ut bland samtliga kommuner efter ett kvotssystem som bygger på kommunernas befolkning. Kommuner med en hög andel utrikes födda från icke-västliga länder respektive

⁹⁰ 275 400 DKK.

⁹¹ Säkerheten ska uppgå till 70 000 svenska kronor. (54 000 DKK)

<https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/familiesammenfoering/aegtefaeller/aegtefaeller.htm>

⁹² Icke-västliga länder är ett officiellt begrepp i den danska befolkningsstatistiken. Som icke-västliga länder räknas alla utom: EU/EES, Schweiz, Kanada, USA, Australien och Nya Zeeland. Se bl.a. Danmarks Statistik (2016b).

⁹³ https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/hvor_kan_asylansoegerne_bo/egenfinansieret_bolig.htm

flyktinganhöriga i sin befolkning får en reducerad kvot. 2017 hade sju danska kommuner en så hög andel utrikes födda och anhöriga i sin befolkning att de var undantagna från flyktingmottagande.

Arbetsmarknaden i kommunen ingår inte i den fördelningsnyckel som bestämmer hur stort antal flyktingar de enskilda kommunerna ska ta emot. Däremot ska enskilda flyktingarnas möjligheter att hitta ett arbete vara ett viktigt kriterium för vilken kommun de placeras i. Alla kommuner ska varje år meddela Utländigestyrelsen hur deras arbetsmarknad ser ut och vilken kompetens de efterfrågar.⁹⁴ Utländigestyrelsen försöker med hjälp av den kompetenskartläggning som gjorts på asylboendena välja en kommun med en arbetsmarknad som passar den utbildning och erfarenhet som flyktingen har. Flyktingar kan lämna önskemål om i vilken kommun de vill placeras i.⁹⁵

Kommunerna är skyldiga att ordna boende för kommunplacerade flyktingar inom två månader. Kommunerna lever upp till det åtagandet för närvarande men gör det delvis genom att utnyttja möjligheten att placera dem i tillfälliga boenden, t.ex. rum i delade lägenheter. Kommunerna ger familjer förtur till sina fasta lägenhetskontrakt medan ensamstående flyktingar kan bli kvar i tillfälliga boenden i ett till två år. Nyanlända får inte placeras i socialt utsatta bostadsområden.⁹⁶

Flyktingar får flytta från den kommun de anvisats till men, om de inte får plats i integrationsprogrammet i den nya kommunen, kan de förlora sitt ekonomiska stöd. Personer som flyttar till ett arbete har alltid rätt till en plats i integrationsprogrammet i den nya kommunen. Efter slutfört integrationsprogram får alla flytta vart de vill i landet.⁹⁷

Staten ger bidrag till kommunerna för mottagandet under de första fem åren. Kommunerna får en fast ersättning per mottagen person under tre år, en rörlig ersättning för vissa integrationsinsatser under fem år och ett extra statsbidrag för varje person som avlägger ett godkänt prov i danska. Kommunerna får också ett

⁹⁴ Bara drygt hälften av kommunerna gjorde dock det 2016.

⁹⁵ Intervju Gladher Lindberg 2017-03-27.

⁹⁶ Intervju Gladher Lindberg 2017-03-27. UIM (2016).

⁹⁷ UIM (2016).

extra statsbidrag för varje person som får ett arbete eller börjar en reguljär utbildning under de första fem åren.⁹⁸

3.2.4 Sociala ersättningar

Asylsökande

Asylsökande i Danmark har rätt till boende på ett asylmottagande och kontantbidrag till mat och personliga utgifter. Asylsökande över 18 år måste delta i undervisning i danska och i samhällsorientering under väntetiden för att få fullt kontantbidrag. De har rätt att arbeta men lönen avräknas helt från kontantbidraget.⁹⁹

Flyktingar m.m. efter uppehållstillstånd

Det ekonomiska stödet till nyanlända kommer med en rad villkor för att få dem att fullgöra integrationskursen och börja arbeta så snart som möjligt.

Nyanlända från länder utanför EU/EES som saknar arbete får inte fullt försörjningsstöd under de första sju åren i Danmark utan ett lägre integrationsbidrag på drygt 55 procent av försörjningsstödet.¹⁰⁰ Integrationsbidraget uppgick 2017 till 7 800 svenska kronor i månaden för en ensamstående vuxen.¹⁰¹ Bidraget är beskattat och bostadsstöd tillkommer. Integrationsbidraget motsvarar 33 procent av den lägsta avtalade ingångslönen på den danska arbetsmarknaden 2017.¹⁰²

⁹⁸ Arbetet eller utbildningen måste vara minst sex månader. UIM (2016).

⁹⁹ Kontantbidraget uppgår 2017 till 2 270 svenska kronor (1 760 DKK) i månaden för en ensamstående vuxen och 8 280 svenska kronor (6 420 DKK) i månaden för två vuxna och två barn. <https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asyl.htm>

¹⁰⁰ Integrationsydelse. Gränsen på sju års boende infördes 2002, togs bort 2012 och återinfördes 2015.

¹⁰¹ UIM (2017) Integrationsbidraget är 7 750 kronor (6 010 DKK) för en ensamstående 21 700 svenska kronor (16 822 DKK) för en familj med två vuxna och två barn. Bostadsstöd kan tillkomma med maximalt 4 830 svenska kronor (3 744 DKK) i månaden för en ensamstående och 8 500 svenska kronor (6 592 DKK) i månaden för två vuxna och två barn.

¹⁰² Ingångslönen för butiksanställd över 18 år utan yrkesutbildning är 23 780 svenska kronor i månaden (18 435 DKK). Källa: Dansk Arbejdsgiverforening, statistiksektionen.

Efter ett år reduceras integrationsbidraget för den som inte förvärvat arbetat något det senaste året.¹⁰³ Den person som avlägger ett godkänt prov i danska på nivå 2 får ett s.k. dansktillägg på 2 000 svenska kronor i månaden.¹⁰⁴ Den som arbetar vid sidan av integrationsprogrammet får behålla 34 svenska kronor i timmen därefter reduceras bidraget krona för krona. Systemet gynnar arbete under många timmar till låg lön.¹⁰⁵

3.2.5 Insatser för asylsökande

I Danmark var den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden 6,5 månader under 2016. Obligatorisk språkutbildning börjar redan under väntetiden. Asylsökande som fyllt 18 år ska delta i cirka tio timmars språkutbildning och samhällsorientering i veckan medan de väntar beslut om uppehållstillstånd. Om de får uppehållstillstånd utökas undervisningen i danska medan de bor kvar på asylboendet. Då kartläggs även deras utbildning och tidigare yrkeserfarenhet. Kartläggningen ska göra det lättare för den kommun som övertar integrationsansvaret för personen att välja rätt insatser. Kartläggningen ska också hjälpa Utländigestyrelsen att, om möjligt, placera personen i en kommun där arbetsmarknaden passar kompetensen.

Asylsökande får delta i oavlönad praktik eller frivilligarbete under väntetiden. Efter sex månader får de även ta ett avlönat arbete om de fått tillstånd från Utländigestyrelsen. Inkomsten dras av från kontantersättningen krona för krona.¹⁰⁶ Personer som fått avslag på sin asylansökan kan bara få stanna som arbeidskraftsinvandrare om de har särskilt höga kvalifikationer.¹⁰⁷

¹⁰³ Bidraget reduceras med 660 kronor i månaden (508 DKK) för den som inte förvärvat arbetat minst 225 timmar under det senaste året.

¹⁰⁴ Dansktillägget är 1 541 DKK per månad.

¹⁰⁵ Fribeloppet är 26 DKK per timme.

¹⁰⁶ https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asylansoegernes_vilkaar/asylansoegernes_vilkaar.htm

¹⁰⁷ <https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/arbejde/>

3.2.6 Integrationsprogrammet

Flyktingar, flyktinganhöriga och andra anhöriginvandrare mellan 18 och 64 år måste delta i ett obligatoriskt integrationsprogram som ska starta inom en månad från att de blivit kommunplacerade. Till skillnad från i Sverige är programmet även obligatoriskt för anhöriga till arbetskraftsinvandrare och till inhemska medborgare. Arbetskraftsinvandrare och EU-medborgare kan delta i en kortare version av integrationsprogrammet på frivillig basis.¹⁰⁸

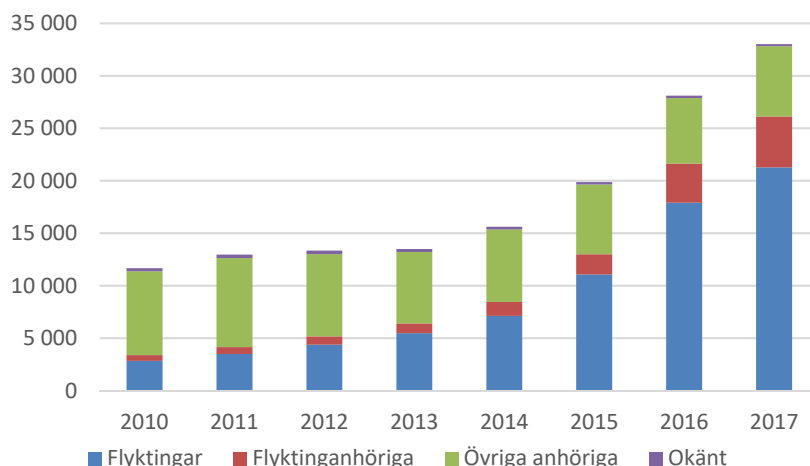
Kommunerna ansvarar för integrationsprogrammet men ramar för programmet är fastslagna av staten i Integrationslagen.¹⁰⁹

- Integrationsprogrammet ska vara på heltid.
- Programmet var tidigare tre år långt men längden anpassas nu efter deltagarens behov. Det ska pågå i minst ett år men kan förlängas till fem år vid behov.
- Programmet ska innehålla utbildning i danska och samhällsorientering. Utbildningen i danska kan fortsätta efter att deltagaren har fått ett arbete.
- Kärnan i programmet är insatser som förbereder och hjälper deltagaren att snabbt komma ut i ett ordinarie arbete. Det är i första hand praktik eller subventionerande anställningar som ska kompletteras med vägledning och kortare utbildningar.
- Det exakta innehållet bestäms i ett kontrakt mellan deltagaren och kommunen. Om deltagaren inte följer kontraktet kan integrationsersättningen sänkas.

¹⁰⁸ UIM (2016). 26 000 av de 33 000 deltagarna i integrationsprogrammet den 1 jan 2017 var dock flyktingar eller anhöriga till flyktingar.

¹⁰⁹ <http://uim.dk/arbejdsomrader/Integration/integrationsprogrammet>

Figur 3.4 Deltagare i de danska kommunernas integrationsprogram 1 jan 2010–2017.



Källa: Utländige, Integrations- och Boligministeriets udlændingedatabase.

Utbildningen i danska kan pågå i upp till fem år och sker på tre nivåer. Nivå 1 för de som inte är läs- och skrivkunniga. Nivå 2 för de som har en kort utbildning från sitt hemland. Nivå 3 för dem som har minst gymnasieutbildning hemifrån och som förväntas lära sig danska snabbt.¹¹⁰ Utbildningen sker vanligen i klassrumsform 15 timmar i veckan med ytterligare sju timmar för självstudier. Utbildningen ska kunna fortsätta även efter att deltagaren fått ett ordinarie arbete. Kommunerna är skyldiga att erbjuda undervisning i danska som går att kombinera med arbete. Ett godkänt slutprov i danska på nivå 2 berättigar till högre integrationsersättning och är ett krav för permanent uppehållstillstånd. Ett godkänt slutprov på nivå 3 kan ge permanent uppehållstillstånd snabbare.

Utbildningen i *sambällsorientering* ska ge nödvändiga kunskaper om det danska samhället. För att få ett permanent uppehållstillstånd krävs ett godkänt medborgarskapsprov med frågor om dansk demokrati, samhällsliv, kultur m.m.

Det tredje benet i integrationsprogrammet är direkta *arbetsmarknadsinsatser*. Det kan handla om vägledning, kortare kurser

¹¹⁰ I Europarådets klassifikationer motsvarar nivå 1 A2, nivå 2 B1 och nivå 3 C1. <http://uim.dk/arbejdsomrader/danskundervisning-og-prover-for-udlaendinge/danskuddannelse/danskuddannelse-1-2-og-3>

och arbetspraktik och subventionerade anställningar. Sedan 2016 har arbetsmarknadsinsatserna fått en större plats i integrationsprogrammet med särskilt fokus på att de ska hjälpa deltagarna ut på arbetsplatser så snabbt som möjligt genom praktik och subventionerade anställningar.

Sedan 2016 är de danska kommunerna skyldiga att ordna en placering på en arbetsplats – i form av en praktik eller en subventionerad anställning – till alla arbetsföra deltagare i integrationsprogrammet inom en månad efter bosättning. Placeringen ska vara minst 15 timmar i veckan med högst sex veckors paus mellan varje placering.¹¹¹ De som står närmare arbetsmarknaden ska få kortare placeringar på en arbetsplats varvat med hjälp att söka arbete, vägledning och kortare kurser. De som står längre från arbetsmarknaden ska få längre placeringar för att skaffa sig arbetslivserfarenhet. Andelen deltagare i integrationsprogrammet som var placerade på en arbetsplats ökade kraftigt mellan 2016 och 2017. Andelen var högst bland de manliga deltagarna.¹¹²

Omläggningen av integrationsprogrammet 2016 till en flexiblare längd på ett till fem år efter behov och större tonvikt på arbetsplatsnära insatser hade flera orsaker:

- 1) Den danska regeringen vill att fler deltagare kommer i ordinarie arbete snabbt. 2015 var 28 procent av flyktingarna och deras anhöriga i ordinarie arbete efter tre år i integrationsprogrammet.¹¹³ Regeringens mål är att 50 procent av deltagarna i integrationsprogrammet ska vara i ordinarie arbete inom tre år.¹¹⁴
- 2) Deltagarna i integrationsprogrammet tillbringade tidigare högst 10-15 procent av sin tid på arbetsplatser. I de kommuner där deltagarna snabbast kom över i ordinarie arbeten tillbringade de mer tid på arbetsplatser.¹¹⁵

¹¹¹ Pausen kan förlängas om personen går en relevant högskoleutbildning.

¹¹² www.jobindsats.dk jan-april 2017 jämfört med jan-april 2016.

¹¹³ Regeringen (2016).

¹¹⁴ Regeringen (2016).

¹¹⁵ Arendt m.fl. (2016). I den femtedel av kommunerna som lyckades bäst kom deltagarna i ordinarie arbete 16 veckor snabbare än i den femtedel kommuner som lyckades sämst. Studien tog hänsyn till skillnader mellan deltagarna och mellan arbetsmarknaden i kommunerna.

- 3) En rad andra utvärderingar ger stöd för att arbetsplatsnära åtgärder är effektivast för att få en snabb övergång till ordinarie arbete.¹¹⁶ Kvinnor är överrepresenterade bland de deltagare som inte får arbetsmarknadsinriktade insatser.¹¹⁷ Detta kan vara en förklaring till att det tar längre tid för kvinnor att börja arbeta.
- 4) Det finns inläsningseffekter av ett integrationsprogram på heltid som minskar övergången till arbete, åtminstone på kort sikt. Samtidigt är det belagt att förbättrade språkkunskaper har stor betydelse för chansen att vara sysselsatt både på kort och sannolikt även på lång sikt.¹¹⁸ Det är ett argument för att kombinera språkundervisning med arbetsplatsnära åtgärder och sedan erbjuda fortsatt språkundervisning parallellt med arbete för de som börjar ett ordinarie arbete.

3.2.7 Andra insatser

Utrikes födda utan arbete eller flyktingar som slutfört integrationsprogrammet och fortfarande saknar arbete har rätt till kommunernas utbud av arbetsmarknadsåtgärder på samma villkor som övriga arbetssökande. Till stor del erbjuds de samma insatser som i integrationsprogrammet fast med lägre intensitet. Deltagare i integrationsprogrammet tillbringade mellan 80 och 85 procent av sin tid i en arbetsmarknadsinsats. Utrikes födda som avslutat programmet tillbringade en dryg tredjedel av sin tid i en insats.¹¹⁹

Bland de som får insatser efter integrationsprogrammet får 40 procent allmän *vägledning och rådgivning*. 25 procent får någon form av praktik. Praktikplatserna är oftast kortvariga men den exakta längden bestäms utifrån deltagarens behov. Drygt 20 procent får fortsatt utbildning i danska. Knappt 10 procent får någon

¹¹⁶ En översikt av utvärderingar finns i Arendt m.fl. (2016).

¹¹⁷ NIBR (2014).

¹¹⁸ Clausen m.fl. (2008).

¹¹⁹ KORA (2016) Den grupp invandrare som undersöktes hade dock även andra problem än enbart arbetslöshet. Det kan sannolikt ha påverkat kommunernas möjligheter att erbjuda dem en lämplig aktivitet.

annan utbildning och bara 3 procent har en subventionerad anställning.¹²⁰

Subventionerade arbeten är effektivast

Det finns ett stort antal danska utvärderingar av vilka åtgärder som är effektivast för att hjälpa utrikes födda från icke-västliga länder till arbete.¹²¹ Utvärderingarna mäter effekten på sysselsättningen, möjligheten till egen försörjning eller hur åtgärderna påverkar tiden i arbetslöshet.¹²²

Utvärderingarna har visat att subventionerade arbeten i den privata sektorn har den största positiva effekten för deltagarna. Det gäller framför allt på kort sikt. Även subventionerade arbeten i den offentliga sektorn har en positiv effekt men den är inte lika stark. Utvärderingarna tyder på att praktikplatser har positiva effekter på sysselsättningen för deltagarna även på lång sikt.

Utvärderingarna av olika utbildningsinsatser ger däremot blandade resultat. Det finns studier som visar att tiden i arbetslöshet kortas men andra som tyder på att graden av självförsörjning minskar. En utbildningsinsats i kombination med en subventionerad anställning kortar dock tydligt tiden i arbetslöshet. Som nämnts tidigare har goda kunskaper i danska starkt positiv effekt på möjligheten till självförsörjning samtidigt som tiden som deltagaren är "inlåst" i utbildning bidrar negativt.

3.2.8 Särskilda exempel

Nedan redovisas ett par särskilda integrationsåtgärder som har lyfts fram som goda exempel av de representanter för departement och kommunsektorn som intervjuats för denna studie. Åtgärderna är inte en del av det nationella integrationsprogrammet. De erbjuds heller inte i alla danska kommuner.

¹²⁰ www.jobindsats.dk 2016.

¹²¹ Icke-västliga länder är ett officiellt begrepp i den danska befolkningsstatistiken. Med icke-västliga länder menas alla utom: EU/EES, Schweiz, Kanada, USA, Australien och Nya Zeeland.

¹²² Se Arendt & Pozzoli (2013) samt Arendt m.fl. (2016) för fylliga översikter över danska utvärderingar på området.

Integrationsutbildning

Integrationsutbildning (IGU) är namnet till trots ett program med särskilda anställningar för nyanlända. Målgruppen är flyktingar och flyktinganhöriga mellan 18 och 40 år som kommit till Danmark de senaste fem åren och ännu inte anses ha tillräcklig kompetens för att få ett ordinarie arbete. IGU inrättades i juni 2016 genom en överenskommelse mellan den danska staten, fackförbunden och arbetsgivarna och innebär att företag och offentliga arbetsgivare kan erbjuda en nyanländ invandrare en tillfällig anställning till den avtalade lärlingslönen inom verksamhetsområdet.¹²³ Staten betalar en bonus till de arbetsgivare som tar emot IGU-anställda.¹²⁴ Den nyanlände kan komma överens om en anställning direkt med arbetsgivaren och behöver inte gå via en kommun eller arbetsförmedling. Arbetsgivare kan också annonsera efter IGU-anställda.

IGU-anställningarna varar två år på heltid. Deltagarna ska vara på en arbetsplats minst 25 timmar i veckan. Lärandet på arbetsplatser ska varvas med 20 veckors undervisning i klassrum. Det kan handla om undervisning i danska, enklare yrkeskurser, vuxenutbildning på grundskolenivå eller arbetsmarknadsutbildning.¹²⁵

IGU är en tillfällig åtgärd som ska finnas de närmaste tre åren. Utformningen är lik de svenska YA-anställningarna och i likhet med dem har rekryteringen hittills gått långsamt. I september 2017 hade 929 personer IGU-anställningar. Drygt 80 procent av dem var män.¹²⁶

Branchepakker

Branchepakker är ett yrkesintroduktionsprogram som blandar språkutbildning, kortare kurser och praktik i syfte att skaffa utrikes födda arbete i en särskild bransch. Målgruppen är flyktingar och flyktinganhöriga som deltar i integrationsprogrammet. Flera kommuner planerar dock att utvidga målgruppen till arbetslösa utrikes födda som bott längre i Danmark. Programmet startades i Vejle

¹²³ LO (2016).

¹²⁴ Bidraget uppgår till 25 800 svenska kronor (20 000 DKK) efter sex månader och lika mycket till efter två år.

¹²⁵ <http://uim.dk/arbejdsomrader/Integration/integrationsgrunduddannelsen>

¹²⁶ <https://integrationsbarometer.dk/aktuelt/6>.

kommun 2013 och används idag i 21 danska kommuner.¹²⁷ Det har delvis utvecklats av de centrala fack- och arbetsgivarorganisationerna – LO och DA – och det danska kommunförbundet, KL. Programmet samordnas av Föreningen Nydansker som hjälper kommunerna att implementera det.¹²⁸

Syftet med Branchepakker är att öka chanserna att de praktikplatser som nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga placeras i leder till en anställning längre fram. Deltagaren får flera praktikplatser inom samma bransch varvat med korta utbildningar som är relevanta för ett arbete i branschen. Fördelningen är vanligen två dagars utbildning och tre dagars arbete per vecka eller tvärtom.¹²⁹

Kommunen väljer ut ett antal branscher – oftast sex till åtta stycken – med arbetsplatser i kommunen eller inom pendlingsavstånd. Branscherna ska ha ett rekryteringsbehov och efterfråga anställda med den kompetens som deltagarna redan har eller kan skaffa sig inom högst ett år. I de flesta fall handlar det om branscher med enklare arbeten inom tjänstesektorn men kommuner som har fler utrikes födda med längre utbildning kan även välja ut branscher med högre kompetenskrav. Företagen får inte någon ersättning men betalar inte heller lön till praktikanten.

Programmet består av fem steg:

1. En kartläggning av deltagarens kompetens och val av bransch.
2. En kort praktik på en arbetsplats inom branschen för att testa lämpligheten i valet.
3. En längre praktik på en arbetsplats inom samma bransch som varvas med språkutbildning och eventuellt någon kortare arbetsmarknadskurs som passar den aktuella branschen.
4. En avslutande praktik på en arbetsplats där det finns lediga arbetstillfällen.
5. När deltagaren fått en anställning erbjuder kommunen stöd och rådgivning till såväl deltagaren som arbetsgivaren för att bidra till att anställningen blir varaktig.

¹²⁷ Intervju Möller Hansen 2017-04-10.

¹²⁸ KL (2016b) samt LG Insight (2015).

¹²⁹ LG Insight (2015).

Språkundervisningen sker parallellt med praktiken och ska innehålla yrkesdanska som är relevant för den bransch deltagaren försöker etablera sig i. Undervisningen ska anpassas för att inte störa praktiken. Den kan ske på kvällar eller helger eller i nära anslutning till arbetsplatsen om det är möjligt.

Branchepakkerprogrammet ingår inte i de arbetsmarknadsåtgärder som kommunerna regelbundet redovisar till det centrala deltagarregistret.¹³⁰ Därför saknas exakta uppgifter om hur många personer som deltar i insatsen och uppgifter om kön och utbildningsnivå m.m. Antalet deltagare uppskattas till drygt 2 000 om året.¹³¹ Än så länge har inte programmet utvärderats. En uppföljning av programmet i Vejle kommun 2014 visade dock att 34 procent av utrikes födda från icke-västliga länder som deltog i programmet var självförsörjande tre månader efteråt jämfört med 11 procent bland de som deltog i kommunens ordinarie arbetsmarknadsåtgärder.¹³²

Frivilliga yrkesmentorer för flyktingar

Tio danska kommuner samarbetar om ett nätverk av frivilliga yrkesmentorer som ska stödja högutbildade flyktingar i arbetslivet. Mentorerna lägger fyra timmar i månaden under sex månader på att handleda ett urval handplockade personer till en lämplig utbildning eller in i arbetslivet. Målgruppen ska vara universitetsutbildade med goda kunskaper i engelska och ha bott i Danmark i högst tre år. Kommunernas arbetsförmedlingar väljer ut lämpliga kandidater och matchar dem med mentorerna.

Mentorerna ska bl.a. hjälpa dem att skriva CV och jobbsökningar, lära dem hur det danska arbetslivet och dess skrivna och oskrivna regler fungerar samt ge inspiration om framtida arbeten eller utbildningar. Cirka 700 personer deltar årligen i programmet som finansieras av de deltagande kommunerna. Kommunerna kan söka startbidrag från staten för insatsen.¹³³

¹³⁰ www.jobindsats.dk

¹³¹ Intervju Möller Hansen 2017-04-10.

¹³² <http://www.foreningen-nydansker.dk/site/nyhed/2015-03-18/branchepakker-som-vej-til-besk-ftigelse>. Med icke-västliga länder menas alla utom: EU/EES, Schweiz, Kanada, USA, Australien och Nya Zeeland.

¹³³ KL (2016b) samt Intervju Möller Hansen 2017-04-10.

3.3 Sammanfattning Danmark

Danmark hade en betydande flyktinginvandring under 1980- och 1990-talen. Under 2000-talet stramades dock reglerna för uppehållstillstånd åt. Ersättningen till de nyanlända sänktes och flyktinginvandringen minskade. Danmark tog emot fler flyktingar under 2015/2016 men betydligt färre än Sverige och Tyskland.

Danmark har korta tidsbegränsade uppehållstillstånd som gäller två år för flyktingar och ett år för skyddsbehövande. Upphållstillstånden kan bli permanenta om vissa villkor uppfylls, däribland att personen har varit självförsörjande i minst fyra år och har godkända kunskaper i danska.

I stort sett alla asylsökande bor på asylboenden spridda över landet. Asylsökande som väljer eget boende får inget ekonomiskt stöd.

Flyktingar som fått uppehållstillstånd fördelas mellan kommunerna efter en tvingande kvot som bygger på kommunernas befolkning. Kvoten reduceras för kommuner med en stor andel utrikes födda i befolkningen. Flyktingar som flyttar från den kommun de placerats i innan de slutfört sitt integrationsprogram kan förlora sitt ekonomiska stöd.

