

Avsedd för
Rådet för Integration i Arbetslivet (RIA)

Dokumenttyp
Rapport

Datum
Februari 2015

AKTÖRSKARTLÄGGNING ARBETE PÅ LIKA VILLKOR



AKTÖRSKARTLÄGGNING ARBETE PÅ LIKA VILLKOR

Revidering **3**
Datum **2015-02-18**

Ramböll
Krukmakargatan 21
Box 17009
SE-104 62 Stockholm
T +46 (0) 8 568 494 40
F +46 (0) 10 615 20 00
www.ramboll.se

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	1
1.1	Rambölls uppdrag	1
1.2	Bakgrund	1
1.3	Vad beror skillnaderna i sysselsättning på?	2
1.4	Urval av faktorer	4
1.5	Metod och avgränsningar	4
1.6	Definitioner	6
2.	Vilja och kunna arbeta	7
2.1	Rätt att arbeta	7
2.1.1	Regler för folkbokföring	12
2.1.2	Sammanfattande kommentarer	13
2.2	Ekonomiska förutsättningar	14
2.2.1	Etableringsersättning	14
2.2.2	Socialförsäkring	15
2.2.3	Studiemedel	16
2.2.4	Aktivitetsstöd/utvecklingsersättning	17
2.2.5	Försörjningsstöd	18
2.2.6	Sammanfattande kommentarer	18
2.3	Sociala förutsättningar	19
2.3.1	Boendesituationen	19
2.3.2	Barnomsorg	21
2.3.3	Hälsa	22
2.3.4	Sammanfattande kommentarer	23
3.	Humankapital	24
3.1	Tidigare utbildnings- och arbetslivserfarenheter	24
3.1.1	Bedömning och erkännande av formella utbildningsmeriter	26
3.1.2	Validering av reell kompetens	27
3.1.3	Möjligheter för individen att få sin kompetens bedömd eller validerad	30
3.1.4	Validering och erkännanden som ett verktyg mot statistisk diskriminering	32
3.1.5	Sammanfattande kommentarer	32
3.2	Utbildning	33
3.2.1	Kommunal vuxenutbildning	34
3.2.2	Vuxenutbildning vid folkhögskolor	35
3.2.3	Komplettering av avslutad utländsk utbildning	35
3.2.4	Arbetsmarknadsutbildning	35
3.3	Språkkunskaper	36
3.3.1	Sammanfattande kommentarer	37
3.4	Landspecifik kunskap	37
3.4.1	Samhällsorientering	37
3.4.2	Övriga informationsinsatser	38
3.4.3	Sammanfattande kommentarer	39
4.	Migrantens kontakter med arbetsmarknaden	40
4.1	Formella kontakter	40
4.1.1	Arbetsförmedlingens uppdrag	40
4.1.2	Etableringsuppdraget	41
4.1.3	Sammanfattande kommentar	42
4.2	Sociala och informella nätverk	42
4.2.1	Sammanfattande kommentarer	43
5.	Sammanfattande kommentarer	44

FIGURER OCH TABELLER

Tabell 1 Invandring 2011–2013 utifrån grund för bosättning, antal

Tabell 2 Invandring 2011–2013 utifrån grund för bosättning, andel

Figur 1 Ansvarsfördelning mellan aktörer som har ansvar för samordning, utveckling och främjande av validering i den nationella strukturen

Figur 2 Ansvarsfördelning mellan aktörer vad gäller validering av formell kompetens

Figur 3 Ansvarsfördelning mellan ett urval av aktörer vad gäller validering av reell kompetens.

BILAGOR

Bilaga 1

Intervjuförteckning

Bilaga 2 Vad beror skillnaderna i sysselsättning på?

Bilaga 2

Referenslista

1. INLEDNING

1.1 Rambölls uppdrag

Ramböll Management Consulting AB (fortsättningsvis kallat Ramböll) har fått i uppdrag av Rådet för Integration i Arbetslivet, RIA, att göra en översiktlig kartläggning över offentliga aktörers uppdrag och stöd till personer som av olika anledningar flyttar till Sverige att etablera sig på arbetsmarknaden.¹ Syftet med kartläggningen är att identifiera eventuella luckor, otydligheter och gråzoner i de offentliga aktörernas uppdrag samt belysa hur stödet fungerar i praktiken.

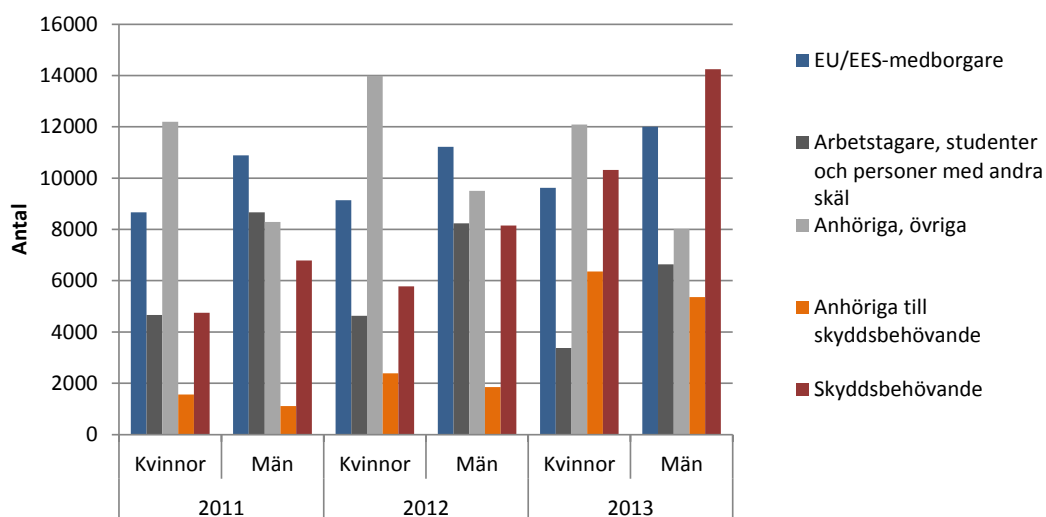
1.2 Bakgrund

Målet för integrationspolitiken är "lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund".² Målet ska huvudsakligen uppnås genom generella insatser som riktas till hela befolkningen, oavsett födelse- eller etnisk bakgrund. De generella offentliga insatserna kompletteras med riktade åtgärder under de första åren i Sverige för att stödja och underlätta nyanländas etablering.

På den svenska arbetsmarknaden finns en relativt stor skillnad mellan inrikes och utrikes födda. Sysselsättningsgraden bland inrikes födda personer ligger högre än OECD:s genomsnitt, 75 procent för Sverige jämfört med 65 procent i OECD. Den stora utmaningen för svensk arbetsmarknad är den stora skillnaden mellan personer födda i utlandet och personer som flyttat till Sverige. Sysselsättningen bland utrikes födda i åldrarna 15–64 är 21 procentenheter lägre än bland motsvarande grupp inrikes födda och arbetslösheten är mer än dubbelt så hög bland utlandsfödda som bland svenskfödda. I det avseendet hamnar Sverige bland en av de lägsta OECD-länderna vad gäller etablering av utrikesfödda.³

I tabellen nedan redovisas antalet personer som flyttat till Sverige fördelat på skäl för bosättning. Inflödet av utrikes födda varierar över tid, mycket beroende av hur flyktingströmmarna ser ut. Under åren 2011 till 2013 har antalet flyktingar och skyddsbehövande ökat markant. Samma gäller också antalet anhöriga till flyktingar och skyddsbehövande. Övriga tillståndsgrunder har varierat mer över tid.

Tabell 1 Invandring (samtliga åldersgrupper) 2011–2013 utifrån grund för bosättning, antal



Källa Rambölls beräkningar utifrån SCB:s statistikdatabas.

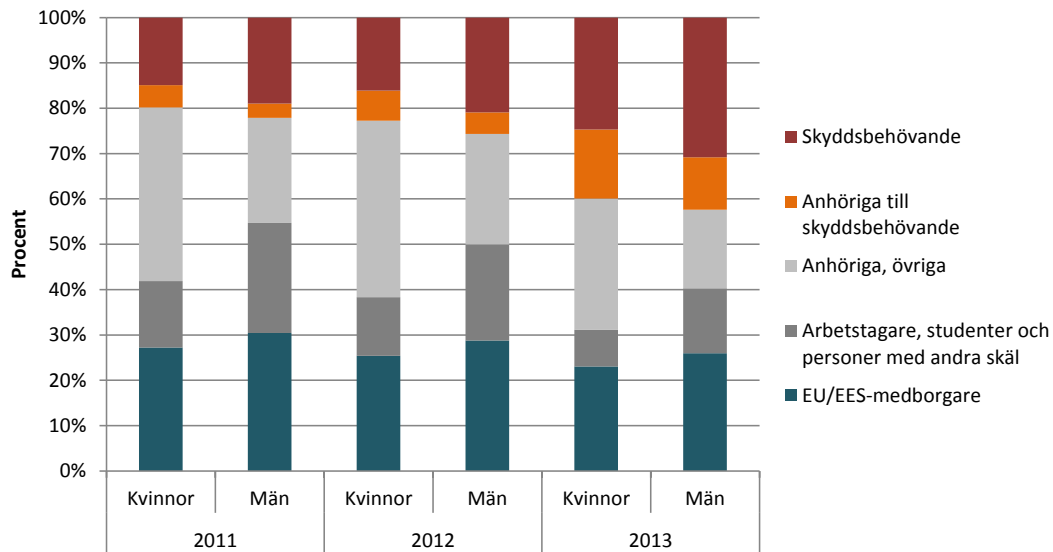
¹ Kartläggningen omfattar inte utstationerade, det vill säga personer som skickats till Sverige för att arbeta här under en begränsad tid.

² Prop. 2008/09:1, Budgetpropositionen för 2009.

³ Bergh, A. (2014), Utlandsföddas svårigheter på den svenska arbetsmarknaden – partiernas lösningar är otillräckliga, Ekonomisk debatt, 2014:04.

I tabellen nedan redovisas hur fördelningen mellan de olika bosättningsgrunderna ser ut.

Tabell 2 Invandring 2011-2013 utifrån grund för bosättning, andel



Källa Rambölls beräkningar utifrån SCB:s statistikdatabas

Under år 2013 folkbokfördes cirka 24 600 personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Under samma år folkbokfördes sammanlagt cirka 35 800 personer med uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anknytning. Majoriteten av dessa (cirka 20 100 personer) hade anknytning till främst svenska medborgare och EU/EES-medborgare. Cirka 11 700 personer hade en anknytning till skyddsbehövande (inklusive flyktingar). Anhöriga motsvarade 41 procent av det totala antalet personer som folkbokförde sig i Sverige. Av dessa var endast en tredjedel, ungefär 33 procent, anhöriga till en skyddsbehövande (inklusive flyktingar). Som arbetskraftsinvandrande år 2013 kom cirka 5150 personer från länder utanför EU/EES respektive 4600 personer inom EU/EES till Sverige. Samma år fick cirka 3500 personer uppehållstillstånd på grund av studier.⁴

1.3 Vad beror skillnaderna i sysselsättning på?

Det finns ingen entydig förklaring till skillnaderna i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda. I tidigare studier och offentliga utredningar framhålls en rad olika faktorer som skulle kunna förklara skillnaderna i sysselsättningen. Ramböll har, i samråd med RIA, som utgångspunkt för kartläggningen, sammanställt vad nedanstående utredningar framhåller som möjliga förklaringsfaktorer till sysselsättningsgapet:

- 2011:5 Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration
- SOU 2011:11, Huvudbetänkande LU2011, bilaga 4, Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden
- SOU 2012:69, Med rätt att delta - Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden

⁴ SCB, statistikdatabasen.

Sysselsättning för invandrare 2011:5 en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration

Expertgruppen för offentliga studier genomförde under 2011 en kunskapsöversikt över den politik som förs för att förbättra invandras situation på arbetsmarknaden. I rapporten lyfts tre centrala faktorer som är av betydelse för utrikes föddas integrering på arbetsmarknaden:

- **Humankapital**
Med humankapital avses utbildning, yrkeserfarenhet samt andra kunskaper såsom språk och kunskap om hur samhället fungerar. En individs humankapital kan devalveras vid migration bland annat på grund av hur kapitalet värderas i det nya landet. En försämrad hälsa kan också påverka individens möjligheter att delta i arbetslivet.
- **Trösklar in på arbetsmarknaden**
Diskriminering och fördelar för de som redan är etablerade på arbetsmarknaden kan försvåra inträdet på arbetsmarknaden. Även individens boendesituation och tillgång till barnomsorg kan utgöra hinder att delta på arbetsmarknaden.
- **Sociala nätverk**
Utrikesfödda saknar oftare de informella och sociala nätverk som kan generera arbetstillfällen.

SOU 2011:11, Huvudbetänkande LU2011, bilaga 4, Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden

I Långtidsutredningen framhålls att sysselsättningsgapet troligen beror på:

- **Brister i språkkunskaper**
Brister i språkkunskaper, men även bristande landspecifik kunskap kan påverka möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden.
- **Bristande tillgång till informella nätverk**
Många jobb tillsätts genom informella nätverk. Utrikes födda har inte i samma utsträckning tillgång till sådana, vilket kan försvåra möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden.
- **Höga krav för anställningsbarhet**
Ökade krav på formell utbildning i kombination med att utbudet av lågkvalificerade jobb minskat kan ha bidragit till sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda. Även frågor som minimilöner, kollektivavtal samt lagen om anställningsskydd (LAS) kan påverka utrikes föddas chanser att etablera sig på arbetsmarknaden.
- **Etnisk diskriminering**
Diskriminering såsom preferensdiskriminering (negativ inställning till utrikes födda) och statistisk diskriminering (osäkerhet/okunskap om egenskaper hos den utrikes födda) framhålls antas påverka utrikes föddas möjligheter på arbetsmarknaden.

Med rätt att delta - Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden, SOU 2012:69

AKKA-utredningens uppdrag var att analysera skillnader i sysselsättningen mellan utrikes födda män och kvinnor samt föreslå åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och övriga anhöriginvandrare. I utredningen framhålls följande faktorer som troliga förklaringar till sysselsättningsgapet:

- **Ökade krav på formell kompetens**
Efterfrågan på korttidsutbildade har minskat samtidigt som andelen utrikes födda med kortare utbildning ökat.
- **Bristande personliga kontaktnät**
Rekrytering sker i stor utsträckning via personliga kontakter. Som nyanländ till Sverige har individen oftare mindre personliga nätverk, vilka kan utnyttjas i sökandet efter ett jobb.
- **Diskriminering**
Diskriminering påverkar troligtvis utrikes föddas möjligheter på den svenska arbetsmarknaden, även om dess omfattning är svår att skatta.

AKKA-utredningen lyfter även fram en rad andra faktorer som kan antas påverka individens förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden, såsom individens syn på att arbeta, möjligheter att kombinera hem och familj med arbetslivet samt en tillräckligt god hälsa för att delta i arbetslivet.

I bilaga 2 ges en utförligare beskrivning hur de faktorer som framhålls i studierna kan antas bidra till sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda.

1.4 Urval av faktorer

Med utgångspunkt i ovannämnda studier har Ramböll sedan i nära samråd med uppdragsgivaren valt ut ett antal faktorer som framhålls som viktiga för arbetsmarknadsinträde på lika villkor – oavsett tillståndsgrund. Urvalet har gjorts med utgångspunkt i de genomgångna studierna och har delats in i följande tre kategorier:

- **Vilja och kunna arbeta**

- Rätt att arbeta
Juridiska rättigheter att arbeta i Sverige
- Ekonomiska förutsättningar
Möjligheter till försörjning innan individen etablerat sig på arbetsmarknaden samt vilka incitament till arbete som är kopplade till dessa
- Sociala förutsättningar
Stöd för att underlätta individens sociala situation såsom boende, barnomsorg och hälsa

- **Humankapital**

- Tidigare utbildnings- och arbetslivserfarenheter
Möjligheter att få sin kompetens och erfarenhet validerad
- Kompetens
Möjligheter att skaffa sig eller komplettera befintlig utbildning
- Språkkunskaper
Möjligheter att studera svenska
- Landspecifik kunskap
Möjligheter att erhålla landspecifik kunskap för att navigera i samhället

- **Migrantens kontakt med arbetsgivare**

- Formella kontakter
Stöd att söka arbete och komma i kontakt med arbetsgivare
- Nätverk
Offentliga insatser för att överbrygga bristen på sociala och informella nätverk

Ramböll har i samråd med RIA valt att inte studera det offentliga uppdraget avseende diskriminering, även om dess betydelse framhålls i de studier som ligger till grund för urvalet av faktorer. Anledningen är att fokus i föreliggande kartläggning främst är att belysa om det finns skillnader i det offentligas åtagande mellan olika tillståndsgrunder gällande förutsättningar för inträde på arbetsmarknaden på lika villkor. Vad avser diskriminering är lagstiftningen tydlig och ur en juridisk synpunkt görs ingen skillnad mellan individer utifrån tillståndsgrunder. I avsnittet om validering har vi dock valt att behandla diskriminering utifrån det offentligas insatser att möjliggöra för individer att deras kunskaper och erfarenheter valideras och erkänns. Urvalet av faktorerna har sedan varit styrande för vilka offentliga aktörer som kartläggningen fokuserat på. Syftet med detta tillvägagångssätt har varit att studera vilket stöd offentliga aktörer erbjuder för att överbrygga utmaningar som utrikes födda har för att etablera sig på arbetsmarknaden.

1.5 Metod och avgränsningar

Kartläggningen är en översiktlig genomgång av de offentliga aktörers, som prioriterats i samråd med RIA, uppdrag avseende utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden. Kartläggningen syftar till att belysa hur det är tänkt att fungera, men också ge en bild av hur det fungerar i praktiken. Uppdraget har genomförts i fem faser där uppdragsgivaren har varit delaktig i samtliga de-

lar. Arbetet med både urval och avgränsningar har krävt en rad överväganden från Ramböll och uppdragsgivaren. Kartläggningen har i huvudsak genomförts med strukturerade dokumentstudier i samtliga faser och har kompletterats med djupintervjuer med företrädare för de utvalda aktörerna.

I uppdragets första fas tog Ramböll i samarbete med RIA fram faktorer och indikatorer som driver arbetsmarknadsinträde och arbete på lika villkor, detta urval har beskrivits ovan i avsnitt 1.4. I denna första del av uppdraget bestämdes även att kartläggningen skulle belysa om de utvalda aktörernas uppdrag skiljer sig åt beroende på individens tillståndsgrund. I en andra fas kartlade Ramböll i samråd med uppdragsgivaren de offentliga aktörer som har uppdrag inom områden som berör någon eller några av de faktorer som har valts ut. Syftet med detta arbete har främst varit att synliggöra viktiga aktörer i arbetet med att säkra förutsättningar för arbete på lika villkor.

I uppdragets efterföljande, tredje fas gjordes en prioritering av de kartlagda aktörerna utifrån resultatet av uppdragets två första delar. Detta genomfördes under arbetsmöten mellan Ramböll och uppdragsgivaren och i löpande dialog under arbetets gång. Denna prioritering angav riktningen för uppdragets fortsatta fokus. I denna fas gjordes även ett urval av vilka styrdokument som skulle prioriteras, vilket landade i en närmare studie av aktörernas instruktioner och senast daterade regleringsbrev. Syftet har varit att avgränsa och rikta fokus mot de myndigheter som blir särskilt nödvändiga för att lyckas med integration i arbetslivet för utrikesfödda migranter samt göra urvalet av materialet rimligt och relevant i relation till studiens frågeställningar. Följande frågeställningar har varit vägledande i studien av aktörernas uppdrag:

- Finns ett uppdrag som rör integration?
- För vilka tillståndsgrunder?
- Vilka av faktorerna som främjar arbetsmarknadsinträde och arbete på lika villkor fokuserar uppdraget på?

I uppdragets fjärde del genomförde Ramböll en studie av det överenskomna urvalet myndigheter. Dokumentstudien i denna fas har legat till grund för en analys gällande luckor eller överlappningar i nuvarande system. Parallellt med detta valdes nio av de mest centrala aktörerna för integrationsarbetet ut för intervjuer - Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting (representerade av SKL), Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitet- och högskolerådet och Länsstyrelsen. En officiell förfrågan gick ut till dessa myndigheter där myndigheten själv fick utse vilka personer som skulle intervjuas. Sammanlagt genomfördes ett femtontal intervjuer med företrädare för dessa myndigheter. Syftet med intervjuerna har varit att ta del av de professionella/yrkesverksammars perspektiv på hindrande faktorer eller till synes skilda förutsättningar för arbetsmarknadsinträde och arbete på lika villkor som framträtt i dokumentstudien. Samtliga intervjupersoner har fått möjlighet att läsa och kommentera den text som respektive intervju utmynnat i. Ramböll genomförde även en explorativ intervju om validering med Elin Landell, departementsråd och särskild utredare på arbetsmarknadsdepartementet.⁵

I den avslutande, femte delen av uppdraget har Ramböll med kartläggningen som grund identifierat möjliga utvecklingsområden för arbetet med att främja utrikesfödda migranternas inträde på arbetsmarknaden och arbete på lika villkor. Kartläggningen och Rambölls kommentarer har sammanställts i denna rapport som också presenteras vid ett seminarium med uppdragsgivaren.

Kartläggningen har genomförts under augusti till oktober 2014 och omfattar cirka 270 timmars arbete.

⁵ Elin Landell arbetar på uppdrag av regeringen med att utreda och föreslå överblickbara system för validering. Regeringsbeslut 8 april 2014 (U2014/3014/SAM).

1.6 Definitioner

Inom migrations- och etableringsområdet används ofta olika definitioner för personer som flyttat till Sverige. I kartläggningen har av praktiska skäl följande definitioner använts:

Utrikesfödd migrant - För att täcka in alla tillståndsgrunder används begreppet utrikesfödda migranter, det vill säga alla personer som flyttat till Sverige oavsett tillståndsgrund.⁶ Denna definition används genomgående i kartläggningen och är väldigt bred. Definitionen används av praktiska skäl för att benämna alla individer som har flyttat till Sverige, oaktat ursprungsland eller orsak till inflyttningen.

Skyddsbehövande – med skyddsbehövande avses personer som har beviljats uppehållstillstånd som konventionsflyktingar, alternativt skyddsbehövande, övrigt skyddsbehövande samt synnerligen ömmande omständigheter. I denna definition ingår även de personer som har överförts till Sverige inom ramen för flyktingkvoten, har fått uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd (massflykting) eller som tribunalvittne.

Nyanländ – med nyanländ avses personer som är mottagna i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd för bosättning som flykting, skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Med nyanlända avses också de som har överförts till Sverige inom ramen för flyktingkvoten, har fått uppehållstillstånd för tre år eller mer⁷ på grund av tillfälligt skydd (massflykting) eller som tribunalvittne. Även anhöriga till dessa personer omnämns som nyanlända. En person är nyanländ under tiden hen omfattas av lagen om etableringsinsatser, det vill säga två till tre år.

I kartläggningen kan konstateras att myndigheter med uppdrag att stödja personer som flyttar till Sverige använder olika definitioner av dem, både i statistik, informationsarbetet och i återrapportering av myndighetens arbete. Definitionerna styrs ofta av vilket uppdrag myndigheten har av att återrapportera sitt arbete men kan försvåra myndigheternas samverkan eftersom underlaget i vissa fall inte är jämförbart. Ett sådant exempel är att Migrationsverket i huvudsak redovisar statistik utifrån beviljat uppehållstillstånd snarare än antal unika individer som beviljats tillstånd. Ett annat är att begreppet flykting används med varierande innebörd beroende på om det är i ett migrationsrättsligt sammanhang eller inom området integration/etablering. I denna kartläggning har underlaget för statistik om antalet utrikesfödda migranter baserats på SCBs definitioner och indelning.⁸

⁶ Begreppet omfattar inte återinvandrade svenska medborgare.

⁷ Och har folkbokfört sig.

⁸ SCB (2012), Grundforbosättning_Information.

2. VILJA OCH KUNNA ARBETA

För att en individ ska ha möjlighet att delta i arbetslivet krävs vissa förutsättningar, grundläggande sådana är att man både vill och kan arbeta. En individs vilja att delta i arbetslivet kan påverkas av flera faktorer, bland dem är inställningen till förvärvsarbete, individens sociala situation och ekonomiska incitament av betydelse. Av de studier som ligger till grund för denna kartläggning framgår att inställningen till förvärvsarbete bland utrikesfödda överlag är positiv och att utrikesfödda män och kvinnor generellt sätt söker arbete mer intensivt än inrikes födda. Det finns inte heller någon skillnad i inställning till arbete mellan könen. Skillnader i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda kan alltså inte förklaras av inställningen till förvärvsarbete.⁹ I följande avsnitt redovisas inledningsvis vilka juridiska rättigheter individen har att arbeta i Sverige beroende på tillståndsgrund. Vidare redovisas de vanligt förekommande ekonomiska ersättningar som individer kan kvalificera sig innan personen etablerat sig på arbetsmarknaden. Därefter redovias de sociala faktorer som anses vara viktiga för individens möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden - boendesituationen, barnomsorg samt hälsa.

2.1 Rätt att arbeta

I följande kapitel beskrivs Skatteverkets uppdrag att tillämpa det juridiska regelverk som påverkar individens rätt att bosätta sig och arbeta i Sverige. Migrationsverket ansvarar för att ta emot ansökan och besluta i frågan om uppehållstillstånd.

Invandringen till Sverige kan ske på olika grunder och styr i stor utsträckning individens rätt att arbeta. Bestämmelser om på vilka grunder en person har rätt att bosätta sig i Sverige finns i utlänningslagen (2005:716). Det migrationsrättsliga regelverket i Sverige ger de allra flesta individer som beviljats uppehållstillstånd rätten att även arbeta. Detta innebär att orsaken till inflyttningen i de allra flesta fall inte påverkar rätten att arbeta. Ansvarig myndighet för att ta emot ansökningar och besluta om uppehållstillstånd är Migrationsverket. De instanser som överprövar Migrationsverkets beslut är migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen.

Rätten att arbeta ges antingen genom ett permanent uppehållstillstånd, ett uppehålls- och arbetstillstånd, eller genom ett undantag från kravet på att ha ett arbetstillstånd. Några av de tillståndsgrunder som ger rätt att arbeta genom detta undantag gäller gäststudenter, doktorander och bevispersoner¹⁰. Även vissa asylsökande som under handläggning av deras ansökan uppfyller krav om bland annat identitet har rätt att arbeta genom undantag, ett så kallat AT-UND.

Individer som är medborgare i EU/EES länder har som utgångspunkt rätt att vistas, arbeta eller studera i Sverige med stöd av den uppehållsrätt som medborgarskapet ger. Medborgare i något av de nordiska länderna¹¹ kan bo i Sverige utan några krav på registrering eller uppehållstillstånd.

Några kategorier av individer behöver således inte ansöka om ett särskilt arbetstillstånd. Detta gäller för den som:

- har permanent uppehållstillstånd
- är student med ett uppehållstillstånd för studier på högskolenivå
- är gästforskare som beviljats särskilt uppehållstillstånd för forskning
- är EU-medborgare
- är medborgare i ett av de nordiska länderna
- är asylsökande och är undantagen från kravet på arbetstillstånd (har AT-UND).

Några av de få tillståndsgrunder som idag däremot *inte* ger rätt att arbeta gäller anhängiga till arbetstagare med ett arbetstillstånd som är kortare än 6 månader samt individer som beviljats up-

⁹ SOU 2012:69, Med rätt att delta - Nyanlända kvinnor och anhängiginvandrare på arbetsmarknaden. Slutbetänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhängiginvandrare (AKKA-utredningen)

¹⁰ En bevisperson är en person som i egenskap av målsägande och vittne ska närvara vid en förundersökning eller huvudförhandling i exempelvis brottmål i Sverige.

¹¹ Medborgare i Danmark, Finland, Norge och Island.

pehållstillstånd för besök (t.ex. för längre semestervistelse eller släktbesök). Andra grunder som inte ger rätt att arbeta är uppehållstillstånd för studier som inte är högre studier, exempelvis vid privat institut utan examinationsrätt eller folkhögskolor.

De vanligaste grunderna för uppehålls- och arbetstillstånd är flykting, alternativt skyddsbehövande, övrigt skyddsbehövande, synnerligen ömmande omständigheter¹², anknytning till en i Sverige bosatt person, arbete samt studier.

Figur 1. Tillståndsgrunder enligt utlänningslagen (2005:716)

Tillståndsgrund	Bestämmelse i utlänningslagen	Omfattas av etableringslagen
Flykting	4 kap. 1§ samt 5 kap. 1, 2 eller 4§	X
Alternativt skyddsbehövande	4 kap. 2§ samt 5 kap. 1, 2 eller 4§	X
Övrigt skyddsbehövande	4 kap 2a§ samt 5 kap. 1, 2 eller 4§	X
Synnerligen ömmande omständigheter	5 kap. 6§	X
Tillfälligt verkställighetshinder	12 kap. 18§	X
Tillfälligt skydd och vittnespersoner	21 och 22 kap. UtL	X
Anknytning till anhörig (make/maka/sambo/hushållsgemenskap)	5 kap. 3 och 3a §§	(X) endast anhöriga till skyddsbehövande (se vår definition)
Internationell student eller doktorand	5 kap. 10 och 23 § ¹³	
Arbetstagare	6 kap. samt 5kap 10 §	
Upphållsrätt (EU/EES medborgare)	3 a kap)	

Skyddsbehövande och synnerligen ömmande omständigheter

Med skyddsbehövande avses i denna rapport de personer som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar, alternativt eller övrigt skyddsbehövande samt synnerligen ömmande omständigheter enligt definitionerna i utlänningslagen.¹⁴ Som asylsökande prövar Migrationsverket i regel en individs skyddsskäl inom alla dessa kategorier enligt en given ordning för att bedöma om det föreligger något skyddsbehov och på vilken nivå av skyddsbehövande en individ ska anses vara. De centrala bestämmelserna om flyktingar och andra skyddsbehövande återfinns i det fjärde kapitlet i utlänningslagen. I 4 kap. 1 § UtL definieras begreppet flykting och i 4 kap. 2 § UtL definieras *alternativt skyddsbehövande*. Dessa två kategorier av skyddsbehövande motsvarar i princip definitionerna i EU:s skyddsgrundsdirektiv¹⁵. Definitionen av övrigt skyddsbehövande finns i 4 kap. 2:a § men är en nationell definition som har sitt ursprung i äldre bestämmelser.

Tillståndsgrund synnerligen ömmande omständigheter återfinns i 5 kap. 6§ utlänningslagen. Bestämmelsen tillämpas på personer som befinner sig i Sverige och av den framgår att om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Efter ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft

¹² 5 kap. 6§ utlänningslagen, för barn får uppehållstillstånd enligt denna paragraf beviljas om omständigheterna är *särskilt ömmande* enligt ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2014.

¹³ Av 5 kap 23 § UtL framgår att regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier eller besök. Bestämmelser om uppehållstillstånd för studenter och de villkor som måste uppfyllas återfinns bl.a. i utlänningsförordningens (2006:97) 4 kap 5§.

¹⁴ Denna definition har valts för att bättre överensstämja med den SCB:s statistik, se även SCB (2012) bilaga "grund för bosättnings, Grundförbosättning_information",

¹⁵ Definitionen av flykting i 4 kap. 1§ återfinns även i artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen.

1 juli 2014 har denna paragraf och 12 kap 18 § reviderats så att kraven för att barn ska få uppehållstillstånd enligt bestämmelserna endast behöver vara särskilt ömmande.¹⁶

Anhöriginvandrare

De grundläggande bestämmelserna om anhöriginvandring när det gäller make, sambo och barn till en person som är bosatt i Sverige (anknytningspersonen) finns i 5 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716). Bestämmelserna ger rätt till uppehållstillstånd, om det inte finns särskilda skäl mot att bevilja tillstånd. Sådana särskilda skäl kan till exempel vara att det är fråga om ett skenförhållande. En person som har för *avsikt* att gifta sig eller inleda ett samboförhållande med en person som bor i Sverige kan också ha rätt till uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen i 5 kap. 3 a § i samma lag. Uppehållstillstånd på grund av anknytning kategoriseras i etablerade respektive nya anknytningar. Med nya anknytningar avses generellt personer som inte har bott tillsammans med sin anknytningsperson i utlandet. Uppehållstillstånd på grund av anknytning kan också ges till andra nära anhöriga som i hemlandet ingått i samma hushåll som anknytningspersonen, om det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet, även kallat hushållsgemenskap. En utlänning som vill ha uppehållstillstånd ska som huvudregel ha ansökt och beviljats ett sådant tillstånd före inresan till Sverige. Det finns dock omständigheter som ger anledning att göra undantag från huvudregeln, de finns uppräknade i utlänningslagens femte kapitel under 18 §. Vid beslut om uppehållstillstånd för anhöriginvandrare beviljas i regel även ett arbetstillstånd, individen får således ett uppehålls- och arbetstillstånd.

Anhöriga till personer som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande omfattas av etableringslagen (2010:197), under förutsättning att ansökan om uppehållstillstånd inkommer inom sex år från det att anknytningspersonen tagits emot i en kommun. Det finns även en relativt stor grupp av anhöriginvandrare som inte omfattas av etableringslagen. Detta kan exempelvis vara en anhörig till den som var svensk medborgare vid tillfället för prövningen, anhörig till gäststudent/doktorand eller arbetskraftsinvandrare.

Arbetskraftsinvandrare

De individer som beviljas tillstånd med en anställning som grund kommer hädanefter att benämnas som *arbetskraftsinvandrare*.¹⁷ De huvudsakliga bestämmelserna om arbetstillstånd för arbetstagare finns i utlänningslagens sjätte kapitel. Även andra bestämmelser som berör arbetskraftsinvandrare samt regler kring när permanent uppehållstillstånd får ges finns i det femte kapitlet. De grundläggande kraven för arbetstillstånd framgår av 6 kap. 2 § där det bland annat anges att arbetstillstånd får ges endast om anställningen gör det möjligt för den sökande att försörja sig och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

För att få arbetstillstånd krävs också:

- giltigt pass
- erbjudande om ett arbete som är i sådan omfattning att lönen är minst 13 000 kronor i månaden före skatt
- att arbetsgivaren har för avsikt att teckna sjukförsäkring, livförsäkring, trygghetsförsäkring och tjänstepensionsförsäkring för sökanden när denne påbörjar anställningen.

Det finns även en möjlighet för före detta asylsökande att beviljas uppehållstillstånd på grund av anställning och detta regleras i det femte kapitlet i utlänningslagen. Av 5 kap. 15 a § framgår bland annat att en individ vars ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl har avslågits och beslutet har vunnit laga kraft kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av arbete. Det krävs dock att individen har haft en anställning i minst fyra månader och att de

¹⁶ Ändringarna medförde förenklat att det inte kommer att ställas lika höga krav som enligt gällande ordning för att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd enligt de aktuella bestämmelserna, se bl. a Ds 2014:5.

¹⁷ Även egenföretagare även om de inte behandlas i denna rapport. Särskilda regler gäller däremot för artister, au pairer, bärplockare, gästforskare, idrottare och tränare, praktikanter och för de som ansöker om ett så kallat EU-blåkort.

allmänna kraven för arbetstillstånd är uppfyllda¹⁸. Ansökan om uppehållstillstånd måste dessutom ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor efter det att beslut om att avslå asylansökan har vunnit laga kraft.

Arbetstagare som får uppehållstillstånd med anställning som grund får vid det första tillfället ett tidsbegränsat tillstånd, vanligtvis med en giltighetstid om 2 år. Tillståndet är då också begränsat till ett visst yrke och till en viss arbetsgivare. Ett arbetstillstånd som är tidsbegränsat kan förlängas och för att ha rätt att fortsätta arbeta under handläggningstiden av förlängningsansökan krävs att ansökan lämnas in till Migrationsverket innan det pågående tillståndet har löpt ut. Arbetskraftsinvandrare kan beviljas permanent uppehållstillstånd efter att ha haft uppehållstillstånd för arbete i 4 år under en 7års period. Arbetstillstånd beviljas för individer som är 16 år eller äldre.

Det förekommer att individer byter arbetsgivare eller yrke under de två första åren av arbetstillståndet. Då krävs enligt regelverket att man ansöker om ett nytt arbetstillstånd senast den dagen man började arbeta hos den nya arbetsgivare eller i det nya yrket. Migrationsverket gör då en ny bedömning av den nya anställningen och den nya arbetsgivaren. En sådan ansökan är tillåten att göra medan man befinner sig i Sverige och det finns inte någon begränsning i hur många gånger man får byta arbetsgivare eller yrke under pågående tillståndsperiod så länge den nya ansökan kommit in i tid. Om individen inte ansöker om ett nytt arbetstillstånd på grund av ny arbetsgivare eller byte av yrke kan detta ligga henne eller honom till last vid en senare förlängningsansökan eftersom arbetstagaren då kan ha arbetat utan tillstånd. Migrationsverket har inte någon specifik information till den enskilde om vilka kategorier som räknas som olika yrken men utgår ofta i sina bedömningar från de så kallade SSYK-koderna¹⁹. Det förekommer att arbetskraftsinvandraren exempelvis under den första tvåårsperioden har haft flera kortare anställningar och har bytt arbetsgivare flertalet gånger samtidigt som handläggningstiderna hos Migrationsverket i vissa fall är långa. Detta kan skapa situationer där arbetskraftsinvandraren byter arbetsgivare eller yrke även under handläggningstiden av den nya ansökan. När de två första åren har löpt ut och om arbetstillståndet har förlängts kvarstår bara en begränsning till yrke medan det blir tillåtet att byta arbetsgivare utan att ansöka om ett nytt arbetstillstånd.

Migrationsverket uppger att det inom tillämpningen av arbetstillstånd bland annat finns en del svårigheter vad gäller de materiella förutsättningarna. En sådan svårighet gäller Migrationsverkets möjligheter att i prövningen av arbetstillstånd bedöma om försäkringsskyddet är i nivå med gällande kollektivavtal. Det kan också upplevas som problematiskt för arbetsgivare att teckna vissa försäkringar delvis eftersom de inte går att teckna om inte personen i fråga är folkbokförd i Sverige.

Migrationsverket har, som redovisas i avsnitt 2.3.1 gällande bostad, ett informationsuppdrag, både gentemot den enskilde och gentemot andra aktörer i samhället. Utöver det generella informationsuppdraget som myndigheten har, får verket också löpande särskilda uppdrag som ibland är riktade till en viss grupp individer. Just nu arbetar Migrationsverket exempelvis särskilt med information till individer som har beviljats arbetstillstånd. Riktad information ska lämnas till individen i samband med att denne delges beslut om arbetstillstånd. Detta uppdrag ska verket återrapportera i november 2014.

Gäststudenter och doktorander

Enligt utlänningslagen får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som ska studera i Sverige, för detta krävs som huvudregel att tillståndet är ansökt om och beviljat innan inresan. Regleringen kring gäststudenter ligger förutom i utlänningslagens 5 kap. också till stor del i utlänningsförordningen (2006:97). Av utlänningsförordningen framgår att en utlänning som har för avsikt att studera i Sverige och har antagits till högskoleutbildning här, under vissa förutsättningar ska beviljas uppehållstillstånd för studietiden.

¹⁸ Anställningen ska uppfylla de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket och avse en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället (5 kap. 15 a § UtIL).

¹⁹ Standard för svensk yrkesklassificering, SSYK 2012 är ett system för gruppering av individers yrken.

I Migrationsverkets verksamhet anses en doktorand vara en gäststudent eftersom hen är antagen till studier i Sverige. Det görs därför ingen skillnad mellan anhöriga till en doktorand och anhöriga till andra gäststudenter. Tillståndstiden för gäststudenter och doktorander är i regel som längst 13 månader åt gången, även om denne är antagen till fleråriga studier. Därefter krävs att studenten/doktoranden ansöker om förlängning hos Migrationsverket.

Om studietiden är längre än ett läsår ges således tillstånden enligt följande:

- 1 augusti–1 september följande år (när studierna påbörjas en HT)
- 1 januari–31 januari följande år (när studierna påbörjas en VT) ²⁰

Vid förlängningsansökan gör Migrationsverket samma prövning som vid den första ansökan och man kontrollerar även att sökanden har gjort godtagbara framsteg i sina studier. Ansökningsavgiften är samma som vid den inledande, dvs. 1 000 kronor för en vuxen och 500 kronor för ett barn. Väntetiden varierar, men de aktuella uppgifterna som Migrationsverket hänvisar till på sin hemsida är ungefär fem månader. Migrationsverket uppger att handläggningstiderna i nuläget ligger något under den genomsnittliga.

För att uppehållstillstånd ska beviljas ska sökanden ha sin försörjning under studietiden och sin återresa tryggad, ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige och inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa. En gäststudent har rätt att arbeta under studietiden genom ett inbyggt undantag från kravet om att ha ett arbetstillstånd.

Gäststudenter har också efter ändringar i regelverket under 2014 rätt att efter avslutade studier stanna kvar i Sverige under 6 månader för att söka arbete på den svenska arbetsmarknaden. Detta ges genom ett tillstånd som kan beviljas efter ansökan från studenten och som har lämnats in till Migrationsverket innan uppehållstillståndet för studier har löpt ut. Kraven som måste vara uppfyllda för att få ett sådant "jobsökartillstånd" är att studenten har studerat i minst två terminer, har egen försörjning under tillståndstiden, heltäckande sjukförsäkring och har för avsikt att söka jobb eller starta eget företag. Den före detta studenten är även under denna tid undantagen från kravet om att ha ett arbetstillstånd och har således fortsatt rätt att arbeta. Sedan i år har reglerna kring doktoranders möjligheter att få permanent uppehållstillstånd ändrats. Enligt de nya reglerna, som är ett resultat av utredningen om cirkulär migration²¹ kan en doktorand få permanent uppehållstillstånd efter att ha haft uppehållstillstånd som doktorand i 4 år under en 7års period.

Vad gäller anhöriga²² till gäststudenter och doktorander och deras rätt att arbeta under tiden i Sverige har regeländringarna som trädde i kraft den 1 juli 2014 tydligt påverkat denna grups rätt att arbeta här. Den nya regleringen innebär att Migrationsverket numera kan bevilja de anhöriga ett arbetstillstånd med stöd av utlänningslagens 6 kap. 3 § och utlänningsförordningens 4 kapitel. För att man som anhörig ska beviljas arbetstillstånd krävs att man ansöker om detta och huvudregeln är att de anhöriga beviljas arbetstillstånd utan några särskilda krav. Denna lagändring är ett resultat av utredningen om cirkulär migration²³ och lagstiftaren har uttalat att anhöriga till studerande ska ges samma rätt att arbeta som anhöriga till arbetstagare.²⁴ Arbetstillstånd beviljas inte om uppehållstillstånd ges för kortare tid än sex månader och medföljande barn kan beviljas arbetstillstånd om de är 16 år eller äldre. Migrationsverket uppger att de just nu inte har någon statistik över hur många anhöriga till studenter/doktorander som beviljats arbetstillstånd eftersom det är en ny reglering som nyligen trädde i kraft.

²⁰ Migrationsverket uppger att orsaken till att tillstånd ges för ett år och en månad vid terminsstarten på hösten beror på den stora inströmningen av förstagsansökningar vid denna tid.

²¹ Lagrådsremiss(2014-03-14) Cirkulär migration och utveckling, samt SOU 2011:28 Cirkulär migration och utveckling.

²² Som familjemedlem till doktoranden eller studenten räknas maka, make, sambo och ogifta barn under 18 år.

²³ Lagrådsremiss(2014-03-14) Cirkulär migration och utveckling, samt SOU 2011:28 Cirkulär migration och utveckling.

²⁴ Prop. 2013/14:213, punkten 8.3.

Regeländringen medför också att dessa anhöriga numera beviljas ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för bosättning till skillnad från det uppehållstillstånd för besök som tidigare beviljades denna grupp. Det fanns tidigare inte någon formell möjlighet att bevilja de anhöriga ett sådant uppehållstillstånd.²⁵ De anhöriga beviljas tillstånd för samma tid som studenten/doktoranden och för att beviljas uppehållstillstånd ska de visa att de har ett giltigt pass och att de har sin försörjning tryggad.

EU/EES-medborgare

EU/EES-medborgare har genom sitt medborgarskap rätt att vistas i Sverige. Med uppehållsrätt avses den rätt som EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar har att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd.²⁶ EU/EES-medborgare har endast med ett undantag alltid rätt att arbeta i Sverige med stöd av det EU rättsliga regelverket. Undantaget rör EU/EES-medborgare som med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet inte har rätt att vistas i landet. Den enda registreringen som numera krävs för EU/EES-medborgare är folkbokföring som handläggs av Skatteverket, det återkommer vi till i avsnitt 2.1.1 nedan. En EU/EES-medborgare har dock rätt att påbörja en anställning utan att vara folkbokförd.

En EES-medborgare har uppehållsrätt om hen:

- är arbetstagare eller egen företagare i Sverige,
- har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning,
- är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige eller
- har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.²⁷

Nordiska medborgare

Medborgare i Danmark, Finland, Norge och Island kan migrationsrättsligt betraktas som både nordiska medborgare och som EES-medborgare, varför två olika regelsystem är tillämplbara kring deras rätt att vistas och arbeta i Sverige. Den nordiska överenskommelsen om bland annat passfrihet ger dessa länders medborgare rätt att vistas och arbeta i vilket nordiskt land som helst, utan att några särskilda krav behöver uppfyllas till skillnad från vad som annars gäller enligt EU-rättens regler om uppehållsrätt. Nordiska medborgare behöver således varken ansöka om uppehållstillstånd eller uppfylla kraven för uppehållsrätt för att kunna folkbokföra sig hos Skatteverket.