Danmark har ett obligatoriskt integrationsprogram för både flyktingar och anhöriga. Programmet består av språkutbildning, samhällsorientering och arbetsmarknadsinsatser som sker parallellt. Kommunerna ansvarar för programmet men staten bestämmer vad det ska innehålla, bl.a. måste kommunerna ordna praktik eller subventionerade anställningar till alla deltagare inom en månad. Staten ger kommunerna extra statsbidrag för varje nyanländ som börjar ett arbete eller en reguljär utbildning. Integrationsprogrammet varar mellan ett och fem år beroende på deltagarens behov.

Deltagarna får ett lågt behovsprövat integrationsbidrag motsvarande en tredjedel av ingångslönen på den danska arbetsmarknaden. Personer som avlägger godkända prov i danska får höjda bidrag. Extraarbete vid sidan av integrationsprogrammet uppmuntras genom att deltagarna får behålla ett fast belopp per arbetstimme medan personer som inte arbetat alls under ett år får sänkta bidrag.

Knappt 30 procent av deltagarna har ett arbete efter tre år i integrationsprogrammet. De som saknar arbete erbjuds kommu-

nala arbetsmarknadsinsatser på samma villkor som övriga arbets-sökande. Till stor del är det samma typ av insatser som under integrationsprogrammet men med lägre intensitet. Utvärderingar av danska integrationsinsatser tyder på att subventionerade arbeten och praktikplatser har störst chans att hjälpa deltagarna till ordinarie arbeten.

4 Norge

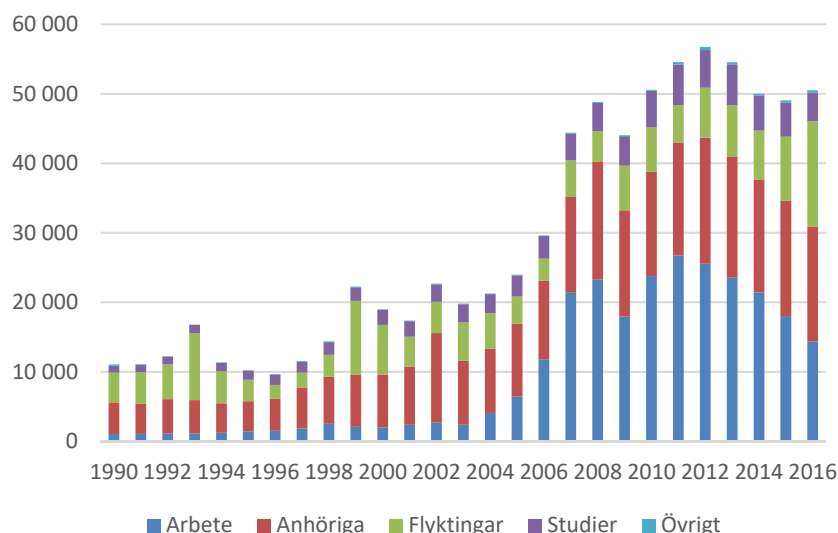
4.1 Invandring och utrikes födda på arbetsmarknaden

4.1.1 Invandring och integrationspolitik över tid

Norge har en kort historia som invandringsland. Fram till början av 1960-talet hade Norge nettoutvandring de flesta år.¹³⁴ Vid slutet av 1960-talet började viss arbetskraftsinvandring till Norge från bl.a. Pakistan, Balkanländerna, Turkiet och Marocko. Det norska regelverket för arbetskraftsinvandring stramades åt under början av 1970-talet på samma sätt som det svenska och danska. Från 1975 var det mycket svårt för icke-nordiska medborgare att få arbeta i Norge. Tidigare arbetskraftsinvandrare kunde dock lättare få uppehållstillstånd för sina anhöriga.

¹³⁴ Detta avsnitt bygger till stor del på Brochmann & Hagelund (2012) och Cappelen m.fl. (2011).

Figur 4.1 Invandring till Norge från länder utanför Norden 1990–2016 efter orsak



Källa: SSB.

Så länge antalet flyktingar var litet kunde det Norska Flyktingrådet sköta mottagning och bosättning. När flyktinginvandringen började öka mot slutet av 1970-talet blev denna ordning ohållbar och i början av 1980-talet flyttades ansvaret till kommunerna. Uppgiften blev dock för tung för dem och 1985 tog staten det övergripande ansvaret för flyktingmottagningen. 1988 skapades det statliga Utlendingsdirektoratet (UDI) som skötte mottagning av asylsökande, prövning av uppehållstillstånd, familjeåterförening och anvisning av flyktingar till kommunerna för bosättning. Under 1990-talet hade Norge en flyktinginvandring på mellan 2 000 och 5 000 personer om året fränsett två toppar, dels under kriget i Bosnien 1993, dels under kriget i Kosovo 1999 då 10 000 flyktingar och skyddsbehövande fick uppehållstillstånd. 1998 blev det något lättare att få uppehållstillstånd av flyktingskäl i Norge genom att flyktingbegreppet utvidgades.

1994 anslöt sig Norge till EES och fick del av den fria arbetskraftsrörligheten inom EU på samma sätt som Sverige. Detta fick inte några större konsekvenser för invandringen till Norge förrän efter utvidgningen av EU 2004.

Kommunernas insatser för nyanlända handlade till en början främst om boende, utbildning i norska och viss yrkesutbildning. Insatserna varierade dock mycket mellan kommunerna. Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet infördes statliga regler om att kommunerna måste erbjuda flyktingar, och senare även anhöriginvandrare och andra invandrare, ett visst antal timmars utbildning i norska. Timantalet utökades efter hand. Deltagandet var fortfarande frivilligt.

2004 infördes den statliga introduktionslagen som ålade kommunerna att erbjuda alla flyktingar och deras familjer rätt att delta i ett tvåårigt introduktionsprogram med språkutbildning, samhällsorientering och arbetsmarknadsträning. Att delta i programmet blev ett villkor för ekonomisk ersättning och för att kunna få ett permanent uppehållstillstånd längre fram.

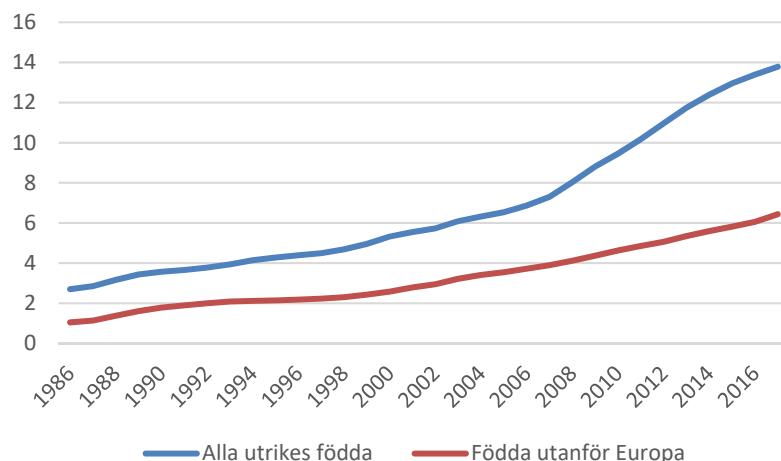
Utvidgningen av EU 2004 öppnade för en kraftig ökning av arbetskraftinvandring till Norge från de nya EU-länderna. Hälften av invandrarna till Norge idag är arbetskrafts- eller anhöriginvandrare från EU/EES-området.

Till skillnad från Danmark genomförde inte Norge några åtstramningar av asylpolitiken efter 2000. Däremot infördes försörjningskrav för familjeåterförening 2010 för dem som inte ansökt om återförening inom ett år efter uppehållstillstånd. År 2017 kortades tidsfristen till sex månader.¹³⁵

De senaste tio åren har flyktinginvandringen uppgått till runt 7 000 personer om året med en stor topp 2015–2016 då sammanlagt 25 000 flyktingar fick uppehållstillstånd. Utöver det har mellan 15 000 och 20 000 anhöriginvandrare fått uppehållstillstånd varje år de senaste tio åren. En stor del av dem har varit anhöriga till arbetskraftsinvandrare från Europa. År 2016 var 30 procent av anhöriginvandrarna anhöriga till flyktingar.

¹³⁵ Mail Justis- och Beredskapsdepartementet, 2017-06-26.

Figur 4.2 Utrikes födda som andel av befolkningen i Norge 1 jan 1986 till 1 jan 2017. Procent.



Källa: SSB.

Andelen utrikes födda i den norska befolkningen har mer än fördubblats de senaste tio åren från 6 till 14 procent av befolkningen. Huvuddelen av ökningen beror dock på arbetskrafts- och anhöriginvandring från Europa. Mer än hälften av de utrikes födda är från Europa med Polen som viktigaste ursprungsland.

Tabell 4.1 Antal invånare från de tio största ursprungsländerna utanför EU/EES för utrikes födda i Norge. Totalt 1 jan 2017 samt nyanlända 2016.

Land	Totalt	Land	Nyanlända 2016
Somalia	28 696	Syrien	11 139
Irak	22 493	Eritrea	2 394
Syrien	20 823	Filippinerna	1 906
Filippinerna	20 537	Afghanistan	1 822
Pakistan	19 973	Thailand	1 349
Eritrea	19 957	Indien	1 188
Thailand	18 634	Iran	860
Ryssland	17 225	USA	740
Iran	17 169	Somalia	738
Afghanistan	15 986	Serbien	738

Källa: SSB.

Bland utrikes födda från länder utanför EU/EES är de tre största grupperna från krigsdrabbade länder som Somalia, Irak och Syrien. Kvinnor från Filippinerna som främst arbetar i norska hushåll är också en stor invandrargrupp. Syrier var den helt dominerande gruppen bland de som fick uppehållstillstånd under 2016.

4.1.2 Utrikes födda på arbetsmarknaden

Tabell 4.2 visar sysselsättning och arbetslöshet bland inrikes och utrikes födda i Norge och i EU. I gruppen utrikes födda ingår inte bara flyktingar och deras anhöriga utan även arbetskraftsinvandrare som har betydligt högre sysselsättning än övriga invandrargrupper.

Tabell 4.2 Inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden (15-64 år) i Norge och EU 2016. Procent.

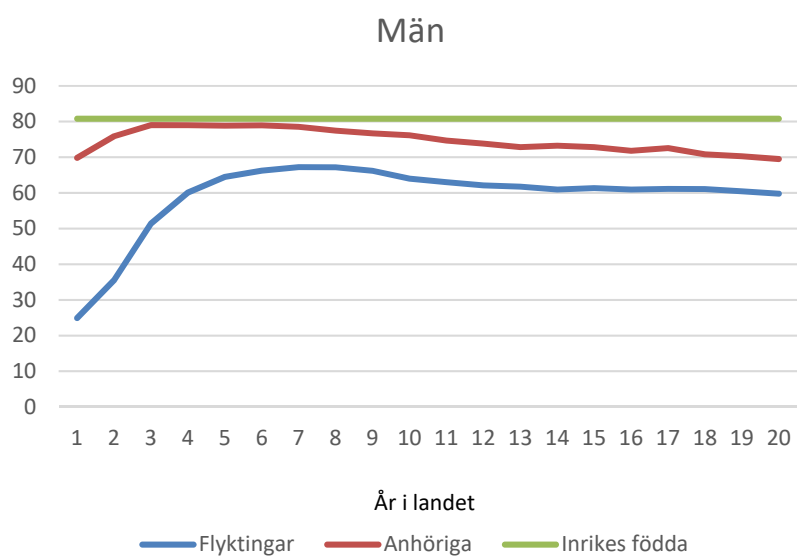
Norge	Män		Kvinnor	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
Sysselsättning	76,0	74,0	74,4	64,7
Arbetslöshet	4,7	9,8	3,0	9,4
Långtidsarbetslöshet	1,3	3,1	0,5	3,8
Andel tillfälligt anställda	7,1	9,2	10,0	14,0
EU-28	Män		Kvinnor	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
Sysselsättning	71,8	70,8	62,2	55,9
Arbetslöshet	8,0	11,9	8,2	13,4
Varav långtidsarbetslösa	3,8	5,5	3,8	6,2
Andel tillfälligt anställda	13,2	20,0	14,3	19,4

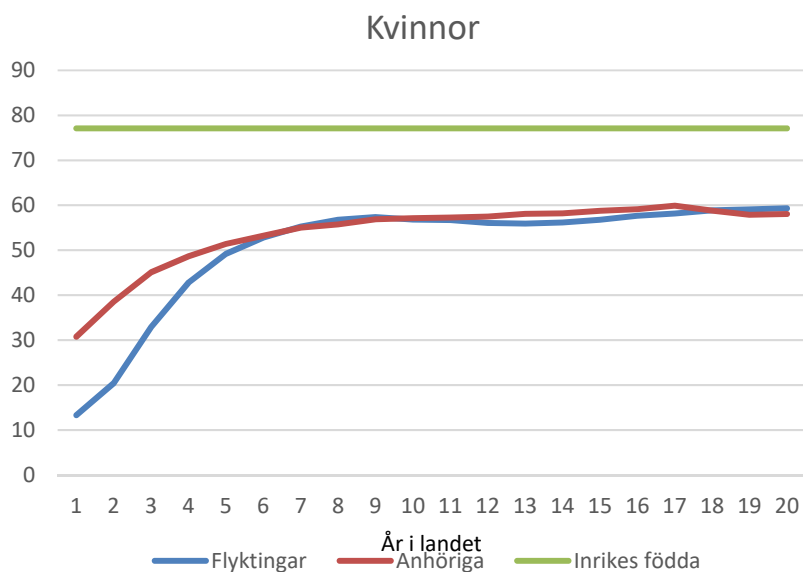
Källa: Eurostat, Indicators of immigrant integration.

Sysselsättningen är lägre och arbetslösheten är högre bland utrikes födda än bland inrikes födda i Norge. Skillnaden är större bland kvinnorna. Jämfört med genomsnittet av EU-länderna klarar sig dock utrikes födda relativt bra på den norska arbetsmarknaden. Sysselsättningen är högre, arbetslösheten lägre och andelen i tillfälliga anställningar är också lägre än bland EU-länderna. I Norge utgör arbetskraftsinvandrare en betydande del av de utrikes födda och Norge har länge haft en stark arbetsmarknad även om den varit svagare de senaste åren.

Sysselsättningen är låg bland både manliga och kvinnliga flyktingar och anhöriga under de första åren i Norge. Jämfört med Danmark och Sverige börjar de dock arbeta snabbare i Norge och deras sysselsättning ligger betydligt närmare sysselsättningen bland inrikes födda. Manliga anhöriga når nästan omedelbart samma sysselsättning som inrikes födda medan manliga flyktingar kommer relativt nära efter sju till åtta år. Bland kvinnorna stiger sysselsättningen långsammare med vistelsetiden och skillnaden gentemot inrikes födda är större än bland männen. Att sysselsättningen är högre bland manliga än bland kvinnliga anhöriga kan delvis förklaras av att kvinnorna oftare är anhöriga till flyktingar.

Figur 4.3 Andel flyktingar och anhöriga (25-62 år) vars huvudsakliga försörjning är arbete efter vistelsetid i Norge. Procent.





Anm: Anhöriga är såväl anhöriga till flyktingar som till andra utrikes födda. Data är ett urval invandrare som var 18-47 år vid invandringen och anlande mellan 1990 och 2013. De observerades från 1993 till 2014.

Källa: Bratsberg m.fl. (2017) samt SSB.

På samma sätt som i Danmark börjar dock sysselsättningen bland manliga flyktingar och anhöriga i Norge falla efter drygt åtta år. Förklaringen kan vara att en del manliga flyktingar och anhöriga får svårt att hålla sig kvar på arbetsmarknaden efter en tid. Utrikes födda är överrepresenterade i osäkra anställningar och löper större risk att bli arbetslösa. En större andel av flyktingarna och de anhöriga har en kort utbildning vilket gör det svårare för dem att hålla sig kvar på en arbetsmarknad som kräver en viss utbildning. Det finns också visst stöd för att nedgången i sysselsättningen kan bero på försämrad hälsa bland vissa manliga invandrare efter en tid i Norge.¹³⁶ Det finns forskningsstöd för att hälsan påverkar flyktingars integration negativt även i Sverige. Psykisk ohälsa är vanligare bland unga flyktingar i Sverige än bland inrikes födda i samma ålder. Det gäller framförallt unga män.¹³⁷

¹³⁶ Bratsberg m.fl. (2017).

¹³⁷ Manhica (2017).

En av förklaringarna till den lägre sysselsättningen bland flyktingar och deras anhöriga är att många har kortare utbildning än inrikes födda. En uppföljning av tidigare deltagare i introduktionsprogrammet visade att drygt hälften av deltagarna hade högst grundskoleutbildning och bara var sjätte deltagare hade en högskoleutbildning.¹³⁸ De flyktingar som har en gymnasie- eller högskoleutbildning när de anländer till Norge klarar sig betydligt bättre på arbetsmarknaden.¹³⁹

4.2 Mottagande och integrationspolitik idag

4.2.1 De ansvariga aktörerna

Det norska systemet för mottagning av flyktingar och deras anhöriga samt insatserna för att hjälpa dem att etablera sig på arbetsmarknaden involverar både staten och kommunerna. Kommunerna har dock en större roll i arbetet än i Sverige. Även civilsamhället bidrar med viktiga insatser.

Staten ansvarar för flyktingmottagandet och handlägger ansökningar om uppehållstillstånd. Staten ordnar även boende i asylförläggningar och ekonomiskt stöd till asylsökande under väntetiden. Kommunerna står dock för grundläggande samhällsservice till asylsökande som vistas på förläggningar i kommunen. Staten ersätter kommunerna för dessa kostnader.

De ansvariga statliga myndigheterna är *Utlendingsdirektoratet* (UDI) som har hand om mottagande och boende för asylsökande och prövning av uppehållstillstånd samt *Integrerings- och Mangfoldsdirektoratet* (IMDi) som sköter bosättningen i kommunerna, och följer upp kommunernas integrationsarbete.

När flyktingar fått uppehållstillstånd bosätts de i en *kommun* som övertar ansvaret för både integrationsinsatserna och försörjningen. Nyanlända har dock rätt till ett särskilt introduktionsprogram och en särskild ersättning medan de deltar i programmet. Staten ersätter kommunerna för deras kostnader genom ett fast bidrag som betalas ut under fem år för flyktingar och tre år för

¹³⁸ Blom & Enes (2015).

¹³⁹ Bratsberg m.fl (2016).

deras anhöriga. Statsbidraget är högst det första året och trappas sedan gradvis ned.¹⁴⁰

När introduktionsprogrammet är över har kommunerna fortsatt försörjningsansvar för nyanlända. Dessa har rätt till fortsatta insatser för att komma in på arbetsmarknaden från den gemensamma statliga/kommunala myndigheten NAV ur det ordinarie utbudet av arbetsmarknadspolitiska insatser som alla arbetslösa har rätt till.¹⁴¹ Hälften av Norges kommuner har även överlåtit ansvaret för introduktionsprogrammet till NAV.

Arbetsmarknadens parter har ingen central roll i integrationsinsatserna som i Sverige och Danmark men enskilda arbetsgivare samarbetar med kommunerna och NAV och erbjuder bl.a. praktikplatser för nyanlända.¹⁴²

Frivilligorganisationer gör insatser på flera områden bl.a. med språkkurser och fritidsaktiviteter för barn och vuxna. Integrationsmyndigheten, IMDi, ger ekonomiskt stöd till olika frivilligorganisationer för på asylboenden eller i kommunerna. IMDi delar ut motsvarande 88 miljoner svenska kronor till frivilligorganisationer 2017.¹⁴³ Den norska regeringens mål är att kommunerna i större utsträckning ska samarbeta med frivilligorganisationer om integrationsåtgärder. IMDi arbetar tillsammans med Norges största frivilligorganisationer – bl.a. Röda korset och Norges idrottsförbund för att de ska engagera fler människor med invandrabakgrund som medlemmar.¹⁴⁴

4.2.2 Regler för uppehållstillstånd

Både flyktingar och skyddsbehövande får först ett tillfälligt uppehållstillstånd som vanligtvis gäller i tre år.¹⁴⁵ Efter de tre åren är det möjligt att ansöka om permanent uppehållstillstånd. För att få det måste den sökande ha avlagt ett godkänt muntligt prov i norska på

¹⁴⁰ IMDi (2016a).

¹⁴¹ Myndigheten NAV ansvarar för insatser och utbetalningar av olika typer av ersättning till bl.a. arbetslösa och sjukskrivna. Den utför det arbete som i Sverige görs av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och de kommunala socialkontoren.

¹⁴² Justis- och beredskapsdepartementet (2016).

¹⁴³ https://www.imdi.no/tilskudd/#title_3

¹⁴⁴ Justis- och beredskapsdepartementet (2016).

¹⁴⁵ När det finns tvivel om den asylsökandes identitet kan uppehållstillstånd ges för ett år i taget.

den lägsta nivån (A1) och ett godkänt prov i samhällsorientering på ett språk denne förstår.¹⁴⁶ Den sökande måste också ha varit självförsörjande under det senaste året. För att betraktas som självförsörjande 2017 krävs en inkomst på motsvarande 201 000 svenska kronor om året. Det går att uppfylla med 30 timmars arbete i veckan till den lägsta lönen på arbetsmarknaden.¹⁴⁷

Flyktingar kan återförenas med sina närmaste anhöriga (partner och minderåriga barn) i Norge utan försörjningskrav om ansökan görs inom sex månader efter att flyktingen fått uppehållstillstånd. Om ansökan görs senare måste flyktingen kunna försörja sig själv och sina anhöriga.¹⁴⁸ Introduktionsstöd och studiebidrag kan räknas in i inkomsten, däremot inte försörjningsstöd.¹⁴⁹

4.2.3 Bosättning och fördelning över landet

Asylsökande bor på offentligt upphandlade asyloboenden. Asylsökande kan ordna eget boende men är då inte berättigade till offentliga bidrag varken för boende eller för egen försörjning.

Den norska staten har länge haft en ambition att flyktingar ska fördelas jämnt över landet. Att bosätta flyktingar och deras anhöriga utspritt i landet har ansetts förenkla och snabba på deras integration och få dem att känna sig som framtida norska medborgare. Bosättningen av flyktingar i hela landet är också en del av den aktiva norska regionalpolitiken som syftar till att hålla hela landet bebott.¹⁵⁰

Norska kommuner väljer själva om de ska ta emot nyanlända flyktingar men ambitionen är att så många kommuner som möjligt ska göra det.¹⁵¹ Fördelningen av flyktingar mellan kommuner sker genom förhandlingar mellan staten och kommunerna. Den nationella prognosen över hur många flyktingar som behöver

¹⁴⁶ NOU 2017:1.

¹⁴⁷ Inkomstkravet 2017 är 16 800 kronor i månaden (16 300 NKK). Ingångslönen för en vuxen utan yrkeserfarenhet inom jordbruks- och trädgårdsnäringen 2017 var 22 700 svenska kronor (22 015 NKK). Källa: Näringslivets Hovedorganisation, Lönn och Tariffsektionen.

¹⁴⁸ År 2017 krävdes en varaktig inkomst på 315 900 svenska kronor (306 700 NKK) om året före skatt för att uppfylla försörjningskravet.

¹⁴⁹ <https://www.udi.no/familieinnvandring/>

¹⁵⁰ Brochmann m.fl. (2012) samt intervju Fyhn & Tjenssem 2017-03-16.

¹⁵¹ 2016 hade 413 av 428 kommuner ett avtal med staten om att ta emot flyktingar.

bosättning de kommande åren fördelas ut på alla län (fylken) av regeringen i samarbete med Kommunernas samarbetsorganisation (KS). Fördelningen grundas främst på länens befolkning. I varje län förhandlar sedan statens integrationsmyndighet (IMDi) och Kommunernas samarbetsorganisation (KS) om hur många flyktingar varje enskild kommun ska uppmanas att bosätta.¹⁵² Hur stor kvot som varje kommun anmodas ta emot beror på flera olika kriterier: kommunens befolkning, arbetsmarknad, tidigare flyktingmottagande, ekonomi, tillgång på bostäder och kompetens på integrationsområdet. Den kvot som IMDi och KS kommer överens om är inte tvingande utan de enskilda kommunerna avgör slutligen själva hur många flyktingar de tar emot.¹⁵³

Integrationsmyndigheten (IMDi) bosätter de enskilda flyktingarna i kommuner utifrån de platser som finns tillgängliga. IMDi försöker ta hänsyn till flyktingarnas utbildning, erfarenhet och vilka slags arbeten och utbildningsmöjligheter det finns i kommunen när de väljer bosättningskommun.¹⁵⁴ På grund av det stora antalet asylsökande under 2015 fick flyktingar med uppehållstillstånd i genomsnitt vänta åtta månader på att bli bosatta i en kommun. Under 2016 var väntetiden strax under fem månader.¹⁵⁵

Flyktingar är inte tvingade att flytta till den kommun de anvisats till men om de bosätter sig i en annan kommun förlorar de rätten till introduktionsprogram och kan även bli utan försörjningsstöd. Mindre än 10 procent av flyktingarna väljer att bo i en annan kommun än den de placerats i.¹⁵⁶

Flyktingar kan dock själva ordna boende i en annan kommun, så kallad avtalad självbosättning, om den nya kommunen godkänner flytten och bostaden. Då behåller flyktingen rätt till introduktionsprogram och introduktionsersättning. Avtalad självbosättning uppmuntras av staten eftersom det anses snabba på bosättningen. Än så länge är detta en ovanlig lösning. Av de dryga 15 000 flyktingar som placerades i norska kommuner 2016 bosattes knappt 900 personer genom avtalad självbosättning.¹⁵⁷

¹⁵² Även Fylkesmannen, Länsstyrelsen, kan delta i förhandlingarna.

¹⁵³ NOU 2017:2.

¹⁵⁴ Mail Fyhn 2017-06-20.

¹⁵⁵ NOU 2017:2 samt IMDi (2017a).

¹⁵⁶ NOU 2017:2.

¹⁵⁷ IMDi (2017a).