2.1.1 Regler för folkbokföring

Skatteverket är den offentliga aktör som beslutar om folkbokföring, tilldelar samordningsnummer och personnummer. Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige och i folkbokföringsregistret finns uppgifter om en individs bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden enligt folkbokföringslagen²⁸. Det juridiska regelverket kring folkbokföring återfinns bl.a. i folkbokföringslagen och folkbokföringsförordningen.²⁹ För tredjelandsmedborgare tilldelas personnummer som ett led i beslutet om folkbokföring, det innebär att när Skatteverket folkbokför en person i landet för första gången tilldelas hen ett personnummer. När det gäller EU/EES medborgare tar Skatteverket även ställning till EU/EES medborgarens uppehållsrätt som en del i bedömningen av folkbokföringsbeslutet.

För att folkbokföras krävs att individen flyttar till Sverige och har för avsikt att bosätta sig i landet under minst ett år (det så kallade ettårskravet). Individen ska alltså anses ha sin hemvist här

²⁵ Upphållstillstånd beviljades tidigare med stöd av 5 kap. 10 § UTL.

²⁶ 3 a kap. 1 § utlänningslagen.

²⁷ 3 a kap. 3 § utlänningslagen.

²⁸ 1 § Folkbokföringslag (1991:481).

²⁹ Bedömningar i folkbokföringsärenden kan också, beroende på ärendets karaktär, kräva exempelvis tillämpning av familjerättslig lagstiftning.

och förväntas spendera sin dygnsvila i Sverige under minst ett år. För tredjelandsmedborgare som vill folkbokföra sig krävs att denne har ett giltigt uppehållstillstånd och för EU/EES medborgare krävs att de har uppehållsrätt.³⁰ Av Folkbokföringslagens 4 § framgår att en utlänning endast får folkbokföras om detta villkor är uppfyllt, om det inte finns synnerliga skäl för att ändå folkbokföras. Skatteverket bedömer om en EU/EES medborgare har uppehållsrätt inom ramen för prövningen av om en individ ska folkbokföras. EU/EES medborgare folkbokförs således med stöd av sin uppehållsrätt och i denna bedömning ingår det så kallade ettårskravet.

Inom ramen för Skatteverkets ansvar för folkbokföring tilldelar myndigheten individen samordningsnummer efter begäran från annan myndighet eller enskild utbildningsanordnare. Samordningsnummer är en enhetlig beteckning för en individ som inte är folkbokförd. Det huvudsakliga syftet med samordningsnummer är att olika myndigheter har samma beteckning för en individ, vilket bland annat underlättar informationsutbyte myndigheterna emellan. För individen underlättar även ett samordningsnummer eftersom denne kan uppge samma nummer i kontakter med myndigheter oavsett ärende eller myndighet. En individ kan däremot inte själv ansöka om att få ett samordningsnummer, det är myndigheterna själva som från Skatteverket kan rekvirera ett samordningsnummer för en person. Det är den myndighet som begär rekvisering som själv ansvarar för att ta fram relevant underlag. Majoriteten³¹ av alla samordningsnummer ges inom två veckor från begäran.

Skatteverket upplever att de begränsade möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter kan påverka flödet i etableringsprocessen. Individer som nyligen beviljats uppehållstillstånd och som tidigare lämnat upplysningar och handlingar till Migrationsverket kan uppfatta att relevant information redan finns hos svenska myndigheter när de besöker Skatteverket för att folkbokföras.

Det finns idag samverkansgrupper mellan bl.a. Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Skatteverket kring etablering i Sverige och information till berörda grupper. En del av detta samverkansarbete har ett fokus på etableringslagens målgrupp men andra delar fokuserar på andra målgrupper. Syftet med samverkan varierar och är beroende på vilken insats eller projekt det berör.

2.1.2 Sammanfattande kommentarer

De allra flesta tredjelandsmedborgare som beviljats uppehållstillstånd i Sverige har en juridisk rättighet att arbeta. Denna rättighet sträcker sig numera även till de som är anhöriga till gäststudenter eller doktorander. En annan viktig del av etableringen i samhället handlar om att en individ kan folkbokföra sig.

Det är således inte något uppenbart hinder i det juridiska regelverket som gör sig gällande i denna del, även med de få undantagen inräknat. De möjliga utvecklingsområdena som påverkar faktorn att vilja och kunna arbeta handlar snarare om samspelet mellan aktörerna Migrationsverket och Skatteverket. Samordningen av myndigheternas uppdrag där de är tänkta att haka i varandra och en tydlig överblick över individens resa i migrations- och etableringsprocessen skulle kunna förbättras. Ett sådant förbättringsarbete kanske inte i första hand skulle ha som mål att täppa till alla glapp, vilket inte alltid är möjligt i så mångbottnade system men snarare att öka myndigheternas förmåga och vilja att se till hela processen. Informationsarbetet och till viss del även informationsutbytet mellan de två aktörerna har också potential att förbättras. Detta skulle kunna bidra till ett bättre flöde i individens rörelse mellan de två myndigheterna.

De nordiska medborgare som flyttat till Sverige har tack vare den nordiska överenskommelsen en särställning jämfört med andra invandrargrupper, bland annat vad gäller lägre ställda krav för rätt att vistas och arbeta.

³⁰Tredjelandsmedborgare kan också ha uppehållsrätt ex. som familjemedlem till en EES-medborgare. En EES-medborgare som saknar uppehållsrätt kan även ansöka om uppehållstillstånd.

³¹ Ungefär 76 % enligt uppgifter från Skatteverket.

Vad gäller gruppen arbetskraftsinvandrare finns flera luckor och olösta frågor, både i lagstiftning och i tillämpning/praktik. I befintliga studier om utrikesföddas deltagande på arbetsmarknaden framgår att utrikesfödda är överrepresenterade i statistik över tidsbegränsade anställningar. Många arbetstagare som kommer till Sverige på arbetstillstånd finns också anställda inom yrken med hög omsättning på personal och stor rörlighet mellan arbetsgivare. Studier av arbetskraftsreformen och samtal med offentliga aktörer visar att lagstiftningen kring arbetstillstånd tycks vara formulerad med utgångspunkt i att en arbetskraftsinvandrare ska ha en och samma arbetsgivare och yrke under de två första åren. Detta är bara ett av flera exempel på när lagstiftningen inte speglar förhållanden i samhället, i detta fall på arbetsmarknaden.

2.2 Ekonomiska förutsättningar

En individ som inte kan försörja sig själv har möjlighet att få ekonomiskt stöd från det offentliga. Ersättningarna kan utgöra både en trygghet för individer som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden och ett incitament att söka egen försörjning. Rättigheten till och krav kopplade till ersättningarna utformas utifrån grundtanken med ersättningen. Det innebär att det är viktigt att personer erhåller rätt ersättning utifrån det individuella behovet. Nivån på ersättningen förväntas också påverka individens motivation att söka arbete, det vill säga om den förväntade lönen överstiger den ersättning som individen erhåller. Det är främst Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommuner som står för de ersättningar som individer kan komma i fråga för innan de etablerat sig på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen är den myndighet som beslutar om den etableringsersättning som etableringslagens målgrupp har rätt till i samband med aktiviteter kopplade till etableringsplanen, medan Försäkringskassan betalar ut ersättningen. Personer som deltar i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program kan ha rätt till aktivitetsstöd. Försäkringskassan ansvarar för stora delar av socialförsäkringen inklusive de förmåner som individer kan ha rätt till trots att de inte arbetat tidigare. I sista hand kan individen vända sig till kommunens socialtjänst för försörjningsstöd. Nedan följer en utförligare genomgång av de vanligaste ersättningarna som personer som flyttar till Sverige kan komma ifråga för innan de hunnit etablera sig på arbetsmarknaden.

2.2.1 Etableringsersättning

I samband med etableringsreformen 2010 infördes en så kallad etableringsersättning vid deltagande i aktiviteter som ingår i en etableringsplan.³² Ersättningen omfattar nyanlända i arbetsför ålder mellan 20 och 64 år samt nyanlända i åldern 18-19 år utan föräldrar i Sverige med uppehållstillstånd som flyktingar, skyddsbehövande eller synnerligen ömmande skäl som deltar aktivt i upprättandet och genomförandet av etableringsplanen. Ersättningen utgår med 308 kronor per dag/fem dagar i veckan.³³ Ersättningen omfattar även anhöriga, i samma ålder, som ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från att personen som hen har anknytning till togs emot i en kommun. Det finns också möjligheter att ansöka om etableringstillägg för personer med barn (maximalt 4500 kronor) samt bostadsersättning för personer som bor ensamma och har boendekostnader över en viss gräns. (maximalt 3900 kronor).³⁴ Syftet med ersättningen är att personer under den första tiden i Sverige ska ha en möjlighet att försörja sig utan att behöva vända sig till kommunens socialtjänst för försörjningsstöd. Etableringsersättningen erhålls under de 24 månader som etableringsplanen gäller och individen deltar i beslutade aktiviteter. Individen har också rätt till en lägre form av etableringsersättning för medverkan till upprättandet av etableringsplan under tiden för det att etableringssamtalet genomförs. Arbetsförmedlingen har som mål att upprätta en plan inom två månader. Myndigheten kan vänta upp till ett år med att upprätta plan om det finns särskilda skäl.

Ersättningen betalas ut av Försäkringskassan efter beslut av Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan beslutar om eventuella tillägg. Först när en person som bor på ett av Migrationsverkets anläggningsboenden blir mottagen i en kommun kan etableringsplanen påbörjas.³⁵ Så länge per-

³² Förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

³³ Försäkringskassan (2014-03-17) *Faktablad: Etableringsersättning*.

³⁴ Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och Försäkringskassan (2014-03-17) *Faktablad: Etableringsersättning*.

³⁵ Förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

sonen bor hos Migrationsverket utgår så kallad dagersättning. Ersättningen är 24 kronor per dag för en ensamstående som bor på anläggningsboende där mat ingår. Om personen bor i eget boende erhålls 71 kronor per dag för en ensamstående.³⁶ När en person flyttar från ett anläggningsboende till eget boende uppstår ett glapp i betalningarna då dagersättningen betalas ut i förskott och etableringsersättningen betalas ut i efterskott. För att försörja sig under glappet måste personen då vända sig till kommunens socialtjänst och ansöka om försörjningsstöd trots att detta var något man ville undvika med införandet av ersättningen. Detta glapp har uppmärksammats av fler aktörer och Arbetsförmedlingen har i budgetunderlaget för 2015-2017 lämnat förslag till regeringen på hur glappet mellan utbetalningarna kan hanteras för att så långt det är möjligt undvika att personer måste vända sig till socialtjänsten.³⁷

Vid sjukdom har individen möjlighet att behålla etableringsersättningen. Det finns också möjlighet att kombinera etableringsersättningen med föräldraledighet.³⁸ Individen har möjlighet att göra uppehåll i insatserna på upp till ett år på grund av sjukdom eller vård av barn med föräldrapenning. Det innebär att den nyanlände efter sjukdom eller föräldraledighet på heltid kan fortsätta sina etableringsinsatser under motsvarande tid som hen varit frånvarande. Förordningen ger också möjlighet att minska omfattningen av planen till 75, 50 eller 25 procent av heltid på grund av sjukdom eller vård av barn med föräldrapenning. Det var tidigare inte möjligt att skjuta upp tiden för etableringsinsatser och ersättningen. Försäkringskassan som var van vid att handlägga föräldraförsäkringen hade en generösare syn på möjligheterna att kombinera de två ersättningarna. Möjligheterna att kombinera föräldraledighet med deltagande i etableringsplanen har uppmärksammats och ändringar i regelverket har genomförts sedan 1 augusti 2014, vilket utökat möjligheterna att kombinera föräldraledighet med deltagande i etableringsinsatser. Personer kan delta i etableringsinsatser på 75 procent och övrig tid vårda barn med föräldrapenning. Planen ska då förlängas med den tid som sammantaget motsvarar tiden för vård av barn, dock högst åtta månader.³⁹ För den som är föräldraledig på heltid kan upp till ett år räknas som överhoppningsbar tid. För föräldrar som väljer att delta på 75 procent och övrig tid vara föräldraledig med föräldrapenning har rätt att få tiden förlängd med upp till 8 månader. Personer som väljer att vara föräldralediga på mer än 75 procent men inte heltid har inte rätt till överhoppningsbar tid eller till förlängning av planen.

2.2.2 Socialförsäkring

Den som är bosatt i Sverige och som inte omfattas av ett annat lands socialförsäkring genom till exempel arbete i ett annat EU-land omfattas av den svenska socialförsäkringen. För att personen ska kunna få en socialförsäkringsförmån krävs att personen har ett uppehållstillstånd eller arbetstillstånd beroende på vilken grund den sökta förmånen baseras på. Försäkringarna inom socialförsäkringsbalken är huvudsakligen uppdelade i två former av försäkringar, dels *bosättningsbaserade* och dels *arbetsbaserade*.

Försäkringskassan beslutar om en person är försäkrad för den sökta förmånen i samband med att rätten till förmånen prövas, så kallad försäkringstillhörighet. Prövningen utgår ifrån att samma villkor gäller för alla oavsett tillståndsgrund. För att påbörja prövning behövs ett personnummer eller ett samordningsnummer. Enligt Försäkringskassan utfärdar Skatteverket i de fall det behövs samordningsnummer relativt snabbt, ofta inom sex dagar. Försäkringskassan uppger att prövningen av rätten till de bosättningsbaserade förmånerna kan vara mindre komplicerad för personer med flyktingstatus eller anhöriginvandrare då deras intentioner att varaktigt uppehålla sig i landet oftare är enklare att bedöma. Det kan vara mer tidskrävande och komplicerat att utreda om en EU/ESS-medborgare har för avsikt att stanna längre än ett år och inte erhåller några ersättningar från sitt ursprungsland. I prövningen av bosättning utgår Försäkringskassan från be-

³⁶Migrationsverket (2011), Dagersättning Migrationsverket 600 700 Faktablad om boende och ekonomi.

³⁷ Arbetsförmedlingen, Budgetunderlag 2015-2017.

³⁸ Förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

³⁹ Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 8§.

stämmelserna i Socialförsäkringsbalken.⁴⁰ Bosättningsbegreppet har stora likheter med reglerna om folkbokföringen. För personer som kommer till Sverige från ett EU/EES-land görs en prövning av bosättningen utifrån ett EU-rättsligt bosättningsbegrepp.⁴¹ En person som kommer till Sverige för att studera ska inte anses bosatt här även om vistelsen överstiger ett år (omfattar inte EU/EES-medborgare). Enligt Försäkringskassan bedöms doktorander inte som studenter utan som arbetande och prövningen av försäkringstillhörighet görs därefter. Exempel på bosättningsbaserade förmåner är barnbidrag, föräldrapenning på lägsta nivå och grundnivå och sjukersättning (ersättning vid varaktig sjukdom).

För att ha rätt till de arbetsbaserade ersättningarna måste individen förvärvsarbeta eller bedriva näringsverksamhet i Sverige. Exempel på arbetsbaserade förmåner är sjukpenning, inkomstrelaterad sjukersättning, rehabiliteringsersättning och föräldrapenning på grundnivå eller sjukpenningnivå. För att personen ska kunna få ersättning från Försäkringskassan i relation till sin inkomstförlust utreder Försäkringskassan personens sjukpenninggrundande inkomst (SGI). För bosättningsbaserade förmåner betalas en ersättning på lägsta och grundnivå ut oberoende om personen uppnår en sjukpenninggrundande inkomst. Det gäller till exempel föräldrapenning och sjukersättning. För att ha rätt till exempelvis sjukpenning måste individen dock ha en SGI. EU/EES-medborgare har rätt att tillgodoräkna sig sina inkomster från tidigare arbetsland vid beräkningen av den svenska SGI:n, vilket innebär att de inte nödvändigtvis måste ha arbetat eller bedrivit näringsverksamhet i Sverige. Om personen till exempel jobbat som läkare i sitt tidigare arbetsland så tittar Försäkringskassan på vad motsvarande tjänst i Sverige ligger på för lönenivå och sen ligger det till grund för beräkningen av SGI. Denna möjlighet finns inte för andra tillståndsgrunder. Många som flyttar till Sverige och ännu inte har etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden blir därför 0-klassade, det vill säga har ingen sjukpenninggrundande inkomst. De kan därför inte få sjukpenning vid sjukdom.

2.2.3 Studiemedel

En person som studerar på folkhögskola, Komvux eller gymnasiet från det år hen fyller 20 år har rätt till studiemedel. Studiemedel kan även beviljas för studier på Yrkeshögskolan, vissa kompletterande utbildningar, högskolans basår samt andra eftergymnasiala utbildningar. För att ha rätt till studiemedel måste den studerande i regel ha permanent uppehållstillstånd. En stor andel av anhöriginvandrarna får vid det första tillfället inte ett permanent utan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt så kallad uppskjuten invandringsprövning och har därmed inte rätt till studiemedel. En person med tillfälligt uppehållstillstånd kan få studiemedel om hen har barn med en svensk medborgare. Studiemedel kan även beviljas EU-medborgare som har uppehållsrätt och en varaktig anknytning till Sverige. Med varaktig anknytning menas arbete i Sverige under minst två år eller en tvåårig relation med en EU-medborgare bosatt i Sverige.

Enligt SKL är det många utrikesfödda som väljer att inte ta lån för att läsa in grundläggande och gymnasial utbildning då de är tveksamma om det lönar sig att låna till utbildning på grundskole- och gymnasienivå. En utvärdering genomförd av CSN, *Annuitetslån för studier – tio år efter studiestödsreformen*, visar att låntagare som tagit lån i samband med studier på grundskolenivå i cirka 55 procent av fallen får någon eller några studiemedelsavgifter överlämnade till Kronofogdemyndigheten. Andelen är cirka 10 gånger högre än för personer som tagit lån för högre studier.⁴² GRUV-utredningen har lämnat förslag på en ökad bidragsfinansiering av studier på lägre nivåer för att öka incitamenten att ta lån för studier på lägre nivåer. Tanken är att högst bidrag ges till studerande på den lägsta studienivån och därefter minskar andelen bidrag successivt med stigande utbildningsnivå. Motiveringen är att avkastningen på utbildning ofta ökar med utbildningsnivån och att betalningsproblemen för låntagarna minskar med stigande utbildningsnivå.⁴³

⁴⁰ Socialförsäkringsbalk (2010:110) 3 § Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det. En utlänning som enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte ska folkbokföras ska inte heller anses vara bosatt här.

⁴¹ Återfinns i bestämmelserna i förordning (EG) 883/2004 och förordning (EG) 987/2009. Bestämmelserna om bosättningskriterierna finns i förordning (EG) 987/2009 art 11.

⁴² CSN(2011), *Annuitetslån för studier – tio år efter studiestödsreformen*.

⁴³ SOU 2013:20, *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*.

En annan problematik som uppmärksammats i den så kallade GRUV-utredningen är att personer som på kort tid tar sig igenom svenska för invandrare och sedan vill gå vidare till studier inte har rätt till studiemedel då de ännu inte kan visa på en varaktig anknytning till Sverige.⁴⁴ Detta kan försena individens inträde på arbetsmarknaden. Samtidigt ser utredningen betydande risker med att luckra upp kraven på anknytning till Sverige. Det kan i förlängningen innebära att personer som inte har för avsikt att stanna i Sverige tar lån som sedan inte betalas tillbaka. Utredningen har därför inte lämnat något förslag på hur problemet kan lösas utan vidare utredning.

2.2.4 Aktivitetsstöd/utvecklingsersättning

Personer som anvisats och deltar i något av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program har möjlighet att erhålla den statliga ersättningen aktivitetsstöd. Aktivitetsstödet betalas ut även till individer som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning. Om personen inte uppfyller villkoren för a-kassa är ersättning 223 kronor per dag.⁴⁵ För personer mellan 18 och 25 år som inte har uppfyllt arbetsvillkoret för arbetslöshetsförsäkringen utgår i stället utvecklingsersättning.⁴⁶ De arbetsmarknadspolitiska programmen omfattar arbetsförberedande insatser som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen. Aktivitetsstöd kan lämnas till den som deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen:

1. jobb- och utvecklingsgarantin,
2. arbetsmarknadsutbildning,
3. arbetspraktik,
4. stöd till start av näringsverksamhet,
5. jobbgarantin för ungdomar,
6. förberedande insatser,
7. arbetslivsintroduktion, eller
8. projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning.

Aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen kan också betalas ut för deltagare i sfi och Komvux, under förutsättning att dessa studier bedrivs inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Arbetsförmedlingen kan också, efter överenskommelse med kommunen, anvisa deltagare i arbetsmarknadspolitiska program till kommunala insatser. I dessa fall kan aktivitetsstödet eller utvecklingsersättningen således betalas ut till personer som deltar i en kommunal arbetsförberedande insats. Kravet för att ha rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsstöd är att personen ska anvisats till arbetsmarknadspolitiskt program. Detta beskrivs närmre i avsnittet 4.1.2.

För den som deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen jobbgarantin för ungdomar eller arbetslivsintroduktion, deltar i förberedande insatser i form av kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar enligt 30 § andra stycket 7 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt 9 § 5 förordningen om arbetsmarknadspolitiska program krävs för att aktivitetsstöd ska lämnas att deltagaren är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring eller att hen har fyllt 25 år. Utvecklingsersättning lämnas till den som:

- deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen jobbgarantin för ungdomar eller arbetslivsintroduktion, deltar i förberedande insatser i form av kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar enligt 30 § andra stycket 7 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt 9 § 5 förordningen om arbetsmarknadspolitiska program,
- har fyllt 18 men inte 25 år, och
- inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.⁴⁷

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Försäkringskassan (2014-08-04) Faktablad: Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

⁴⁶ Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

⁴⁷ Ibid.

För personer som inte har inkomster sedan tidigare kan aktivitetsstödet betalas ut på grundläggande nivå. Detta belopp är dock så pass lågt att personen ofta måste vända sig till kommunen för att komplettera med försörjningsstöd. Det finns även vissa tidsbegränsningar i aktivitetsstödet. En person som inte är berättigad till arbetslöshetsersättning och som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin kan som mest få aktivitetsstöd i 450 dagar. När tiden löpt ut hänvisas deltagaren till den försörjning som hen hade innan aktivitetsstödet, vilket för många nyanlända innebär försörjningsstöd, något som också uppmärksammats av SKL. Även om etableringsersättningen och aktivitetsstödet förlängt tiden det tar för nyanlända som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden att komma i kontakt med kommunens socialtjänst och försörjningsstöd ser SKL ett inflöde av arbetslösa personer som inte längre har rätt till aktivitetsstöd och därmed måste ansöka om försörjningsstöd.

2.2.5 Försörjningsstöd

Socialtjänstlagen omfattar alla som vistas i Sverige.⁴⁸ En person som inte på annat sätt kan försörja sig kan enligt socialtjänstlagen ha rätt till försörjningsstöd i den kommun personen är bosatt. Försörjningsstödet är behovsprövat utifrån hela hushållets inkomst och nivån bestäms dels utifrån den riksnorm som regeringen beslutar om varje år och dels utifrån vilka skäliga kostnader individen har. År 2014 är riksnormen för ett hushåll bestående av två föräldrar och två barn mellan fyra och sex år som äter lunch på förskolan 10 270 kronor i månaden. Riksnormen omfattar kostnader som mat, kläder och fritid. Utöver det tillkommer skäliga kostnader för till exempel boende och hushållsel.⁴⁹ Socialtjänstlagen omfattar alla som vistas i Sverige. EU/EES-medborgare som har uppehållsrätt och räknas som ekonomiskt aktiva har också rätt att söka försörjningsstöd hos kommunen. Som ekonomiskt aktiva räknas företagare, arbetstagare och arbetssökande som aktivt söker arbete och anses ha en verklig möjlighet att få en anställning i Sverige. EU/EES-medborgare som studerar i Sverige räknas dock inte som ekonomiskt aktiva då deras uppehållsrätt baseras på att de ska ha tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och en heltäckande sjukförsäkring.⁵⁰ Turister och utlänningar utan uppehållstillstånd eller uppehållsrätt kan också under vissa omständigheter erhålla ekonomiskt bistånd i den kommun de uppehåller sig i. Biståndet begränsas då ofta till exempelvis hjälp till hemresa.

I statistiken över personer som erhåller försörjningsstöd är utrikesfödda överrepresenterade.⁵¹ Enligt SKL är en av förklaringarna till skillnaderna att nyanlända av naturliga skäl ännu inte kvalificerat sig för ersättning inom arbetslöshetsförsäkringen genom att uppfylla det så kallade arbetsvillkoret. Ett av syftena med införandet av etableringsersättningen var just att förhindra nyanlända flyktingar från att behöva söka försörjningsstöd under den initiala etableringsfasen i Sverige. En annan förklaring som SKL framhåller är att utrikesfödda som är sjuka och har sjukintyg erhåller försörjningsstöd på grund av att de inte kvalificerar sig för sjukpenning som är en arbetsbaserad förmån inom socialförsäkringen. I och med att personer inte har rätt till sjukpenningen som betalas ut av Försäkringskassan finns risk att de inte heller kommer i åtnjutande av myndighetens rehabiliteringsinsatser då de främst har kontakter med socialtjänsten och inte Försäkringskassan som är den offentliga aktör som har det samordnande ansvaret för individers rehabiliteringsinsatser.

2.2.6 Sammanfattande kommentarer

Möjligheterna att få ekonomiskt stöd ser olika ut beroende på vilken tillståndsgrund personen befinner sig i Sverige. I och med införandet av etableringslagen har dess målgrupp fått stärkta möjligheter till försörjning under de första 24 månaderna vid deltagande i etableringsaktiviteter. För andra personer som flyttar till Sverige kan det, innan personen har etablerat sig på arbetsmarknaden, vara svårt att kvalificera sig för rätt typ av ersättning. Det riskerar att leda till att de inbyggda incitamenten i de olika ersättningssystemen inte får önskad effekt samt att individer inte får ett bra stöd utifrån behov. Kommunerna har till exempel inget ansvar för arbetslivsinriktad rehabilitering. Det innebär att individer som trots sjukdom inte kvalificerar sig för sjukpenning

⁴⁸ Socialtjänstlag (2001:453).

⁴⁹ Socialstyrelsen, (2014c), Riksnormen.

⁵⁰ Socialstyrelsen(2014a), Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/ESS-området – en vägledning.

⁵¹ Socialstyrelsen (2014b), Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2013.

riskerar att inte få tillgång till rätt insatser utifrån behov vilket kan försvåra eller förlänga tiden till inträde på arbetsmarknaden.

2.3 Sociala förutsättningar

Individens sociala situation påverkar förutsättningarna att etablera sig på arbetsmarknaden. Det handlar både om infrastrukturen runt individen såsom tillgång till boende där det finns arbete men också tillgång till exempelvis barnomsorg. Även individens hälsa och välmående påverkar möjligheterna att söka och få ett arbete. Det är främst kommuner som ansvarar för individers sociala situation i form av boende, barnomsorg och hälsa. Enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska socialtjänsten inom varje kommun främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor, samt aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.⁵² För hälsa har även landstingen samt i viss utsträckning Försäkringskassan ett ansvar. Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommuner har ett gemensamt ansvar för att anordna boende för de individer som omfattas av etableringslagen. I följande avsnitt redovisas hur stödet för boende, barnomsorg och hälsa ser ut.

2.3.1 Boendesituationen

För personer som omfattas av etableringsuppdraget är ansvaret för den initiala bosättningen delad främst mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Länsstyrelserna ska också verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd samt överlägga och teckna överenskommelser med kommuner om mottagande av skyddsbehövande med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens så kallade länsantal.⁵³ För personer som inte omfattas av etableringslagen finns inget särskilt stöd att få för att hitta en bostad. Om personen ändå inte har möjlighet att skaffa sig en bostad kan personen i sista hand vända sig till kommunens socialtjänst som har det yttersta ansvaret för kommunens innevånare och som kan bistå i nödsituationer.

Arbetsförmedlingen har sedan december 2010 övertagit ansvaret från Migrationsverket för bosättningen av personer som omfattas av etableringsuppdraget. När den asylsökande som under prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd varit bosatt i ett av Migrationsverkets anläggningsboenden (ABO) erhåller ett uppehållstillstånd är det tänkt att hen ska skrivas ut ur verkets system och flytta från anläggningsboendet. Om hen inte kan ordna ett nytt boende på egen hand finns möjlighet att få hjälp med bosättningen från Arbetsförmedlingen, förutsatt att individen ingår i etableringslagens målgrupp. Arbetsförmedlingen upprättar ett bosättningsunderlag för den enskilde, vilket sedan ligger till grund för en bosättningsanvisning. Bosättningsunderlaget som Arbetsförmedlingen tar fram ska vara resultatet av en kombination av vad som har framkommit vid etableringssamtal och förutsättningarna för arbete inom pendlingsavstånd. Arbetsförmedlingen ska utifrån underlaget anvisa den nyanlände till en kommun där det finns goda utsikter att få ett arbete. Bristen på bostäder leder dock till att Arbetsförmedlingen i liten utsträckning kan ta hänsyn till personens individuella förutsättningar till arbete. Arbetsmarknadsperspektivet i anvisningarna får därför ofta stå tillbaka för att individer ska kunna flyttas ut i samhället.

Asylsökande kan även välja att bo hos anhöriga eller bekanta, så kallat eget boende (EBO). För dessa personer finns möjligheten att anmäla behov av hjälp med bosättningen till Arbetsförmedlingen. Myndigheten har dock skärpt reglerna för stöd till denna grupp sedan 1 oktober 2014 då personer i EBO ofta bedöms ha möjligheter att skaffa eget boende även efter uppehållstillståndet samt att de i hög utsträckning tackade nej till erbjudanden från Arbetsförmedlingen. Enligt Arbetsförmedlingens nya riktlinjer för stöd till personer i EBO hjälper myndigheten dem endast i de fall då de vuxna i hushållet har betydligt bättre förutsättningar att få anställning eller påbörja studier på annan ort eller om någon i hushållet har särskilda behov som inte kan tillgodoses på orten.

⁵³Förordning (2010:408) om mottagande för bosättning för vissa nyanlända invandrare.

Andelen som bor i Migrationsverkets anläggningsboende har enligt uppgift från Migrationsverket ökat på senare tid. För sju-åtta år sedan bodde huvudparten av de asylsökande i eget boende. Idag bor ungefär 68 procent i Migrationsverkets anläggningsboende. En möjlig förklaring till den stora förändringen i andelen boende i anläggningsboende respektive eget boende kan vara att bostadsmarknaden har förändras och att hyresvärdar överlag har blivit betydligt mer restriktiva med att tillåta andra inneboende. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen väntade drygt 14 500 nyanlända på en bosättningsanvisning i slutet av september 2014. Ungefär 7200 av dessa bodde i något av Migrationsverkets anläggningsboenden. Enligt Migrationsverkets uppgifter är idag 13 000 personer inskrivna i mottagningssystemet med permanent uppehållstillstånd varav 11 000 bor i verkets anläggningsboende.⁵⁴ Migrationsverket uppger att myndigheten i regel inte tvingar någon nyanländ att lämna ett anläggningsboende förrän denne fått en anvisning från Arbetsförmedlingen.

För många nyanlända som blir kvar i Migrationsverkets anläggningsboende är det svårt att delta i insatser medan de bor på anläggningsboenden. Sedan april 2014 påbörjas inte etableringstiden förrän individen har fått bosättning. Tidigare påbörjades etableringsplanen från det att en person fick uppehållstillstånd. Regeländringen syftade till att undvika att personers etableringstid gick åt medan de inte kunde delta i insatser. Migrationsverket har dock uppmärksammat att vissa individer som inte kommer in i etablering efter uppehållstillstånd väljer att betala en privatperson för att få folkbokföra sig hos denne i syfte att få ta del av etableringsinsatserna snabbare. En annan konsekvens av att individer blir kvar i anläggningsboende är att de även blir kvar i Migrationsverkets ersättningssystem med dagersättning vilken är betydligt mindre än etableringsersättningen.

Att en så stor andel av de som erhållit uppehållstillstånd blir kvar i anläggningsboenden leder till att Migrationsverkets kostnader både för boende och för ersättningssystem med dagersättning ökar markant. Det har lett till att Migrationsverket måste upphandla nya tillfälliga boendeplatser för asylsökande, ofta med kort varsel. Migrationsverket har i hög utsträckning valt att upphandla anläggningsboenden istället för att driva dem i egen regi. Det innebär att myndigheten inte kan påverka var boendena placeras. Det i sin tur leder till att kommunerna får svårare att planera för mottagande av de som sedan beviljas uppehållstillstånd och behöver boende då många önskar bosätta sig i närheten av det anläggningsboende de bott på. Arbetsförmedlingen får därmed också svårare att anvisa personer till boenden utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv.

Många kommuner gör stora ansträngningar för att öka sitt flyktingmottagande. Utmaningen för kommunerna är enligt SKL att ordna bostäder mot bakgrund av den bostadsbrist som redan råder i många delar av landet. Den statliga ersättning som kommunerna får för att ta emot nyanlända omfattar inga infrastruktursatsningar i form av byggandet av nya bostäder, utan täcker enbart kostnader per person de tar emot. Länsstyrelserna saknar också verkligt kraftfulla påtryckningsmöjligheter gentemot kommuner som har ett lågt eller inget organiserat mottagande. Det prestationsbaserade ersättningssystemet som infördes från årsskiftet 2014 innebär viss förändring. Migrationsverket betalar från år 2014 ut en prestationsbaserad ersättning för högt mottagande till de 145 kommuner som tog emot flest nyanlända personer under år 2013 i förhållande till sin befolkning, om kommunen hade en överenskommelse den 1 januari 2014. Länsstyrelserna har även under 2014 tilldelats extra anslag som görs tillgängliga för kommuner som vill ansöka om stöd för att genomföra insatser som kan undanröja hinder för att öka tillgången till bostäder för nyanlända. Anslaget för detta var under år 2014 20 miljoner och ersättningar fördelas efter ansökan. Ett exempel på detta är en kommun i Västerbottens län som beviljats stöd för att genom ombyggnader ställa i ordning elva lägenheter. Länsstyrelsernas bedömning är att detta anslag har varit värdefullt för kommunerna men att det är allt för litet för att räcka till att stödja infrastrukturella satsningar av den magnitud som skulle behövas för att förbättra bostadsituationen för nyanlända. Arbetsförmedlingen uppger att ur deras synvinkel är det främst kommunernas förmåga att ta emot nyanlända som upplevs som det största hindret i bosättningsarbetet.

Migrationsverket ser ett behov av en större samverkan mellan myndigheten och Arbetsförmedlingen kring integrationsfrågan. Myndigheten anser att samordningen mellan Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommunerna inte fungerar ändamålsenligt sett utifrån individens resa genom systemet. Till exempel har kommunernas roll i mottagandet och integrationsarbetet inte riktigt klarnat sedan etableringslagen trädde i kraft och ansvaret för målgrupp flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Det finns inte heller någon aktör som har ett helhetsansvar för frågan. Utveckling av samverkan sker bland annat inom samverkansdelegationen. Samverkansdelegationen involverar flera myndigheter, däribland Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelserna och Försäkringskassan. Myndigheterna har fått i uppdrag att i samråd med SKL utveckla och förbättra samverkan och samordning i etableringsprocessen för nyanlända som omfattas av etableringslagen.⁵⁵ Migrationsverket har även i uppdrag att genomföra en systemanalys av asylprocessen från ansökan till bosättning alternativt återvändande.⁵⁶ Systemanalysen är resultatet av ett myndighetsöverskridande arbete där förutom Migrationsverket även Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Kriminalvården, länsstyrelserna, Rikspolisstyrelsen, SKL, Skolverket, Skatteverket och Försäkringskassan har deltagit.

2.3.2 Barnomsorg

För de som kommer till Sverige med små barn är möjligheten att få hjälp med barnomsorg avgörande för att de ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Barnomsorgen kan också vara en viktig kontakt och väg in till det nya samhället för både barn och föräldrar. Det är kommunen som ansvarar för barnomsorg för boende i kommunen. Nästan alla barn som bor i Sverige har rätt till förskola.⁵⁷ Även personer som inte är folkbokförda i Sverige kan ha rätt till förskola för sina barn, det gäller då barn till asylsökande och barn till EU-medborgare som stadigvarande vistas i kommunen.⁵⁸ Personer från utomeuropiska länder som kommer som arbetskraft med avsikt att vistas i Sverige kortare tid än ett år, och följaktligen inte folkbokför sig, har inte samma rätt till att få barnomsorg beviljad. Från det att barnet är ett år har man rätt till förskola på heltid förutsatt att vårdnadshavaren förvärvsarbetar eller är arbetslös men aktivt arbetssökande. Från det året barnet fyller tre har alla rätt att delta i förskola, så kallad allmän förskola. Det innebär att alla barn, oavsett föräldrarnas sysselsättning, har rätt till avgiftsfri barnomsorg om minst 15 timmar per vecka från det att barnet fyller tre år.

Enligt skollagen ska kommunen bereda förskoleplats inom fyra månader från det att en vårdnadshavare anmält behov av barnomsorg.⁵⁹ I praktiken finns det dock kommuner som inte lyckas efterfölja den lagen och ordna med förskoleplats inom den utsatta tiden. Det har uppmärksamats att just väntan på barnomsorg är en vanlig orsak till att arbetsförberedande etableringsinsatser fördröjs för nyanlända med barn.⁶⁰ I en statlig utredning från år 2013 om en eventuell skärpt förskolegaranti uppgav kommuner att utrikes födda barn är en svårare grupp att bereda plats för.⁶¹ Föräldrar till barn som föds i kommunen anmäler i regel redan vid födseln att de kommer ha behov av barnomsorg. Det finns dock inga uppgifter om långa väntetider i högre utsträckning drabbar utrikes födda än andra. Bland vissa grupper av utrikesfödda är det också vanligare att anse att mammor med barn i förskoleålder bör ta hand om dem istället för att lönearbeta.⁶² För personer som inte har tidigare erfarenhet av offentlig barnomsorg och kommer från ett land där vårdnaden om barn ofta sker i hemmet kan det vara svårare att känna sig trygg med att lämna sina barn på förskola. Det behöver inte enbart vara brist på praktiskt kunskap, utan även brist på tillit och förtroende kan bidra till att vissa undviker att placera sina barn i förskola. Bristande språkkunskaper i svenska kan göra det svårt att förvissa sig om vad förskolan innebär och om barnen har det bra där. Utrikes födda kan därför ha ett större behov än andra att få dju-

⁵⁵ Arbetsförmedlingen (2013), *Arbetsförmedlingens återslag 2012, Etablering av vissa nyanlända – samverkan och samordning*.

⁵⁶ Uppdrag till Migrationsverket att genomföra en systemanalys från ansökan om asyl till bosättning eller återvändande, Regeringsuppdrag Ju2013/8626/SIM.

⁵⁷ Skollag (2010:800) andra och åttonde kapitlet.

⁵⁸ Skollag 2010:800 29 kap 2 §§.

⁵⁹ Skollag 2010:800 8 kap 14 §§.

⁶⁰ SOU 2012:69, *Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*. (AKKA-utredningen).

⁶¹ SOU 2013:41, *Förskolegaranti – Betänkande från utredningen om förskoleplats i tid*.

⁶² Ramböll (2014), *Deltagande i förskoleverksamhet i utsatta områden*.

pare information om vad förskoleverksamhet innebär. Det finns i dagsläget inget lagstadgat uppdrag att tillhandahålla information specifikt riktat mot utrikesfödda migranter om förskola. Kommunerna är ansvariga för att information om barnomsorg når ut till alla som har behov av att utnyttja det. Det varierar i vilken omfattning de väljer att rikta sig specifikt till de som är utrikesfödda migranter. Som omnämns i senare avsnitt 3.4 om landspecifik kunskap handlar även en del av samhällsorienteringen om hur det är att leva med barn i Sverige. Den informationen kommer dock inte deltagarna till del förrän de väl påbörjat etableringsplanen, vilket gör att de som tvekar att utnyttja barnomsorg inte nås av informationen.

Förskola är inte den enda formen av barnomsorg, kommuner ska också sträva efter att erbjuda alternativet pedagogisk omsorg om det efterfrågas.⁶³ Pedagogisk omsorg benämns ibland som familjedaghem och är ett alternativ till förskola som i vissa kommuner vunnit mark bland utrikesfödda.⁶⁴ Det innebär att en dagbarnvårdare kan få viss ekonomisk ersättning för att ta hand om sina barn om de också tar hand om andras. I några kommuner i landet har de vuxit markant genom att företag aktivt drivit verksamhet som bygger på att kvinnor, framförallt utrikes födda, får ekonomisk ersättning för att ta hand om sina egna och andras barn. Detta har kritiserats för att förhindra integration och långsiktig etablering på arbetsmarknaden för kvinnorna genom att erbjuda ekonomiska incitament till att avstå från förskola.

2.3.3 Hälsa

Utrikes föddas hälsa lyfts allt oftare fram i debatten som en viktig aspekt för möjligheterna att etablera sig i samhället och på arbetsmarknaden. Utrikes föddas hälsa, särskilt personer som flyttat till Sverige på grund av skyddsbehov, anses ha sämre hälsa än inrikes födda. Individens välmående är ett ansvar som delas av flera aktörer. Landstinget ansvarar för vården och kommunernas socialtjänst har ett övergripande ansvar för att individer få det stöd de behöver.⁶⁵ Försäkringskassan ansvarar för att utreda rehabiliteringsbehovet och samordna de insatser från arbetsgivare, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och andra myndigheter som behövs för att den sjukskrivne ska kunna återgå i arbete eller kunna söka arbete.

En forskningsöversikt från 2011 visade på att det saknas entydiga skillnader när det gäller fysisk hälsa hos inrikes och utrikes födda personer. ⁶⁶Det finns tydligare skillnader i psykisk och mental hälsa, där utrikes födda generellt sätt mår sämre. Utrikes födda skattar sin psykiska hälsa sämre i flera avseenden. Utrikes födda uppvisar dessutom en högre risk för allvarlig mental ohälsa, till exempel schizofreni och andra psykotiska sjukdomar som resulterar i slutenvård. Kunskapsöversikten visade att förekomsten av mental ohälsa skiljer sig åt mellan olika invandrargrupper; den är högre bland flyktingar än bland personer som har arbetskraftsinvandrat.

En viktig aspekt av hälsa är individens rätt och möjligheter att ta del av vård- och omsorgssystemet. Enligt hälso- och sjukvårdslagen har alla bosatta inom landstinget rätt till vård. Utöver de som är svenska medborgare har även de som på olika grunder fått ett uppehållstillstånd tillgång till fullgod svensk sjukvård. ⁶⁷ Utrikes födda har samma rättigheter till vård och omsorg i landet men mår mycket sämre vilket visar på att det inte bara är rätten till vård och omsorg som har betydelse för individens mående. Översikten visade att utrikes födda möter många barriärer när det gäller tillgång till hälso- och sjukvård⁶⁸. Det handlar om fysisk tillgänglighet som beror på ekonomisk status, tillgång till transportmedel och kännedom om vart man ska vända sig. En annan utmaning handlar om kommunikationen med vården. Språkliga barriärer har visat sig vara ett återkommande problem i utövandet av en god vård. Denna problematik förstärks av att det generellt sätt finns en brist på tolkar inom hälso- och sjukvården. Kulturskillnader kan också spå på kommunikationsproblemen. Hälsopersonal är vidare ofta dålig på att förklara varför man gör på ett visst sätt, vilket kan leda till en osäkerhet vad gäller vårdens utförande och dess profess-

⁶³ Skollag (2010:800) 25 kap 2, 10 §§.

⁶⁴ Ramböll (2014a), *Deltagande i förskoleverksamhet i utsatta områden*.

⁶⁵ Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) 1 kapitlet 3 § samt Socialtjänstlagen (2001:453) 2 kap.

⁶⁶ Ramböll(2011), *Utrikes föddas hälsa – en kunskapsöversikt*, 2 kap.

⁶⁷ Hälso- och sjukvårdslag (1982:763).

⁶⁸ Ramböll(2011), *Utrikes föddas hälsa – en kunskapsöversikt*.

ionalitet. Det har konstaterats att vårdkonsumtionen i Sverige inte står i relation till graden av sjuklighet; den var lägre än förväntat bland socialt och ekonomiskt utsatta grupper, däribland utrikes födda.

För många innebär också migrationsprocessen en tung belastning på hälsan där anledningen till migration kan utgöra ett trauma och situationen i Sverige, med osäker boendesituation och långa väntetider i det nya landet ytterligare spär på. För individer som omfattas av etableringslagen har möjligheten till rehabiliterande insatser förstärkts genom att Arbetsförmedlingen vid ohälsa ska erbjuda olika rehabiliterande insatser som syftar till att öka individens förutsättningar för ett optimalt deltagande inom ramen för etableringsplanen.⁶⁹ Möjligheten att delta i hälsofrämjande insatser gör att fler kan delta aktivt i etableringen trots ohälsa. Enligt Arbetsförmedlingen tas ytterst få beslut om nedsättning av plan på grund av hälsoproblem. För övriga utrikesfödda migranter finns inte samma riktade möjligheter att ta del av hälsofrämjande insatser. Som nämnts tidigare finns det också en risk att utrikesfödda som ännu inte kvalificerat sig för sjukpenning inte kommer i åtnjutande av Försäkringskassans rehabiliteringsinsatser.

2.3.4 Sammanfattande kommentarer

Den sociala situationen som personen befinner sig i kan vara avgörande för individens möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. För många är bristen på boende en avgörande faktor till att tiden för etablering i samhället och arbetsmarknaden drar ut på tiden. Många blir kvar på anläggningsboenden eller hamnar i trångboddhet och osäkra lösningar, vilket påverkar förutsättningarna för individen att delta i aktiviteter. Den omfattande bristen på bostäder utgör enligt flera av myndigheterna det största problemet för etableringen av nyanlända. Tillgången på bostäder beror dock på flera aktörers agerande såsom stat, kommun och privata aktörer, vilket ligger bortom myndigheter som Länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och Migrationsverkets möjlighet att påverka. För föräldrar med barn i förskoleålder kan bristen på kunskap om och viljan att utnyttja barnomsorg påverka, fram för allt kvinnors deltagande i arbetslivet. Det finns behov av att utveckla när och hur informationen ges till föräldrarna, så att de har möjlighet att agera på informationen i tid. Ohälsan bland utrikes födda utgör ytterligare en stor utmaning med bristande tillgång på vård och omsorg för utrikes födda, men också bristande strukturer för att fånga upp utrikesföddas behov av rehabiliteringsinsatser.