4.2.4 Sociala ersättningar

Asylsökande

Asylsökande som bor i anläggningsboenden har rätt till ett skattefritt bidrag som ska täcka mat, kläder och personliga kostnader. Asylsökande som arbetar får behålla 30 procent av lönen som ett fribelopp som inte reducerar bidraget. Asylsökande som ordnar ett eget boende får betala detta själva och får inget bidrag till sitt uppehälle.¹⁵⁸

Flyktingar efter uppehållstillstånd

Deltagare i introduktionsprogrammet får en fast beskattad introduktionsersättning. År 2017 är ersättningen 16 100 svenska kronor i månaden per deltagare. Deltagare under 25 år får två tredjedels ersättning. Deltagare kan arbeta på kvällar och helger utan att ersättningen reduceras men om arbetet tar tid från programmet reduceras ersättningen.¹⁵⁹ Den norska introduktionsersättningen är förhållandevis hög. Ersättningen motsvarar 71 procent av ingångslönen på den norska arbetsmarknaden.¹⁶⁰

De som har deltagit i introduktionsprogrammet utan att hitta ett arbete eller börjat en reguljär utbildning har rätt till försörjningsstöd från kommunen på samma villkor som övriga invånare. Försörjningsstödet är skattefritt och behovsprövat och betalas ut av NAV som även ansvarar för arbetsmarknadsinsatserna för mottagarna. Den norska riksnormen för försörjningsstöd 2017 motsvarade 6 100 svenska kronor i månaden för en ensamstående person utan barn. Bostadsstöd tillkommer.¹⁶¹

¹⁵⁸ År 2017 fick ensamstående motsvarande 2 500 svenska kronor i månaden (2 400 NKK) och en familj med två vuxna och två barn 7 900 svenska kr (7 700 NKK) i månaden. Extra bidrag kan utgå för andra utgifter, t.ex. resor för skolgång eller språkundervisning. https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/#_Toc442260122

¹⁵⁹ 15 600 NKK i månaden.

<https://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/introduksjonsprogram/introduksjonsstonad/>
¹⁶⁰ Ingångslönen för en vuxen utan yrkeserfarenhet inom jordbruks- och trädgårdsnäringen 2017 som var 22 500 svenska kronor (22 015) NKK. Källa: Näringslivets Hovedorganisation, Lönn och Tariffsektionen.

¹⁶¹ Riksnormen motsvarande 15 700 svenska kronor i månaden för en familj med två vuxna och två barn.

4.2.5 Insatser för asylsökande

I Norge var den genomsnittliga handläggningstiden för en asylansökan tolv månader i slutet av 2016 vilket berodde på det stora antalet ansökningar under 2015 som ännu inte blivit behandlade. De långa väntetiderna har ökat motiven för tidiga insatser för asylsökande.¹⁶²

Asylsökande fick 2016 större möjligheter att arbeta under väntetiden. Har de stor sannolikhet att få sin ansökan beviljad får de automatiskt ett tillfälligt arbetstillstånd. Ett s.k. spårbyte är dock inte möjligt. Den som får avslag på sin ansökan kan inte få uppehållstillstånd som arbetskraftsinvandrare även om han eller hon har ett arbete. Alla asylsökande har möjlighet att registrera sin utbildning och sina färdigheter med hjälp av ett digitalt verktyg redan på asylboendena.¹⁶³

Vuxna asylsökande har rätt till 50 timmars utbildning i samhällsorientering och kan även få 175 timmars utbildning i norska under väntetiden. En utvärdering visade dock att de fick mindre samhällsorientering än de hade rätt till. Drygt hälften av kommunerna ordnade undervisning i norska till asylsökande men antalet lektioner per vecka var lågt och de flesta deltagare hann inte få alla sina undervisningstimmar innan de lämnade asylboendet.¹⁶⁴

För att påskynda integrationsprocessen har det under vintern 2016/2017 upprättats fem särskilda integreringsboenden för de asylsökande som har hög sannolikhet att få sin ansökan beviljad och för personer som fått uppehållstillstånd och väntar på kommunplacering.¹⁶⁵ Personer kan frivilligt anmäla sig till ett integreringsboende och migrationsmyndigheten UDI väljer ut personerna. På integreringsboendet ska de boende delta i samma introduktionsprogram som personer som har uppehållstillstånd. De ska även få sin kompetens kartlagd och få karriärvägledning. Integreringsboendena ska ligga i kommuner som har god kapacitet att erbjuda bra insatser. De asylsökande ska bosättas i samma

<https://www.nav.no/380109/veiledende-retningslinjer-for-%C3%B8konomisk-st%C3%B8nad>

¹⁶² Intervju Girolami m.fl. 2017-03-17.

¹⁶³ Intervju Fyhn m.fl. 2017-03-16.

¹⁶⁴ IMDi (2017a).

¹⁶⁵ Integreringsmottak.

kommun efter beviljat uppehållstillstånd så att insatserna kan fortsätta utan avbrott.¹⁶⁶

4.2.6 Introduktionsprogrammet

I Norge har alla flyktingar och deras anhöriga mellan 18 och 55 år som är mottagna i en kommun både rätt och plikt att delta i ett introduktionsprogram på heltid. Deltagande är ett villkor för att kunna få permanent uppehållstillstånd.¹⁶⁷ Programmet varar i regel i två år men kan förlängas till tre år om behov finns. Var femte man och var fjärde kvinna går minst 2,5 år i programmet.¹⁶⁸ Planer finns att öka flexibiliteten genom att korta tiden för dem som lättare hittar ett arbete och förlänga den till fyra år för dem som behöver det.

Norska kommuner har större frihet än danska att utforma introduktionsprogrammet men programmet har vissa obligatoriska inslag. Det ska starta med en kartläggning av deltagarens utbildning, yrkeserfarenhet och övrig kompetens och följa en individuell plan. Programmet består främst av 550 timmars utbildning i norska och 50 timmars samhällsorientering. Undervisningen i norska kan förlängas till 3 000 timmar vid behov. I programmet ingår även insatser som ska hjälpa deltagaren till reguljär utbildning eller arbete.¹⁶⁹

Programmet kan också bestå av utbildning på grundskole- eller gymnasienivå för dem som behöver det. Att gå en reguljär utbildning inom introduktionsprogrammet ger rätt till ett förlängt program. Högskolestudier kan inte ingå i introduktionsprogrammet, däremot högskoleförberedande kurser. Det går också att få hjälp med att få tidigare utbildningar erkända. Arbetsmarknadsnära insatser kan ingå i programmet bl.a. arbetspraktik hos privata eller offentliga arbetsgivare, subventionerade anställningar, kortare

¹⁶⁶ <https://www.imdi.no/arkiv/arkiverte-nyheter/vertskommuner-for-integreringsmottak-bestemt/> samt Intervju m.fl. 2017-03-16.

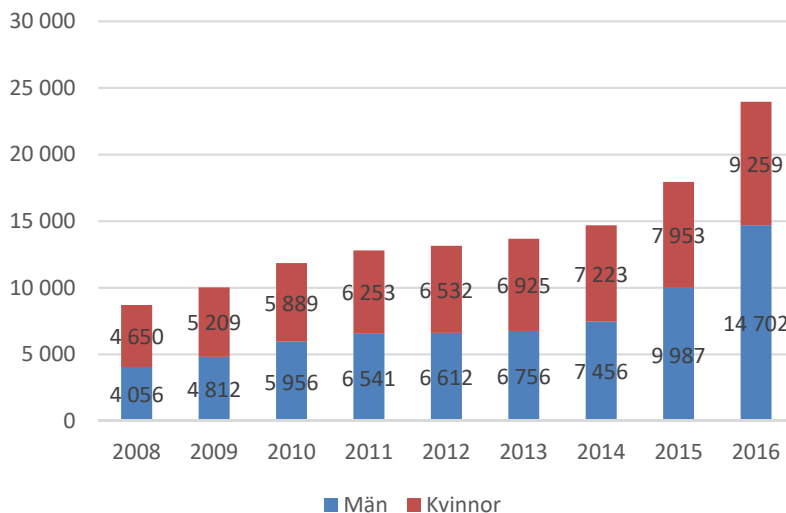
¹⁶⁷ Andra anhöriginvandrare och arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU/EES måste delta i undervisning i norska och i samhällsorientering för att få permanent uppehållstillstånd. Anhöriginvandrarna får undervisningen kostnadsfritt. Arbetskraftsinvandrarna måste betala för den.

¹⁶⁸ Enes & Wiggen (2016). Gäller deltagare 2013.

¹⁶⁹ [imdi.no/opplaring-og-utdanning/introduksjonsprogram/grunnleggende-om-programmet-roller-og-ansvar/#title_2](https://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/introduksjonsprogram/grunnleggende-om-programmet-roller-og-ansvar/#title_2)

arbetsmarknadsutbildningar i bristyrken eller kurser i yrkesnorska. Den som blir erbjuden ett arbete på heltid har rätt till ”permission” från introduktionsprogrammet och kan återuppta det inom ett år.

Figur 4.4 Deltagare i det norska introduktionsprogrammet för nyanlända 2008–2016.



Källa: SSB.

Kommunerna ansvarar för introduktionsprogrammet i samarbete med NAV. Deltagande i programmet och godkända prov i norska och samhällsorientering är villkor för att få permanent uppehållstillstånd. Deltagarna får en fast introduktionsersättning som är högre än försörjningsstödet. Personer som tackar nej till programmet eller avbryter det har inte rätt till introduktionsersättning eller försörjningsstöd. Ogiltig frånvaro kan leda till sänkt ersättning.

2016 deltog nästan 24 000 nyanlända i introduktionsprogrammet. 62 procent av dem var män. Antalet deltagare har vuxit stadigt varje år. Övergången till arbete eller utbildning efter programmet är högre än i Sverige och Danmark. Till viss del kan det bero på att den norska arbetsmarknaden är starkare. Av de som lämnade introduktionsprogrammet 2015 började 47 procent direkt att arbeta eller utbilda sig.¹⁷⁰ Ett år senare hade 58 procent av dem

¹⁷⁰ IMDi (2017a).

börjat ett arbete eller en utbildning.¹⁷¹ Efter fem år var andelen 65-70 procent.¹⁷²

Kvinnor tar i genomsnitt fyra månader längre tid på sig att genomföra introduktionsprogrammet än män och har också en lägre övergång till arbete och utbildning efteråt, även om man tar hänsyn till andra bakgrundsfaktorer. En förklaring till detta är att kvinnor oftare är föräldralediga i samband med introduktionsprogrammet.¹⁷³ En annan förklaring är att kvinnor i lägre utsträckning än män får ta del av de yrkesinriktade åtgärder som har visat sig vara effektivare.¹⁷⁴

Deltagare med högre utbildning börjar snabbare att arbeta eller studera efter programmet. Skillnaden mellan män och kvinnor minskar ju högre utbildning de har. Yngre etablerar sig lättare efter programmet än äldre.¹⁷⁵

Det är stora skillnader i programmets resultat mellan norska kommuner. I vissa kommuner har bara 40 procent av deltagarna börjat ett arbete eller en utbildning ett år efter programmet. I andra kommuner är andelen över 80 procent.¹⁷⁶ En utvärdering som tar hänsyn till egenskaperna hos deltagarna visar att större kommuner inte har bättre resultat än mindre. Bäst resultat har mellanstora kommuner med mellan 2 000 och 10 000 invånare. I kommuner med lägre arbetslöshet går som väntat fler deltagare vidare till arbete efter integrationsprogrammet.¹⁷⁷

Utvärderingar visar att sannolikheten för övergång till arbete eller utbildning ökar kraftigt för dem som haft reguljärt arbete som en del av programmet, gått en gymnasieutbildning eller fått en tidigare utbildning erkänd. Bara 20-30 procent av deltagarna har dock haft någon av dessa insatser. Av de bredare insatserna i programmet ökar utbildningen i norska och arbetspraktik sannolikheten för övergång till arbete och utbildning, men effekten är svagare.¹⁷⁸

¹⁷¹ 66 procent bland männen och 49 procent bland kvinnorna.

¹⁷² <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv>

¹⁷³ Blom & Enes (2015), Lillegård & Seierstad (2013).

¹⁷⁴ IMDi (2017a).

¹⁷⁵ Blom & Enes (2015).

¹⁷⁶ Enes & Wiggen (2016).

¹⁷⁷ Blom & Enes (2015).

¹⁷⁸ Blom & Enes (2015).

Utvärderingar av introduktionsprogrammet har visat att det finns brister i den individuella anpassningen av introduktionsprogrammen till deltagarnas förutsättningar. Kommunerna utformar ofta tvååriga program med samma innehåll för alla deltagare. Undervisningen i norska och samhällsorientering tar den största delen av programtiden medan arbetslivsnära aktiviteter och ordinarie utbildningar erbjuds mer sällan trots att dessa oftare ger bättre resultat. Lågutbildade kvinnor som behövt grundskoleutbildning inom ramen för introduktionen har haft svårt att få det. Reglerna för introduktionsprogrammet är på väg att ändras för att möjliggöra en större individuell anpassning till deltagarnas behov och ge mer plats för ordinarie utbildning och arbetslivsnära insatser.¹⁷⁹

4.2.7 Andra insatser

Efter introduktionsprogrammet erbjuds normalt flyktingar och flyktinganhöriga som inte arbetar eller utbildar sig en arbetsmarknadsåtgärd från NAV:s ordinarie utbud av åtgärder som är öppna för alla arbetssökande.¹⁸⁰ Utrikes födda från länder utanför EU är – tillsammans med unga, personer med nedsatt arbetsförmåga och långtidsarbetslösa – prioriterade vid tilldelningen av platser i arbetsmarknadsåtgärder. I slutet av 2016 utgjorde utrikes födda från länder utanför Europa 20 procent av de arbetslösa men 33 procent av deltagarna i olika arbetsmarknadsåtgärder.¹⁸¹

Den vanligaste åtgärden för utrikes födda är *arbetsträning* eller arbetspraktik på en arbetsplats. Drygt 40 procent av utrikes födda som deltog i en arbetsmarknadsåtgärd 2016 befann sig i arbetsträning. Åtgärden vänder sig till arbetslösa med ingen eller liten norsk arbetslivserfarenhet, som ungdomar och nyanlända invandrare. Den kan vara i upp till ett år och innehållet bestäms i avtal mellan arbetsgivare, den arbetssökande och NAV. Utvärderingar har visat att utrikes födda som deltagit i arbetsträning har en högre sannolikhet att få ett ordinarie arbete än de som inte gjort det men

¹⁷⁹ NOU 2017:2.

¹⁸⁰ NAV motsvarar Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunernas socialkontor.

¹⁸¹ NOU 2017:2.

effekten är relativt liten och beroende av att de får ett arbete snabbt efter att åtgärden är avslutad.¹⁸²

Den näst vanligaste åtgärden för utrikes födda är *arbetsmarknadsutbildning* (AMO). Drygt 30 procent av utrikes födda som deltog i arbetsmarknadsåtgärder 2016 fick en arbetsmarknadsutbildning. AMO är korta kurser på vanligtvis tre till fem månader. Några kurser är generellt arbetsförberedande. Andra är yrkesinriktade och leder till ett examensbevis inom en färdighet, t.ex. IT-kunskaper. Vissa AMO-kurser anpassas för utrikes födda t.ex. genom att även innehålla språkundervisning. År 2016 startades en längre yrkesutbildning på upp till två år för vuxna som har för låg formell utbildning för att kunna gå en gymnasieutbildning i det ordinarie utbildningssystemet. Utbildningen ska ge yrkeskunskaper på motsvarande gymnasienivå.¹⁸³

Arbetsmarknadsutbildningar är en vanligare åtgärd för utrikes födda än för andra arbetslösa. Utrikes födda som deltar i arbetsmarknadsutbildning har en högre sannolikhet att komma i arbete än de som inte gör det och effekten är betydligt högre än för dem som deltar i arbetsträning. Arbetsmarknadsutbildning ökar också sannolikheten att gå vidare till ordinarie utbildning. Utvärderingar visar även att kombinationen arbetsmarknadsutbildning följt av arbetsträning/praktik kraftigt ökar utrikes föddas sannolikhet att hitta ett arbete.¹⁸⁴

Subventionerade arbeten är en vanlig arbetsmarknadsåtgärd totalt men bara 2 procent av utrikes födda som deltog i olika åtgärder hade en subventionerad anställning 2016.¹⁸⁵ De riktades istället främst till arbetslösa som stod närmare arbetsmarknaden. Subventionen kan uppgå till halva lönen under en begränsad tid. Utrikes födda som får subventionerade arbeten har högre sannolikhet att komma i reguljärt arbete men effekten är mindre än vid arbetsmarknadsutbildning. En arbetsmarknadsutbildning följt av en subventionerad anställning ökar dock utrikes föddas sannolikhet att börja ett reguljärt arbete.¹⁸⁶

¹⁸² Hardoy och Zhang (2013) och Zhang (2016).

¹⁸³ Yrkesrettet opplæringstiltak.

¹⁸⁴ Hardoy & Zhang (2013) och Zhang (2016).

¹⁸⁵ Lönnutskudd.

¹⁸⁶ Zhang (2016).

4.2.8 Särskilda exempel

Kvalificeringsprogrammet

Kvalificeringsprogrammet (KVP) är ett arbetsmarknadsprogram som vänder sig till personer som är, eller riskerar att bli, långvarigt beroende av försörjningsstöd. Programmet är öppet för alla som uppfyller villkoren men utrikes födda utgör hälften av deltagarna. En särskild målgrupp är de som har deltagit i introduktionsprogrammet med dåliga resultat. År 2015 deltog 5 600 personer i programmet.¹⁸⁷

Kvalificeringsprogrammet är frivilligt men den som anmäler sig och väljs ut måste förbinda sig att delta på heltid i ett individuellt program med flera arbetsförberedande åtgärder och korta utbildningar. Programmet sköts av NAV och deltagarna får mer intensiv vägledning och uppföljning än deltagare i andra åtgärder.¹⁸⁸ Programmet pågår i ett år med möjlighet till ett års förlängning. Deltagarna får samma ersättning som i introduktionsprogrammet, dvs. en fast ersättning som är högre än det behovsprövade försörjningsstödet. Det går att arbeta deltid och delta i programmet på deltid.¹⁸⁹

En utvärdering av Kvalificeringsprogrammet har visat att kombinationen av fast ersättning och intensivare insatser hjälper personer som står långt från arbetsmarknaden. Två år efter programstarten hade deltagarna högre sysselsättning än en kontrollgrupp med liknande egenskaper och skillnaden ökade följande år. Fyra år efter programstart var sysselsättningen 18 procentenheter högre än i kontrollgruppen. Utvärderingen fann inga skillnader i effekter mellan inrikes och utrikes födda deltagare. Ingen skattning av skillnader mellan kvinnor och män gjordes. Arbetsinkomsterna bland deltagarna som började arbeta var dock relativt låga över den period som studien sträckte sig. Den långsiktiga nyttan av programmet beror på hur inkomsterna utvecklas bland deltagarna längre fram.¹⁹⁰

¹⁸⁷ NAV (2016).

¹⁸⁸ Markussen & Roed (2014).

¹⁸⁹ Intervju Fyhn m.fl. 2017-03-16 samt intervju Gran m.fl. 2017-03-16.

¹⁹⁰ Markussen & Röed (2014).

Jobbsjansen

Jobbsjansen är ett kommunalt arbetsmarknadsprogram som enbart vänder sig till utrikes födda och i första hand kvinnor. Den främsta målgruppen var från början utrikes födda kvinnor som vistats länge i Norge och som var hemmavarande utan att ta emot försörjningsstöd. Huvuddelen av dem har bristfälliga kunskaper i norska. Programmet har senare vidgats till att inkludera kvinnliga anhöriginvandrare och utrikes födda ungdomar utan gymnasiebehörighet. År 2016 deltog 1 800 personer i Jobbsjansen, 84 procent var kvinnor.¹⁹¹

Genom Jobbsjansen kan kommuner få statliga bidrag till att starta individuella program med språkutbildning och samhällsorientering. Personer med kort utbildning kan även få viss utbildning på grundskolenivå eller delar av en yrkesutbildning. Syftet är att de vuxna deltagarna så snart som möjligt ska börja praktisera på en ordinarie arbetsplats. Programmet kan pågå i två år med möjlighet till förlängning i ett år om det behövs. Deltagarna får en fast ersättning som är hälften så stor som i introduktionsprogrammet. Kommunerna kan ge extra ersättning till deltagarna om de vill.

Måluppfyllelsen har varit hög. Av de som slutförde Jobbsjansen gick 68 procent vidare till arbete eller ordinarie utbildning, enbart 40 procent kunde dock försörja sig på arbetet eller studierna. Högst övergång till arbete och utbildning efter avslutat program – 73 procent – hade de hemmavarande kvinnorna.¹⁹²

4.3 Sammanfattning Norge

Flyktinginvandringen till Norge började under 1980-talet. De senaste tio åren har Norge haft en stadig flyktinginvandring på runt 7 000 personer om året med en topp åren 2015 och 2016 då sammanlagt 25 000 flyktingar fick uppehållstillstånd.

Norge har tillfälliga uppehållstillstånd på tre år i taget för både flyktingar och skyddsbehövande. Upphållstillstånden kan bli

¹⁹¹ IMDi (2017b).

¹⁹² IMDi (2016b).

permanenta om personen har varit självförsörjande i minst ett år och har avlagt godkända prov i norska och i samhällsorientering.

Asylsökande bor på offentliga asylboenden och väntetiderna för asylansökningar var cirka ett år under 2016. För att påskynda integrationen kan asylsökande som har goda chanser att få ansökan beviljad väljas ut till särskilda integreringsboenden där de får delta i integrationsprogrammet på samma villkor som personer som fått uppehållstillstånd.

Flyktingar som fått uppehållstillstånd fördelas ut av staten på olika norska kommuner efter kvoter som förhandlats fram mellan staten och kommunerna där man försöker ta hänsyn till kommunernas arbetsmarknad, tillgång på bostäder m.m. Det är inte obligatoriskt för kommunerna att ta emot flyktingar men alla utom en handfull kommuner gör det. Flyktingar som inte flyttar till den kommun de blivit placerade kan förlora rätten till ekonomiskt stöd. Flyktingar får dock flytta till en annan kommun om de kommer överens med den nya kommunen om det.

Flyktingar och deras anhöriga ska delta i ett obligatoriskt introduktionsprogram som består av språkutbildning, samhällsorientering samt arbetsmarknadsinsatser. Även utbildning på grundskole- och gymnasienivå kan ingå. Kommunerna ansvarar för programmet, men staten lägger fast vissa obligatoriska inslag. Programmet kan vara två till tre år beroende på deltagarens behov och planer finns på att förkorta programmet för de som lättare hittar ett arbete och förlänga det till fyra år för de som behöver det. Deltagarna får en relativt hög fast ersättning som motsvarar 70 procent av ingångslönen på den norska arbetsmarknaden.

Hälften av deltagarna i det norska introduktionsprogrammet har ett arbete eller går en reguljär utbildning direkt efter att programmet är avslutat vilket är betydligt bättre än i Sverige och Danmark. Resultaten skiljer sig dock kraftigt mellan olika kommuner. Utvärderingar visar att de som haft reguljärt arbete som en del av programmet, gått en gymnasieutbildning eller fått en tidigare utbildning erkänd har störst sannolikhet att börja arbeta eller gå en reguljär utbildning efter integrationsprogrammet.

De som inte har hittat ett arbete efter integrationsprogrammet har rätt till samma arbetsmarknadsinsatser som övriga arbetsökande. Det finns också särskilda arbetsmarknadsprogram som till stor del vänder sig till utrikes födda som står långt från arbets-

marknaden – Kvalifiseringsprogrammet og Jobbsjansen – som visat positiva resultat i utvärderingar.

5 Nederländerna

5.1 Invandring och utrikes födda på arbetsmarknaden

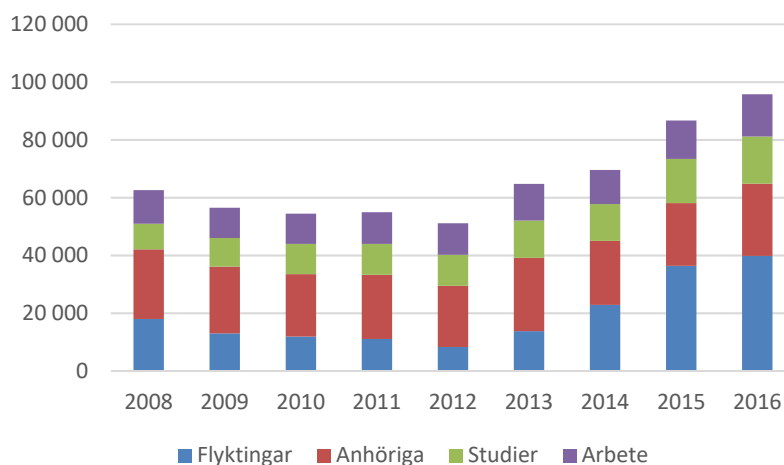
5.1.1 Invandring och integrationspolitik över tid

Invandringen till Nederländerna startade på allvar efter det andra världskriget. Den första vågen kom från Indonesien när landet blev självständigt 1949.¹⁹³ Under 1970-talet kom en stor invandringsvåg från Surinam och under 1990-talet en stor grupp från Nederländska Antillerna.

I början av 1960-talet började även arbetskraftsinvandring till Nederländerna från södra Europa och senare från Turkiet och Marocko. Invandrarna hade status som gästarbetare och meningen var att de skulle återvända till sina hemländer. Arbetskraftsinvandringen stoppades när oljekrisen kom 1973. De som redan fanns i landet fick dock stanna och deras familjer fick möjlighet att flytta till Nederländerna. Nederländerna var med i EEC (nuvarande EU) från start och har även haft en betydande invandring från andra EU-länder. Invandringen från andra EU-länder tog dock ordentligt fart först efter utvidgningen av EU 2004. Idag lever exempelvis närmare 120 000 personer från Polen permanent i Nederländerna.

¹⁹³ En stor del av dem var dock av nederländskt ursprung.

Figur 5.1 Årlig invandring till Nederländerna från länder utanför EU/EES efter invandringsorsak 2008–2016

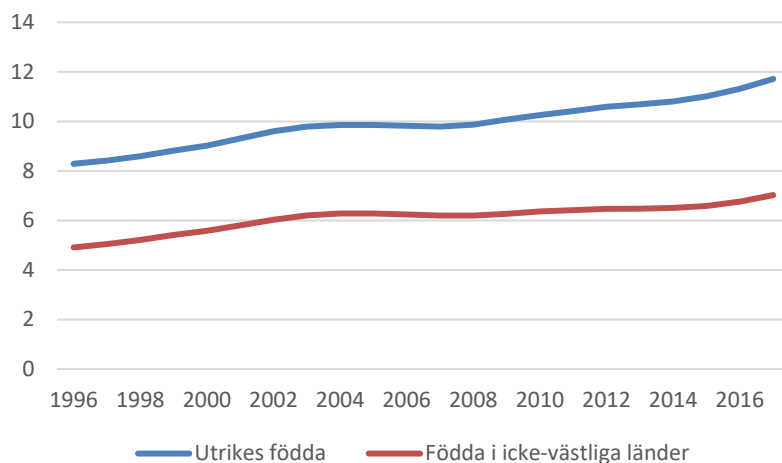


Källa: Eurostat.