⁶⁹ Proposition 2009/10:60, *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.

3. HUMANKAPITAL

En individs humankapital minskar ofta i värde vid migration. Denna depreciering kan dels handla om att individen blir mindre produktiv i den nya miljön, dels om att individen drabbas av missbedömningar från arbetsgivare om personens produktivitet. En nyinflyttad individs utbildning och yrkeserfarenhet kanske bara delvis eller inte alls är värdefull i den nya miljön. Om en arbetsgivare inte känner igen en persons formella meriter kan denne ha svårt att bedöma hur produktiv den potentielle arbetstagaren skulle vara. Språkkunskaper är en viktig form av humankapital som i regel förlorar värde vid flytt till annat land. Andra komponenter av humankapitalet är nätverk och kunskaper om samhället. Orsaken till flytten har en påverkan på hur mycket humankapitalet minskar eller i vissa fall ökar. Arbetskraftsinvandrare och EU/EES-medborgare är exempel på grupper vars medfödda humankapital med vissa förutsättningar kan öka i värde i Sverige.

Följande avsnittredovisas de offentliga aktörer vars arbete bidrar till att möjliggöra för en individ som flyttar till Sverige dels att validera tidigare kunskaper och yrkeserfarenheter, dels att få en bedömning och erkännande av formella utbildningsmeriter. I avsnittet 3.2 redogörs för möjligheterna att studera för att till exempel bygga på eller komplettera sin utbildning. Vidare beskrivs vilka aktörer som tillhandahåller möjligheter att studera det svenska språket samt att ta del av landspecifik kunskap.

3.1 Tidigare utbildnings- och arbetslivserfarenheter

Kunskaper och kompetenser förvärvad genom utbildning eller i arbetslivet kan bli bedömda, värderade och erkända. Möjligheten att få sina tidigare utbildnings- och arbetslivserfarenheter bedömda och värderade kan vara en viktig del av individens etableringsprocess.⁷⁰ En av fördelarna med ett effektivt och systematiskt arbete för att validera och erkänna tidigare kunskaper och kompetenser är att det kan bidra till att fler individer på kortare tid kommer ut på arbetsmarknaden. Det kan också bidra till att förkorta utbildningstider och därigenom ge lägre studieskuld för individen medan det för arbetsgivaren ger ett bredare utbud vid rekrytering.⁷¹ Ur ett samhällsperspektiv innebär det ett effektivare system för att tillvarata humankapital vilket leder till en fortsatt hållbar ekonomisk tillväxt.⁷²

Det ska dock påpekas att validering samt bedömning och erkännande av formella utbildningsmeriter i sig inte alltid är den mest relevanta insatsen för alla individer under deras etableringsprocess. Andra insatser såsom vägledning och karriärrådgivning kan för vissa vara mer relevant för att komma ut på den svenska arbetsmarknaden. Några av de centrala offentliga aktörer som arbetar med validering och bedömning och erkännande av formell kompetens är Myndigheten för yrkeshögskolan (fortsättningsvis omnämnt som MYH), Universitet- och Högskolerådet (nedan förkortat UHR), kommunerna och Arbetsförmedlingen. De offentliga aktörerna verkar på nationell, regional eller lokal nivå eller en kombination av detta som exempelvis Arbetsförmedlingen och branschorganisationerna som styrs centralt men opererar regionalt och lokalt. Några av aktörerna på nationell nivå är Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), Skolverket, Universitet- och Högskolerådet (UHR) samt Arbetsförmedlingen. MYH har ett samordningsansvar medan UHR och Arbetsförmedlingen har ett utvecklingsansvar. Skolverket har ett ansvar att stödja vuxenutbildning.

Validering är ett mångfacetterat begrepp som kan tolkas på flera olika sätt. Validering kan därför kanske bättre beskrivas som ett paraplybegrepp, som beskriver flera delprocesser. I denna kartläggning har validering definierats i enlighet med skollagen (2010:800) *”Med validering avses en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats”*, vil-

⁷⁰ Svenskt Näringsliv (2014b) *Utbildningsfällan? – en del av etableringsprocessen för invandrade akademiker*

⁷¹ Myndigheten för yrkeshögskolan (2013) *Hur vidareutveckla den nationella strukturen för validering?*

⁷² SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*

ket också är den vedertagna svenska definitionen.⁷³ När det kommer till bedömning av tidigare kunskaper och kompetenser skiljer man på reell och formell kompetens. Formell kompetens är dokumenterad och formellt erkänd, det kan till exempel vara ett betyg/examina eller legitimationer. Reell kompetens är en individs samlade kompetens oavsett om det finns formell dokumentation på den och inkluderar ofta icke-formellt och informellt lärande. Anledningen till denna åtskillnad är att bedömning av formell respektive reell kompetens är två skilda processer både avseende utförande och organisation.

Ansvar för utförandet, finansiering samt nationellt stöd och samordning är fördelat på ett flertal aktörer.⁷⁴ Det stora antalet aktörer inom området har gett upphov till en rad olika kategoriseringar och uppdelningar av aktörerna. Idag är organisering av de aktörer som bedömer och erkänner formell kompetens centraliserad medan aktörer som utför validering av reell kompetens är mer splittrat på olika nivåer och aktörer. Det görs också ofta en åtskillnad utifrån syftet med valideringen eller bedömningen. En individs kompetenser och kunskaper, kan valideras eller bedömas mot arbetsmarknaden eller som underlag för fortsatt eller kompletterande utbildning. I denna rapport har ett urval av väsentliga aktörer identifierats och valts ut utifrån deras roll och betydelse för individens inträde på arbetsmarknaden (se figur 1-3).

Figur 1 Ansvarsfördelning mellan aktörer som har ansvar för samordning, utveckling och främjande av validering i den nationella strukturen.

Källa: Bearbetning av Stadskontoret (2013) och Riksrevisionen (2014).

Aktörer	Ansvarsområde
Myndigheten för yrkeshögskolan	Myndigheten för yrkeshögskolan har ett övergripande uppdrag att samordna och stödja en nationell struktur för validering, samt i samverkan med berörda myndigheter främja utbildningsväsendets och branschernas medverkan när strategier, metoder och information inom valideringsområdet utvecklas.
Skolverket	Skolverket har i uppdrag att stödja validering riktad till huvudmän för vuxenutbildningen och att samverka med Myndigheten för yrkeshögskolan och andra berörda myndigheter i frågor som rör validering.
Regionala kompetensplattformar	Kompetensplattformarna verkar bland annat för en ökad samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering på regional nivå. Inom de regionala kompetensplattformarna sker idag ett högst begränsat arbete kring samordning och strategiskt utvecklingsarbete gällande validering med undantag för ett antal enskilda projekt ⁷⁵ .

Myndigheten för yrkeshögskolan har ett uppdrag att samordna och stödja en nationell struktur för validering samt i samverkan med berörda myndigheter främja utbildningsväsendets och branschernas medverkan när strategier, metoder och information inom valideringsområdet utvecklas. Uppdraget är i första hand ett främjandeuppdrag och inte ett operativt sådant. Förutom MYH har även Skolverket ett främjandeuppdrag och det är avgränsat till vuxenutbildningen. MYH:s uppdrag att stödja den nationella strukturen för validering är förtydligat i tre delar. Myndigheten ska initiera och stödja nätverk inom valideringsområdet och driva en publik portal med samlad information om validering i samråd med AF, UHR och Skolverket. I myndighetsuppdraget

⁷³ Skollag (2010:800) 20 kap. 32 § Skollagen.

⁷⁴ Myndigheten för yrkeshögskolan. (2013a). *Hur vidareutveckla den nationella strukturen för validering.*

⁷⁵ Ramböll (2014b) *Hinder och möjligheter för regionala aktörer inom valideringsområdet.*

ingår också att ta fram kriterier för validering och riktlinjer för dokumentation och kvalitetssäkring med utgångspunkt i europeiska principer och riktlinjer för validering av informellt och icke-formellt lärande.

3.1.1 Bedömning och erkännande av formella utbildningsmeriter

De aktörer som på olika sätt ansvarar för bedömning och erkännande av formell kompetens är Universitets- och högskolerådet, lärosäten, utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan, samt behöriga myndigheter för de i Sverige reglerade yrkena. I viss mån kan även branschorganisationer sägas utföra bedömningar och erkännanden av formell kompetens inom en del avtalsreglerade yrken.

Universitets- och högskolerådet ansvarar för att bedöma utländska utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå. Myndigheten bedömer både akademiska utbildningar och eftergymnasiala yrkesutbildningar. I UHR:s uppdrag ligger i huvudsak att både ha kunskap och förmedla kunskap om utländska utbildningssystem. Myndighetens uppdrag är, i likhet med andra aktörer på området, till synes ett rent utbildningspolitiskt uppdrag men det arbete som UHR och andra offentliga aktörer bedriver har tydliga effekter på de arbetsmarknads- och integrationspolitiska områdena.

Vad gäller bedömning av utländska utbildningar ser UHR inte att det är någon skillnad mellan vilka insatser som myndigheten tillhandahåller beroende på tillståndsgrund. Däremot är Lissabonkonventionen⁷⁶ styrande vad gäller bedömning av utländska utbildningar. De länder som har ratificerat konventionen har åtagit sig ett ömsesidigt erkännande inom området. Invandringens sammansättning kan däremot ge olika utslag på arbetsmarknaden, något som UHR bland annat har sett med inströmningen av exempelvis syriska medborgare. I jämförelse med tidigare perioder av ökad inströmning från specifika områden har denna grupp genererat ett högre antal ärenden hos UHR, något som indikerar att utbildningsnivån och tillgången till dokumentation ser annorlunda ut än för tidigare anlända grupper. Detta har satt större press på systemet inom bedömning och validering och UHR uppger att fördröjningen från inströmning till ansökan hos myndigheten är kortare vad gäller syrier. UHR har i intervju pekat på att en brist i styrningen vad gäller myndighetens uppdrag är att det inte finns någon uttalad koppling till arbetsmarknadspolitiken för gruppen utrikesfödda migranter. Myndighetens uppdrag behöver på ett mer tydligt sätt sättas in i ett större sammanhang för att kunna arbeta mer riktat mot arbetsmarknaden. Ett praktiskt exempel på detta är att det saknas mandat för att bedöma hur en gymnasial yrkesutbildning värderas mot arbetsmarknaden.

Inom de reglerade yrkena finns en skillnad i villkor för tredjelandsmedborgare eftersom EU/EES-medborgare har vissa förmåner till följd av bland annat Yrkeskvalifikationsdirektivet (dir.2013:59). Dessa reglerade yrken ansvarar de behöriga myndigheterna för bland annat Socialstyrelsen och Jordbruksverket. UHR uppger att det nu i och med implementeringen av det moderniserade direktivet är viktigt att det också fastställs en ordning för tredje landsmedborgare så att behöriga myndigheter har ett tydligt ansvar även för dessa.

En utmaning som UHR pekar på är att de idag ser att det är fler individer som bosätter sig i Sverige med bristfällig dokumentation eller med dokument som är väldigt svåra att verifiera på grund av situationen i hemlandet. UHR har intentionen att under de kommande åren vidareutveckla en modell för att bedöma de formella meriterna för individer utan dokumentation. UHR understryker att denna typ av bedömning bör ses som ett första steg i en mer genomgripande process och att denna bör utföras på lärosäten. Modellen har presenterats för föregående regering men myndigheten har varken fått återkoppling på modellen eller fått uppdrag med anledning av den. Idag genomför UHR endast ett fåtal så kallade alternativa utlåtanden i vad som kan beskrivas som en försöksverksamhet.

⁷⁶ Lissabonkonventionen har ratificerats av EU/EES länderna samt USA och Australien.

Figur 2 Ansvarsfördelning mellan aktörer avseende bedömning och erkännande av formell kompetens

Källa: Bearbetning av Stadskontoret (2013) och Riksrevisionen (2014)

Aktörer	Ansvarsområde
Universitets- och högskolerådet	Universitets- och högskolerådet bedömer avslutad utländsk gymnasieutbildning, eftergymnasial yrkesutbildning och akademisk utbildning.
Lärosäten och utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan	Bedömer formell kompetens för tillträde till studier och för tillgodoräknande för att anpassa/korta ner studier.
Branschorganisationer	Vissa branscher bedömer och erkänner formell kompetens inom yrken som regleras genom avtal med arbetsmarknadens parter (t.ex. inom Byggindustrin).
Socialstyrelsen, Jordbruksverket och andra behöriga myndigheter.	Yrken som regleras enligt svensk lag i och med specifika krav på examen, legitimation eller auktorisation. Utbildning inom dessa yrken bedöms av behöriga myndigheter eller organisationer. Socialstyrelsen har t.ex. ansvar för att bedöma utländska utbildningar inom hälso- och sjukvården (logoped, sjuksköterska, läkare).

3.1.2 Validering av reell kompetens

Några av de centrala aktörerna som på olika sätt ansvarar för validering av reell kompetens är Arbetsförmedlingen, lärosäten, kommuner och landsting (inom ramen för vuxenutbildning) och branschorganisationer.

Många individer som har en akademisk utbildning men som behöver komplettera den i Sverige, kan idag ha svårt att ansöka till högskola och universitet eftersom utbildningssystemet är uppbyggt på premisser om att sökande har betyg. Frågan om lärosätenas möjligheter att erbjuda validering av reell kompetens för dessa individer är därför en viktig fråga som bland annat omnämns av företrädare för såväl UHR som MYH. UHR har noterat att det för de individer som bosätter sig i Sverige och har avbrutit sina universitets- eller högskoleutbildningar i hemlandet inte finns någon aktör som värderar och bedömer avbrutna utbildningar. UHR bedömer bara avslutade utbildningar och har inget mandat att göra detta. Lärosätena å andra sidan bedömer generellt bara reell kompetens för personer som har antagits till en utbildning vid lärosätet och kan då tillgodoräkna personen de tidigare studierna.

En av de centrala aktörerna inom valideringsprocessen är Arbetsförmedlingen som utför och finansierar, delvis genom upphandling, validering inom ramen för myndighetens tjänsteutbud och olika arbetsmarknadspolitiska program.⁷⁷ Utgångspunkten i Arbetsförmedlingens valideringsarbete är att en väl genomförd validering bör bidra till bättre matchning på arbetsmarknaden eller kortare tid i utbildningsinsatser. Till exempel upphandlar Arbetsförmedlingen validering som utförs med branschriktade modeller. Inom yrkesområden som saknar branschmodeller upphand-

⁷⁷ Statskontoret (2013).

las validering som utgår från ämnesplanerna i gymnasieskolans program. I Arbetsförmedlingens upphandlingar har myndigheten använt sig av Valideringsdelegationens ramverk för validering som utgörs av fyra delprocesser. Arbetsförmedlingen har idag upphandlad validering inom områdena bygg, vård, industri, transport och storhushåll/restaurang.⁷⁸

Arbetsförmedlingens integrationspolitiska uppdrag synliggörs bland annat i myndighetens instruktion i vilken den 6 § anger att Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för att nyanlända erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.⁷⁹ UHR uppger att de sedan Arbetsförmedlingen fick etableringsuppdraget fått ett närmre samarbete, främst genom kompetensutveckling av personal. Kompetensutvecklingen handlar i stort om specifik kunskap inom utbildningsområdet som är relevant i arbetet med utlandsfödda. Det framgår av Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2014 att myndigheten inom ramen för arbetet med att tillhandahålla insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet ska redovisa och analysera insatser för att synliggöra kompetens, så kallad yrkeskompetensbedömning och validering.⁸⁰

Regeringen gav i december 2013 Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla metoderna för och öka omfattningen av validering av utrikesfödda migranternas kompetens.⁸¹ Arbetet ska främst omfatta nyanlända inom Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag, men även andra utrikesfödda migranter kan omfattas. Bakgrunden till uppdraget var bland annat de förslag som lades fram i Statskontorets rapport "Kartläggning och bedömning av valideringsinsatser för utrikes födda"⁸². Uppdraget ska genomföras i samverkan med Universitets- och högskolerådet och Myndigheten för yrkeshögskolan. Inom ramen för uppdraget ska Arbetsförmedlingen bland annat:

- öka antalet deltagare i validering enligt branschmodeller och bedömning av utländska utbildningar bland nyanlända,
- öka inslagen av validering i yrkeskompetensbedömningarna och i andra etableringsinsatser för nyanlända,
- utbilda medarbetare om möjligheterna till validering enligt branschmodeller, yrkeskompetensbedömningar och bedömning av utländska utbildningar i samband med etableringsinsatser och
- utöka kontakterna med, och utveckla medverkan av branscher och arbetsgivare i valideringar och yrkeskompetensbedömningar samt i utvecklingen av dessa instrument.

Det finns i dagsläget endast utvecklade branschmodeller för validering inom vissa yrken och det är inte alla av branschmodellerna som har varit nationellt upphandlade, vilket kan bidra till att validering i arbetsmarknadssyfte inte sker i den omfattning som det finns potential till uppger MYH. I och med bristande utnyttjande av de befintliga branschmodellerna är även ett antal av dessa dåligt uppdaterade och inaktiva.⁸³ Branschmodellernas yrkesspecificerade validering kan även vara svår att applicera på individer med vitt skilda yrkes- och utbildningsbakgrund eftersom modellerna inte alltid klarar av att fånga upp kompetenser erhållna i en främmande kontext. Det kan röra sig om yrkeskompetens förvärvad utomlands som saknar en likvärdig motsats i Sverige. I ovanstående fall blir valideringen ett ineffektivt verktyg och det anses bättre att satsa på utbildning.⁸⁴

En annan utmaning med branschorganisationernas valideringsmodeller är att de kräver en viss nivå av svensk kunskaper i och med de teoretiska och praktiska delarna som ingår, vilket även bekräftas i intervjuer med Arbetsförmedlingen. I de teoretiska proven brukar tolkar användas

⁷⁸ Myndigheten för yrkeshögskolan (2014-09-15) *Myndigheternas uppdrag* Hämtat 2014-09-15 från Valideringsinfo.se.

⁷⁹ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁸⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen Regeringsbeslut (2013-12-19).

⁸¹ Uppdrag till Arbetsförmedlingen att utveckla metoderna för och omfattningen av validering av nyanlända invandrades kompetens, Arbetsmarknadsdepartementet, A2013/4879/IU.

⁸² Statskontoret (2013).

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Statskontoret (2013).

men många gånger har frågorna varit väldigt snarlika svarsalternativen och skillnaden ligger i språknyanseringen vilket gör översättningen mycket svår för tolken. Många gånger har tolken och validanden då börjat arbeta ihop som ett team för att lösa frågorna. Tillgången på tolkar under dessa valideringstillfällen beskrivs också vara problematisk, samtidigt är det en fråga om finansiering då kostnaden för tolken i många fall överskrider valideringskostanden.⁸⁵ Det har dock visat sig att en fortbildning för tolkar i validering och branschkunskap kan minska många av översättningsproblemen.⁸⁶

Tillgängligheten till validering skiljer sig mellan regioner och bestäms delvis av regionens omfattning av näringsliv och uppbyggnad av infrastruktur men även av Arbetsförmedlingens efterfrågan och behov av validering av branschmodeller.⁸⁷ När exempelvis aktuell branschmodell för validering inte finns i regionen innebär det en resekostnad för validanden, vilket tillsammans med kostnaden för utförandet av valideringen och eventuell tolk långt överstiger vad individen själv har möjligheten till att betala. Finansieringen av valideringen är därmed en kritisk fråga vilket även framkommit i de intervjuer som genomförts med aktörer inom valideringsområdet. I kontakten med aktörer nämns bland annat att det måste finnas ett intresse och potentiellt värde för utförande aktör för att individen ska få valideras. Det saknas många gånger en långsiktig finansieringsplan för insatser inom validering, inte minst gäller det främjande projekt som ofta utförs på regional nivå. Flertalet av dessa valideringsprojekt blir därför punktinsatser vilket leder till att kompetens som byggts upp under projektets gång försvinner efter ett par år då projektet löpt ut. Tillgängligheten till validering varierar även mellan regioner beroende på hur långt de har kommit i samordningen av aktörer och användningen av regionala kompetensplattformar i frågor rörande validering. Västra Götaland är ett exempel på en region som utvecklat detta arbete i och med uppbyggnaden av den regionala stödplattformen Validering Väst som syftar till att samordna och bygga upp regionala strukturer för validering.⁸⁸

Statistik över omfattningen av validering enligt branschmodell hos Arbetsförmedlingen har visat på att det är främst inom bristyrken som individer valideras. Det kan utifrån ett individperspektiv vara negativt då det exempelvis förekommer en viss degradering inom de flesta yrkesgrupper, ett exempel på detta kan vara att utbildade sjuksköterskor blivit validerade till motsvarande undersköterskor. När så sker påverkar det naturligtvis individens karriärs- och löneutveckling. Det är därför viktigt för individen att valideringen är anpassad efter dennes kompetensnivå och ambitioner. Sett ur arbetsgivares perspektiv kan det däremot vara en fördel eftersom efterfrågad arbetskraft finns att tillgå och det kan likväl öka förutsättningarna för en snabb matchning på arbetsmarknaden.⁸⁹ Det framgår av tidigare studier på området att även bristande kunskaper bland arbetsförmedlare har kommit att påverka i vilken utsträckning individer erbjuds validering som en etableringsinsats samt inom vilka yrken individerna blivit validerade.⁹⁰ Likaså kan arbetsförmedlarens syn på vad individen kan arbeta med att påverka den vägledning som ges och möjligheter till validering.⁹¹ Det har även visat sig finnas behov av utbildning bland grupper av valideringsutförare inom yrkesutbildningar.⁹²

Enligt MYH finns det brister i förutsättningar att få sin reella kompetens validerad inom utbildningsväsendet, främst inom yrkeshögskolan och vid många lärosäten på högskole- och universitetsnivå. En bakomliggande orsak är bland annat ersättningssystemets utformning för validering eftersom lärosätena inte får någon ersättning för validering som leder till tillgodoräknande av poäng, och att individen under tiden för validering saknar ersättning i form av exempelvis studiebidrag. MYH ser här att det skulle finnas anledning att se över ersättningssystemet och att överväga att använda statsbidrag för att få till stånd ett ekonomiskt incitament.

⁸⁵ Riksrevisionen (2014) och Myndigheten för yrkeshögskolan Slutrapport VINN (2012).

⁸⁶ För vidare information se. Valideringstolk.se.

⁸⁷ Regionförbundet södra Småland (2014)

⁸⁸ För mer info se: <http://www.valideringvast.se/>

⁸⁹ Stadskontoret (2013).

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Svenskt näringsliv (2014b)

⁹² Region södra Småland (2014) Slutrapport, Förstudie Regional samordning av validering.

MYH uppger att de bland annat tagit fram riktlinjer för arbetet med att validera *reell kompetens*, något som exempelvis Arbetsförmedlingen använder sig av i yrkesrelaterad validering. MYH stöttar även yrkeshögskolans arbete med validering men ser här att incitamenten för både anordnare och studerande att validera reell kompetens är svaga. Uppföljningen av implementeringen av dessa riktlinjer är viktiga för det fortsatta arbetet med att öka tillförlitligheten och legitimiteten i validering av reell kompetens. MYH pekar på att de olika tolkningarna av begreppet validering kan försvåra detta uppföljningsarbete och kvalitetssäkring både av pågående och tidigare åtgärder inom valideringsområdet. Det medför att effekterna av valideringsinsatserna blir svåra att mäta vilket leder till bristande beslutsunderlag för politiska beslut.

Figur 3 Ansvarsfördelning mellan ett urval av aktörer vad gäller validering av reell kompetens.

Aktörer	Ansvarsområde
Kommuner och landsting	Kommun och ibland landsting har i ansvar att bedöma kompetens som kan anses falla inom ramen för vuxenutbildningar.
Lärosäten	Universitet och högskolor ska bedöma en individs reella kompetens (t.ex. kursintyg och arbetslivserfarenhet) vid provning av behörighet och tillgodoräknande.
Anordnare av yrkeshögskoleutbildningar	Anordnare av yrkeshögskola måste beakta motsvarande kunskaper, färdigheter och kompetenser (jmf reell kompetens) för behörighet/tillträde och tillgodoräknande.
Arbetsförmedlingen	Arbetsförmedlingen validerar yrkeskompetens inom ramen för deras tjänsteutbud och arbetsmarknadspolitiska program. Oftast upphandlas valideringen av externa aktörer, t.ex. Lernia och branschorganisationer. De har även ett särskilt ansvar över att utveckla och ta fram metoder för validering av nyanländas kompetens.
Branschorganisationer	Branschorganisationer utvecklar/ äger modeller. Branscherna har antingen egna godkända utförare eller anlitar externa aktörer som enskilda yrkeslärare eller privata utbildningsanordnare. Idag finns ca 25 olika branschmodeller vilka omfattar 140 yrkesroller. ⁹³
Behöriga myndigheter	Behöriga myndigheter ansvarar i begränsad omfattning för validering av reell kompetens inom reglerade yrken och förutsättningarna varierar stort.

3.1.3 Möjligheter för individen att få sin kompetens bedömd eller validerad

Idag kan validering av reell kompetens och bedömning av formell kompetens vara en tidskrävande process för individen där hen blir tvungen att passera och uppsöka flera myndigheter och verksamheter. För de som åberopar skyddsskäl i sin ansökan hos Migrationsverket (asylsökande) görs i ett första steg en översiktlig kartläggning av individens kompetenser och kunskaper. Migrationsverkets dokumentering innehåller dock inga värderingar av kompetenser och kunskaper som åberopas eller styrkts med handlingar. När individen blivit beviljad uppehållstillstånd och påbörjat etableringsprocessen, kallas de till etableringssamtal hos Arbetsförmedlingen. Under eta-

⁹³ Svenskt Näringsliv (2014a) *En del av etableringsprocessen för invandrade akademiker.*

bleringssamtalen görs en utförligare kartläggning över individens kompetenser och kunskaper förvärvade både i utbildning och genom arbetslivserfarenhet. Det är sedan upp till arbetsförmedlaren, att utifrån vad hen anser lämpligt, föreslå validering eller bedömning av formell kompetens som en insats i den etableringsplan som upprättas i samband med samtalet.

Möjligheterna till validering kan skilja sig åt beroende på ett antal omständigheter och förhållanden. I Rambölls kartläggning av regionala aktörers hinder och möjligheter inom valideringsområdet har några av nedanstående omständigheter identifierats påverka individens möjligheter till validering av reell kompetens:⁹⁴

- Språkliga förutsättningar och kompetenser utanför valideringssystemet
- Bristande kunskaper och erfarenheter hos aktörer och utförare
- Geografisk tillgänglighet och finansiering
- Avbrutna utbildningar och ofullständig dokumentation.

Av genomgångna studier framgår att det krävs att resultatet av valideringen går att kommunicera och att det erkänns av aktörer på arbetsmarknaden, något som bland annat MYH bekräftar i intervju. Utmaningen med att öka erkännandet och legitimiteten av valideringen kräver i sig ökad användning, uppföljning och stärkt kvalitet i den validering som utförs idag. Det behövs ett gemensamt arbete mellan aktörer och utförare av validering för att ta fram nationellt standardiserade modeller och metoder för fortsatt validering inom både utbildningsväsendet och yrkeslivet.⁹⁵ Inom vissa branscher har en sådan samverkan redan kommit igång och lett till nationella kriterier för validering inom vissa yrkesgrupper exempelvis vård och omsorg (VO-college) och teknik (teknik-college).⁹⁶ Detta tyder på att det idag inte är ett lika omfattande problem som när Valideringsdelegationen presenterade sin slutrapport år 2008.

Ansvaret och utförandet av validering och bedömning av tidigare kompetenser och kunskaper är fördelat på flera aktörer där bedömning av formell kompetens sker i en mer centraliserad struktur och validering av reell kompetens är mer decentraliserat organiserat. Det är därför, enligt intervjuade aktörer, av stor vikt att samordna och koordinera involverade aktörers insatser för att kunna skapa en effektivare och kortare process för individen. Idag blir individen många gånger slussad mellan aktörerna, vilket både är tidskrävande och förvirrande för individen.⁹⁷ I dessa sammanhang talas det ofta om att skapa en *ingång* till information om validering och bedömning av formell kompetens där individen kan få information vart hen ska vända sig och vägledning genom hela processen. Genom att exempelvis samla ansvaret för information till en myndighet eller skapa så kallade regionala valideringscentrum skulle ovanstående problematik i större utsträckning kunna undvikas.⁹⁸ MYH anför även att det finns ett behov av en aktör som har ansvar för den operativa samordningen av validering av reell kompetens och att den samordningen med fördel kan organiseras på regional nivå. Validering och bedömning av formell kompetens bör dock inte betraktas som en separat process utan den behöver stödjas med vägledning, karriärrådgivning och kompetensutveckling, menar företrädare för myndigheten. Även detta skulle med fördel kunna organiseras på regional nivå. Det är även viktigt att aktörer från flera nivåer samverkar i frågan uppger MYH och lyfter stödplattformen Validering Väst som ett gott exempel på detta där man skapat en samordning av det operativa arbetet och tillsammans har avsatt resurser.

Samordningen mellan aktörerna är även viktig eftersom aktörerna ibland har överlappande ansvarsområden inom området. Ett exempel är Migrationsverket och Arbetsförmedlingens överlappande arbete kring en första kartläggning av asylsökandes respektive nyanländas kompetenser. Vidare är en samverkan mellan validering av yrkeskompetens enligt branschmodell och utbildningsväsendet viktig för att individen ska kunna komplettera eventuella bristande kunskaper som synliggjorts under valideringen för att sedan kunna få en slutdokumentation i form av exempelvis ett certifikat.

⁹⁴ Ramböll (2014b) *Hinder och möjligheter för regionala aktörer inom valideringsområdet*.

⁹⁵ Valideringsdelegationens slutrapport (2008).

⁹⁶ Nationella nätverket för projektledare/samordnare inom Vård- och omsorgscollege (2013).

⁹⁷ Svenskt Näringsliv (2014b).

⁹⁸ Myndigheten för yrkeshögskolan (2013).

3.1.4 Validering och erkännanden som ett verktyg mot statistisk diskriminering

I de studier som varit underlag för denna rapport framgår tydligt att en faktor som påverkar hur snabbt och hur väl gruppen utrikesfödda lyckas etablera sig på arbetsmarknaden är förekomsten av diskriminering. Även om vi inte inom ramen för detta uppdrag belyser de olika formerna för diskriminering är det ändå relevant att kort föra ett resonemang kring valideringens potentiella påverkan på diskriminering av utlandsfödda. Det finns evidens för att etnisk diskriminering förekommer på den svenska arbetsmarknaden. Det är emellertid svårt att uppskatta dess omfattning och exakta effekter. Diskrimineringen kan vara preferensbaserad och/eller statistisk, vi kommer i detta avsnitt främst uppehålla oss vid den statistiska diskrimineringen.

Preferensbaserad diskriminering innebär kortfattat att en arbetsgivare väljer bort arbets sökande med en viss etnicitet, religion eller utseende även om dessa egenskaper inte har något samband med den sökandes produktivitet. Denna bortsortering behöver varken vara avsiktlig eller medveten. Med statistisk diskriminering menas att arbetsgivare värderar en arbets sökande utifrån vilken produktivitet som arbetsgivaren har föreställningar om att utrikes födda som grupp har. En studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk forskning (IFAU), där arbetsgivare ombads välja mellan två olika arbets sökande, visar att arbetsgivare väljer bort utomeuropeiskt födda, religiösa minoriteter samt sökande med flera barn på grund av osäkerhet kring dessa gruppers produktivitet. Sökande från de tre grupperna har lägre sannolikhet att bli erbjudna ett arbete jämfört med sökande som är inrikes födda, kristna respektive saknar barn. Graden av diskriminering skiljer sig inte åt mellan olika typer av rekryterare och arbetsgivare. Däremot är stora företag generellt mindre benägna att diskriminera jämfört med små företag.⁹⁹ Det är alltså osäkerheten om hur den sökandes produktivitet ska värderas som tycks driva på bortsorteringen av utlandsfödda arbets sökande.

Validering och erkännande av formella kompetenser kan ses som ett verktyg för att hjälpa arbetsgivare att avgöra hur en sökande med utländska meriter står sig gentemot en sökande med svenska meriter, något som flera studier visar att många arbetsgivare tycker är problematiskt. Arbetsgivare kan ha svårt att bedöma värdet av utländska meriter och konsekvensen av det kan bli att de då väljer bort sökande som är utrikes födda.¹⁰⁰ Ett välfungerande arbete för att validera samt bedöma och erkänna formella kompetenser kan på så sätt bidra till att motverka statistisk diskriminering. I kontexten integration och arbetsmarknadsinträde är det därför relevant att se validering och erkännande av formell kompetens som ett verktyg för att skingra just den osäkerheten och i många fall att motverka de föreställningar om utrikesfödda arbets sökandes produktivitet som vissa arbetsgivare har. Validering kan vara ett stöd för arbetsgivare att värdera och bedöma en utrikesfödd migrants meriter och kompetens översatt till svenska förhållanden. Av samma anledning kan ett väl fungerande arbete i kombination med andra insatser bidra till att minska den statistiska diskrimineringen på arbetsmarknaden.

3.1.5 Sammanfattande kommentarer

Kartläggningen visar tydligt på att det inte tagits ett samlat grepp kring frågor som rör validering av reell kompetens samt bedömning och erkännande av formell kompetens. Det riskerar för individen leda till att behov faller mellan stolar och svårigheter att hitta rätt stöd. Den spridda ansvarsfördelningen har tillsammans med aktörernas olika mandat att påverka på lokal, regional och nationell nivå lett till ett tydligt behov av ökad samordning för att effektivisera och vidareutveckla de olika insatser för validering samt bedömning och erkännande som finns idag. Samordningen behöver ske både mellan myndigheterna och mellan berörda politikområden. Arbetet måste också kompletteras med tydligare vägledning och karriärrådgivning för att kunna ge ett individanpassat stöd till att etablera sig på arbetsmarknaden.

Det finns även överlappningar såsom Migrationsverkets kartläggning av en asylsökandes kompetenser som sker i mottagningssamtal under asylprocessen. Myndighetens kartläggning, som rör etableringslagens målgrupp, förefaller varken vara till nytta för individens inträde på arbetsmark-

⁹⁹ Eriksson R, Nordström Skans O, Sjögren A och Åslund O (2007), *Ungdomars och invandrares inträde på arbetsmarknaden 1985-2003*

¹⁰⁰ SOU 2011:11 *Långtidsutredningen* och Eriksson S (2010), "Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden", i Vägen till arbete - Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88

naden eller av något större värde för Arbetsförmedlingen som i samband med etableringssamtal har ansvar för att kartlägga den nyanländas kompetenser. Migrationsverket uppger att deras kartläggning idag är översiktlig och innehåller ingen värdering eller bedömning av de kompetenser som åberopas. Migrationsverket bedömer inte heller inlämnade intyg utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv, delvis eftersom den kompetensen inte finns hos myndigheten och ligger utanför deras kärnuppdrag. Arbetsförmedlingen gör i nästan samtliga fall en egen kartläggning över individens erfarenheter och kompetenser. Mot bakgrund av att Migrationsverkets kartläggning inte används kan det finnas anledning att se över behovet av att myndigheten utför det arbetet.

Flera offentliga aktörer inom området är organiserade inom det utbildningspolitiska området samtidigt som deras arbete i hög grad påverkar andra politikområden som exempelvis arbetsmarknads- och integrationspolitik i fallet med exempelvis UHR:s bedömning av utländska utbildningar. Ett glapp i systemet som troligen påverkar utrikesfödda migranternas möjligheter att träda in på den svenska arbetsmarknaden är det som handlar om bedömning av avbrutna utländska akademiska utbildningar. Enligt ett par av de aktörer som Ramböll talat med finns idag begränsade möjligheter att få behörighet till högskoleutbildningar med reell kompetens enbart som underlag. Formellt är det lärosätena som ansvarar för bedömning av avbrutna studier för individer som antagits till kompletterande eller vidare studier, men i deras uppdrag finns inte någon uttalad uppgift att göra en prövning mot arbetsmarknaden och det saknas även finansiering. Ur ett arbetsmarknadsperspektiv kan det finnas anledning att se över möjligheterna för bedömning av avbrutna akademiska utbildningar mot arbetsmarknaden. I samtal med MYH framgår också att det finns ett glapp i systemet för de som vill validera sin gymnasiala yrkesutbildning mot arbetsmarknaden.

Det finns också potential att utöka användningen av validering. Ett sådant område som framkom i samtal med en företrädare för utbildningsdepartementet är individer med avbrutna utbildningar, eller med fullständiga utbildningar men som saknar dokumentation. Genom att använda samma modell som finns inom den kommunala vuxenutbildningen med en tio veckors lång orienteringskurs inom såväl Yrkeshögskolan som högskoleutbildningen skulle personer kunna få sin tidigare utbildning bedömd. Det kan möjliggöra för individen att sedan fortsätta studierna på rätt nivå eller få en dokumentation över den utbildning som kunnat valideras att visa upp när hen söker ett jobb. Poängen med en sådan modell är bland annat att i ett tidigt skede bedöma om en utbildning kan kortas ner. Detta är ett exempel på hur en organisatorisk form skulle kunna exporteras från en del av utbildningssystemet till en annan för att kunna utnyttjas för ett ändamål som både gynnar individen och samhället i stort. Möjligheterna att använda samma modell bör utforskas inom andra organisatoriska former, exempelvis Arbetsförmedlingen för att snabbare få ut fler individer på arbetsmarknaden med sin kompetens erkänd. En förutsättning för en sådan modell är dock att det berättigar individen till ersättning även under valideringsperioden och att den aktör som utför valideringen har finansiering för insatsen. I samtal med företrädare för relevanta aktörer inom området har också framförts att det idag saknas studier som synliggör de samhällsekonomiska vinsterna med ett välfungerande och ändamålsenligt arbete för att validera kunskaper och kompetenser samt bedöma och erkänna formella kompetenser.

3.2 Utbildning

Många som flyttar till Sverige har behov av att antingen påbörja eller komplettera befintlig utbildning för att kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Förutom möjligheten att söka sig till universitet och högskolor kan individen läsa in grund och gymnasiekompetens inom kommunens vuxenutbildning eller från folkhögskola. Därutöver anordnar, på uppdrag av regeringen, högskolor och universitet kompletterande utbildningar för personer med utländsk examen. För personer som är arbetslösa tillhandahåller Arbetsförmedlingen, inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen, arbetsmarknadsutbildningar. Utöver utbildning framhålls vikten av goda språkkunskaper i svenska på arbetsmarknaden. Ansvaret för språkundervisning ligger på kommuner som tillhandahåller svenska för invandrare och svenska som andra språk. I följande avsnitt redovisas de främsta utbildningsinsatser som personer som flyttar till Sverige kan ta del av.

3.2.1 Kommunal vuxenutbildning

Den kommunala vuxenutbildningen syftar till att ge vuxna kunskaper som motsvarar grundskolenivå respektive gymnasienivå. Personer med låg eller ingen utbildning har genom den kommunala vuxenutbildningen möjligheter att förvärva de kunskaper som hen behöver för att kunna delta i arbets- och samhällslivet. Vuxenutbildningen ger även utrikesfödda migranter med högre utbildning möjlighet att komplettera med de kunskaper som hen behöver för att kunna studera på universitet.

Den kommunala vuxenutbildningen är indelad i två nivåer, grundläggande respektive gymnasial nivå. Utbildning på grundläggande nivå syftar till att ge de kunskaper som en vuxen person behöver för att kunna delta i det svenska samhälls- och arbetslivet. Utbildningen ska också möjliggöra fortsatta studier. Kommunerna är skyldiga att erbjuda grundläggande vuxenutbildning till alla kommunmedborgare över 20 år, som saknar kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och som kan tillgodogöra sig utbildningen. Varje kommun ska aktivt verka för att nå och motivera de vuxna i kommunen som har rätt att delta. Utbildning på gymnasial nivå ska ge eleven kunskaper som motsvarar en slutförd gymnasieutbildning. För att en person ska vara behörig till gymnasial vuxenutbildning krävs att hen är över 20 år, bosatt i Sverige, saknar de kunskaper som utbildningen ska ge samt har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Det är dock enbart personer som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men som inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier som har rätt att delta. Övriga behöriga personer ska antas till utbildningen i mån av plats, där personer med lägst utbildningsnivå ska prioriteras. Enligt SKL görs ingen skillnad mellan olika tillståndsgrupper utan det är behovet och möjligheten att tillgodogöra sig utbildningen som avgör vem som får delta.

Utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen kan utgöra en del av insatserna inom etableringsplanen. Den möjligheten har hittills inte utnyttjats i någon större utsträckning. SKL ser dock ett ökat intresse från Arbetsförmedlingen att utnyttja den kommunala vuxenutbildningen som en insats inom etableringsplanen. Arbetsförmedlingen menar att man på grund av krav på upphandling haft svårt att utnyttja den infrastruktur som ofta finns att tillgå inom kommunerna. Arbetsförmedlingen uppger även att kommunerna ofta ställer krav på att individen ska ha avslutat SFI för att antas till vuxenutbildningen, trots att det inte finns formella krav på förkunskaper för att studera på grundläggande nivå. Det har försvårat möjligheterna att använda utbildningen i etableringsplanen.

Kommuner kan även ge personer som erhåller försörjningsstöd möjligheten att delta i den kommunala vuxenutbildningen. Det finns dock ingen praxis på området och varierar mellan kommuner. Enligt SKL är detta ett område som skulle behöva ses över. SKL skulle gärna se generösare studiemedel på grundläggande nivå så att alla har möjlighet att få en grundläggande utbildning utan att skuldsätta sig i så hög grad. Försörjningsstödet är inte tänkt som studiemedel. Omständigheter, som att gymnasial nivå inte berättigar till försörjningsstöd och att det finns en möjlighet att läsa till exempel SFI eller kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå med bibehållet försörjningsstöd, kan enligt SKL bidra till att individer läser kvar på grundläggande nivå istället för att gå över till exempelvis Yrkesvux.

Sedan 2009 finns det förstärkta möjligheter att läsa in en yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (Yrkesvux) inom den kommunala vuxenutbildningen. Bakgrunden är en särskild satsning av regeringen för att motverka brist på personer med en yrkesutbildning och nå de grupper som saknar gymnasieutbildning med yrkesinriktning, eller har en gymnasial yrkesutbildning som behöver kompletteras. Yrkesvux finansieras genom särskilda statsbidrag som kommunerna kan ansöka om. Inom satsningen finns en särskild del för utbildning i svenska kopplat till yrkeskurserna. Målgruppen för denna del är vuxna som inte har svenska som sitt modersmål, men som behöver en riktad språkutbildning för att öka möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden. Under 2014 finansierades totalt 14 000 platser. Inför 2015 signalerade regeringen dock att det inte skulle finnas möjligheter att söka något särskilt statsbidrag. SKL bedömer dock att det kommer att behövas 16 000 platser för att möta behoven delvis på grund av den ökade invandringen.

Omfattningen och behoven av den kommunala vuxenutbildningen är svår att uppskatta. Det saknas individregister över deltagandet i den kommunala vuxenutbildningen, vilket försvårar möjligheterna att följa upp den på ett rättvisande sätt. Den statistik som rapporteras in av kommunerna avser till exempel antal årselevplatser, vilket i praktiken kan utnyttjas av en eller flera deltagare samt kursdeltagare, vilket i praktiken kan vara samma person som deltar i flera kurser.

3.2.2 Vuxenutbildning vid folkhögskolor

Folkhögskolor erbjuder allmänna kurser samt profilkurser. All undervisning är kostnadsfri. Allmänna kurser vänder sig till personer som saknar grundskole- eller gymnasie-utbildning. Till skillnad från Komvux, krävs i regel inga förkunskapskrav för att studera en allmän kurs på gymnasial nivå. En förutsättning för deltagande är dock ofta grundläggande kunskaper i svenska. I de allmänna kurserna ges inga betyg, men folkhögskolorna kan utfärda intyg om grundläggande behörighet för högskolestudier motsvarande gymnasieskola och Komvux. Profilkurser avser kurser som inte ingår i det nationella utbudet av kurser på grundläggande och gymnasial utbildning. Profilkurser ges även som inriktade mot särskilda yrken. Enligt AKKA-utredningen erbjöd under 2012 46 av de totalt 150 folkhögskolorna kurser som särskilt vänder sig till utrikes födda personer som vill lära sig mer om det svenska samhället och svenska språket.

3.2.3 Komplettering av avslutad utländsk utbildning

Personer som har en avslutad utländsk högskoleutbildning har möjlighet att avlägga en motsvarande svensk examen eller få kunskaper för att kunna få behörighet för att utöva det yrke som den utländska utbildningen syftar till.¹⁰¹ Regeringen ger i regleringsbrev ett antal universitet och högskolor i uppdrag att anordna kompletterande högskoleutbildningar inom några utbildningsområden för ett visst antal helårsstudenter. Högskoleverket gjorde 2012 en kartläggning över vilka kompletterande utbildningar som erbjudits under läsåret 2012/13 vid universiteten och högskolorna. Kartläggningen visade att nästan samtliga utbildningar som erbjöds återfinns i någon av tre grupper:

- utbildningar av jurister, lärare, läkare, sjuksköterskor och tandläkare inom ramen för regeringens så kallade integrationsinsatsning
- aspirantutbildningar som kompletterar olika utbildningar utifrån individens behov och som ges på eget initiativ vid två lärosäten
- arbetsmarknadsutbildningar som ges på uppdrag av Arbetsförmedlingen under namnet Korta vägen.