Nederländerna har varit en fristad för flyktingar under lång tid och tog emot flyktingar från Östeuropa direkt efter det andra världskriget. Under 1980-talet började flyktingar komma från först Iran och senare från Irak och slutligen från Somalia. Antalet asylsökande ökade kraftigt i början av 1990-talet med flyktingar från Jugoslavien och Afghanistan. Flyktinginvandringen var hög under hela 1990-talet. I slutet av 1990-talet stramades dock reglerna för asylinvandring åt vilket ledde till minskad flyktinginvandring efter år 2000.¹⁹⁴ År 2014 började flyktinginvandringen öka igen och 2015 sökte 44 000 personer asyl i Nederländerna, främst från Syrien.

¹⁹⁴ Schierup et. al (2006).

Figur 5.2 Utrikes födda som andel av befolkningen i Nederländerna 1996–2017. Procent.



Källa: CBS.

Anm: Icke-västliga länder är en kategori i den nederländska befolkningsstatistiken. Till dessa räknas Turkiet samt Latinamerika, Afrika och Asien (förutom Indonesien och Japan).

Nederländerna har haft en stadig ökning av den utrikes födda befolkningen under de senaste 20 åren. Syrier var den i särklass största gruppen bland nyanlända utanför EU/EES 2016. Bland den utrikes födda befolkningen från länder utanför EU/EES dominerar dock Nederländernas gamla kolonier och länder som arbetskraftsinvandrare kommit från som Turkiet och Marocko.

Tabell 5.1 Antal utrikes födda från de tio största ursprungsländerna utanför EU/EES i Nederländerna den 1 jan 2017 och nyanlända 2016

Land	Totalt	Land	Nyanlända 2016
Turkiet	190 331	Syrien	27 971
Surinam	176 801	Indien	7 496
Marocko	168 536	Kina	5 975
Indonesien	103 245	USA	5 257
Antillerna	82 995	Turkiet	4 514
Syrien	65 901	Antillerna	3 642
Kina	49 321	Irak	3 446
Irak	43 072	Eritrea	3 189
Iran	31 309	Etiopien	3 116
Indien	27 580	Iran	2 637

Källa: CBS

Anm: Huvuddelen av invandrarna från Indonesien är personer av nederländskt ursprung.

Länge fanns inget organiserat flyktingmottagande utan asylsökande fick ordna sitt eget boende. När antalet asylsökande ökade krävdes ett mer organiserat mottagande och även bättre kontroll över hur många asylsökande som fanns i Nederländerna. År 1994 skapades den statliga myndigheten COA som fick ansvar för att bosätta alla asylsökande i statliga asylboenden. Samtidigt fick även skyddsbehövande möjlighet till uppehållstillstånd i Nederländerna. De hade dock inte samma rätt att arbeta och rätt till sociala ersättningar som flyktingar. År 2000 stramades dock reglerna åt genom att tillfälliga uppehållstillstånd på fem år infördes för såväl flyktingar som skyddsbehövande samtidigt som alla fick rätt att arbeta och rätt till sociala ersättningar.¹⁹⁵

Den höga arbetslösheten bland utrikes födda och ett växande politiskt motstånd mot invandring ledde från slutet av 1990-talet till att den nederländska politiken slog in på en väg med gradvis hårdare krav på att utrikes födda skulle integreras i det nederländska samhället. Den viktigaste prioriteringen blev att fler utrikes födda skulle börja arbeta. Problemen på det området ansågs delvis

¹⁹⁵ Bakker (2016). Konventionsflyktingar fick permanenta uppehållstillstånd och skyddsbehövande tillfälliga tillstånd. Personer med tillfälliga uppehållstillstånd hade inte samma rätt att arbeta och samma rätt till sociala ersättningar som de med permanenta uppehållstillstånd.

bero på att utrikes födda hade för dåliga kunskaper i det nederländska språket och om det nederländska samhället.¹⁹⁶

År 1998 infördes obligatoriska integrationskurser för alla nyanlända från länder utanför EU/EES med språkutbildning och grundläggande utbildning om det nederländska samhället samt en integrationsexamen. Kurserna sköttes av kommunerna som fick extra statsbidrag för att även värva utrikes födda som kommit före 1998 till integrationskurserna.

År 2007 skärptes kraven. En godkänd integrationsexamen blev ett villkor för permanent uppehållstillstånd. Kurserna lades ut på privata utförare. Deltagarna fick betala den fulla kostnaden men kunde få särskilda lån för detta. Syftet var att skapa en konkurrensutsatt marknad för integrationskurser där nyanlända själva hade ansvaret för att välja kurs. Den vanligaste lösningen var dock att kommunerna handlade upp integrationskurser från enskilda utförare och erbjöd dem till nyanlända mot en avgift.¹⁹⁷ År 2013 togs kommunernas stödjande roll bort och nyanlända fick ensamma ta ansvaret för att klara sin integrationsexamen och välja kurser och utförare. Samtidigt infördes möjlighet till sanktioner mot dem som inte hade avlagt sin integrationsexamen inom tre år.¹⁹⁸

5.1.2 Utrikes födda på arbetsmarknaden

Tabell 5.2 visar sysselsättning och arbetslöshet bland inrikes och utrikes födda i Nederländerna och i EU. I gruppen utrikes födda ingår inte bara flyktingar och deras anhöriga, utan även arbeidskraftsinvandrare som har betydligt högre sysselsättning än övriga invandrargrupper.

¹⁹⁶ Schierup et al. (2006), Entzinger (2006) och Entzinger (2013).

¹⁹⁷ EU-kommissionen (2010).

¹⁹⁸ Algemene Rekenkamer (2017).

Tabell 5.2 Inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden (15-64 år) i Nederländerna och EU 2016. Procent.

Nederländerna	Män		Kvinnor	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
Sysselsättning	81,1	69,8	72,6	55,2
Arbetslöshet	5,1	9,6	5,8	11,7
Långtidsarbetslöshet	2,1	4,9	2,2	5,8
Andel tillfälligt anställda	18,9	25,1	21,6	27,2
EU-28	Män		Kvinnor	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
Sysselsättning	71,8	70,8	62,2	55,9
Arbetslöshet	8,0	11,9	8,2	13,4
Varav långtidsarbetslösa	3,8	5,5	3,8	6,2
Andel tillfälligt anställda	13,2	20,0	14,3	19,4

Källa: Eurostat, Indicators of immigrant integration

Skillnaden mellan inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden är lika stor i Nederländerna som i Sverige. Sysselsättningen är betydligt lägre bland utrikes födda och arbetslösheten är högre. På samma sätt som i Sverige är skillnaden särskilt stor bland kvinnor.

En viktig förklaring till flyktingars svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden är att de ofta har kort utbildning. Det saknas färsk nationella uppgifter om utbildningsnivån bland flyktingar i Nederländerna. Cirka 60 procent av de flyktingar som bor i Amsterdam har dock kort utbildning jämfört med drygt 20 procent i hela befolkningen i Amsterdam.¹⁹⁹

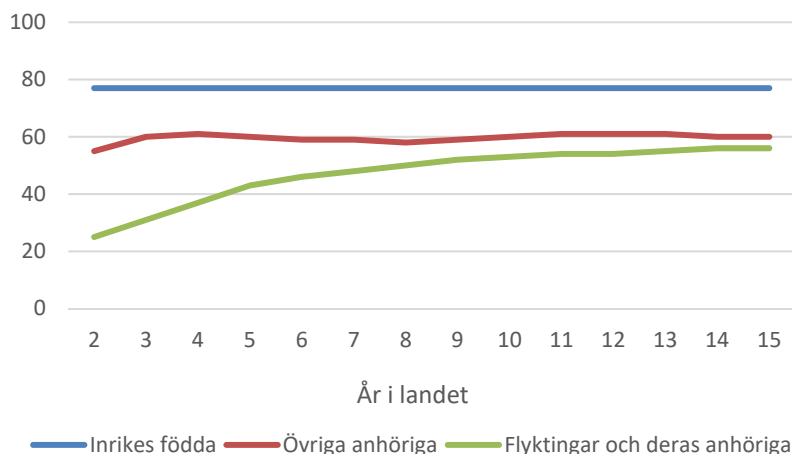
Även i Nederländerna är sysselsättningen mycket låg bland nyanlända flyktingar men den stiger med vistelsetiden. Efter två år i landet har var fjärde flykting och hälften av anhöriginvandrarna från icke-västliga länder ett arbete.²⁰⁰ Efter 15 år har 55 procent av flyktingarna ett arbete. Bland kvinnliga flyktingar och anhöriginvandrare är sysselsättningen cirka 10 procentenheter lägre under hela perioden.²⁰¹

¹⁹⁹ Amsterdam (2016).

²⁰⁰ Med icke-västliga länder menas: Turkiet samt alla länder i Latinamerika, Afrika och Asien (utom Indonesien och Japan).

²⁰¹ Bakker (2016). Bland de inrikes födda är kvinnors sysselsättning knapp 5 procentenheter lägre än genomsnittet.

Figur 5.3 Andel förvärsarbetande bland utrikes födda från icke-västliga länder efter invandringsorsak och vistelsetid i Nederländerna, procent.



Källa: WRR (2016) samt Eurostat.

Anm: Underlaget är personer som invandrade åren 1995-1999 och följdes under 15 år därefter.

5.2 Mottagande och integrationspolitik idag

5.2.1 De ansvariga aktörerna

Staten ansvarar för mottagande av asylsökande och prövning av rätt till uppehållstillstånd. Asylsökande bor närmast uteslutande på statliga asylboenden där de får fri bostad, mat och fickpengar. De huvudsakliga statliga aktörerna är Immigratiedienst (IND) som prövar rätten till uppehållstillstånd och medborgarskap samt Centraal Organ opvang Asielzoekers (COA) som ansvarar för boende, uppehälle och aktiviteter för asylsökande under väntetiden. COA fördelar de flyktingar som fått uppehållstillstånd till kommunerna för bosättning.

Kommunerna kan driva asylboenden på uppdrag av COA. Kommunerna har också ansvaret för hälsovård åt asylsökande och för skolgång till deras barn. Flyktingar som fått uppehållstillstånd fördelas ut i kommunerna efter ett tvingande kvotsystem som bygger på kommunernas befolkning. Kommunerna är skyldiga att erbjuda dem en bostad och har även försörjningsansvar för

flyktingar som saknar egna medel. Kommunerna är skyldiga att hjälpa flyktingar till arbete eller utbildning men har stor frihet att välja omfattning och inriktning av insatserna. Staten ersätter kommunerna med en klumpsumma för varje nyanländ flykting som tas emot, samt särskilda bidrag som ska täcka kostnaderna för försörjningsstödet.²⁰²

Den nyanlände har själv ansvar för att anmäla sig och delta i en obligatorisk integrationskurs som innehåller utbildning i språk och samhällsorientering. Kursen ordnas av *enskilda utförare* och är avgiftsbelagd. En godkänd kurs är ett av villkoren för permanent uppehållstillstånd.

Frivilligorganisationer har en viktig roll i det holländska välfärdssystemet och det gäller även inom flyktingmottagande och integrationsinsatser. Frivilligorganisationer ger bl.a. juridisk hjälp till asylsökande och ordnar fritidsaktiviteter och vuxenutbildning på asylboenden.²⁰³ Frivilligorganisationer kan även hjälpa nyanlända med myndighetskontakter och att söka arbete och är även utförare av integrationskurser. Frivilligorganisationerna får stöd både från staten och från enskilda kommuner för olika insatser. Omfattningen av deras insatser varierar mellan olika kommuner. Amsterdams stad har överlåtit delar av sitt sociala hjälpprogram för flyktingar till det Nederländska Flyktingrådet som bl.a. ger juridiskt stöd, förmedlar medicinsk hjälp och ger praktisk hjälp med återföreningsärenden. Staden ersätter Flyktingrådet för insatserna och deras anställda och volontärer arbetar i stadens lokaler.²⁰⁴

Volontärarbete ses som en bra väg att delta i det holländska samhället. Asylsökande och flyktingar uppmuntras därför att själva arbeta som volontärer i välfärdssektorn eller hos en ideell organisation. Frivilligorganisationerna har rätt att aktivt rekrytera volontärer på asylboendena.²⁰⁵ Kommuner organiserar också integrationsprojekt där flyktingar deltar som volontärer. Ett exempel är projektet ”Flyktingar för flyktingar” i Rotterdam där flyktingar som bott i staden en tid blir frivilliga mentorer för nyanlända och

²⁰² Bidraget uppgår till motsvarande 22 700 svenska kr (2 370 euro). WRR (2016) samt Intervju Kekic m.fl. 2017-06-22.

²⁰³ <https://www.uaf.nl/home/english>

²⁰⁴ Intervju Kekic m.fl. 2017-06-22.

²⁰⁵ MSW (2016).

hjälper dem att välja integrationskurs och med andra praktiska frågor den första tiden.²⁰⁶

Det finns ingen nationell överenskommelse mellan *arbetsmarknadens parter* och staten om att underlätta integrationen på samma sätt som i Danmark eller Sverige. Däremot finns lokala initiativ. Amsterdam har en överenskommelse med lokala arbetsgivare ”Amsterdam arbetar” om arbeten och praktikplatser till flyktingar.²⁰⁷

Frivilligsektorn i Nederländerna

Frivilligorganisationer har en mycket viktig roll i det nederländska samhället. Det var genom olika frivilligorganisationer som det nederländska välfärdssystemet byggdes upp i början av 1900-talet. Den största delen av frivilligsektorn är de ideella organisationer som erbjuder tjänster inom sjukvård, utbildning och omsorg. De finansieras främst av offentliga bidrag och har anställda för sin verksamhet. Donationer och volontärarbete spelar också en viktig roll. Enligt äldre uppskattningar står de ideella organisationerna för 12 procent av sysselsättningen i Nederländerna. Hälften av den vuxna befolkningen beräknas utföra frivilligarbete åtminstone någon gång om året. Om volontärarbetet gjordes om till heltidstjänster beräknas det motsvara 8 procent av sysselsättningen.²⁰⁸

5.2.2 Regler för uppehållstillstånd

I Nederländerna är tillfälliga uppehållstillstånd normen för både flyktingar och skyddsbehövande och deras anhöriga. Upppehållstillstånden gäller vanligtvis i fem år. Efter fem års bosättning i Nederländerna är det möjligt att söka permanent uppehållstillstånd. Ett villkor för att få permanent uppehållstillstånd är att den sökande avlagt en godkänd integrationsexamen med sex olika prov i holländska och samhällsorientering. Sedan den 1 oktober 2017 måste även alla invandrare avlägga en deklARATION om att respektera

²⁰⁶ WRR (2016).

²⁰⁷ Amsterdam (2015) samt Amsterdam (2017).

²⁰⁸ Burger & Decker (2001) samt Pape & Brandsen (2016).

det holländska samhällets grundläggande värden för att få permanent uppehållstillstånd. Det ställs däremot inget krav på inkomst eller egen försörjning för att få permanent uppehållstillstånd.²⁰⁹

Flyktingar och skyddsbehövande som har fått uppehållstillstånd kan återförenas med sina anhöriga, minderåriga barn samt makar, i Nederländerna om de kan försörja dem. Försörjningskravet är 2017 en varaktig inkomst på motsvarande 214 000 kronor om året.²¹⁰

Vuxna anhöriga som önskar komma till Nederländerna ska avlägga en holländsk integrationsexamen på grundläggande nivå redan i hemlandet.²¹¹ Detta är dock inte obligatoriskt för anhöriga som befinner sig i konfliktzoner eller liknande.²¹²

5.2.3 Bosättning och fördelning över landet

I Nederländerna fördelas asylsökande på asylboenden över landet i mån av plats. Det är mycket ovanligt att asylsökande bor utanför asylboendena. Asylsökande kan ordna eget boende utanför förläggningarna men får då ingen ersättning för bostad eller matkostnader. Om de är inneboende hos personer som tar emot försörjningsstöd riskerar värdarna att få stödet reducerat.

Flyktingar som fått uppehållstillstånd fördelas ut till kommunerna enligt en tvingande kvot som regeringen slår fast. Kvoten bygger på kommunernas befolkning och tar inte hänsyn till den lokala arbetsmarknaden. COA gör dock en kartläggning av de nyanländas utbildning och yrkeserfarenheter på asylboendena efter att de beviljats uppehållstillstånd. Denna kartläggning används för att försöka välja en lämplig kommun för den enskilde flyktingen samt ge underlag för kommunernas insatser.²¹³ I en undersökning bland kommunerna svarade dock en majoritet att deras arbetsmarknad var olämplig för de flyktingar som placerades där och att det underlag de fick från COA om flyktingarnas utbildning och

²⁰⁹ https://ind.nl/en/asylum/Pages/Permanent-asylum-residence-permit.aspx?pk_campaign=funnel-asylum&pk_kwd=permanent-residence-asylum

²¹⁰ Försörjningskravet är 120 procent av den lagstadgade minimilönen som är 178 200 svenska kronor om året (18 624 euro). Om ansökan om återförening görs inom tre månader efter uppehållstillstånd ställs inget försörjningskrav.

²¹¹ Examen består av prov i talad holländska och läsförståelse på enkel nivå samt ett prov i holländsk samhällsorientering.

²¹² Intervju Kraaij m.fl. 2017-03-21 samt <https://ind.nl/en/Pages/income.aspx>

²¹³ MSW (2016).

erfarenhet inte räckte för att de skulle kunna välja lämpliga insatser.²¹⁴

Den nederländska regeringens vetenskapliga råd (WRR) är kritiskt till att bosättningen av flyktingar inte tar hänsyn till den lokala arbetsmarknaden. WRR kritiserar också att även små kommuner med för liten kapacitet för integrationsinsatser måste ta emot flyktingar.²¹⁵

Kommunerna är skyldiga att ordna bostäder till alla flyktingar som fördelats till dem. Målet är att flyktingarna ska ha en bostad i en anvisad kommun inom tre månader efter att de fått uppehållstillstånd. Vanligtvis hänvisas de till enkla och billiga hyresbostäder – s.k. socialt boende.

Flyktingar kan flytta från de kommuner där de har blivit placerade men har då inte längre förtur till bostad i den nya kommunen. Bristen på sociala bostäder gör det mycket svårt för flyktingar att lämna den kommun de placerats i.

Brist på tillgängliga bostäder i kommunerna var en stor flaskhals under 2016 och fortsätter att vara det i vissa kommuner.²¹⁶ Amsterdams stad behöver sex till sju månader att ordna bostad åt de flyktingar som har placerats där.²¹⁷ Under tiden blir de kvar på asylboendena. Kommuner har rätt att prioritera flyktingar som har ett arbete eller har börjat en utbildning före andra flyktingar när de fördelar bostäder.²¹⁸

5.2.4 Sociala ersättningar

Asylsökande

Asylsökande i Nederländerna erbjuds plats i anläggningsboenden, oftast med självhushåll. De som saknar egna medel får bidrag till mat, kläder och vissa personliga utgifter. Asylsökande som ordnar eget boende får inget bidrag, varken till bostad eller till andra

²¹⁴ Razenberg m.fl. (2016).

²¹⁵ WRR (2016).

²¹⁶ WRR (2016).

²¹⁷ Intervju Kekic 2017-06-22 m.fl.

²¹⁸ MSW (2016).

utgifter. Bidraget minskas om den asylsökande arbetar och får lön.²¹⁹

Flyktingar efter uppehållstillstånd

Flyktingar som har uppehållstillstånd i Nederländerna har rätt till samma grundläggande försörjningsstöd som den övriga befolkningen. Även personer som deltar i integrationskurser eller arbetsmarknadsinsatser får försörjningsstöd.

Försörjningsstödet för en ensamstående vuxen utan barn motsvarar 10 400 svenska kronor per månad.²²⁰ Stödet är beskattat och trappas ned vid arbetsinkomster. Kommunerna låter vanligtvis mottagarna behålla en del av inkomsterna för att stimulera arbete, men reglerna varierar mellan kommuner. Försörjningsstödet utgör 70 procent av den lagstadgade minimilönen i Nederländerna som 2017 motsvarande 14 900 svenska kronor per månad.²²¹

5.2.5 Insatser för asylsökande

Under våren 2016 var den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden sju månader i Nederländerna.²²² Asylsökande får inga offentliga integrationsinsatser medan de väntar på beslut om uppehållstillstånd. Frivilligorganisationer kan dock erbjuda viss språkundervisning. Asylsökande får delta i volontärarbete utanför asylboendena och uppmuntras att göra det. Asylsökande som vistats i landet i sex månader har rätt att ta ett avlönat arbete under halva året. Möjligheten att arbeta är begränsad för att undvika att de kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning. Arbetsinkomsten dras från deras ekonomiska stöd.²²³ Ett s.k. spårbyte är inte möjligt.

²¹⁹ Bidraget för en ensamstående uppgick 2016 till 1 740 svenska kronor (182 euro) per månad och för en familj med två vuxna och två barn 5 140 svenska kronor (537 euro) per månad. Det är möjligt att få extra bidrag till vissa engångskostnader. Mail från informationsavdelningen på COA – den centrala myndigheten för mottagande av asylsökande – 2017-04-04.

²²⁰ 1 086 euro. För en familj med två vuxna och två barn är försörjningsstödet 19 520 kronor (2 040 euro) per månad. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-antwoord/wat-is-de-bijstandsnorm>

²²¹ 1 552 euro per månad.

²²² SER (2016).

²²³ MSW (2016) samt intervju Entzinger 2017-03-20.

Personer som får avslag på asylansökan kan inte få uppehållstillstånd som arbetskraftsinvandrare, även om han eller hon har ett arbete.²²⁴

Väntan på kommunal bostad

På grund av de långa väntetiderna för bostäder i kommunerna tvingas flyktingar stanna på asylboendena en lång tid efter att de har beviljats uppehållstillstånd. Den långa väntetiden på beslut om uppehållstillstånd och på en bostad lyfts fram som två av de stora bromsklotsarna för integrationen i Nederländerna.²²⁵

För att komma runt problemet har flyktingar som tvingas stanna på asylboendena rätt att börja delar av sin integrationskurs redan där. Flera av de större nederländska kommunerna har särskilda program för flyktingar som är kvar på asylboendena.²²⁶ För att detta ska fungera krävs dock att flyktingarna finns på ett boende i eller i närheten av den kommun där de ska bosättas vilket långtifrån alltid är fallet.²²⁷

5.2.6 Integrationskurserna

Alla vuxna som invandrar från ett land utanför EU/EES måste avlägga en integrationsexamen om de ska kunna få ett permanent uppehållstillstånd. Examen består sedan 2015 av sex olika delprov: fyra prov i språk (A2), ett prov i samhällsorientering och ett prov i orientering om arbetsmarknaden. De som vill kvalificera sig till högre yrkes- eller universitetsutbildning måste göra ett språkprov på en högre nivå.²²⁸ Sedan 2017 måste även nyanlända skriva under en deklARATION om att respektera ”grundläggande värderingar och regler” i det nederländska samhället. Den som inte klarar sin integrationsexamen inom tre år eller inte skriver under deklARATIONEN kan få böter på motsvarande 14 400 svenska kronor. Flyktingar som inte klarar sin examen inom tre år får inte sitt studielån till

²²⁴ Mail från Ministerie van Soziale Zaken en Werkgelegenheit 2017-09-13.

²²⁵ Klaver m.fl. (2015), WRR (2016), SER (2016) samt Bakker (2016).

²²⁶ Bl.a. Amsterdam, Utrecht och Eindhoven.

²²⁷ Intervju Razenberg m.fl. 2017-06-22.

²²⁸ <https://www.inburgeren.nl/en/how-do-i-integrate.jsp#>

kursavgifterna avskrivet. I teorin kan personer som inte klarar sin examen inom utsatt tid få sitt uppehållstillstånd indraget, men detta har aldrig inträffat.²²⁹

För att hjälpa de nyanlända att klara sin integrationsexamen finns ett stort utbud av integrationskurser som arrangeras av fler än 200 offentligt auktoriserade enskilda utförare som utbildningsföretag, språkskolor och ideella organisationer. Språkkurserna kan genomföras på olika nivåer utifrån personens förkunskaper och ambitioner. Både kurserna och examensproven är avgiftsbelagda.²³⁰ Personer som väljer en auktoriserad utförare har rätt att låna upp till motsvarande 96 000 svenska kronor från staten för avgifterna.²³¹ Lånet betalas ut till skolan och täcker kostnaden för en fullständig integrationskurs hos de flesta utförare. Flyktingar och deras anhöriga får lånet efterskönt om de klarar sin examen inom utsatt tid. För övriga invandrare upprättas en avbetalningsplan.²³²

Utförarna auktoriseras och rankas efter kvalitet av ett oberoende institut – Blik op Werk – som även tar emot klagomål på utförarna. Information om samtliga auktoriserade utförare finns på samma engelskspråkiga hemsida där nyanlända väljer kurs och utförare.²³³

Tidigare studier har visat att integrationskurserna har höjt deltagarnas språkkunskaper. Kurserna hade bäst effekt på språkkunskaperna för yngre och bättre utbildade deltagare. De som avlagt en godkänd examen ansåg även att kurserna förbättrat deras kunskaper och sociala kontakter med det nederländska samhället. Däremot ansåg de att kurserna haft mindre betydelse för deras möjligheter att hitta arbete.²³⁴

²²⁹ Böterna kan uppgå till 1 500 euro. Studielånet kan som mest uppgå till 96 000 kronor eller 10 000 euro. Tidsfristen kan förlängas till fem år vid särskilda omständigheter, t.ex. sjukdom och föräldraledighet.