Korta vägen är en satsning som bedrivs som ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen och universitet och högskolor. Korta vägen riktar sig till akademiker med utländsk bakgrund med syftet att tillvarata kompetenser och korta tiden för etablering på den svenska arbetsmarknaden. Korta vägen riktar sig till akademiker som har studerat på utländskt universitet eller högskola i minst tre år. Utbildningen är kostnadsfri och erbjuder en kombination av utbildning, karriärvägledning och praktik.

I Riksrevisionens granskning av statliga insatser för akademiker med utländsk examen konstaterades att möjligheterna att erbjuda kompletterande utbildningar inte utnyttjades fullt ut av universiteten och högskolorna. En stor del av de medel som avsattes för kompletterande utbildningar under år 2010 användes inte. Till stor del berodde det på att utbildningsplatserna inte kunnat fyllas. En problematik som lyftes fram i relation till det är svårigheterna med att nå ut med information om möjligheterna att komplettera en utländsk examen. Det finns inga naturliga informationskanaler för att nå målgruppen.¹⁰²

3.2.4 Arbetsmarknadsutbildning

Genom Arbetsförmedlingen kan arbetslösa erbjudas möjlighet att delta i så kallade arbetsmarknadsutbildningar. Arbetsmarknadsutbildning är en kortare yrkesinriktad kurs som personer kan läsa inom Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program (se exempelvis Korta vägen i

¹⁰¹ Förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning

¹⁰² Riksrevisionen (2011), *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändmålsligena och effektiva?*.

avsnittet 3.2.3 ovan). Utbildningarna erbjuds utifrån behov och läget på arbetsmarknaden. Personer som omfattas av etableringslagen har möjlighet att delta i myndighetens arbetsmarknadsutbildningar. Arbetsförmedlingen uppger att utbildningarna är en viktig del av etableringsplanen.

3.3 Språkkunskaper

Vikten av språkkunskaper poängteras ofta i samband med studier om arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda. Det är kommunerna som ansvarar för den utbildning i språk som erbjuds personer som har sådana behov – svenska för invandrare (sfi) och svenska som andra språk, SAS. Länsstyrelserna ska verka för en utvecklad samverkan på regional nivå avseende sfi. För att stödja verksamhetsutvecklingen inom sfi kan Länsstyrelserna bland annat bevilja statliga medel.¹⁰³

Samtliga personer som är bosatta i landet och som saknar grundläggande kunskaper i det svenska språket har rätt att från andra kalenderhalvåret hen fyller 16 år delta i svenska för invandrare. Det finns ingen tidgräns för hur länge en person får studera sfi, men personen måste göra framsteg för att få fortsätta.¹⁰⁴ Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att rätten till utbildning i svenska för invandrare inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader från det att personen folkbokfört sig i kommunen. Datumet gäller inte från anmälan till sfi, vilket innebär att lång tid kan ha förflutit innan personen anmäler sig till sfi. Kommunen måste då tillhandahålla en plats nästintill direkt för att klara tidsgränsen. Svenska för invandrare och svenska som andra språk ges också för vissa yrkesinriktningar under samlingsnamnet yrkessvenska (sfx). Kurserna utformas så att kunskap och yrkeserfarenhet hos dem som flyttar till Sverige kan tas om hand. Exempel på kurser som ges är sfa-medicin vilken vänder sig till personer inom "legitimationsyrken", bland annat till läkare, sjuksköterskor, veterinärer och tandläkare. Andra exempel är svenska för jurister, hantverkare, pedagoger och företagare. Kommunerna har också ett ansvar att aktivt söka upp de som har rätt till sfi.¹⁰⁵ För kommunerna är det dock en utmaning att nå ut med information på rätt språk. Kommunen har inte rätt, på grund av sekretess, att ta del av information om vilka länder personer som bosätter sig i kommunen kommer ifrån.

Svenska för invandrare ska tillhandahållas inom ramen för etableringsplanen. För personer som omfattas av lagen om etableringsinsatser ska kommunen aktivt verka för att de ska kunna påbörja sin utbildning i svenska för invandrare redan inom en månad från det att de anmält sig till utbildningen. Riktvärdet för undervisningens omfattning i tid inom utbildning i svenska för invandrare är 525 timmar. Riktvärdet får överskridas och underskridas beroende på hur mycket undervisning eleverna behöver för att uppnå de kunskapskrav som anges i kursplanen. Utbildning i svenska för invandrare ska utformas så att den enskildes studier kan kombineras med studier inom andra skolformer inom skolväsendet.¹⁰⁶ Det ställer höga krav på att utbildningen ska vara flexibel och fungera tillsammans med övriga insatser inom etableringsuppdraget. Sfi är en flexibel utbildning som ofta ges på både förmiddagar och eftermiddagar samt kvällar. Kommuner med mindre elevunderlag får svårare att tillhandahålla ett brett och flexibelt studieutbud. Detta har man på flera håll löst genom att man har gått ihop med andra kommuner genom samverkansavtal eller kommunförbund och gemensamt kunna tillhandahålla ett bredare kursutbud. De studerande kan då välja kurser i alla dessa kommuner oavsett var de bor. Kommunerna har också haft svårigheter att tillhandahålla utbildningen i samband med att personer anländer till kommunen i väntan på den statliga ersättningen. I vissa anläggningskommuner har belastningen på sfi blivit hög eftersom det funnits en rad problem med den statliga finansieringen av sfi för de som bor på migrationsverket anläggningsboenden.

Det finns även möjlighet att läsa svenska som andraspråk, SAS, vilket ges både inom den grundläggande och gymnasiala vuxenutbildningen. Svenska som andraspråk ger elever med annat

¹⁰³ Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

¹⁰⁴ Rätten att delta i sfi avser personer (från och med det andra kalenderåret han/ hon fyller 16 år) som är bosatta i landet och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Skollagen (2010:800) kap 22 § 13

¹⁰⁵ Skollag (2010:800) 22 kap 12 §

¹⁰⁶ Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

modersmål än svenska möjlighet att utveckla sin kommunikativa språkförmåga. Ett problem med svenska som andraspråk på grundläggande nivå är att innehållet i kursplanerna delvis har varit överlappande med undervisningen som bedrivs inom svenska för invandrare. Frågan om att renodla svenska som andra språk som en påbyggnad av sfi behandlas för närvarande inom Rege- ringskansliet.

3.3.1 Sammanfattande kommentarer

Det finns flera olika alternativ för personer som kommer till Sverige att studera antingen på- byggnadsutbildning på den utbildning som personen redan har men också möjligheter att påbörja en grundläggande utbildning i vuxen ålder. Tillgången till utbildning baseras inte i första hand på tillståndsgrund utan på behov av utbildning. Möjligheterna att studera svenska är också omfat- tande och generösa, det vill säga nästan alla som har ett behov har rätt att delta oavsett till- ståndsgrund. En liknande utmaning är som inom andra områden svårigheterna att hitta sätt att nå ut med information om möjligheterna att studera. En annan utmaning är att den kommunala vuxenutbildningen när den inrättades inte var tänkt att användas på det ganska omfattande sätt som det finns behov av idag med relativt många som inte har någon utbildning alls eller kortare grundutbildning. För att finansiera studierna måste individen ta studielån, även om vissa kom- muner erbjuder försörjningsstöd under studierna. Kostnaden för att investera i utbildning mot förväntad avkastning kan därför upplevas för låg vilket gör att individen avstår.

3.4 Landspecifik kunskap

För att etablera sig i Sverige och kunna ta de första stegen in på den svenska arbetsmarknaden kan det finnas behov av att få grundläggande samhällsinformation. Kommuner har tillsammans med länsstyrelserna ett uppdrag att tillhandahålla så kallad samhällsorientering till utrikesfödda migranter. Utöver det har samtliga myndigheter en skyldighet att lämna upplysningar, vägled- ning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. En förvaltningsrättslig princip är att om en person av misstag vänder sig till fel myndighet bör myndigheten hjälpa personen till rätta.¹⁰⁷ Enskilda myndigheter kan även ha särskilt utpekade ansvar att informera om en specifik sak. Uppdraget kan till exempel omfatta uppsökande verksamhet.

3.4.1 Samhällsorientering

Kommunen är ansvarig att tillhandahålla och utforma samhällsorienteringen inom förordningens ramar.¹⁰⁸ Samhällsorientering är en lagstadgad utbildning för nyanlända invandrare. Syftet med utbildningen är att underlätta nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Tidigare ingick delar av samhällsorienteringen i sfi, men är nu en särskild utbildning. I vilken utsträckning en in- divid har rätt att få ta del av det beror på vilken tillståndsgrund de beviljats uppehållstillstånd. Personer som har rätt till en etableringsplan har rätt till minst 60 timmars samhällsorientering.¹⁰⁹ Vid införandet av etableringslagen år 2010 var det bara de med etableringsplan som har rätt till samhällsorientering, men målgruppen har utvidgats.¹¹⁰ Förutom arbetskraftsinvandrare och EU/EES-medborgare, så har alla övriga tillståndsgrupper nu rätt till att få ta del av samhällsorien- tering. Förändringen trädde i kraft i maj 2013. Trots att utökningen av målgruppen innebär att många fler har fått möjlighet att ta del av samhällsorienteringen har tillströmningen av de nya deltagarna varit liten. Endast 270 personer från den nya gruppen har hittills deltagit. I jämförelse med sfi är intresset för samhällsorientering lågt. Enligt länsstyrelsen skulle det behövas ett mer omfattande informationsuppdrag för att nå ut till de ytterligare grupperna. Det är osäkert hur många av de 29 000 individer som fått en etableringsplan som också deltagit i samhällsorientering.¹¹¹ Enligt Arbetsförmedlingen rör det sig om 29 procent av alla med etableringsplan men en- ligt kommunerna är det 69 procent.

¹⁰⁷ Förvaltningslag (1986:223) 4 §

¹⁰⁸ Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

¹⁰⁹ Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Länsstyrelsen (2014) Samhällsorientering för nyanlända.

Undervisningen ska i första hand ges på det egna språket eller ett språk som individen behärskar väl.¹¹² Huvudskälet till att samhällsorienteringen särskildes från sfi undervisningen var att individen ska ha möjlighet att få kunskap om samhället på det egna språket och inte vara beroende av språkkunskaper i svenska. Fokus i samhällsorienteringen ska vara på det praktiska runt att leva i Sverige men också ge inblick i grundläggande värderingar. Enligt den ska målet med samhällsorienteringen vara *”att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat, och praktiskt vardagsliv”*. Samhällsorienteringen har inte som skolan någon läroplan, men enligt förordningen ska samhällsorienteringen innehålla följande ämnen:

1. Att komma till Sverige.
2. Att bo i Sverige.
3. Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
4. Individens rättigheter och skyldigheter.
5. Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
6. Att påverka i Sverige.
7. Att vårda sin hälsa i Sverige.
8. Att åldras i Sverige.

Dessa preciseras ytterligare i förordningsmotivet om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare för att säkerställa likvärdighet för deltagare i samhällsorientering över landet. Det finns också utrymme för att anpassa kursens utformning till deltagarna.

Kommunerna är ansvariga för uppdraget men har rätt att upphandla utförandet med privata aktörer. Deltagarna ska kunna ta del av samhällsorienteringen parallellt med arbete, studier eller liknande aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. Länsstyrelserna har ett övergripande ansvar för samhällsorienteringen. De ska främja och stödja samarbete mellan kommunerna samt följa upp verksamheten. Länsstyrelserna ska varje år lämna en gemensam redovisning om samhällsorienteringen till regeringen. I redovisningen från 2014 sammanfattas att det skett en positiv utveckling de tre åren sedan samhällsorienteringen inrättades som en egen utbildningsinsats.¹¹³ Länsstyrelserna föreslår en nationell utvärdering av de metoder, arbetsätt och material som används inom samhällsorientering. Detta för att på nationell nivå stärka samverkan kring kommunikatörer, kompetensutveckling, material, metoder och erfarenhetsutbyte. Länsstyrelserna föreslår också att kommunerna ska ha möjlighet att få ekonomiska resurser att ytterligare satsa på att informera de nya som inte omfattas av etableringsplan. Detta genom att länsstyrelserna skulle få möjlighet att bevilja kommunerna § 37-medel¹¹⁴ även till insatser riktade till den utökade målgruppen.

Det finns även förbättringspotential i samverkan mellan myndigheterna. Att Arbetsförmedlingen och kommunerna har så olika uppgifter om deltagandet i samhällsorientering tyder på att det finns brister i samordning och rapportering. Myndigheternas splittrade uppgifter om verksamhetens omfattning och räckvidd innebär också att det är oklart hur många som faktiskt deltar i samhällsorienteringen och i vilken utsträckning kommunerna når ut till målgruppen. Länsstyrelsen påpekar i rapporteringen att det eventuellt skulle behövas en parallellstudie för att utreda hur rapportering och räkning av antalet deltagare sker.

3.4.2 Övriga informationsinsatser

Länsstyrelserna ansvarar för en webbportal som specifikt riktar sig till nyanlända men som även riktar sig till andra utrikesfödda migranter i Sverige, <http://www.informationsverige.se/>. Portalen ger övergripande samhällsorientering. Där presenteras vägledande information om hur svenska samhället fungerar och vilka myndigheter som individer kan komma i kontakt med under sin första tid i landet. Besökare ska kunna få överblick över processen från uppehållstillstånd till att

¹¹² Förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

¹¹³ Länsstyrelsen (2014) *Samhällsorientering för nyanlända*.

¹¹⁴ Ersättning som avser medel för insatser enligt § 37 förordningen (2010:1122) om statlig ersättning till kommuner för att skapa beredskap, mottagningskapacitet och utveckla samverkan mellan kommuner i samband med flyktningmottagandet som delas ut av länsstyrelserna.

bli delaktig i samhället genom arbete eller studier. Mycket av det undervisningsmaterial som används inom samhällsorienteringen återges på hemsidan. Webbsidan finns i nio olika språkversioner.

De individer som inte innefattas av etableringsreformen har möjlighet att få information om arbetsmarknadsvillkor i Sverige genom att aktivt ta kontakt med Arbetsförmedlingen. Personer med medlemskap i EU/EES som tar kontakt med ett av Arbetsförmedlingens kontor kan få kontakt med särskilda Eures-handläggare, ett nätverk för handläggare med särskilt ansvar för att möjliggöra rörlighet mellan ländernas arbetsmarknader. Det är organiserat genom samarbete mellan Europeiska kommissionen och de offentliga arbetsförmedlingarna i EES-länderna. Eures uppdrag innefattar att tillhandahålla information och rådgivning om alla medlemsländernas specifika villkor och arbetsmarknader bland annat genom rådgivning på Arbetsförmedlingens kontor. Eures tillhandahåller också kortfattad samhällsinformation på 25 europeiska språk via sin webbportal. Där finns introducerande fakta om svenska levnadsvillkor och regelverk.

Vad det avser den generella information som samtliga myndigheter är skyldiga att ge ser myndigheternas relation till utrikes födda migranter lite olika ut. För till exempel Migrationsverket utgör alla utrikesfödda migranter den primära målgruppen för verksamheten. Migrationsverket har ett informationsansvar gentemot alla individer som är aktuella hos myndigheten, det gäller alltså samtliga tillståndsgrunder. Utöver det har verket ansvar för att lämna information till asylsökande under asylprocessen likväl som de individer som omfattas av etableringslagen efter att de beviljats uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen har det utpekade samordningsansvaret för etableringslagens målgrupp och hos Försäkringskassan är nyanlända bara en av alla kunder. Arbetsförmedlingen har inget särskilt uppdrag att söka upp nyanlända. De som omfattas av etableringslagen får information från Migrationsverket om vart de ska vända sig när de fått uppehållstillstånd. För personer som omfattas av etableringsuppdraget finns också starka incitament att komma i kontakt med Arbetsförmedlingen då etableringsersättningen är generösare än till exempel försörjningsstödet från kommunen. På myndigheten menar man dock att många kommer i kontakt med myndigheten på naturliga sätt ändå då Arbetsförmedlingen fortfarande har kontor över hela landet till skillnad från till exempel Försäkringskassan.

Migrationsverket har sedan länge ett arbete med information, både gentemot den enskilde individen och gentemot andra aktörer i samhället. Ett av de områden som Migrationsverket ser över just nu rör information till individen och vilken samordning som finns för att säkra att alla aktörer lämnar likvärdig information till individen. En problematik som påtalas vad gäller detta är att olika aktörer lämnar information som varierar både i relevans och i kvalitet till individer som kommer i kontakt med dem. Migrationsverket ingår i den samverkansdelegation i vilken flera myndigheter, däribland Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelserna och SKL också ingår. Ett av de identifierade problemen vad gäller samordningen mellan Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommunerna är att den inte fungerar ändamålsenligt med individens resa genom systemet.

3.4.3 Sammanfattande kommentarer

De som omfattas av etableringslagen får genom att samhällsorienteringen ingår i etableringsplanen tillfälle att ta del av viktig samhällsinformation. För övriga grupper är det som inom många andra områden upp till individen själv att söka upp information. Trots att gruppen som har rätt till samhällsorientering utökats är det få av dessa som deltagit i utbildningen. I dagsläget är det svårt att svara på varför, om det beror på att de inte har vetskap om rätten till utbildningen eller om de inte uppfattar sig ha behov av samhällsorientering. Det kan finnas praktiska skäl till att de offentliga aktörerna har svårt att nå ut till dessa individer eftersom många anhöriginvandrare inte har kontakt med de aktörer som tillhandahåller denna information. En stor del av anhöriginvandrarna beviljas sina uppehållstillstånd innan de rest in i Sverige, varför deras enda kontakt med svenska myndigheter kan vara ambassaden eller konsulatet som beviljat tillståndet. Ur ett arbetsmarknadsperspektiv är det dock angeläget för det offentliga att nå ut med samhällsinformation även till de individer som inte omfattas av etableringslagen. Samhällsorientering är viktigt för individens möjligheter att navigera i det nya samhället och att skapa goda förutsättningar för en snabb etablering.

4. MIGRANTENS KONTAKTER MED ARBETSMARKNADEN

I följande kapitel beskrivs vilka möjligheter en individ har att få stöd från det offentliga med att komma i kontakt med arbetsmarknaden. I kapitlet beskrivs både vilka formella kontakter som finns tillgängliga och vilka kontakter som det offentliga försökt skapa som substitut för att individer som flyttar till Sverige ofta saknar nätverk som kan ta dem in på arbetsmarknaden.

4.1 Formella kontakter

Arbetsförmedlingen är den myndighet som har som övergripande mål att underlätta för arbets-sökande och arbetsgivare att hitta varandra och att prioritera stöd till personer som står långt från arbetsmarknaden. I följande avsnitt beskrivs hur Arbetsförmedlingen stödjer personer som kommer till Sverige för att etablera sig på arbetsmarknaden.

4.1.1 Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen har enligt instruktion ett särskilt ansvar för att utrikesfödda migranter erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.¹¹⁵ Arbetsförmedlingen pekar på att detta övergripande uppdrag inte preciseras genom något uppdrag i regleringsbrevet och att fokus inom myndigheten främst ligger på den grupp av utrikesfödda migranter som omfattas av etableringsuppdraget (nyanlända) och att inga särskilda insatser för närvarande genomförs för övriga migrantgrupper. Arbetsförmedlingen har enligt regleringsbrevet även ett särskilt återrapporteringskrav om att redovisa analyserad och kommenterad statistik över deltagare i etableringsuppdraget. För övriga utrikesfödda migranter ska myndigheten endast redovisa statistik uppdelad på inrikes/utrikes födda där det är relevant.

Alla personer som har rätt att arbeta i Sverige har också möjlighet att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen. Vilka insatser personen sedan har rätt till skiljer sig åt mellan olika tillståndsgrunder. Arbetsförmedlingen ingår i Eures-nätverket vilket är ett samarbete mellan Europeiska kommissionen och de offentliga arbetsförmedlingarna inom EU/EES. Inom nätverket finns så kallade EURES-rådgivare. Rådgivarna ska stötta arbetssökande i Sverige som vill arbeta i andra EU/EES-länder eller i Schweiz och arbetssökande i dessa länder som vill arbeta i Sverige. Rådgivarna har också kontakter med arbetsgivare i Sverige som behöver rekrytera utomlands liksom till arbetsgivare i andra länder som önskar rekrytera från Sverige. Enligt Arbetsförmedlingen får dessa rådgivare ofta också stötta andra handläggare gällande utrikesfödda migranter då de har en vana att arbeta med frågor som rör etablering i ett nytt land. För EU/EES-medborgare under 30 år finns särskilda möjligheter att få stöd för att starta upp i ett annat EU/EES-land genom det så kallade *Ditt första Eures-jobb*. Personen kan dels få stöd för att resa till en arbetsintervju i ett annat EU-land, men även en ersättning för att etablera sig i det nya landet vid en anställning.

Vilka som erbjuds att delta i de arbetsmarknadspolitiska programmen som Arbetsförmedlingen tillhandhåller baseras på en bedömning om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att delta. Sedan Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2005:4) om handläggning av arbetsförmedlingsärenden togs bort finns ingen tydlig intern reglering kring hur detta ska bedömas för utrikes födda arbetssökande. Alla EU/EES-medborgare har i kraft av sitt medborgarskap uppehållsrätt i Sverige i tre månader. Enligt praxis från EU-domstolen har de EU/EES-medborgare som söker arbete i landet rätt att stanna i sex månader på denna grund. Arbetsförmedlingen har möjlighet att anvisa EU/EES-medborgare till arbetsmarknadspolitiska program om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Arbetsförmedlingen tolkar praxis i EU-domstolen så, att medlemsstaterna får begränsa tillgången på grund av bristande koppling till landets arbetsmarknad. Det råder dock ännu en stor osäkerhet inom myndigheten på vilka grunder detta kan ske.

För vissa av Arbetsförmedlingens insatser såsom anställningsstöden Nystartsjobb och Instegsjobb har EU/EES-medborgare enligt förordning inte samma rättigheter att delta.

¹¹⁵ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, 6§.