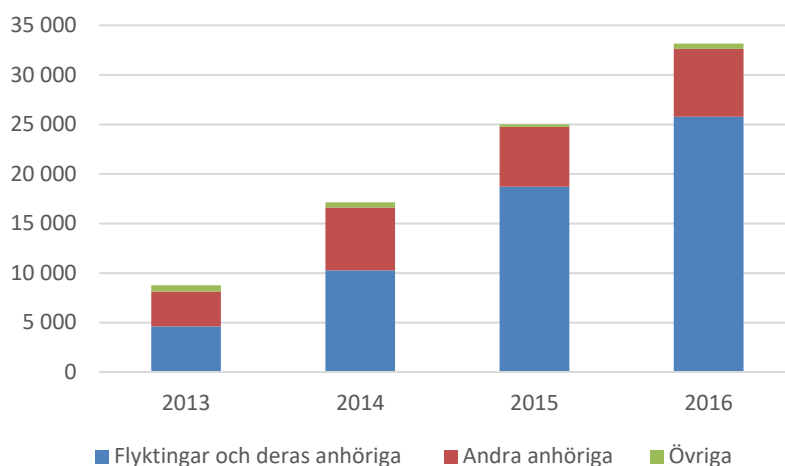
²³⁰ Integrationsexamen består av sex prov som 2017 kostade sammanlagt 3 400 svenska kronor (350 euro) att avlägga.

²³¹ 10 000 euro.

²³² Intervju Razenberg m.fl. 2017-06-22 samt <https://www.inburgeren.nl/en/how-do-i-integrate.jsp#>.

²³³ www.blikopwerk.nl/inburgeren

²³⁴ Dourleijn & Dagevos (2011).

Figur 5.4 Nyinskrivna "integrationspliktiga" i Nederländerna 2013–2016

Källa: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Antalet nyanlända som måste avlägga en godkänd integrationsexamen inom tre år har ökat kraftigt de senaste åren på grund av den ökade flyktinginvandringen. År 2016 blev 25 000 nya flyktingar och deras anhöriga förpliktigade att avlägga en examen inom tre år. Det saknas dock statistik över hur många av dessa som skrevs in i integrationskurser.

Många utförare – dålig överblick

Sedan 2007 har integrationsexamen varit obligatorisk och kurserna flyttades då från kommunerna till privata utförare. Fram till 2013 upphandlade dock kommunerna i stor utsträckning kurser från privata utförare och erbjöd dem till nyanlända.²³⁵ Under den perioden avlade cirka 80 procent av deltagarna och närmare 60 procent av flyktingarna och deras anhöriga en godkänd integrationsexamen inom tre år.²³⁶

Sedan 2013 är den enskilde själv ansvarig för att välja integrationskurs och utförare. Den nya ordningen har kritiserats från flera håll. De nederländska kommunerna är mycket kritiska till att

²³⁵ EU-kommissionen (2010).

²³⁶ Allgemene Rekenkamer (2017).

de förlorat insynen över hur flyktingar, deras anhöriga och även andra svaga invandrargrupper inom kommunen klarar sin språkutbildning. Deltagarna splittras upp på ett många utförare – bara i Amsterdams stad finns 37 auktoriserade utförare. Detta har gjort det svårare för kommunerna att samordna sina arbetsmarknadsinsatser med integrationskurserna.²³⁷ En stor majoritet av kommunerna vill kunna påverka vilka integrationskurser flyktingarna deltar i för att kunna samordna insatserna bättre.²³⁸

Färre blir godkända

Den första nationella utvärderingen av den nya ordningen för integrationskurserna som gjorts av Algemene Rekenkamer – den nederländska Riksrevisionen – visade att bara 40 procent av deltagarna i den första årskullen från 2013 och enbart en tredjedel av flyktingarna och deras anhöriga hade avlagt en godkänd integrationsexamen inom tre år.²³⁹

I utvärderingen konstaterades att reformen varit ogenomtänkt och att principerna om valfrihet och stort eget ansvar inte fungerar för nyanlända om de inte samtidigt får stöd. Enligt utvärderingen fick de nyanlända inte tillräcklig information om de olika kurserna och utförarna för att kunna göra korrekta val. Kvaliteten hos utförarna hade heller inte kontrollerats tillräckligt. Det konstaterades även att bristande information om vilka nyanlända som deltog i integrationskurser och hur dessa klarade sig gjorde det svårt för kommunerna att utforma sina insatser. Möjligheten att använda ekonomiska sanktioner mot personer som inte klarade sin examen inom tre år ansågs också ha medfört att färre deltog i de mer avancerade språkkurserna än tidigare.²⁴⁰

Detta påminner om de svenska erfarenheterna av de privata etableringslotsar som fanns mellan 2011 och 2015 och som nyanlända också skulle välja ut bland en stor mängd utförare. Utan stöd

²³⁷ Intervju Razenberg m.fl 2017-06-22, Intervju Kekic m.fl 2017-06-22 samt WRR (2016).

²³⁸ Razenberg m.fl. (2016).

²³⁹ En senare uppföljning av DUO vid det nederländska utbildningsdepartementet visade dock att närmare 60 procent av årskullen 2013 hade klarat sin examen inom fyra år.

²⁴⁰ Algemene Rekenkamer (2017).

från Arbetsförmedlingen hade personerna svårt att välja rätt och kvaliteten var låg bland många lotsar.²⁴¹

Andra aktörer försöker dock träda in och täcka upp bristerna. Frivilligorganisationer, som det Nederländska Flyktingrådet, kan hjälpa nyanlända att välja integrationskurs inom ramen för det sociala stöd det ger. Ett antal, främst större, kommuner som på eget initiativ driver en mer aktiv integrationspolitik, som t.ex. Amsterdam och Amersfoort, tänjer också på regelverket och rekommenderar personer att välja vissa utförare och kurser som passar tillsammans med kommunens arbetsmarknadsinsatser. En del kommuner ger också deltagarna extra studiehjälp för att klara examensproven.²⁴²

5.2.7 Andra insatser

Kommunerna är ansvariga för de insatser som krävs för att flyktingar och deras anhöriga som bor i kommunen ska komma vidare till egen försörjning genom arbete eller utbildning. Kommunerna har ett särskilt ansvar att ordna bostad till nyanlända flyktingar och deras anhöriga och ge dem social rådgivning.

Flyktingar och deras anhöriga har samma rätt till försörjningsstöd och samma skyldigheter att delta i insatser för att hitta arbete som andra mottagare av försörjningsstöd enligt den s.k. deltagarlagen. När integrationspolitiken förändrades 2013 avvecklade kommunerna sina särskilda integrationsinsatser till förmån för generella insatser. Efter den ökade flyktinginvandringen 2015–2016 har dock särskilda integrationsprojekt blivit mer accepterade igen bland kommunerna.²⁴³

De nederländska kommunerna har stor frihet att avgöra både ambitionsnivån för och inriktningen på sina insatser. Vilken hjälp en nyanländ kan få för att komma in på arbetsmarknaden skiljer sig mycket mellan kommuner. Till skillnad från de nordiska länderna som dokumenterar arbetsmarknadsinsatser i centrala register saknas en samlad överblick av vilka insatser som de nederländska kommunerna gör för nyanlända flyktingar och vilken

²⁴¹ Riksrevisionen (2014b) och Larsson (2015).

²⁴² WRR (2016) samt intervju Kekic m.fl. 2017-06-22.

²⁴³ SER (2016), intervju Kekic m.fl. 2017-06-22 samt intervju Razenberg m.fl. 2017-06-22.

effekt dessa har. Sedan 2016 görs dock en årlig undersökning bland nederländska kommuner om vilka arbetsmarknadsinsatser de erbjuder för flyktingar och deras anhöriga. Undersökningen görs av Wervey-Joncker institutet på uppdrag av regeringen.

Undersökningen har visat att nästan samtliga nederländska kommuner anser att deras arbetsmarknadsinsatser borde starta senast vid ankomsten till kommunen men i praktiken börjar de mycket senare. Våren 2016 väntade 37 procent av kommunerna med arbetsmarknadsinsatser för flyktingar tills dessa slutfört sin integrationskurs, vilket kan ta tre år. Våren 2017 hade dock närmare 90 procent av kommunerna startat sina insatser innan integrationskurserna var slutförda. Större kommuner börjar med insatserna tidigare, medan mindre kommuner oftare väntar. De kommuner som börjar sent motiverar det med att flyktingarna behöver språkkunskaper för att tillgodogöra sig andra insatser. Mindre än hälften av de flyktingar som tar emot försörjningsstöd får insatser som direkt kan leda till arbete.²⁴⁴

Tabell 5.3 Andel flyktingar och flyktinganhöriga med försörjningsstöd i olika kommunala insatser i Nederländerna 2017, Procent.

Insats	Andel
Aktivt arbetssökande	9
I en utbildning utöver integrationskursen	12
I en arbetsmarknadsnära åtgärd	20
I social aktivering	20
Ingen insats	37

Källa: Razenberg & de Gruijter (2017).

Bland de arbetsmarknadsnära åtgärderna är det vanligast att kommunerna placerar flyktingarna på volontärarbete hos en frivilligorganisation eller på praktikplatser hos reguljära arbetsgivare. Det är också mycket vanligt att kommunerna erbjuder extra språkutbildning utöver integrationskurserna. Andra typer av utbildningar är mindre vanliga. Nyanlända kan t.ex. inte börja studier på universitet eller yrkeshögskolor innan de har en godkänd integrationsexamen på en högre språknivå. Det nederländska studiestödsystemet har en övre åldersgräns på 30 år, vilket försvårar möjlig-

²⁴⁴ Razenberg et al. (2016) och Razenberg et al. (2017).

heten till vidareutbildning för något äldre nyanlända. Vissa kommuner, bl.a. Amsterdam, tillåter därför att mottagare behåller sitt försörjningsstöd medan de går en yrkesutbildning.²⁴⁵

Tabell 5.4 Andel av kommuner som använde olika insatser för flyktingar med försörjningsstöd 2016. Procent.

Insats	Andel
Volontärarbete	89
Praktikplatser	87
Social aktivering	82
Extra språkutbildning	80
Provplats (oftast en månads anställning)	74
Utbildningsförberedande insats	74
Traineeplatser	71

Källa: Razenberg & de Gruijter (2016).

Två relativt nya utvärderingar har påpekat flera brister i kommunernas integrationsinsatser:²⁴⁶

- Att en stor andel av kommunerna väntar för länge med att starta sina insatser.
- Att det saknas en länk mellan de privata integrationskurserna och kommunernas insatser, t.ex. saknas program där språkutbildning sker parallellt med arbetsträning eller annan utbildning.
- Att nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden beror på i vilken kommun de blir placerade. Små kommuner har inte samma resurser att erbjuda insatser av god kvalitet som större och fördelningen av nyanlända till kommunerna tar inte hänsyn till de lokala arbetsmarknaderna.

Majoriteten av kommunerna vill få tillbaka inflytandet över vilka integrationskurser som flyktingarna deltar i för att bl.a. hjälpa dem att välja lämpliga utförare och lättare kunna erbjuda integrations-

²⁴⁵ SER (2016).

²⁴⁶ Klaver m.fl. (2015) & WRR (2016).

kurser i kombination med andra insatser. Vissa kommuner gör redan detta på eget initiativ.²⁴⁷

Det saknas tyvärr utvärderingar av effekterna av enskilda kommunala arbetsmarknadsinsatser för flyktingar eller mottagare av försörjningsstöd. De få utvärderingar som finns visar på dåliga resultat av insatserna.

I en studie av den nederländska statistikmyndigheten – CBS – följdes två jämförbara grupper av arbetslösa flyktingar varav den ena deltog i olika kommunala insatser för mottagare av försörjningsstöd och den andra inte. Studien visade inte på några effekter av de kommunala insatserna, åtminstone inte på kort sikt. Efter två år hade 19 procent av de som deltagit i de kommunala insatserna ett arbete, jämfört med 22 procent bland de som inte deltagit.²⁴⁸

På initiativ av det nederländska parlamentet genomfördes åren 2012–2014 något så ovanligt som rena experiment för att uppskatta effekterna av arbetsmarknadsinsatser för mottagare av försörjningsstöd. Sex kommuner deltog och i varje kommun valdes en grupp av mottagare av försörjningsstöd ut för en specifik insats. Gruppen delades slumpmässigt in i två halvor där den ena fick insatsen och den andra inte. Nio olika insatser studerades bl.a. intensiv jobbsökning, arbete varvat med matchningsinsatser, allmän jobbcoachning och praktikplatser på frivilligorganisationer. Studien visade att det enbart var jobbsöknings- och matchningsinsatserna som hade en signifikant positiv effekt på övergången till arbete under de 12 till 18 månader som studien gällde. Författarna vill dock inte utesluta att de andra åtgärderna kan ha haft positiva effekter på längre sikt.²⁴⁹

5.2.8 Särskilt exempel – Amsterdam

De nederländska kommunerna har stor frihet att utforma sina integrationsåtgärder på egen hand. En del större kommuner bedriver en mer aktiv politik än andra. Amsterdam lyfts fram som den kommun i Nederländerna som arbetar mest aktivt och

²⁴⁷ WRR (2016) samt Razenberg m.fl. (2016).

²⁴⁸ Oostrom m.fl. (2011).

²⁴⁹ De Koenig m.fl. (2014).

strukturerat med att ta emot och tidigt försöka integrera flyktingar och deras anhöriga.

Amsterdam är Nederländernas största stad med 835 000 invånare och har under århundraden varit en invandringsstad. 29 procent av stadens befolkning är född utomlands och över hälften av befolkningen har minst en utrikes född förälder. Amsterdam tar årligen emot 5 procent av alla flyktingar som får uppehållstillstånd i Nederländerna. År 2016 bosattes 2 100 flyktingar i staden.²⁵⁰

Eftersom väntan på en bostad i Amsterdam är mycket lång blir de flyktingar som placeras i staden tvungna att vänta på bosättning i sex till sju månader. Kommunen startar därför integrationsarbetet redan på asylboendena. För att underlätta detta försöker man se till att så många som möjligt av de flyktingar som ska placeras i staden kommer från asylboenden i närheten. Under väntetiden startar staden ett förberedande integrationsprogram som består av:

1. En längre intervju med varje mottagen flykting för att kartlägga dennes utbildning, kompetens och ambitioner. Därefter upprättas en personlig integrationsplan för varje flykting.
2. En förberedande fyra veckors språkkurs på heltid.
3. Ett 14 veckors arbetsmarknads- eller utbildningsförberedande program som ska möjliggöra en snabb övergång till en arbetsmarknadsåtgärd eller en yrkesutbildning efter att flyktingen har fått en bostad.

Flyktingar med en högre utbildning kan också få utbildning från frivilligorganisationen UAF på kommunens bekostnad under väntetiden.

Staden erbjuder flyktingarna hjälp med att välja sin privata integrationskurs och assistans för att klara kursen på utsatt tid. Direkt efter bosättning i kommunen ska varje flykting och anhörig erbjudas ytterligare någon insats utöver integrationskursen, vanligtvis en extra språkutbildning, en yrkesutbildning eller lärlingsplats eller volontärarbete. Även reguljärt arbete på deltid är vanligt

²⁵⁰ Amsterdam (2017) samt Intervju Kekic m.fl. 2017-06-22.

och staden låter flyktingarna och andra mottagare av försörjningsstöd behålla en andel av den extra lönen som en stimulans.

Amsterdam har även infört en sammanhållen integrationskurs (språkutbildning och samhällsorientering) och yrkesutbildning på gymnasienivå inom yrken där det finns rekryteringsbehov i staden. Utbildningen startar direkt efter bosättningen och pågår i tre år. Staden tänjer på regelverket och handlar upp integrationskurser som deltagarna får betala för. Däremot är yrkesutbildningen gratis. Staden tillåter också de studerande att behålla sitt försörjningsstöd under studietiden, vilket inte alla kommuner gör.²⁵¹

Trots de ambitiösa insatserna är resultaten blygsamma. Staden Amsterdam har som mål att 45 procent av flyktingarna och deras anhöriga ska ha ett arbete inom 3,5 år efter bosättning. Än så länge har man inte nått dit utan andelen som arbetar efter 3,5 år ligger mellan 30 och 35 procent.²⁵²

5.3 Sammanfattning Nederländerna

Nederländerna har tagit emot flyktingar sedan det andra världskriget och hade en betydande flyktinginvandring under 1990-talet. I likhet med Danmark stramade dock Nederländerna åt reglerna för uppehållstillstånd i början av 2000-talet vilket ledde till minskad flyktinginvandring. Från 2013 ökade flyktinginvandringen igen och åren 2015 och 2016 tog Nederländerna sammanlagt emot 75 000 flyktingar.

Nederländerna har tillfälliga uppehållstillstånd med lång varaktighet. Både flyktingar och skyddsbehövande får uppehållstillstånd fem år i taget. Uppehållstillstånden kan bli permanenta om personen avlagt en godkänd integrationsexamen i språk och samhällsorientering. Däremot krävs ingen inkomst eller egen försörjning för att få permanenta uppehållstillstånd.

Asylsökande bor främst på asylboenden och inget ekonomiskt stöd utgår till asylsökande som väljer eget boende. Flyktingar som fått uppehållstillstånd fördelas ut till samtliga kommuner i Nederländerna enligt en tvingande kvot som bygger på kommuner-

²⁵¹ Mail van der Oord 2017-06-30.

²⁵² Intervju Kekic m.fl. 2017-06-22.

nas befolkning. Flyktingar har förtur till en bostad i den kommun de placerats i, men inte i andra kommuner vilket gör det svårt att flytta.

Frivilligorganisationer har stor roll inom integrationspolitiken. De bedriver språkundervisning på asylboenden och utför också betydande integrationsinsatser på såväl ideell basis som på uppdrag av kommunerna.

Det finns inget heltäckande integrationsprogram för flyktingar i Nederländerna enligt skandinavisk modell. Alla nyanlända från länder utanför EU/EES är skyldiga att avlägga en integrationsexamen med sex prov i språk och samhällsorientering inom tre år. Personen kan få hjälp att klara proven genom integrationskurser som anordnas av 200 olika enskilda utförare. Nyanlända är sedan 2013 skyldiga att på egen hand välja kurser och utförare utan hjälp från myndigheter. Kurserna är fullt avgiftsbelagda men det finns statliga studielån som kan avskrivas under vissa villkor.

Kommunerna ansvarar för arbetsmarknadsinsatser och kortare utbildningar. De som deltar i insatserna får ett behovsprövat bidrag som uppgår till 70 procent av den lagstadgade minimilönen. Kommunerna har stor frihet att välja vad de vill göra för nyanlända och omfattningen och kvaliteten på insatserna skiljer sig åt mellan kommunerna.

Det fragmentariska systemet i Nederländerna har kritiserats hårt. Resultaten på integrationsproven har sjunkit sedan 2013. Utvärderingar har visat att samordningen mellan de privata integrationskurserna och arbetsmarknadsinsatserna brister. Det saknas program där språkundervisning sker parallellt med praktik och arbetsmarknadsträning. Utvärderingar visar också att nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden påverkas av i vilken kommun de blir bosatta.

6 Tyskland

6.1 Invandring och utrikes födda på arbetsmarknaden

6.1.1 Invandring och integrationspolitik över tid

Fram till början av 1900-talet var Tyskland i huvudsak ett utvandringsland även om de tyska industrierna och gruvorna i perioder säsonganställde invandrare från Polen. Invandringen till Tyskland började på allvar efter det andra världskriget.²⁵³

Den första och största invandringsvågen var personer med tysk bakgrund som flydde eller drevs bort från Tysklands östra grannländer efter kriget. Från krigsslutet 1945 fram till 1949 flydde eller fördrevs närmare tolv miljoner personer med tysk bakgrund från Polen, Tjeckoslovakien, Ungern och Jugoslavien till Tyskland och mellan åren 1950 och 1989 ytterligare en dryg miljon.²⁵⁴ Från 1945 till 1989 flydde även drygt fyra miljoner tyskar från dåvarande Östtyskland till Förbundsrepubliken i Väst. Acceptansen i befolkningen för denna omfattande invandring och deras integration underlättades av att de talade tyska och av att den tyska ekonomin växte snabbt under 1950- och 1960-talen.

Den expanderande ekonomin ökade behovet av arbetskraft och mot slutet av 1950-talet började Tyskland aktivt rekrytera s.k. gästarbetare från södra Europa, Balkan och Turkiet. Gästarbetarna fick stanna i Tyskland en kortare period för att ersättas av nya. Under en tjugoårsperiod anlände 14 miljoner gästarbetare varav 11 miljoner återvände hem. Efter oljekrisen 1973 avslutades dock gästarbetarprogrammet.

²⁵³ Oezcan (2004) samt Rietig & Müller (2016). Beskrivningen av åren mellan 1945 och 1990 gäller Förbundsrepubliken Tyskland eller Västtyskland.

²⁵⁴ Drygt nio miljoner av dem bosatte sig i Förbundsrepubliken Tyskland.

Den officiella politiken under hela gästarbetarperioden var att Tyskland inte var ett invandringsland. Det ansågs viktigare att invandrare behöll sitt språk och kontakten med sitt hemland för att kunna återvända, än att de lärde sig tyska. Tyskt medborgarskap reserverades för personer med tyskt ursprung. Barn till invandrare kunde inte bli tyska medborgare även om de var födda i Tyskland. En del av gästarbetarna hade ändå lyckats stanna i Tyskland och under 1970-talet fick de möjlighet att återförenas med sina anhöriga. I mitten av 1970-talet hade gruppen av f.d. gästarbetare och anhöriga vuxit till fyra miljoner personer. Ett officiellt erkännande av att de sannolikt skulle stanna permanent var att de 1974 fick rätt till kostnadsfri undervisning i tyska.²⁵⁵

Frånsett flyktingar med tysk bakgrund var flyktinginvandringen länge låg till Tyskland. Vid slutet av 1980-talet började dock antalet asylsökande öka kraftigt. Asylsökande kom först från Rumänien, Bulgarien, Iran och Libanon och i början av 1990-talet från inbördeskriget i Jugoslavien. Under åren 1990-1993 sökte sammanlagt 1,2 miljoner människor asyl i Tyskland. Detta ledde 1993 till åtstramningar i asylreglerna. Sökande från s.k. säkra länder, där risken för förföljelse bedömdes vara liten, fick begränsad rätt att söka asyl samtidigt som tidsbegränsade uppehållstillstånd infördes för skyddsbehövande. Närmare 90 procent av de 345 000 bosnier som fick tillfälliga uppehållstillstånd i Tyskland återvände senare till Bosnien. Dessa förändringar tillsammans med att konflikten på Balkan stannade av, innebar att antalet asylsökande minskade fram till mitten av 2000-talet.²⁵⁶

Efter murens fall och Tysklands återförening 1990 kom en ny grupp med tysk bakgrund från Polen, Rumänien och det upplösta Sovjetunionen. Tre miljoner tyskar och deras anhöriga invandrade fram till början av 2000-talet trots att den tyska regeringen försökte begränsa invandringen med hjälp av kvoter och ekonomiskt stöd till deras ursprungsländer. Denna grupp av tyskar hade svårare att integreras i sitt nya hemland än de som kommit tidigare, bl.a. därför att deras kunskaper i tyska var sämre.

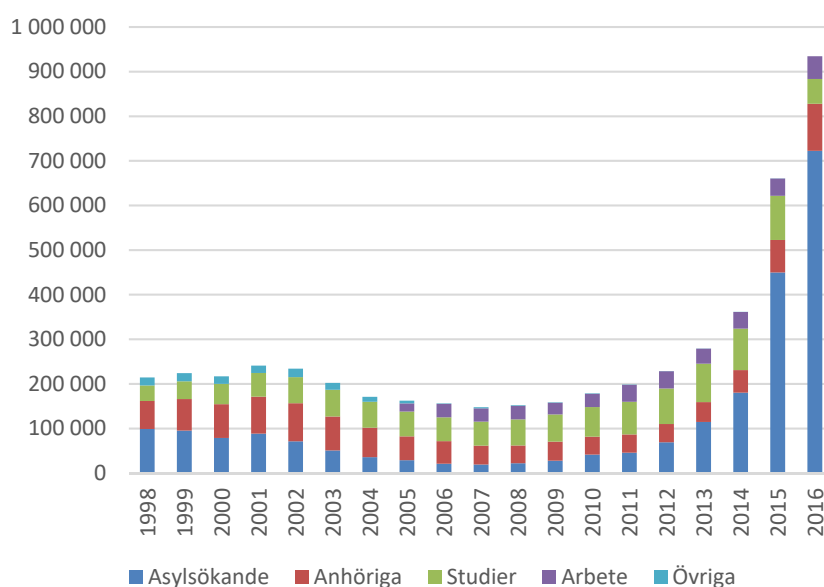
Ytterligare ett steg på vägen mot en mer uttalad integrationspolitik togs 1987 när fler invandrargrupper fick rätt till utbildning i

²⁵⁵ Schierup et al. (2006) samt OECD (2007b).

²⁵⁶ Oezcan (2004) samt Rietig & Müller (2016).

tyska. Flyktingar, personer med tysk bakgrund och deras familjer som saknade arbete fick laglig rätt till en längre språkutbildning utan kostnad samt ekonomiskt stöd under utbildningen. Arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU och deras familjer hade rätt till kortare språkutbildning men inget ekonomiskt stöd. Skyddsbehövande och invandrare från EU-länder hade dock fortfarande inte rätt till utbildning i tyska.²⁵⁷ Med början 2000 ändrades reglerna gradvis för tyskt medborgarskap och det blev lättare för invandrare och deras barn att bli tyska medborgare.²⁵⁸

Figur 6.1 Årlig invandring till Tyskland från länder utanför EU efter invandringsorsak 1998–2016



Källa: BAMF (2016) samt BAMF (2017b).

Anm: I den tyska migrationsstatistiken registreras asylsökande och inte antalet flyktingar/skyddsbehövande som fått uppehållstillstånd. Huvuddelen av asylsökande som anlände mot slutet av 2015 registrerades först efter årsskiftet.

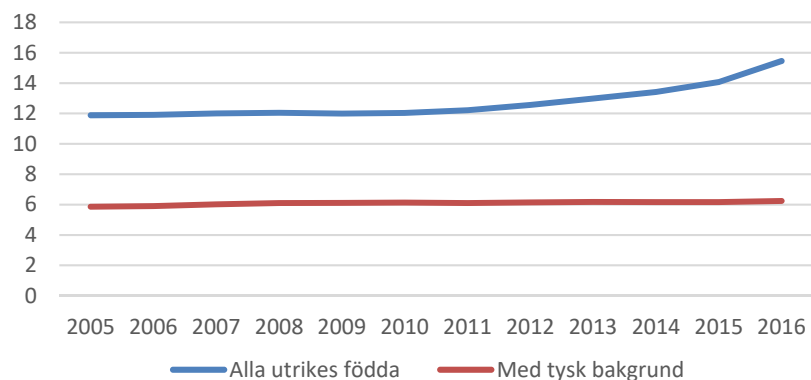
År 2005 infördes en ny invandringslag som för första gången slog fast att den tyska staten hade ett ansvar för integrationen. Migrationsmyndigheten (BAMF) fick ett samlat ansvar för beslut

²⁵⁷ OECD (2007b).

²⁵⁸ Rietig & Müller (2016).

om uppehållstillstånd, mottagande av flyktingar och integrationsinsatser. Federalt finansierade integrationskurser med språkutbildning och orientering om det tyska samhället infördes och alla invandrare från länder utanför EU som invandrat till Tyskland de senaste två åren fick rätt att delta. Lagen betonade även nyanländas ansvar att integreras. Personer som tog emot försörjningsstöd blev skyldiga att delta i integrationskurserna. Arbetsförmedlingarna hade ansvaret för insatser för att hjälpa arbetslösa invandrare till arbete och meningen var att detta inte skulle ske med säråtgärder utan med samma insatser som för andra arbetslösa. År 2012 fick alla invandrare laglig rätt att få sina utländska utbildningar och kvalifikationer erkända i Tyskland.²⁵⁹

Figur 6.2 Utrikes föddas andel av befolkningen i Tyskland 1 jan 2005 – 1 jan 2016. Procent.



Källa: Statistisches Bundesamt.

Införandet av två EU-direktiv på flyktingområdet 2004 och 2011 gjorde det lättare att få uppehållstillstånd i Tyskland. Bl.a. kunde fler asylsökande få uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Runt 2010/2011 började antalet asylsökande öka igen på grund av oroligheter i EU:s grannområden. Mellan 2012 och 2016 tiodubblades antalet asylsökande, från 70 000 till 700 000. Mer än var tredje asylsökande i EU kom till Tyskland. Flertalet kom från Syrien, Afghanistan, Irak och Iran samt från Kosovo och Albanien.

²⁵⁹ OECD (2007b) samt intervju Kolb 2017-06-01.

Tabell 6.1 Antal utrikes födda från de tio största ursprungsländerna utanför EU/EES i Tyskland den 1 jan 2016 samt nyanlända 2015

Land	Totalt	Land	Nyanlända 2015
Turkiet	1 324 000	Syrien	326 872
Ryssland	960 000	Afghanistan	94 902
Kazakstan	737 000	Irak	73 122
Syrien	479 000	Albanien	68 932
Ukraina	224 000	Serbien	42 594
Afghanistan	189 000	Kosovo	41 492
Bosnien	172 000	Turkiet	32 684
Irak	157 000	USA	32 430
Iran	132 000	Kina	28 193
USA	109 000	Pakistan	25 161

Källa: Statistisches Bundesamt samt BAMF.

För att begränsa antalet asylsökande genomfördes flera åtstramningar av asylreglerna 2015/2016. Bidragen till asylsökande skars ner. Listan på s.k. säkra länder utökades och skyddsbehövandes möjligheter att återförenas med sina familjer avskaffades temporärt.²⁶⁰

Under åren 2014 till 2016 förändrades integrationsreglerna för att göra det lättare att ta emot det växande antalet flyktingar. Förändringarna innebar både utökade rättigheter och skyldigheter för nyanlända. Asylsökande från länder med hög sannolikhet att få sin ansökan beviljad fick rätt att arbeta, delta i integrationskurser och även gå yrkesutbildningar. Samtidigt infördes möjligheten att skära ned asylersättningen för de som inte ville delta. Reglerna om var i Tyskland nyanlända flyktingar skulle bo blev mer tvingande och godkända kunskaper i tyska och förmåga att försörja sig själv blev villkor för permanent uppehållstillstånd. Samtidigt expanderades integrationskurserna kraftigt och arbetsförmedlingen (BA) inrättade nya säråtgärder för nyanlända flyktingar och deras anhöriga.²⁶¹

²⁶⁰ Oezcan (2004) och Rietig & Müller (2016). Albanien, Kosovo och Montenegro klassades som s.k. säkra länder, vilket innebar att asylsökande från dessa länder hade mycket små chanser att få uppehållstillstånd.

²⁶¹ OECD (2017) Se avsnitt 6.3 för en djupare beskrivning.

6.1.2 Utrikes födda på arbetsmarknaden

Tabell 6.2 visar sysselsättning och arbetslöshet bland inrikes och utrikes födda i Tyskland och i EU. I gruppen utrikes födda ingår inte bara flyktingar och deras anhöriga, utan även arbetskraftsinvandrare som har betydligt högre sysselsättning än övriga invandrargrupper.

Tabell 6.2 Inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden (15-64 år) i Tyskland och EU 2016. Procent.

Tyskland	Män		Kvinnor	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
Sysselsättning	79,2	75,3	73,2	60,5
Arbetslöshet	3,9	7,3	3,3	6,2
Långtidsarbetslöshet	1,7	3,1	1,3	2,5
Andel tillfälligt anställda	12,4	19,5	12,5	20,7
EU-28	Män		Kvinnor	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
Sysselsättning	71,8	70,8	62,2	55,9
Arbetslöshet	8,0	11,9	8,2	13,4
Varav långtidsarbetslösa	3,8	5,5	3,8	6,2
Andel tillfälligt anställda	13,2	20,0	14,3	19,4

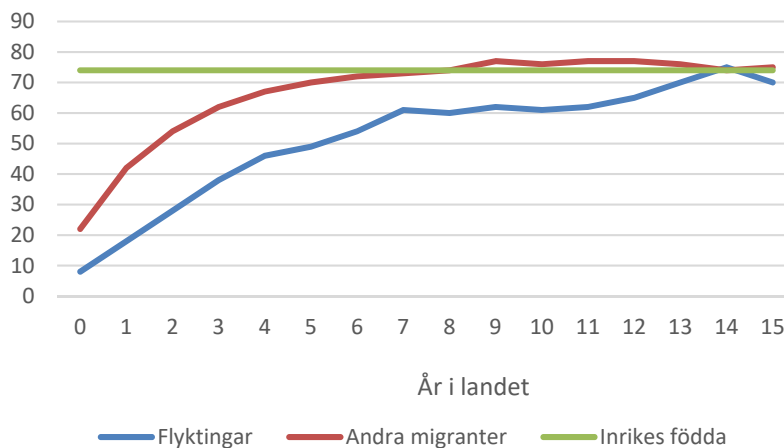
Källa: Eurostat, indicators of immigrant integration.

Sysselsättningen är högre och arbetslösheten lägre i Tyskland än i EU som helhet. Även om utrikes födda i Tyskland har en starkare ställning på arbetsmarknaden än i EU finns tydliga skillnader jämfört med de inrikes födda. Skillnaden i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda kvinnor är extra stor. Arbetslösheten bland utrikes födda är dubbelt så hög som bland inrikes födda, även om den är betydligt lägre än bland utrikes födda i EU. Även i Tyskland är utrikes födda kraftigt överrepresenterade bland de som har tillfälliga anställningar.

Sysselsättningen bland utrikes födda är i genomsnitt låg under den första tiden i Tyskland. Det gäller framför allt flyktingar. Figur 6.3 visar att runt 10 procent av flyktingarna har ett arbete under sitt första år i Tyskland men att sysselsättningen därefter stiger stadigt. Efter 15 år har drygt 70 procent av flyktingarna ett arbete, i stort sett samma andel som bland övriga migranter och inrikes födda. Samma etableringsmönster gäller för de flyktingar som anlant till

Tyskland de senaste åren. 10 procent har ett arbete det första året och 30 procent efter tre år. Skillnaden är stor mellan män och kvinnor. Det tredje året i Tyskland har närmare 40 procent av männen ett arbete men bara drygt 10 procent av kvinnorna.²⁶²

Figur 6.3 Andel sysselsatta (15-64 år) bland flyktingar och övriga invandrare i Tyskland 2015 efter vistelsetid. Procent.



Källa: IAB (2015) samt Eurostat.

Anm: Baserad på IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, en panel med drygt 13 000 personer som invandrade till Tyskland mellan åren 1995 och 2015.

En förklaring till att det tar tid för flyktingar att etablera sig på arbetsmarknaden är att många flyktingar har betydligt kortare utbildning än resten av befolkningen. 60 procent av de som sökte asyl i Tyskland under första halvåret 2016 hade högst förgymnasial utbildning. 30 procent hade högst fyra års skolutbildning.²⁶³

6.2 Mottagande och arbetsmarknadsintegration idag

6.2.1 De ansvariga aktörerna

På samma sätt som i de övriga länderna i studien delar ett stort antal aktörer på ansvaret för mottagning och arbetsmarknads-

²⁶² Källa: IAB.

²⁶³ Neske & Rich (2016).

integration av flyktingar och deras anhöriga. Tyskland är dessutom ett federalt land med stort självbestämmande för de 16 förbundsländerna vilket komplicerar bilden ytterligare.²⁶⁴

Den *federala nivån* är ansvarig för migrationsregelverket och det första mottagandet av asylsökande. Den federala nivån ansvarar också för lagarna på integrationsområdet, bl.a. regelverket för integrationskurserna och asylsökandes och nyanländas tillgång till arbetsmarknaden. De ansvariga federala myndigheterna är:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) som handlägger migrationsärenden och ansvarar för utformningen och villkoren för de särskilda integrationskurser som erbjuds alla nyanlända. Integrationskurserna sköts av lokala utförare, oftast folkhögskolor och utbildningsföretag.²⁶⁵

Bundesagentur für Arbeit (BA) som har 156 lokala arbetsförmedlingar spridda över landet. BA:s främsta uppgift är att hjälpa arbetslösa som har kvalificerat sig till arbetslöshetsförsäkringen vilket inte nyanlända flyktingar och deras anhöriga har gjort. BA har även ansvaret för att hjälpa vissa asylsökande med arbetsmarknadsåtgärder.

Vid sidan av arbetsförmedlingarna finns 303 lokala s.k. jobbcenter som betalar ut försörjningsstöd till bl.a. långtidsarbetslösa och flyktingar och deras anhöriga när de har blivit bosatta i en kommun. Jobbcentren ska även ge mottagarna den hjälp de behöver för att få ett arbete. I de flesta tyska kommuner drivs jobbcentren av kommuner i samarbete med BA. I de s.k. optionskommunerna ansvarar kommunerna ensamma för jobbcentren.

Förbundsländerna kan styra bosättningen av flyktingar inom sina gränser och kan även införa egna integrationsåtgärder, till exempel inom skolsystemet där förbundsländerna har ett större inflytande. Bayern har till exempel stiftat en integrationslag med en skrivning om att utrikes födda måste respektera "Bayerns ledande kultur".

Kommunerna ansvarar för bosättningen av flyktingar och betalar ut försörjningsstöd till flyktingar och deras anhöriga. Kommunerna ska följa de federala lagarna och sitt förbundslands lagar men kan också agera relativt självständigt. Kommunerna har egna arbets-

²⁶⁴ Burkert & Haas (2014) samt OECD (2017).

²⁶⁵ Dessa beskrivs i avsnitt 6.2.6.

förmedlingar, s.k. jobcenter. En fjärdedel av de tyska kommunerna är s.k. optionskommuner och har hela ansvaret för ersättning och arbetsmarknadsåtgärder för bl.a. flyktingar och deras anhöriga.²⁶⁶ Övriga kommuner delar ansvaret med den federala arbetsförmedlingen (BA).

Frivilligorganisationer har en viktig roll i det tyska välfärds-systemet. Sex frivilligorganisationer med anknytning till kyrkor och fackförbund driver äldreboenden, daghem och fritidshem för barn och ungdomar, sjukvårdsinrättningar, rådgivningscenter i sociala frågor m.m.²⁶⁷ De samarbetar under en offentligt sanktionerad paraplyorganisation och får offentliga bidrag för sin verksamhet.²⁶⁸ År 2014 arbetade 1,7 miljoner heltidsanställda och 2,5 miljoner frivilliga på organisationernas drygt 105 000 olika inrättningar.²⁶⁹

Dessa organisationer har sedan 1950-talet hjälpt migranter med juridisk och social rådgivning, översättning och återvändande. De har gjort viktiga insatser under den ökande flyktinginvandringen till Tyskland de senaste åren. Fokus har dock främst varit på sociala insatser, bl.a. rådgivning och hjälp med boende, och inte på etablering på arbetsmarknaden. Välfärdsorganisationerna är dock betydande utförare av de integrationskurser som erbjuds alla nyanlända.²⁷⁰

Arbetsmarknadens parter har engagerat sig för att bidra till integrationen efter den stora flyktinginvandringen 2015 och 2016. Den tyska handelskammaren driver bl.a. tillsammans med regeringen ett stort nätverk för att stödja företag som vill anställa flyktingar.²⁷¹

²⁶⁶ Tyskland har en komplicerad kommunstruktur i flera nivåer. Det finns 294 Landkreise och 107 Kreisfreie Städten. Av dessa har 104 status som optionskommuner. <http://www.kommunenfueraerbeit.de/index.htm>

²⁶⁷ Organisationerna är katolska Caritas och protestantiska Diakonie, socialdemokratiska Arbetarvälfärden, Judiska Välfärdsrådet, Röda korset och det icke-konfessionella Välfärdsförbundet som samlar 10 000 olika mindre organisationer och grupper.

²⁶⁸ Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW).

²⁶⁹ BAGFW (2014) och Becker (2008).

²⁷⁰ OECD (2007b) samt OECD (2017).

²⁷¹ Unternehmen Integrieren Flüchtlinge.

6.2.2 Regler för uppehållstillstånd

Det tyska regelverket bygger på att flyktingar och skyddsbehövande beviljas tillfälliga uppehållstillstånd som kan bli permanenta när personen lärt sig tyska och kan försörja sig själv. Konventionsflyktingar får tillfälliga uppehållstillstånd för tre år i taget medan skyddsbehövande får tillstånd för ett år. För att ett uppehållstillstånd ska kunna bli permanent krävs att personen har bott i Tyskland i minst fem år, har genomfört den obligatoriska integrationskursen med godkänt resultat och kan försörja sig själv.²⁷²

En asylsökande som får ett arbete under väntetiden kan inte ”byta spår” och få uppehållstillstånd som arbetskraftsinvandrare, om han eller hon får sin asylansökan avslagen. Undantag finns för ungdomar i lärlingsutbildningar.²⁷³

Konventionsflyktingar har rätt att återförenas med sina närmaste anhöriga – make, maka och minderåriga barn – i Tyskland om de har ett tillräckligt boende och kan försörja sig själva och sina anhöriga.²⁷⁴ Skyddsbehövande har sedan mars 2016 inga möjligheter till familjeåterförening under de första två åren i Tyskland.²⁷⁵

6.2.3 Bosättning och fördelning över landet

Asylsökande fördelas på de 16 förbundsländerna enligt den s.k. Königsteinnyckeln, som till en tredjedel bygger på förbundsländernas befolkning och till två tredjedelar på deras skatteintäkter. Königsteinnyckeln har sedan 1949 varit det vedertagna sättet att fördela kostnaden för gemensamma nationella åtaganden på respektive förbundsland. Indirekt innebär detta att förbundslander med en stark arbetsmarknad och god ekonomi får ta emot fler asylsökande än övriga. Den federala migrationsmyndigheten BAMF sköter den regionala fördelningen av asylsökande.

Asylsökande bor i ett första skede i särskilda mottagningscenter där det görs hälsokontroller, identitetskontroller m.m. Asyl-

²⁷² Intervju Idler 2017-06-01.

²⁷³ OECD (2017).

²⁷⁴ Om ansökan för återförening görs inom tre månader efter att flyktingen fått asyl ställs inga försörjningskrav.

²⁷⁵ <https://fap.diplo.de/webportal/desktop/index.html#start>

sökande ska stanna i mottagningscentren i minst sex veckor men de kan bli kvar där i upp till sex månader. Därefter flyttar de till uppföljningsboenden. Integrationslagen hindrar inte asylsökande från att ordna eget boende, men varje förbundsland bestämmer om det är möjligt och vilket ekonomiskt stöd som eventuellt kan utgå. Asylsökande från s.k. säkra länder med hög sannolikhet för att få avslag måste stanna på mottagningscentren.²⁷⁶

Tidigare kunde flyktingar flytta fritt inom Tyskland när de fått sitt uppehållstillstånd. Sedan 2016 måste de dock bo kvar i tre år i det förbundsland de placerades i som asylsökande.

Förbundsländerna bosätter flyktingar i kommunerna enligt egna regelverk. Det vanligaste är dock att kommunerna får kvoter som beror på befolkningsstorlek. Vissa förbundsländer tar dock även hänsyn till den lokala arbetsmarknaden och bostadssituationen när de slår fast hur stor kvot varje kommun ska få.²⁷⁷ Förbundsländerna får inte placera flyktingar i kommuner som saknar boende eller som inte kan erbjuda integrationskurser och arbetsmarknadsinsatser. Integrationslagen ger förbundsländerna rätt att – om de så önskar – lagstifta att flyktingar ska bo kvar i den kommun de placerats i under tre år. Syftet är att de ska kunna hindra att flyktingar flyttar till större städer med hög koncentration av utrikes födda. Fem av Tysklands 16 förbundsländer har i dagsläget sådana regler. Den flykting som flyttar trots lagen kan förlora sitt försörjningsstöd. Flyktingar som har fått arbete i en annan kommun eller blivit antagna till en lämplig utbildning på annan ort kan få flytta men behöver tillstånd för att få göra det.²⁷⁸

6.2.4 Sociala ersättningar

Asylsökande

Asylsökande i Tyskland erbjuds i ett första skede plats i anläggningsboenden med mat och uppehälle på existensminimum. Så mycket som möjligt av uppehållet ska lämnas i natura eller i form

²⁷⁶ Mail från BAMF 2017-08-08.

²⁷⁷ OECD (2017) samt mail BAMF 2017-09-11.

²⁷⁸ Intervju Idler, 2017-06-01. OECD (2017)

av kuponger. Ett kontantbidrag kan utgå på låg nivå.²⁷⁹ Kontantbidrag för mat, kläder och personliga kostnader kan som mest uppgå till 1 290 svenska kronor (135 euro) per månad för en ensamstående vuxen och 3 850 svenska kronor (402 euro) i månaden för en familj med två vuxna och två barn.²⁸⁰

Asylsökande som bedöms ha goda möjligheter att få sin ansökan beviljad har rätt att arbeta i Tyskland om de ansöker om arbetstillstånd. De kan även delta i arbetsmarknadsåtgärder och gå yrkesutbildningar.

Asylsökande som fått avslag på sin ansökan men inte kan återvända till ursprungslandet har rätt att stanna i Tyskland tills vidare och får samma ekonomiska stöd som asylsökande. De får arbeta och kan få språkutbildning och arbetsmarknadsåtgärder under vissa villkor. I maj 2017 befann sig 160 000 personer i Tyskland som fått avslag men som inte kunnat återvända till hemlandet.²⁸¹

Efter uppehållstillstånd

Flyktingar och flyktinganhöriga som fått uppehållstillstånd men saknar arbete, har rätt till samma grundläggande försörjningsstöd som övriga tyska invånare.²⁸² År 2017 är stödet 3 900 kr i månaden för en ensamstående vuxen. Försörjningsstödet är behovsprövat och skattefritt bostadsstöd tillkommer.²⁸³ För att stimulera arbete får alla som tar emot försörjningsstöd tjäna motsvarande 960 svenska kronor per månad utan att stödet minskar, samt behålla 20 procent av nettoinkomsten därutöver.²⁸⁴

Den ekonomiska ersättningen till flyktingar är mycket låg i Tyskland. Ersättningen till en ensamstående flykting utan barn

²⁷⁹ Kontantbidrag för mat, kläder och personliga kostnader kan som mest uppgå till 1 290 svenska kr (135 euro) per månad för en ensamstående vuxen och 3 850 svenska kr (402 euro) i månaden för en familj med två vuxna och två barn.

<http://www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/fluechtlingsschutz-node.html>

²⁸⁰ <http://www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/fluechtlingsschutz-node.html>

²⁸¹ De har s.k. toleransstatus. Mail BAMF 2017-08-08.

²⁸² S.k. SGBII som utgår till alla som saknar skydd av övriga socialförsäkringar.

²⁸³ Stödet är 3 870 kronor (404 euro) i månaden för en ensamstående vuxen utan barn och 12 110 kronor (1 265 euro) i månaden för en familj med två vuxna och två barn.

²⁸⁴ Intervju Thomas 2017-06-01.

motsvarar 31 procent av den lagstadgade minimilönen netto.²⁸⁵ Den låga ekonomiska ersättningen ger flyktingar incitament att snabbt ta enklare arbeten. Nackdelen är att den låga ersättningen kan göra det svårare för flyktingar att genomföra lite längre språkutbildningar eller andra utbildningar som kan behövas för mer kvalificerade arbeten.

6.2.5 Insatser för asylsökande

I Tyskland var genomsnittstiden för handläggning av en asylansökan sju månader under 2016. Väntetiden är i praktiken betydligt längre eftersom asylsökande har vistats i landet ett par månader innan den formella asylansökan lämnas in. Det saknas statistik över hur lång denna första väntetid är.²⁸⁶ För att skynda på integrationen har asylsökande numera rätt till flera av de åtgärder som gäller för personer som har fått uppehållstillstånd.²⁸⁷

Alla asylsökande har sedan 2014 rätt att arbeta efter tre månader i Tyskland.²⁸⁸ Asylsökande kan också börja i vissa lärlings- och praktikantprogram. Om de har plats på en lärlingsutbildning på gymnasienivå och får sin asylansökan avslagen kan de slutföra utbildningen på tre år och söka arbete i ytterligare två år, det s.k. 3+2-programmet. Dessa personer är de enda som får byta spår från asylsökande till arbetskraftsinvandrare.²⁸⁹

Asylsökande med hög sannolikhet att få sin ansökan beviljad har sedan 2015 rätt att fullt ut delta i samma integrationskurser som flyktingar med uppehållstillstånd.²⁹⁰ De kan även få vägledningsinsatser från Arbetsförmedlingen (BA) och har rätt att delta i yrkesutbildningar, även om det senare är ovanligt.²⁹¹

Arbetsförmedlingen (BA) har utvecklat ett digitalt verktyg som ger asylsökande möjlighet att registrera sin utbildning och sin

²⁸⁵ Den lagstadgade nationella minimilönen uppgår 2017 till motsvarande 13 600 kronor per månad (1 425 euro) minus tio procent i obligatoriska socialförsäkringsutgifter. Vissa förbundsländer kan ha högre lagstadgade minimilöner.

²⁸⁶ OECD (2017).

²⁸⁷ OECD (2016) och OECD (2017).

²⁸⁸ Asylsökande från s.k. säkra länder där sannolikheten är mycket liten att de ska få uppehållstillstånd får dock inte arbeta.

²⁸⁹ Intervju Idler, 2017-06-01.

²⁹⁰ Sökande från länder där mer än 50 procent av de asylsökande beviljats uppehållstillstånd. År 2017 finns fem länder på den listan; Syrien, Iran, Irak, Eritrea och Somalia.

²⁹¹ Intervju van der Cammen, 2017-06-02.

yrkeskompetens. Underlaget ska användas av arbetsförmedlingen eller jobbcentren för fortsatta insatser.²⁹²

Att arbetsförmedlingen (BA) ansvarar för de aktiva insatserna för asylsökande och ansvaret sedan flyttas till de kommunala jobbcentren när de fått uppehållstillstånd skapar problem i integrationsprocessen. När asylsökande fått uppehållstillstånd får de nya kontaktpersoner, bakgrundsdata och annan information måste föras över till en ny myndighet och insatser som startats kan behöva avbrytas och startas om av en annan myndighet.²⁹³

6.2.6 Integrationskurserna

När flyktingar fått uppehållstillstånd placeras de i en kommun och skrivs in på ett kommunalt s.k. jobbcenter som har ansvar för att hjälpa de som lever på försörjningsstöd till arbete eller utbildning. Jobbcentren drivs av kommunerna ensamma eller av kommunerna i samarbete med BA. Nyanlända flyktingar, flyktinganhöriga och andra migranter, har rätt till samma hjälp att få arbete som övriga arbetslösa. Utöver detta har de rätt till olika riktade åtgärder; särskilda integrationskurser, fördjupade språkkurser och speciella arbetsmarknadsåtgärder som vänder sig till utrikes födda.²⁹⁴

Till skillnad från de skandinaviska länderna finns inget sammanhållet etableringsprogram för flyktingar i Tyskland. Etableringen på arbetsmarknaden stöds istället av en rad olika kurser och insatser. Ansvaret för att hålla samman insatserna ligger på de kommunala jobbcentren som ska utarbeta en personlig integrationsplan för varje nyanländ som tar emot försörjningsstöd.

Integrationsplanen börjar i de flesta fall med en sex månaders obligatorisk integrationskurs på heltid som innehåller grundläggande utbildning i tyska och samhällsorientering. Den följs senare av fördjupad språkutbildning där även vissa arbetsmarknadsinsatser ingår. Om behovet finns kommer fler arbetsmarknads- eller utbildningsinsatser in i ett tredje steg. Motivet till att lägga

²⁹² OECD (2017).

²⁹³ Intervju van der Cammen 2017-06-02.

²⁹⁴ Den federala arbetsförmedlingen (BA) har ansvaret för arbetslösa som har kvalificerat sig för arbetslöshetsförsäkringen medan Jobbcentren som drivs av kommunerna eller av kommunerna och BA gemensamt ansvarar för övriga arbetslösa.

mycket tid i början på språkutbildning, och vänta med andra insatser, är att tyska arbetsgivare kräver goda språkkunskaper av sina anställda och att yrkesutbildningar till stor del sker på arbetsplatser. Jobbcentren bedömer att det är svårt att ordna yrkesutbildningar eller praktikplatser till nyanlända som saknar grundläggande kunskaper i tyska. Vissa enskilda jobbcenter prövar dock att låta den grundläggande språkutbildningen ske parallellt med arbetsmarknadsinriktade insatser enligt samma modell som i Skandinavien.²⁹⁵

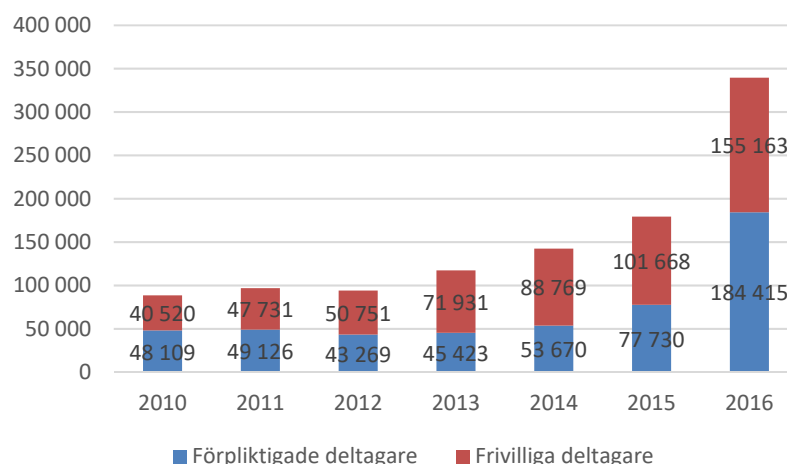
Obligatoriska integrationskurser

Det första steget i integrationsplanen är den obligatoriska integrationskursen som består av 600 till 900 timmars språkutbildning på tre olika nivåer, A1, A2 och B1, samt 100 timmars samhällsorientering. Kurserna har utformats av Migrationsmyndigheten (BAMF), men sköts av ett stort antal enskilda utförare, i första hand folkhögskolor samt offentliga och privata språkskolor. Frivilligorganisationer bedriver också integrationskurser. BAMF ackrediterar utförarna och bestämmer vilka kvalitetskrav som ska gälla. Lärarna på kurserna måste vara godkända av BAMF. Jobbcentren får av konkurrensskäl inte välja utförare, utan ger nyanlända en lista över ackrediterade utförare i närområdet som de själva får välja ur.²⁹⁶

²⁹⁵ Intervju Thomas 2017-06-01 och van der Cammen 2017-06-02.

²⁹⁶ Intervjuer Idler och Thomas 2017-06-01 samt mail BAMF 2017-08-08.

Figur 6.4 Nya deltagare i integrationskurser i Tyskland 2010–2016



Källa: BAMF (2017a).

Kurserna är obligatoriska för medborgare från länder utanför EU som tar emot försörjningsstöd – i första hand flyktingar och deras flyktinganhöriga. De ska genomföra kursen på heltid, vilket tar sex till sju månader. Om de får ett arbete kan kursen göras på deltid. Godkända slutprov på kursen är ett krav för att få ett permanent uppehållstillstånd senare. Sedan 2016 kan försörjningsstödet trappas ned, och även dras in helt, vid bristande närvaro på kurserna. Integrationskurserna är öppna för alla utrikes födda och är avgiftsbelagda men kraftigt subventionerade. En kurs kostar sammanlagt mellan 10 000 och 15 000 kr. Deltagare som tar emot försörjningsstöd betalar inte någon avgift.²⁹⁷

Under 2016 skrevs 340 000 personer in på olika integrationskurser. Drygt hälften av deltagarna – 184 000 – var förpliktigade att gå kurserna. 66 procent av deltagarna var män.²⁹⁸ Trots att integrationskurserna byggdes ut kraftigt 2016 väntade minst 240 000 personer på att få starta sin integrationskurs vid slutet av året.²⁹⁹

²⁹⁷ Avgiften är 1,50 euro i timmen och kurserna är mellan 700 och 1 000 undervisningstimmar långa.

²⁹⁸ BAMF (2017a).

²⁹⁹ OECD (2017).

Integrationskurser med särskild inriktning

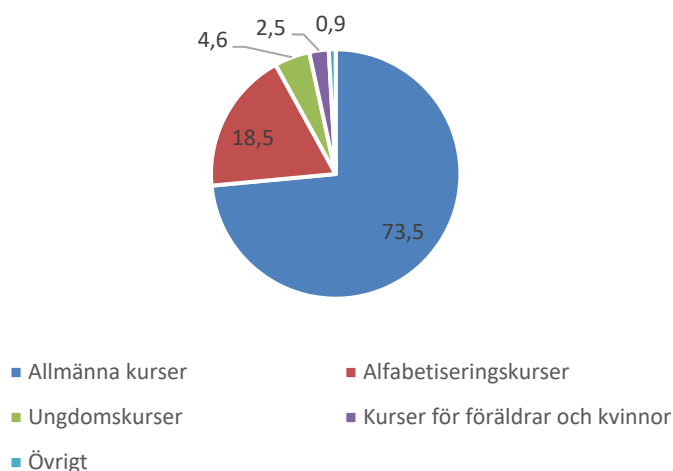
Vid sidan av den generella integrationskursen som omfattar cirka tre fjärdedelar av alla deltagare, erbjuds integrationskurser riktade mot särskilda målgrupper. Vanligast är alfabetiseringskurser som vänder sig till nyanlända som saknar skolutbildning. BAMF tar även fram särskilda kurser för nyanlända som kan läsa och skriva men som inte behärskar det latinska alfabetet. Erfarenheter från bl.a. Finland har visat att denna grupp kan göra snabba framsteg om de får extra stöd i början. BAMF utvecklar även uppföljningskurser för personer som inte har blivit godkända på sin integrationskurs.³⁰⁰

Det finns särskilda kurser för unga där de, utöver språkutbildningen, även får hjälp att söka lärlingsplatser. Integrationskurser med enbart kvinnliga deltagare ska nå dem som annars riskerar att utebli eller känna sig hämmade under undervisningen om det finns manliga deltagare. Dessa kurser arrangeras i de flesta fall på deltid för att underlätta barnpassning m.m. Särskilda integrationskurser för föräldrar innehåller, förutom språkutbildningen, även information om det tyska skolsystemet och ska hjälpa föräldrarna att stödja sina barns utbildning. Det finns även intensivkurser för högutbildade som vill klara av integrationskursen så snabbt som möjligt.³⁰¹

³⁰⁰ OECD (2017).

³⁰¹ OECD (2017) samt intervju van der Cammen 2017-06-02.

Figur 6.5 Fördelning av nya deltagare på olika integrationskurser 2016. Procent



Källa: BAMF (2017a).

Positiva resultat

BAMF:s forskningsavdelning publicerade 2011 en utvärdering av integrationskursernas resultat. 2 000 personer som deltagit i integrationskurserna 2007 följdes under tre år efter att kursen avslutats och jämfördes med en lika stor kontrollgrupp av migranter som inte deltagit.

Utvärderingen visade som väntat bl.a. att kursdeltagarnas kunskaper i tyska förbättrades avsevärt jämfört med kontrollgruppens. Kurserna höjde språkkunskaperna mest för lågutbildade, flyktingar, anhöriginvandrare och deltagare som inte levde i en omgivning där tyska talades. Under året efter kurserna fortsatte språkkunskaperna att förbättras för drygt hälften av de tidigare deltagarna, men även försämrades för närmare 40 procent. BAMF drog slutsatsen att fortsatt språkutbildning är nödvändig för att bibehålla och fördjupa kunskaperna från integrationskurserna.³⁰²

En fullföljd integrationskurs ökar även sannolikheten för arbete. Medan sysselsättningen endast ökade marginellt i kontrollgruppen, ökade den betydligt bland kursdeltagarna. Två år efter att kurserna

³⁰² Schuller et al. (2011).

startade hade andelen män som arbetade ökat från 17 till 46 procent och andelen kvinnor som arbetade ökat från 9 till 28 procent. De flesta männen arbetade heltid och de flesta kvinnorna deltid. Det fanns ett tydligt samband mellan språkkunskaper och sysselsättning. Ju mer en deltagare förbättrat sina språkkunskaper under kursen, desto större var sannolikheten att denne hade ett arbete ett år efter kursen.³⁰³

En senare utvärdering av integrationskurserna från 2016 visade att de som slutfört en integrationskurs hade 10 procents högre sannolikhet att arbeta än en motsvarande kontrollgrupp som inte deltagit.³⁰⁴

6.2.7 Andra insatser

Det vanligaste andra steget i integrationsprocessen är en påbyggnadskurs i yrkesinriktad tyska med inslag av arbetsträning som också sköts av enskilda utövare.

ESF-BAMF-språkkursen har funnits sedan 2008. Den är öppen för alla invandrare som har genomfört den allmänna integrationskursen eller avlagt ett godkänt språkprov. Kursen består av 730 utbildningstimmar med arbetsplatstyska och arbetsträning och tar cirka sex månader att genomföra. I kursen ingår även studiebesök på arbetsplatser och praktik, samt yrkesvägledning och utbildning i att söka arbete. Under 2016 deltog 29 000 personer i dessa kurser. Två tredjedelar av dem deltog i kurser som var riktade mot ett specifikt yrkesområde, t.ex. hälsovård, medan övriga deltog i allmänna arbetslivsinriktade kurser.³⁰⁵ Enligt en utvärdering ökar ESF-BAMF-kursen kraftigt sannolikheten för att få ett arbete. De som slutfört kursen har 30 procents högre sannolikhet att ha ett arbete än en motsvarande kontrollgrupp som inte deltagit.³⁰⁶

För att möta det ökande behovet infördes i juni 2016 en liknande kurs i yrkesinriktad tyska med ungefär samma innehåll och omfattning som ESF-BAMF-kursen, men med en budget för

³⁰³ Schuller et al. (2011).

³⁰⁴ Brücker et al. (2016).

³⁰⁵ OECD (2017).

³⁰⁶ Brücker et al. (2016).

att kunna ta emot betydligt fler deltagare.³⁰⁷ Syftet är att alla som avslutat sin integrationskurs ska kunna erbjudas en fördjupad språkutbildning med yrkesinriktning. Den tyska regeringens mål är att kurserna i yrkesinriktad tyska tillsammans med ESF-BAMF-kurserna ska ha 175 000 deltagare under 2017.³⁰⁸

6.2.8 Kartläggning av kompetens och erkännande av utbildningar

För att få något mer än ett enkelt arbete på den tyska arbetsmarknaden krävs en akademisk utbildning eller en formell yrkesutbildning. Mer än hälften av de asylsökande som anlänt till Tyskland saknar dock en formell utbildning utöver en förgymnasial utbildning. Att hitta effektiva vägar för att erkänna de formella utbildningar som nyanlända har med sig och även bedöma erfarenheter och kompetens som personen tillägnat sig på annat sätt är prioriterat i den tyska integrationspolitiken.

IQ-nätverket

Sedan 2012 har alla migranter med en utländsk högskoleutbildning rätt att få sina utbildningar bedömda för att avgöra vilken formell tysk utbildning de motsvarar. Att få en utländsk utbildning erkänd är dock en komplicerad och tidsödande process som involverar flera myndigheter. IQ-nätverket ska underlätta denna process. Nätverket finansieras av den tyska regeringen och Europeiska Socialfonden (ESF) och drivs i samarbete med Arbetsförmedlingen (BA).³⁰⁹

IQ-nätverket har kontaktpunkter i samtliga 16 förbundsländer och erbjuder invandrare hjälp med att få sina utbildningar bedömda och råd om vilka kompletterande utbildningar de kan behöva för att fylla i eventuella luckor i sin utbildning.

Nätverket utformar nya kompletterande utbildningar och speciella språkkurser för personer med utländska högskoleutbildningar.

³⁰⁷ Berufsbezogener Sprachkurs.

³⁰⁸ OECD (2017) samt Intervju Thomas 2017-06-01.

³⁰⁹ Integration durch Qualifizierung.

Nätverket utbildar även anställda på jobbcentren, kommunerna och arbetsförmedlingen i fråga om mångfald och interkulturell kompetens. Nätverket ska underlätta samarbetet mellan de olika myndigheter på federal nivå, i förbundsländerna och i kommunerna som delar på ansvaret för integrationsfrågorna.³¹⁰

Erkännande av informellt lärande

Minst lika viktigt som erkännanden av formella utbildningar är att den tyska arbetsmarknaden ska ha möjlighet att dra nytta av yrkeskunskaper och erfarenheter som invandrare har med sig även om personerna saknar formella betyg.

Sedan 2014 har arbetsförmedlingen, i samarbete med fem förbundsländer, genomfört olika pilotprojekt för att kartlägga asylsökande och flyktingars utbildningar och yrkeserfarenheter. Kartläggningen börjar redan på asylboenden där asylsökande får registrera sin utbildning och sin yrkeskompetens i ett digitalt verktyg. Självskattningarna följs upp av särskilda tester av yrkeskompetensen. Resultaten används sedan av arbetsförmedlingen eller jobbcentren för att hjälpa nyanlända att söka ett lämpligt yrke eller för placera dem i en passande yrkesutbildning.³¹¹

De första utvärderingarna av projekten visade relativt dåliga resultat, mindre än 10 procent av deltagarna gick vidare till ett arbete eller en yrkesutbildning. En av slutsatserna från utvärderingen var att deltagarna måste få omfattande språkundervisning före eller under programmet.³¹²

Arbetsförmedlingen (BA) har gått vidare och tagit fram metoder för att testa yrkeskunskaper på sex språk i 30 olika yrken. Målet är att detta ska bli ett nationellt program som ska vara tillgängligt för asylsökande på arbetsförmedlingar över hela Tyskland under våren 2018.³¹³

³¹⁰ Intervju Thomas 2017-06-01 samt Ramböll (2015).

³¹¹ Intervju van der Cammen 2017-06-01, BA (2017c).

³¹² OECD (2017).

³¹³ BA (2017c).

6.2.9 Särskilda exempel

När det korta obligatoriska integrationsprogrammet är avslutat finns en hel rad olika typer av åtgärder för att hjälpa dem vidare till arbete. Vissa av åtgärderna är riktade mot speciella målgrupper bland nyanlända. Det stora antalet asylsökande under 2015 och 2016 har lett till att tidigare integrationsåtgärder byggts ut och att det startats flera nya åtgärder som ännu inte har kunnat utvärderas.

I januari 2017 deltog 80 000 asylsökande och flyktingar i olika arbetsmarknadsåtgärder hos BA. De utgjorde 9 procent av alla deltagare i arbetsmarknadsåtgärder hos BA. Två tredjedelar av dem deltog i vägledning och enklare uppgradering av sina färdigheter medan var femte deltog i yrkesutbildningar.³¹⁴

Perspektiv för flyktingar är en åtgärd som sedan hösten 2015 har erbjudits av såväl arbetsförmedlingen (BA) som av de kommunala jobbcentren för att ge flyktingar en möjlighet att få sina yrkesfärdigheter bedömda. Cirka 90 procent av de nyanlända flyktingarna saknar formella intyg på sina yrkeskvalifikationer. Under en period av tolv veckor får flyktingar möjlighet att praktisera på en arbetsplats under handledning. Efteråt får deltagaren en skriftlig bedömning av hans eller hennes förmågor och eventuella behov av ytterligare utbildning eller träning. Parallellt med praktiken får även deltagaren vägledning om den tyska arbetsmarknaden, samt hjälp med att få eventuella utländska utbildningsbevis erkända av en tysk myndighet. I februari 2017 hade närmare 46 000 flyktingar deltagit i denna åtgärd.³¹⁵ En utvärdering visade att deltagarna hade 16 procents större sannolikhet att få ett arbete än en motsvarande kontrollgrupp.³¹⁶

Perspektiv för kvinnliga flyktingar är en vägledningsåtgärd som startade i juli 2016 och som vänder sig till nyanlända kvinnliga flyktingar och anhöriga med barn. Programmet pågår under fyra månader och ska ge deltagarna vägledning om deras möjligheter att få arbete eller utbildning i Tyskland. Fokus är på möjligheterna till vidare språkutbildning med yrkesinriktning. I programmet ingår särskilt socialt stöd till deltagarna och barnomsorg under program-

³¹⁴ BA (2017b).

³¹⁵ BA (2017a).

³¹⁶ Brückner et al. (2016).

tiden. I februari 2017 hade programmet 1 300 deltagare och ska expandera ytterligare.

Stark i yrket är ytterligare en vägledningsåtgärd för utrikes födda mödrar som vill börja förvärvsarbete. Åtgärden erbjuds av såväl arbetsförmedlingen (BA) som de kommunala jobbcentren och vänder sig främst till kvinnor med flyktningbakgrund. Den består av rådgivning om hur familjeansvar kan kombineras med arbete, kortare yrkesutbildningar och praktikplatser. Även här ingår garanterad barnomsorg under utbildningstiden. Åtgärden startade under våren 2015 och hade i början av 2017 cirka 5 000 deltagare.³¹⁷

Perspektiv för unga flyktingar startade i februari 2016 och vänder sig till flyktingar under 25 år som har fullgjort sin skolplikt och har grundläggande kunskaper i tyska, men som saknar yrkesutbildning. Programmet är fyra till sex månader långt och innehåller orientering om yrkes- och utbildningsmöjligheter i Tyskland samt möjlighet att pröva färdigheter i olika praktiska yrken inom snickeri, verkstäder och måleri. Programmet ska ge deltagarna goda möjligheter att gå vidare till en lämplig yrkesutbildning. I februari 2017 hade programmet drygt 5 800 deltagare.³¹⁸

Den tyska yrkesutbildningen sker normalt genom lärlingsplatser hos arbetsgivare som sluter utbildningskontrakt med eleverna. Yngre flyktingar som behöver en yrkesutbildning, men inte har de förkunskaper som krävs, eller av andra skäl inte har lyckats få en arbetsgivare att erbjuda dem en lärlingsplats, kan få förberedande lärlingsutbildningar s.k. Einstiegsqualifizierungen (EQ).

EQ-programmet varar sex till tolv månader och yrkesutbildning varvas med arbete hos en arbetsgivare. Staten står för ersättningen till deltagarna och ger även ett bidrag till arbetsgivarna. Åtgärden har funnits sedan 2004 och är även öppen för andra ungdomar som inte lyckats få plats på en ordinarie lärlingsutbildning. I november 2016 deltog drygt 3 200 personer i EQ-programmet. Utvärderingar har visat att åtgärden är framgångsrik. 60 procent av deltagarna i programmet får plats på en ordinarie lärlingsutbildning efteråt och kan få räkna av tiden i EQ-programmet från utbildningen.³¹⁹

³¹⁷ BA (2017a) samt www.starkimberuf.de.

³¹⁸ BA (2017a) samt www.arbeitsagentur.de

³¹⁹ BA (2017a) samt OECD (2017).

Det största nationella initiativet som omfattar arbetsgivare är ”Nätverket: Företag integrerar flyktingar” som startade i mars 2016 och i dagsläget omfattar drygt 1 400 företag över hela Tyskland. Tre fjärdedelar av dem är små- eller medelstora företag. Nätverket drivs av den Tyska Handelskammaren och finansieras även av Ekonomi- och Näringsministeriet.³²⁰

Nätverket ger juridisk information och rådgivning till företagen om de lagar som gäller för att anställa asylsökande eller flyktingar. Det fungerar även som en länk mellan arbetsförmedlingen och företagen och informerar om vilka möjligheter till offentligt ekonomiskt stöd och annan hjälp som finns om de anställer flyktingar eller ordnar praktik och lärlingsplatser. Nätverket informerar företagen om hur utbildningssystemen fungerar i de större ursprungsländerna och sprider information mellan företagen om framgångsrika åtgärder.

En första uppföljning bland 300 nätverksföretag 2016 visade att dessa ordnat platser i företag åt 2 500 flyktingar. 1 500 av dem var praktikplatser, 600 var lärlingsanställningar och närmare 400 reguljära anställningar.

Den tyska yrkesutbildningen sker i yrkesskolor men även till stor del ute på företag. Huvuddelen av arbetskraften i Tyskland har fått sin utbildning i detta system. Detta gör det väldigt viktigt att engagera arbetsgivare i integrationsarbetet.³²¹

6.3 Sammanfattning Tyskland

Tyskland har en annorlunda historia av flyktinginvandring än övriga länder i studien. Sedan andra världskriget har Tyskland tagit emot över 15 miljoner flyktingar och migranter med tyskt ursprung från länder i östra Europa. De flesta kom direkt efter andra världskriget och efter murens fall 1989. Även under inbördeskriget i Jugoslavien i början av 1990-talet tog Tyskland emot ett stort antal flyktingar. Huvuddelen av dem fick dock bara tillfälliga uppehållstillstånd och återvände när kriget tog slut. Trots relativt generösa regler för uppehållstillstånd hade Tyskland få asylsökande

³²⁰ Netzwerk - Unternehmen integrieren Flüchtlinge.

³²¹ Intervju Klasen 2017-06-21. <https://www.unternehmen-integrieren-fluechtlinge.de/>

under början av 2000-talet. När antalet flyktingar till Europa blev fler efter 2012 ökade antalet asylsökande till Tyskland mycket kraftigt. Åren 2015 och 2016 sökte sammanlagt närmare 1,2 miljoner människor asyl i Tyskland. I samband med detta stramades reglerna för uppehållstillstånd och anhöriginvandring åt. Sedan 2014 har integrationspolitiken förändrats och byggts för att göra det lättare att ta emot det växande antalet flyktingar. Nyanlända har fått rätt till mer stöd och hjälp, samtidigt som kraven på de nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden höjts.

Tyskland har tillfälliga korta uppehållstillstånd som gäller i ett år för skyddsbehövande och i tre år för flyktingar. Personer som har godkända kunskaper i tyska och samhällsorientering och kan försörja sig själva kan söka permanent uppehållstillstånd efter fem år.

Mottagningen av flyktingar och integrationsåtgärder varierar mellan de 16 tyska förbundsländerna. Asylsökande bor främst på offentliga asylboende även om vissa förbundsländer tillåter eget boende. Den genomsnittliga handläggningstiden för asylansökningar var 2016 sju månader plus ytterligare ett antal månader i väntetid på registrering. Sedan 2015 har asylsökande med stor chans att få stanna rätt att delta i integrationskurser och arbetsmarknadsinsatser på samma villkor som personer som har uppehållstillstånd.

Flyktingar fördelas på de olika tyska förbundsländerna enligt en tvingande kvot som bygger på ländernas skatteintäkter och befolkning. Förbundsländerna fördelar sedan flyktingar mellan enskilda kommuner efter egna regler. Vanligast är att kvoterna bygger på befolkningsstorleken. Flyktingar måste stanna tre år i det förbundsland de blivit placerade och förbundsländer får tvinga flyktingar att stanna i tre år i den kommun de placerats i.

Tyskland har inte ett sammanhållet etableringsprogram där språkutbildning och arbetsmarknadsinsatser sker parallellt som i Skandinavien. Etableringen sker istället med hjälp av olika språkurser som sedan följs av arbetsmarknadsinsatser. De kommunala arbetsförmedlingarna samordnar insatserna. Det första steget är en sex månaders integrationskurs med grundläggande tyska och samhällsorientering som sköts av enskilda utövare som den nyanlände själv måste välja. Kurserna är avgiftsbelagda men kraftigt subventionerade. Integrationskursen ska följas av ytterligare sex

månaders fördjupad språkundervisning med yrkestyska som kan kombineras med praktik på arbetsplatser. Utvärderingar har visat att dessa fortsättningskurser kraftigt ökar deltagarnas chanser att få ett arbete.

Därefter finns olika insatser för att hjälpa nyanlända att få sina yrkesfärdigheter bedömda eller uppgraderade. Den tyska yrkesutbildningen sker vanligtvis genom lärlingsanställningar på arbetsplatser. Därför finns särskilda program hos arbetsförmedlingarna för att hjälpa in nyanlända på lärlingsutbildningar.

Nyanlända som deltar i integrationsinsatser får en låg behovsprövad ersättning motsvarande 30 procent av den lagstadgade minimilönen. Den låga ersättningen ger kraftiga incitament att ta enklare arbeten, men kan försvåra för flyktingar att lägga tid på en längre språkutbildning eller yrkesutbildning.

7 Slutsatser och lärdomar för Sverige

Syftet med denna rapport har varit att jämföra systemen för mottagning, bosättning och etablering av flyktingar och deras anhöriga i Sverige med motsvarande system i fyra närliggande länder vars arbetsmarknad och välfärdssystem liknar Sveriges. I likhet med Sverige tog även dessa länder emot många flyktingar under åren 2015–2016. Syftet är att se vilka vägval och insatser som kan tjäna som inspiration för Sverige.

Jämförelsen har visat att mottagning och integration av flyktingar är en utmaning för alla och att flyktingars etablering på arbetsmarknaden tar lång tid i alla länder.

I samtliga länder i studien är sysselsättningen bland flyktingar och anhöriga mycket låg de första åren för att sedan gradvis öka och plana ut efter 10-15 år på en nivå tydligt under sysselsättningen bland inrikes födda. Undantaget är Tyskland där sysselsättningen bland de flyktingar som anlände för 15 år sedan är lika hög som bland inrikes födda. Etableringen går långsammare för kvinnor än för män. I Sverige är sysselsättningen bland flyktingar och deras anhöriga lägre än i de andra länderna i studien under de första åren, för att sedan öka snabbare. Efter 10-15 år är den lika hög eller högre än i de övriga länderna i studien. I Danmark och Norge sjunker faktiskt sysselsättningen bland manliga flyktingar efter en 8-10 år i landet.

Migrationsregler

Samtliga länder har tillfälliga uppehållstillstånd för både flyktingar och skyddsbehövande samt försörjningskrav för anhöriginvandring. I Norge och Nederländerna får skyddsbehövande uppehålls-

tillstånd i tre respektive fem år i taget. Sverige har tillsammans med Danmark och Tyskland de kortaste tidsgränserna för tillfälliga uppehållstillstånd. De svenska uppehållstillstånden för skyddsbehövande gäller först i 13 månader och kan sedan förlängas med två år i taget om skyddsbehov fortfarande finns. Den forskning som finns om effekterna av tillfälliga uppehållstillstånd tyder på att dessa innebär större otrygghet för nyanlända, försvårar långsiktiga integrationsinsatser och försenar etableringen på arbetsmarknaden.

Sverige införde tillfälliga uppehållstillstånd 2016 för att minska antalet asylsökande. Det är inte realistiskt att Sverige som enda land i EU skulle återinföra permanenta uppehållstillstånd. Tryggheten skulle dock öka och etableringen på arbetsmarknaden underlättas om tillfälliga uppehållstillstånd beviljades för längre tid i taget.

- Tidsbegränsade uppehållstillstånd för tre år i taget för både skyddsbehövande och flyktingar skulle ge mer andrum för långsiktiga integrationsinsatser.

Ansvarsfördelningen för mottagning och integration

I samtliga länder har staten och kommunerna huvudansvaret för mottagning och etableringsinsatser för flyktingar och deras anhöriga. I Tyskland och Nederländerna har frivilligorganisationer traditionellt haft en viktig roll inom välfärdspolitiken och det gäller även inom integrationspolitiken. Frivilligorganisationer står för en stor del av det sociala stödet till nyanlända och erbjuder även integrationskurser på uppdrag av stat och kommuner. I Sverige, Norge och Danmark har inte civilsamhället samma roll i integrationspolitiken även om frivilligorganisationer och studieförbund gör vissa insatser för asylsökande.

I både Sverige och Danmark har arbetsgivare och fackförbund gjort vissa överenskommelser med staten för att underlätta nyanländas väg in på arbetsmarknaden. I Tyskland samarbetar näringslivets organisationer nära med staten för att bl.a. få fram fler praktikplatser och lärlingsanställningar för nyanlända.

Civilsamhället har stor kompetens att hjälpa flyktingar och anhöriga på det sociala området och arbetsmarknadens parter har en nyckelroll för att hjälpa dem in på arbetsmarknaden.

- Såväl civilsamhället som arbetsmarknadens parter kan sannolikt göra mer i Sverige för att underlätta integrationen.

Tidiga insatser under asyltiden

I samtliga länder i studien har handläggningstiden för asylärenden ökat efter hösten 2015. År 2016 var de genomsnittliga handläggningstiderna för asylansökningar i Sverige, Norge och Tyskland runt ett år. Långa väntetider och ovisshet skapar stress för de asylsökande och riskerar att försvåra integrationen. 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.

Alla länder i studien låter asylsökande delta i språkundervisning under väntetiden. I Sverige har frivilligorganisationer och studieförbund fått ökade statsbidrag för att ge viss språkundervisning och samhällsinformation till asylsökande. I Tyskland får alla asylsökande som bedöms ha goda chanser att få stanna, delta i integrationskurser och yrkesutbildningar på samma villkor som de som har uppehållstillstånd. I Norge får utvalda asylsökande samma möjlighet.

- När väntetiderna för asylansökningar är långa bör även asylsökande med goda chanser att få sin ansökan beviljad i Sverige få börja etableringsprogrammet innan de har uppehållstillstånd.

Eget boende och geografisk fördelning

Sverige är det enda landet i studien där eget boende är vanligt förekommande bland asylsökande. I övriga länder utgår inget ekonomiskt stöd till asylsökande som ordnar eget boende. De bor därför kvar på anläggningsboenden tills de fördelas ut på kommuner för permanent bosättning.

I Danmark och Nederländerna bosätts flyktingar i kommuner efter en tvingande kvot baserad på kommunernas befolkning. I Norge sker fördelningen genom förhandlingar med kommunerna. I Tyskland fördelas flyktingar över landet efter ett tvingande system som bygger på befolkning, men där hänsyn även tas till ekonomi

och arbetsmarknad i olika förbundsländer. Samtliga länder utom Sverige har regler för att hålla kvar flyktingar i den kommun de bosatts i under en viss tid. I Tyskland kan förbundsländerna tvinga flyktingar att stanna i den kommun de bosatts i under tre år. I Danmark och Norge kan flyktingar förlora sitt ekonomiska stöd om de flyttar från kommunen innan de avslutat etableringsprogrammet. I Nederländerna ordnar bara kommunerna bostad till flyktingar som placerats där.

Den lokala arbetsmarknaden på boendeorten har stor betydelse för nyanländas möjligheter att hitta arbete. Sverige har ett tvingande system för att fördela de flyktingar som bott i anläggningsboenden under väntetiden till kommuner som bl.a. tar hänsyn till den lokala arbetsmarknaden. Det systemet omfattar inte de flyktingar (cirka hälften) som ordnat eget boende under väntetiden. Eftersom asylsökande i eget boende oftast stannar i samma kommun när de väl fått uppehållstillstånd har Sverige mindre möjlighet än de övriga länderna att geografiskt styra var i landet nyanlända bosätts.

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.

Etablerings- eller integrationsprogram

Tyskland och Nederländerna saknar sammanhållna program för att etablera flyktingar och anhöriga på arbetsmarknaden. Nyanlända förväntas själva välja integrationskurser med språkutbildning och samhällsorientering som ges av enskilda utförare. Minst hjälp med integrationskurserna får nyanlända i Nederländerna där kurserna även är fullt avgiftsbelagda.³²² I Nederländerna ansvarar kommunerna för övriga insatser för att hjälpa nyanlända till arbete, praktik eller utbildning. Bristen på samordning mellan integrationskurserna

³²² Statliga lån finns som avskrivs för flyktingar som klarar sin integrationsexamen inom tre år.

och övriga insatser i Nederländerna har kritiserats hårt i nationella utvärderingar. I Tyskland är de privata integrationskurserna kraftigt subventionerade och de statliga myndigheterna samarbetar med kommunerna för att skapa en kedja där integrationskurserna följs av yrkesinriktad språkutbildning som kombineras med praktik och andra arbetsmarknadsinsatser.³²³

Sverige, Norge och Danmark har sammanhållna nationella etableringsprogram som innehåller språkutbildning, samhällsorientering och arbetsmarknadsinsatser. I Sverige samordnar staten programmet. I Danmark och Norge ligger ansvaret på kommunerna men det grundläggande regelverket är detsamma i hela landet. I Sverige är programmet två år för alla. Endast var tredje deltagare har ett arbete eller går en reguljär utbildning efter avslutat program. I Danmark har man efter liknande nedslående resultat infört mer flexibla tider för deltagarna. Det danska integrationsprogrammet kan numera pågå mellan ett och fem år beroende på behoven hos deltagarna. I Norge kan introduktionsprogrammet pågå två eller tre år beroende på behov och planer finns att göra programmet ännu mer flexibelt i tid.

- 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. I Danmark omfattar integrationsprogrammet alla anhöriginvandrare från länder utanför EU/EES. I Norge kan andra anhöriga delta i introduktionsprogrammet på frivillig basis. I Sverige omfattas bara anhöriga till flyktingar och skyddsbehövande av etableringsprogrammet trots att även kvinnliga anhöriga till andra grupper har problem att etablera sig på arbetsmarknaden. Bara drygt var femte kvinnlig anhöriginvandrare har ett arbete de första fyra åren i Sverige. Det har flera förklaringar. Flyktingar och anhöriga kommer från länder med låg kvinnlig förvärvsfrekvens och många är i barnafödande ålder. I såväl Sverige som Danmark

³²³ Migrationsmyndigheten BAMF och den statliga arbetsförmedlingen BA.

och Norge får dock även kvinnliga nyanlända mer sällan de arbetsförberedande insatser som snabbast leder till arbete.

- Nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden skulle förbättras om även anhöriga till andra grupper än flyktingar omfattades av etableringsprogrammet eller fick utökade arbetsförberedande insatser på annat sätt.

Ersättning och incitament

Sverige och Norge betalar en fast ersättning till personer som deltar i etableringsprogrammet medan övriga länder ger behovsprövade försörjningsstöd. I Tyskland och Nederländerna får nyanlända samma försörjningsstöd som inhemska medborgare medan nyanlända i Danmark får ett betydligt lägre stöd. Behovsprövade stöd medför större risk för fattigdomsfällor och därför har de senare länderna även regler som tillåter deltagarna att behålla en del av inkomsten vid extraarbete. När etableringsprogrammet är slutfört hänvisas dock även nyanlända som saknar arbete till behovsprövade försörjningsstöd i såväl Sverige som Norge.

När det gäller nivån på ersättningen för deltagare i etableringsprogrammen ligger Sverige i mitten av länderna i studien. Den svenska etableringsersättningen motsvarar 50 procent av ingångslönen på arbetsmarknaden. I Norge och Nederländerna är ersättningen 70 procent av ingångslönen medan deltagare i integrationsprogrammen i Danmark och Tyskland får drygt 30 procent av ingångslönerna i ersättning. I Danmark höjs dock ersättningen för nyanlända när de avlagt ett godkänt språkprov. I samtliga länder tillkommer någon form av bostadsstöd eller förtur till subventionerat boende. 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 samtliga länder – utom Sverige – krävs godkända språkprov för att kunna få permanent uppehållstillstånd. I Nederländerna krävs även godkända prov i samhällsorientering. Det finns ett tydligt forskningsstöd för att avslutad sfi (kurs i svenska för invandrare)

och goda kunskaper i svenska långsiktigt ökar chanserna att få arbete och bättre inkomster.

- Ett krav på godkända kunskaper i svenska för att få permanent uppehållstillstånd skulle sannolikt förbättra förutsättningarna för en långsiktig etablering på arbetsmarknaden.

Referenser

- Algemene Rekenkamer (2017), "Inburgering. Eerste resultaten van de wet inburgering 2013."
- Amsterdam (2015), "Policy note: Refugees in Amsterdam 2015-2018." Department of Education & Integration, oktober 2015.
- Amsterdam (2016), "Vluchtlingenmonitor 2016."
- Amsterdam (2017), "The Amsterdam approach to asylum status holders. A fast track to work, education or participation."
- Andersson Joona, P., Wennemo Lanninger, A. & Sundström, M. (2017), "Etableringsreformens effekter på integrationen av nyanlända." *Arbetsmarknad & Arbetsliv*. Årgång 23, nummer 1 2017.
- Arbetsförmedlingen (2014), "Arbetsmarknadsrapport 2014."
- Arbetsförmedlingen (2016a), "Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2015."
- Arbetsförmedlingen (2016b), "Integration på svensk arbetsmarknad. Ett internationellt perspektiv."
- Arbetsförmedlingen (2017a), "Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2016."
- Arbetsförmedlingen (2017b), "Arbetsmarknadspolitiska program årsrapport 2016."
- Arbetsförmedlingen (2017c), "Arbetsförmedlingens nulägesrapport av arbetet med snabbspår." Maj 2017.
- Arbetsförmedlingen (2017d), "Platsen och boendets påverkan på nyanländas arbetsmarknadsetablering." Working Paper 2017:4.
- Arendt, J.N. & Pozzoli, D. (2013), "Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikke-vestlige ledige indvandrere: En oversigt over danske og internationale kvantitative studier." Det nationale institut for kommuners og regioners analyse og forskning (KORA), København.

- Arendt, J.N., Bolvig, I., Kolodziejczyk, C. & Seier Petersen, J. (2016), "Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet. Effektive indsats, veje igennem systemet og benchmarking mellem kommunerne." Det nationale institut for kommuners og regioners analyse og forskning (KORA), Danmark.
- BA (2017a), "Asylbøder/innen und flüchtlinge. Überblick über wesentliche aktivitäten der BA zur integration von flüchtlingen in den arbeits- und ausbildungsmarkt." Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, mars 2017.
- BA (2017b), "Fluchtmigration. Berichte: Arbeitsmarkt kompakt. Bundesagentur für Arbeit." Nürnberg, april 2017.
- BA (2017c), "The german story: Identifying competencies of refugees through testing." PM Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, april 2017.
- BAGFW (2014), "Non statutory welfare: people to people. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege."
- BAMF (2016), "Migrationsbericht 2015. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge." Nürnberg, december 2016.
- BAMF (2017a), "Bericht zur integrationskursgeschäftsstatistik für das jahr 2016." Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, april 2017.
- BAMF (2017b), "Das Bundesamt in zahlen 2016. Asyl, migration und integration." Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, augusti 2017.
- Bakker, L. (2016), "Seeking sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration." Doktorsavhandling, Erasmusuniversitetet i Rotterdam, januari 2016.
- Becker, T. (2008), "Religious organizations as providers of social services in Germany. I: Religion and Public policy: a German-American comparison." American Institute for contemporary german studies. The John Hopkins University.
- Bergh, A. (2014), "Utlandsföddas svårigheter på den svenska arbetsmarknaden." *Ekonomisk Debatt* nr. 4, 2014.
- Bevelander, P. & Lundh, C. (2007), "Employment integration of refugees: the influence of local factors on refugee job opportunities in Sweden." IZA Discussion paper 2551.

- Blom, S. & Enes, A. (2015), "Introduktionsordningen – en resultatstudie." Rapport 2015/36. Statistisk Sentralbyrå.
- Boverket (2008), "Asylsökandes eget boende – en kartläggning."
- Boverket (2015), "Boendesituationen för nyanlända." Rapport 2015:40.
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Röed, K. (2016), "Flyktinger på det norske arbeidsmarkedet." *Søkelys på arbeidslivet* nr. 3 2016 sid. 185-207.
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Röed, K. (2017), "Immigrant labour market integration across admission classes." *Nordic Economic Policy Review* 2017.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2012), "Immigration policy and the Scandinavian welfare state 1945-2010." Palgrave Macmillan.
- Brücker, H., Rother, N., Schupp, J. et al. (2016), "Flucht, ankunft in Deutschland und erste schritte der integration." Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 24/2016.
- Burger, A. & Dekker, P. (2001), "The non-profit sector in the Netherlands." Working document 70. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Burkert, C. & Haas, A. (2014), "Investing in the future. Labor market integration policies for new immigrants in Germany." Migration Policy Institute, Bryssel.
- Byström, M. & Frohnert, P. (2017), "Invandringens historia – från folkhemmet till dagens Sverige." *Kunskapsöversikt* 2017:5, Delegationen för migrationsstudier.
- Calleman, C. (2015), "Byta spår" - ett nålsöga mellan asyl och arbete." *Framtidens arbetsmarknad*. Rapport 2015:9, Delegationen för migrationsstudier.
- Cappelen, Å., Ouren, J., & Skjerpen, T. (2011), "Effects of immigration policies on immigration to Norway 1969-2010."
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. & Rosholm, M. (2008), "The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark." IZA DP No. 3849. November 2008.
- Dansk Flygtningehjælp (2016), "Det gode samarbejde om at modtage flygtninge i kommunerne mellem civilsamfund og kommune."

- Danmarks Statistik (2016a), "Ikke-vestlige indvandrere på arbejdsmarkedet i Danmark, Norge og Sverige: Hvordan klarer Danmark sig?" Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik (2016b), "Invandrere i Danmark 2016."
- De Koenig J., de Hek, P., Mallee, L., Rosing, F. & Groenewoud M. (2014), "Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie." Erasmus School of Economics (SEOR), oktober 2014.
- De Luna, X., Forslund, A., & Liljeberg, L. (2008), "Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-2004." Rapport 2008:1. Institutet för Arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Dourleijn, E. & Dagevos, J (2011), "Refugee groups in the Netherlands. The integration of Afghan, Iraqi, Iranian and Somali migrants." The Netherlands Institute for Social Research.
- Dustmann, C., Fasani, F. Frattini, T. Minale, L. & Schönberg, U. (2016), "On the economics and politics of refugee migration." Discussion paper 16/16. Centre for research and analysis of migration.
- Enes, A. & Wiggen, K. (2016), "Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2009-2013." Rapporter 2016/24. Statistisk Sentralbyrå Norge.
- Entzinger, H. (2006), "Changing the rules while the game is on: From multiculturalism to assimilation in the Netherlands." I: Bodemann, Y.M. & Yurdakul, G. (red), Migration, citizenship, ethnos. Palgrave Macmillan, US.
- Entzinger, H (2013), "The growing gap between facts and discourse on immigrant integration in the Netherlands." Identities: Global Studies in Culture and Power, 21:6, p. 693-707.
- EU-kommissionen (2010), "Evaluation of civic integration in the Netherlands." Management survey, juni 2010.
- EU-kommissionen & OECD (2016), "How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour force survey ad hoc module." Working Paper 1/2016.

- Eurofund (2016), "Approaches to the labour market integration of refugees and asylum seekers." Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Forslund, A., Johansson, P. & Lindqvist, L. (2004), "Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?" Rapport 2014:17. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Forslund, A., Liljeberg, L., & von Trott zu Solz, L. (2013), "Arbetspraktik en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning." Rapport 2013:4. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Försäkringskassan (2017), "Barnhushållens ekonomi. Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken." Socialförsäkringsrapport 2017:9.
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2013), "Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? Sammendrag av prosjektet Innvandrere i arbeid, finansiert av NAV-Farve."
- IAB (2015), "Flüchtlinge und andere migranten am deutschen arbeitsmarkt: Der stand im september 2015." Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 14/2015.
- IMDi (2016a), "Årsrapport 2015." Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Norge.
- IMDi (2016b), "Jobbsjansen 2015. Analyse av individ- og prosjektrapportering." Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Norge.
- IMDi (2017a), "Årsrapport 2016." Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Norge.
- IMDi (2017b), "Jobbsjansen 2016." Analyse av individ- og prosjektrapportering. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Norge
- Joyce, P. (2015), "Integrationspolitikk og arbeidsmarknad." Kunnskapsöversikt 2015:3. Delegationen for migrationsstudier.
- Justis- og Beredskapsdepartementet (2016), "Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk." Melding til Stortinget. St. 30 fra Justis- og Beredskapsdepartementet 11 maj 2016. Norge.
- KL (2016a), IGU. "En ny mulighed for integration på arbejdsmarkedet." Kommunernes Landsforening, Danmark.

- KL (2016b), "Kommunale veje til god integration – et inspirationskatalog om gode kommunale integrationsindsatser." Kommunernes Landsforening, Danmark.
- KL (2017), "Integrationsområdet i Danmark. Underlags-PM til nordisk netværksråff om integration 13-14 mars i Helsingfors." Kommunernes Landsforening, Danmark.
- Klaver, J., Mallee, L. Odé, A. & Smit, W. (2015), "De integratie van statushouders op lokaal niveau: belemmeringen en oplossingen." Regioplan, Amsterdam.
- KORA (2016), "Vejen til arbejdsmarkedet." Det nationale institut for kommuners og regioners analyse og forskning, Danmark.
- Larsson, J.K. (2015), "Integrationen och arbetets marknad." Doktorsavhandling, Linköpings Universitet. Atlas Akademi.
- Le Grand, C., Szulkin, R., Tibajev, A. & Tåhlin, M. (2013), "Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974-2010." Underlagsrapport 12 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- LG Insight (2015), "Branchepakker – Den bedste integration."
- Liljeberg, L, Sjögren, A. & Vikström, J. (2012), "Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?" Rapport 2012:6. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Liljeberg, L. (2016), "Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen." Rapport 2016:20. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Lillegård, M. & Seierstad, A. (2013), "Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater." Rapporter 2013/55. Statistisk Sentralbyrå.
- Lundborg, P. (2012), "En ekonometrisk analys av minimilönernas effekter på flyktinginvandras arbetslöshet." Underlagsrapport till Konjunkturinstitutet, nov. 2012.
- Lundborg, P. & Skedinger, P. (2014), "Minimum wages and the integration of refugee migrants." IFN Working Paper no. 1017.
- Länsstyrelsen i Jönköpings län (2017), "Länsstyrelsernas återrapportering av uppdrag 43 enligt regleringsbrevet för 2017."
- LO (2016), "Tripartite agreement on labour market integration Denmark." PM 20 April 2016.

- Manhica, H. (2017), "Mental health, substance misuse and labour market participation in teenage refugees in Sweden – A longitudinal perspective." Doktorsavhandling i folhälsovetenskap vid Stockholms universitet, Centre för Health Equality Studies (CHESS), 2017.
- Markussen, S. & Røed, K. (2014), "Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation." Institut for the study of labor. Discussion paper No. 8245. Juni 2014.
- Medlingsinstitutet (2017), "Avtalsrörelsen och lönebildningen" 2016. Medlingsinstitutets årsrapport.
- Migrationsverket (2017), "Årsredovisning 2016."
- MSW (2016), "Increased asylum influx integration and participation progress." Skrivelse om integrationspolitiken till Parlamentet från Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nederländerna 2016-10-27.
- NAV (2016), "Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2015." Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Neske, M & Rich, A-K (2016), "Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit. Asylersantragsteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2016." Bundesagentur für Migration und Flüchtlinge 4/2016.
- NIBR (2014), "Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark. Norsk institutt for by- og regionforskning." Rapport 2014:19.
- NOU (2017:2), "Integrasjon och tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring." Utredning till Justis- och beredskapsdepartementet, Norge.
- OECD (2007a), "The labour market integration of immigrants in Denmark." Working paper. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007b), "The labour market integration of immigrants in Germany." Working paper no. 47. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014), "International Migration Outlook 2014." OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016), "Making integration work. Refugees and others in need of protection." OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), "Finding their way: Labour market integration of refugees in Germany." OECD Publishing, Paris.

- Oezcan, V. (2004), "Germany: Immigration in transition." Migration Policy Institute, Bryssel.
- Oostrom, L., Goedhuys, M., Dalm, S., Schreven, L. & ter Haar, D. (2011), "Vluchtlingen in Nederland 2010." Publicatie 3. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Pape, U. & Brandsen, T. (2016), "The third sector in The Netherlands." Policy Brief No. 08/2016.
- Ramböll (2015), "Eurofund study on migration and labour market. Case study report – Task 1: Multilevel coordination." Network IQ, Germany, februari 2015.
- Razenberg, I. & de Gruijter, M. (2016), "Vluchtlingen an het werk. Enquete onder gemeenten over arbeidstoeleiding van statushouders." Verwey-Joncker instituut, juni 2016.
- Razenberg, I, Kahman, M. & de Gruijter, M. (2017), "Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtlingen 2017. Vluchtlingen aan het werk, gemeenten in beweging." Verwey-Joncker instituut, juli 2017.
- Regeringen (2016), "Samarbejde om bedre integration. Underlags-PM till trepartsförhandlingar med arbetsmarknadens parter och förhandlingar med kommuner." Statsministeriet, Danmark, februari 2016.
- Regeringens proposition 1997/98:16 "Sverige, framtiden och mångfalden - från invandarpolitik till integrationspolitik."
- Reglab (2017), "Platsens betydelse för utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden."
- Rietig, V. & Müller, A. (2016), "The new reality: Germany adapts to its role as a major migrant magnet." Migration Policy Institute, Bryssel.
- Riksrevisionen (2013), "Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?" RIR 2013:17.
- Riksrevisionen (2014a), "Staten och det civila samhället i integrationsarbetet." RIR 2014:3.
- Riksrevisionen (2014b), "Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?" RIR 2014:4.
- Scarpetta, S. (2014), "Employment protection." IZA World of Labor, 2014:2, maj 2014.
- SCB (2016), "Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet." Integration rapport 9.

- Schierup, C-U, Hansen, P. & Castles, S. (2006), "Migration, citizenship and the european welfare state. A european dilemma." Oxford University Press.
- Schuller, K., Lochner, S. & Rother, N. (2011), "Ergebnisse einer längsschnittstudie zur wirksamkeit und nachhaltigkeit von integrationskursen." Forschungsbericht 11. BAMF
- Schultz-Nielsen, M. L. (2017), "Labour market integration of refugees in Denmark." Ur: Labour market integration in the nordic countries. *Nordic economic policy review* 2017.
- SER (2016), "Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen." Sociaal-Economische Raad, Nederlanderna.
- SOU 2008:58 "Egenansvar - med professionellt stöd." Betänkande av utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering
- SOU 2012:69 "Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden." Slutbetänkande av utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).
- Statskontoret (2016), "Utvärdering av stöd för yrkesintroduktionsanställningar." Slutrapport.
- UIM (2016), "International migration – Denmark." Report to the OECD, October 2016. Udlændinge- og Integrationsministeriet.
- UIM (2017), "Kontanthjælpsloft med virkning fra 1 okt. 2016", Udlændinge- og Integrationsministeriet, Danmark.
- WRR (2016), "No time to loose: from reception to integration of asylum migrants." Policy brief 4. Netherlands scientific council for government policy (WRR).
- Zhang, T. (2016), "Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål?" *Søkelys på arbeidslivet*, 33 (1-2), 45-65.
- Åslund, O. & Rooth, D-O. (2007), "Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings." *The Economic Journal*. Vol 117 (518), sid 422-448.

Intervjuer

- Andersen, Henrik Torp, chefkonsulent, och Sofie Alber, souschef, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Danmark. 2017-03-27.
- Entzinger, Han, professor i migrations- och integrationsstudier, Erasmusuniversitetet Rotterdam, Nederländerna. 2017-03-20.
- Fyhn, Anders, sektionsleder, och Morten Tjenssem, sektionsleder, ansvariga för bosättning, introduktionsprogram och jobbsjansen på Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Norge. 2017-03-16.
- Girolami, Pia Buhl, fagdirektör, Arild Haffner Naustdal, seniorrådgiver, och Unni-Mette Vårdal, seniorrådgiver, avdelningarna för integrations- och invandringsfrågor på Justis- och Beredskapsdepartementet, Norge. 2017-03-17.
- Gladher Lindberg, Sara, specialkonsulent för integrationsfrågor, Kommunernas Landsförening, Danmark. 2017-03-27.
- Gran, Nina, fagleder, och Audun Kvale, spesialrådgivere, ansvariga för bosättning och integrationsfrågor på Kommunenes Sentralforbund, Norge. 2017-03-16.
- Idler, Julia, rättshandläggare, Avdelningen för legala frågor och integrationsåtgärder, Bundesministerium des Innern, Tyskland. 2017-06-01.
- Kekic, Sabina, särskild rådgivare i integrationsfrågor till borgmästaren, Niels Tubbing, policyrådgivare integration och vuxenutbildning samt Jan van der Oord, programchef för delaktighet, språkutbildning och integration, Amsterdams stad, Nederländerna. 2017-06-22.
- Klasen, Max, projektreferent, Deutsche Industrier und Handelskammertag, Tyskland. 2017-06-21.
- Kolb, Holger, biträdande chef, Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Tyskland. 2017-06-01.
- Kraaij, Martijn och Arol Brooze, policyhandläggare, avdelningen för samhälle och integration, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nederländerna. 2017-03-21.
- Razenberg, Inge och Merel Kahman, forskare, Kunskapsplattformen för integration, Verwey-Joncker Instituut, Nederländerna. 2017-06-22.

- Möller Hansen, Torben, direktör, Foreningen Nydanske, Danmark. 2017-04-10.
- Thomas, Benjamin, policyrådgivare, Avdelningen för Migrations- och Integrationspolitik, Bundesministerium des Arbeit und Soziales, Tyskland. 2017-06-01.
- Van der Cammen, Michael, Direktör Migrations- och Flyktingfrågor, Bundesagentur für Arbeit, Tyskland. 2017-06-02.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2017

- Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.
- Bygg mer för fler! En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet.
- Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund.
- Yes box! En ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning.
- Olika kön, olika lön – en ESO-rapport om diskriminering på arbetsmarknaden.
- Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner.

2016

- Boende med konsekvens – en ESO-rapport om etnisk bostads-segregation och arbetsmarknad.
- Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet.
- När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster.
- Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om struktur-omvandlingen i svensk näringsliv.
- Grön tillväxt under lupp – en ESO-rapport om ett begrepp i tiden.
- Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet.

- När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ”nudging”.

2015

- En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden.
- Maktutövningar under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner.
- En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.
- Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan.
- Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet.

2014

- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.
- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.
- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.
- Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.
- Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet.
- Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor.
- Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem.

2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.

- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.
- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.
- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Vården i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.

- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? Implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School’s Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.

- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass – ett ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.

- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.

- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivetsmått.
- Kvalitets- och produktivetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Prestödets effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislister för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkeförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetsutveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgifts-finansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetsutveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960–1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.

- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet 1972–1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?

- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.