EU/EES-medborgare, i stort sett delas in, enligt följande kategorier:

- EU/EES-medborgare med självständig uppehållsrätt (arbetstagare, arbetssökande, egna företagare, studenter, tillräckliga medel för sin försörjning m.fl.)
- EU/EES-medborgare med härledd uppehållsrätt (de är anhöriga till en EU/EES-medborgare som är arbetstagare, egen företagare etc.)
- EU/EES-medborgare från Norden
- EU/EES-medborgare som beviljats uppehållstillstånd enligt nationella regler

De tre första kategorierna har inte samma rättigheter att delta i instegs- och nystartsjobb medan den fjärde kategorin har det. Vilka som ingår i kategorin "EU/EES-medborgare som beviljats uppehållstillstånd enligt nationella regler" är mångfacetterad. Det rör sig dels om gruppen "anhöriga till svensk medborgare", men också anhöriga till tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd i Sverige. EU/EES-medborgare som lagligen vistas i Sverige utan uppehållstillstånd (antingen för att de uppfyller villkoren för uppehållsrätt och därmed är undantagna kravet på uppehållstillstånd eller för att de är medborgare i ett annat nordiskt land varvid de är undantagna kravet på uppehållstillstånd enkom genom sitt medborgarskap) har inte samma rättigheter att delta i nystarts- och instegsjobb som tredjelandsmedborgare generellt medan de EU/EES-medborgare som beviljats uppehållstillstånd enligt nationella regler, t.ex. för att de är anhöriga till en svensk medborgare, har samma rättigheter som tredjelandsmedborgare att delta i programmen. Utöver det måste personen ha fyllt 20 år, vara arbetslös och anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen samt för personer under 27 år varit arbetslös under året och har varit utan arbete på heltid i minst 6 av de senaste 9 månaderna och för personer över 27 år varit arbetslös på heltid i minst 12 av de senaste 15 månaderna alternativt inom de senaste 36 månaderna har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Som regelverket är utformat med krav på att individer som bor i Sverige ska ha varit arbetslösa under en längre tid har personer som beviljats uppehållstillstånd inom de senaste 36 månaderna lättare att direkt få tillgång till insatserna.¹¹⁶

Myndigheten uppger att det pågår ett arbete med att ta fram ett handläggarstöd för vad som gäller för de tillståndsgrunder som inte omfattas av etableringsuppdraget, ett arbete som eventuellt måste förankras hos uppdragsgivaren. Frågor som enligt Arbetsförmedlingen behöver klaras ut är på vilka grunder personer ska kunna anvisas till program.

4.1.2 Etableringsuppdraget

Arbetsförmedlingen har det utpekade samordnande ansvaret för vissa nyanländas etablering på arbetsmarknaden, det så kallade etableringsuppdraget. Med vissa nyanlända avses personer som beviljats uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande, anhöriga till flyktingar, samt synnerligen ömmande omständigheter. Uppdraget är att ge nyanlända rätt förutsättningar för att så snabbt som möjligt lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning.¹¹⁷

När det gäller personer som omfattas av etableringslagen ska Arbetsförmedlingen så snart ett uppehållstillstånd beviljats eller personen anlänt till en kommun hålla ett så kallat etableringssamtal med individen. Etableringssamtalet syftar till att upprätta en individuell etableringsplan. Planen ska upprättas för 24 månader och innehålla sfi och samhällsorientering samt insatser som påskyndar individens möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden (exempelvis validering, arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning). Utgångspunkten är att aktiviteterna ska bedrivas på heltid, men Arbetsförmedlingen gör en bedömning av individens prestationsförmåga (möjlighet att delta i insatser), om individen inte har möjlighet att delta på heltid kan planen justeras utifrån det individuella behovet.

¹¹⁶ Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb och förordning (1997:1275) om anställningsstöd.

¹¹⁷ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

För personer som omfattas av etableringsuppdraget har tillgång till i princip samtliga insatser som Arbetsförmedlingen tillhandahåller. Myndigheten ska även tillhandahålla samma insatser över hela landet. Det ska inte spela någon roll vart i landet en person flyttar för möjligheterna att ta del av de insatser individen har rätt till. I praktiken har det dock varit svårt för Arbetsförmedlingen att till exempel i glesbygden tillhandahålla samma aktiviteter som på större orter med ett större antal deltagare. För att Arbetsförmedlingen ska klara av etableringsuppdraget behövs både samarbete med kommunerna och med kompletterande aktörer. I samband med etableringsreformen när ansvaret för vissa nyanländas etablering flyttades från kommunerna till Arbetsförmedlingen lades emellertid en hel del av denna verksamhet ned inom kommunerna. SKL uppger att många kommuner återigen rustat upp verksamheterna då de sett ett fortsatt behov av att erbjuda insatser inom etableringsperioden, men även efter då de som ännu inte hunnit etablera sig i stor utsträckning vänder sig till kommun för fortsatt stöd.

En problematik som har uppstått i samarbetet mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen är enligt SKL att myndigheten inte kan använda sig av kommunernas möjligheter att erbjuda praktik och arbetsträning utan att genomföra en upphandling. Det har begränsat Arbetsförmedlingen och kommunernas möjligheter att samverka runt etableringen av nyanlända. En annan begränsning som SKL pekar på är att eftersom Arbetsförmedlingen ska göra en plan enbart för etableringstiden (24 månader) så tenderar planerna att bli alltför kortsiktiga ur ett etableringsperspektiv då det för de allra flesta fortfarande tar mer än 24 månader att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har till exempel inte i någon större utsträckning anvisat personer till den kommunala vuxenutbildningen. Ett problem enligt Arbetsförmedlingen har varit att kommunerna ofta kräver att personen ska ha avslutat sfi för att antas till utbildningen, vilket försvårar möjligheterna att använda sig av vuxenutbildningen inom planen.

Arbetsförmedlingen uppger att det för närvarande är mycket fokus på att utveckla metoder och arbetssätt för etableringsuppdragets målgrupp. Förhoppningen är att detta arbete i förlängningen även kommer att komma andra utrikesfödda migranter till del.

4.1.3 Sammanfattande kommentar

Arbetsförmedlingens uppdrag är att underlätta för arbetssökande och arbetsgivare att hitta varandra och att prioritera stöd till personer som står långt från arbetsmarknaden. Etableringsuppdraget har satt tydligt fokus på målgruppens behov av stöd att etablera sig på arbetsmarknaden. Myndigheten har dock ett bredare uppdrag än så vad det gäller utrikesfödda migranter. Som myndigheten styrs kan det finnas en risk att stödet främst fokuseras på tillståndsgrund istället för vilka behov individen har. Möjligheterna att få stöd av Arbetsförmedlingen baseras i stor utsträckning på vilken grund en person befinner sig i landet, inte på vilket behov eller hur långt ifrån arbetsmarknaden personen står.

4.2 Sociala och informella nätverk

I forskningen framhålls ofta vikten av informella nätverk för möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden då många arbeten förmedlas genom personliga kontakter. Av naturliga skäl har personer som flyttar till Sverige ofta sämre tillgång till informella kontakter. Nedan redovisas de huvudsakliga insatser som genomförts för att överbrygga bristen på informella kontakter hos personer som nyligen flyttat till Sverige. Några av de offentliga aktörer som har uppdrag som direkt eller indirekt berör individens möjlighet att bygga upp sociala och informella nätverk är Arbetsförmedlingen, och länsstyrelserna.

Länsstyrelsernas uppdrag inom det integrationspolitiska området är att verka för ökad beredskap och kapacitet i landets kommuner att ta emot nyanlända och asylsökande ensamkommande barn. Det sker genom att länsstyrelserna förhandlar fram överenskommelser med kommunerna om mottagande genom olika former av stödjande strukturer som konsultationer, nätverk och konferenser etc. samt genom ekonomisk stödgivning till kommuner. I länsstyrelsernas uppdrag ingår även systemuppföljningar samt att verka för att den idéburna sektorn får en ökad roll i integrationsarbetet, exempelvis genom att fler lokala överenskommelser om integration med den

idéburna sektorn kommer till stånd.¹¹⁸ Länsstyrelserna driver gemensamt genom Länsstyrelsen Västra Götaland samhällsportalen informationssverige.se som vänder sig till såväl nyinflyttade utrikesfödda migranter, kommuner, som idéburen sektor.

Länsstyrelsen har i regleringsbrevet för budgetåret 2014 tilldelats ett särskilt uppdrag att genom den gemensamma portalen informationssverige.se bl.a. utveckla samarbetet med den idéburna sektorn. Länsstyrelsernas arbete med att involvera den idéburna sektorn i högre grad visar sig också i de ersättningar som lämnas till kommuner för att utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter. Kommuner och kommunalförbund kan ansöka om medel från länsstyrelsen för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter som riktas i huvudsak till nyanlända. I bedömningen av dessa ersättningar prioriteras insatser som sker med idéburna sektorn. Ett av syftena med flyktingguiderna och familjekontakter är att nyanlända ska komma i kontakt med människor i det lokala samhället och därigenom kunna skapa sig ett informellt nätverk. Detta kan ske genom deltagande i föreningslivet eller genom upplägget familj till familj. SKL har nyligen med medel från länsstyrelserna inlett ett arbete med ta fram en metodhandbok för kommunerna om att arbeta med den idéburna sektorn.

Etableringslotsar

Individer som omfattas av etableringslagen och som har en etableringsplan har också rätt till en etableringslots¹¹⁹ som förmedlas via Arbetsförmedlingen. Etableringslotsen är ett företag eller en organisation som arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen med att stödja den nyanlände vid genomförande av aktiviteterna i etableringsplanen. Det kan till exempel innebära stöd i att söka jobb, råd i sociala frågor eller vid studie- och yrkesval, och den nyanlände kan själv välja vilken lots hon eller han vill ha. Tjänsten är frivillig men Arbetsförmedlingen är ansvarig för att informera den nyanlände om vilka lotsar som finns att välja mellan samt upphandlar tjänsten. Om den nyanlände inte vill/kan välja bland lotsarna tilldelas vanligtvis den som finns närmast dennes bostad. För de nyanlända som väljer att använda tjänsten finns en rättighet att träffa lotsen tre timmar i månaden. Etableringslotsen kan fungera som en ingång till informella kontakter i det svenska samhället. Grundtanken är att den nyanlände kan få tillgång till etableringslotsens egna nätverk och aktiveras genom exempelvis studiebesök eller gruppaktiviteter.

4.2.1 Sammanfattande kommentarer

Givet att en stor andel av anställningarna på den svenska arbetsmarknaden förmedlas genom personliga kontakter är frågan om det offentliga ansvar för att stötta och vägleda individen att bygga upp sådana kontakter relevant. Många av de insatser som genomförs fokuserar på de som omfattas av etableringslagen och involverar i allt högre utsträckning den idéburna sektorn. Länsstyrelsernas webbportal har ett visst fokus på etableringslagens målgrupp, men vänder sig till alla individer som söker information om det svenska samhället. Det finns en potential i att utveckla sidor som denna och exempelvis den som Svenska institutet driver (gotosweden.se) för att bättre anpassas efter invandringens sammansättning och de krav den ställer på lättillgänglig, användbar och relevant information. Det finns också anledning att utforska om de enskilda myndigheternas informationsuppdrag kan inkludera ett mer aktivt deltagande i webbportaler som dessa, dels för att kvalitetssäkra informationen som lämnas till individer, dels för att bidra till att om möjligt minska antalet kontaktytor mot olika aktörer i det offentliga som individen har under en etableringsprocess. En annan del av området informella kontakter till arbetsgivare är hur det påverkar en individs möjligheter att bygga upp ett nätverk som kan generera anställning påverkas av bostadssituationen för många som nyligen flyttat till Sverige. En individs möjligheter att komma i kontakt med potentiella arbetsgivare ökar om dennes nätverk i hög grad består av personer som är aktiva på arbetsmarknaden, bostadsområde kan här spela en väsentlig roll för detta. Behovet av ett samlat grepp kring bostadspolitiken motiveras ytterligare av denna aspekt av integrationen.

¹¹⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende länsstyrelserna.

¹¹⁹ Rätten till etableringslots regleras i Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, samt lag (2008:962) om valfrihetssystem.

5. SAMMANFATTANDE KOMMENTARER

I följande kapitel sammanfattas de huvudsakliga iakttagelser som Ramböll gjort i samband med kartläggningen.

- **Svårt för individer att navigera i det svenska mottagandet**

För individer som flyttar till Sverige kan det vara svårt att hitta rätt i samhället då det inte finns en naturlig instans att vända sig till för allmän samhällsinformation. Etableringsuppdraget har dock skapat en tydligare kedja för de som omfattas av etableringslagen. Det har för målgruppen inneburit att vägen in på den svenska arbetsmarknaden förtydligats. Bland annat genom den samhällsorientering som ingår får individen information om det svenska samhället och hur det fungerar. Det finns fortfarande information som bör förtydligas och eventuellt komma tidigare i processen. Ett exempel är information om barnomsorg. För att individer ska kunna ta tillvara på informationen måste den ges i samband med eller innan det så kallade etableringssamtalet, i annat fall riskerar föräldrar som har bristande kunskap om barnomsorgen att avstå från att påbörja sin etableringsplan. Det finns inte en lika tydligt utpekad aktör som ansvarar för övriga utrikesfödda migranters etablering utan ansvaret ligger i stor utsträckning på individen själv. Utrikesfödda migranter som inte omfattas av etableringsuppdraget har fått rätt till samhällsorientering. Få utöver de som har en etableringsplan har dock deltagit. Det kan bero på att de inte nåtts av informationen om att de har rätt att delta. Med hänvisning till att många anhöriginvandrare som inte omfattas av etableringslagen har behov av stöd som liknar de som ingår i målgruppen är det särskilt angeläget för det offentliga att tidigt nå ut med samhällsinformation till dessa individer.

- **Vissa skillnader mellan tillståndsgrunder**

Det offentliga stödet ska utgå ifrån individens behov, men i vissa fall beror stödet på vilken tillståndsgrund personen befinner sig i landet. Den stora skiljelinjen i rättigheter till stöd från det offentliga går mellan målgruppen för etableringslagen och övriga utrikesfödda migranter. För de som omfattas av etableringslagen har det offentliga åtagandet tydliggjorts både genom att en aktör, Arbetsförmedlingen, pekats ut som ha det samordnande ansvaret och genom att knyta möjligheterna till både ersättning och insatser till etableringsplanen. För övriga tillståndsgrunder ligger ansvaret i stor utsträckning på individen att själv söka upp det stöd hen behöver. Vad gäller EU/EES-medborgare råder även en viss osäkerhet inom Arbetsförmedlingen om vilka rättigheter gruppen har att delta i olika insatser. Systemet för EU/EES-medborgare kan antas ha utvecklats för en rörlighet av individer med små behov av insatser för att etablera sig på arbetsmarknaden. Den ekonomiska situationen i Europa kan dock komma att förändra vilka behov EU/ESS-medborgare som rör sig över gränserna har. Det kan därför vara angeläget att se över hur stödet till denna grupp bör utformas.

- **Fokus på tillståndsgrund istället för behov**

Etableringsuppdraget har lett till att Arbetsförmedlingens ansvar för etableringslagens målgrupp förtydligats. Regeringen önskade genom reformen skapa tydligare arbetsmarknadsfokus i etableringen av den utpekade målgruppen. Det har skett både genom etableringslagen, men också genom att myndighetens uppdrag och återrapportering fokuserats på samma målgrupp. Det är dock inte bara de personer som omfattas av etableringslagen som har behov av stöd till inträde på arbetsmarknaden. En övergripande utmaning för de offentliga aktörerna vad gäller integrationsarbetet är att de centrala myndigheterna, som Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, har svårt att kombinera fokus på den inre organisatoriska effektiviteten med att tillhandahålla individuellt anpassade insatser för utrikes födda. Mot bakgrund av att inflödet av personer förändras över tid och att behoven kan skilja sig lika mycket inom de olika tillståndsgrunderna som mellan dem bör en viss flexibilitet finnas i systemet. Studier pekar också på vikten av individanpassade insatser för att uppnå arbetsmarknadsinträde på lika villkor. De offentliga aktörerna måste ha en förmåga och en kapacitet att möta den enskilda individens behov för att korta etableringstiden och snabbare inträde på arbetsmarknaden. Den starka styrningen av Arbetsförmedlingen att prioritera och följa upp målgruppen kan riskera att övriga utrikesfödda migranters individuella behov inte beaktas. Ett allt för

starkt fokus på tillståndsgrund istället för de behoven hos varje enskild person kan resultera i ett ineffektivt och stelbent system.

- **Risk för att aktörer inte tar övergripande ansvar för de integrationspolitiska målen**
De integrationspolitiska målen ska främst uppnås genom generella insatser vilket innebär att samtliga aktörer måste säkerställa att deras verksamhet når alla individer oavsett bakgrund. När myndigheter tvingas prioritera allt för mycket i verksamheten riskerar de integrationspolitiska målen att nedprioriteras. Verksamhetsmål och återrapporteringskrav fokuserar också ofta på den interna effektiviteten inom myndigheter, vilket ytterligare bidrar till att myndigheter inte tar det övergripande eller långsiktiga ansvaret för integration. Det faktum att Arbetsförmedlingens särskilda ansvar för etableringsperioden enbart sträcker sig över 24 månader kan leda till att användningen av mer långsiktiga insatser som till exempel den kommunala vuxenutbildningen kommer i skymundan. Det är dock få inom etableringslagens målgrupp som etablerat sig på arbetsmarknaden efter denna tid. Det riskerar i längden att leda till ineffektiva samhällslösningar där individen faller mellan stolar eller fastnar i etableringsprocessen. Etableringsreformen har visserligen stärkt kedjan för den aktuella målgruppen men det finns fortfarande utmaningar och flaskhalsar i systemet.
- **Boendesituationen svår att lösa inom integrationsuppdrag**
Möjligheten för personer som kommit till Sverige och åberopat skyddsbehov att delta i insatser och aktivt söka arbete påverkas i stor utsträckning av den akuta boendesituation som många befinner sig i. Antalet personer på Migrationsverkets anläggningsboenden som väntar på placering i kommun eller som har tillfälliga lösningar för sin boendesituation ökar för varje år. Bristen på boende för dessa personer är starkt kopplat till den generella bostadsbrist som gäller i landet. Som det statliga uppdraget avseende boende för målgruppen är utformat idag, där de statliga myndigheterna inte har några möjligheter att påverka bostadsbyggandet och det inte finns några tvingande regler eller få ekonomiska incitament för kommuner att tillhandahålla bostäder, finns det små möjligheter för dessa aktörer att lösa boendesituationen. För att få till stånd en ökning av antalet boenden måste frågan hanteras inom den generella bostadspolitiken och inte genom enskilda uppdrag till myndigheterna.
- **Behov av ett förtydligande av hälsoperspektivet i etableringen**
Både ESO och AKKA-utredningen pekar på hälsans betydelse för individens etablering på arbetsmarknaden. Personer som kommit till Sverige på grund av ett skyddsbehov har oftare hälsoproblem som kan relateras till migrationen, både på grund av omständigheter för flytten och på grund av de ofta osäkra omständigheterna runt personen i det nya landet. Detta gäller ofta även de skyddsbehövandes anhöriga. Personer kan hamna i en ond spiral där hälsan påverkar möjligheterna att etablera sig samtidigt som svårigheterna att etablera sig ytterligare påverkar hälsan negativt. Mot bakgrund av att den nämnda gruppen i lägre utsträckning tar del av vård och omsorg samt att det samordnade ansvaret för rehabiliteringsinsatser som åligger Försäkringskassan ofta inte kommer denna grupp till del kan det finnas ett behov av att se över det offentliga uppdraget avseende utrikes födda migranternas hälsa.
- **Fortsatt behov av förändring av regelverket för arbetskraftsinvandring**
Idag finns en diskrepans mellan avsikten med arbetskraftsreformen, lagstiftningens utformning och förhållandena på den svenska arbetsmarknaden. Reformen syftade till att tillgodose den svenska arbetsmarknadens behov av arbetskraft och att ge människor en möjlighet att på laglig väg komma till Sverige för att arbeta. Även om de ändringar som reformen medförde innebar att det blev ett större inflöde av arbetstagare och att tillståndstiderna för arbetstillståndet förlängdes från de tidigare riktlinjerna, finns det en diskrepans mellan hur arbetsmarknaden i dag ser ut och utformningen av lagstiftningen. Den ordning som råder idag ger en arbetstagare rätt till arbetstillstånd motsvarande anställningstiden, men dock som längst i två år. Det beviljade arbetstillståndet är under tillståndstiden bundet till en arbetsgivare och ett yrke. Utformningen av regelverket förefaller inte stämma överens med förhållandena på arbetsmarknaden för arbetskraftsinvandrarna, som ofta arbetar inom yrken med tidsbegränsade anställningar och osäkra framtidsutsikter. Förutsättningarna för arbetskraftsinvandrarna att etablera sig permanent på den svenska arbetsmarknaden, som framhölls av regeringen

som en viktig aspekt med reformen, får anses vara begränsade med de förutsättningar som råder på arbetsmarknaden. Det saknas idag studier som mer djupgående tittar på om tillämpningen av lagstiftningen motsvara intentionerna med reformen. Ett annat område som det saknas kunskapsunderlag på är hur arbetskraftsinvandringen skulle kunna användas som en strategisk möjlighet för att säkra regionala kompetensförsörjningsbehov. Här ligger en stor utvecklingspotential i att sammankoppla områden som migration, kompetensförsörjning och tillväxt på ett regionalt strategiskt plan.

- **Betrakta validering och bedömning av formell kompetens som kompetensförsörjningsfrågor snarare än introduktionsåtgärder**

Området med att validera och bedöma kunskaper och kompetenser är både ett välstuderat och ett snårigt område. Många olika aktörer är inblandade, på nationell, regional och lokal nivå. Dessutom berör frågan flera politikområden. För många utrikes födda kan tillgången till validering och bedömning av kunskaper och kompetenser vara avgörande för att komma in på arbetsmarknaden. Frågan om validering studeras just nu i en offentlig utredning om överblickbara system för validering. Det finns därför anledning att invänta resultaten från utredningen. Utifrån kartläggningen kan det dock konstateras att det finns ett behov av att ta ett brett och samlat grepp runt frågorna som rör hur vi bäst tar tillvara på individers befintliga kunskaper och kompetenser. Området måste då behandlas som en generell kompetensförsörjningsfråga snarare än som enskilda insatser inom etableringsuppdraget. Vad det gäller validering av reell kompetens är det först när det ses som en kompetensförsörjningsfråga som det i realiteten kan komma att användas inom flera politikområden. Det skulle också bidra till ett bredare erkännande av valideringen bland arbetsgivare. För att på bästa sätt ta tillvara på individers befintliga kunskaper och kompetenser måste, utöver validering och bedömningar av formell kompetens, stödet till individen i form av till exempel vägledning och karriärrådgivning stärkas.

BILAGA 1

INTERVJUFÖRTECKNING

Myndighet	Antal	Funktion
SKL	6 intervjuer	Utredare, Lärande och arbetsmarknad Utredare, Lärande och arbetsmarknad Utredare, Lärande och arbetsmarknad Utredare, Lärande och arbetsmarknad Utredare, Lärande och arbetsmarknad Utredare, Lärande och arbetsmarknad
Migrationsverket	2 intervjuer	Verksamhetschef för Mottagning/Nationell samordnare för myndighetsamverkan Expert inom verksamhetsområde besök, bostättning och medborgarskap, Staben/expertgruppen
Skatteverket	1 intervju	Rättslig specialist
Myndigheten för yrkeshögskolan	1 intervju	Nationell samordnare för validering
Universitet och Högskolerådet	1 intervju	Avdelningschef för avdelningen för bedömning av utländsk utbildning
Utbildningsdepartementet	1 intervju	Särskild utredare; System för validering (U 2014:G)
Länsstyrelserna	1 intervju	Integrationsdirektör/Nationell samordnare
Försäkringskassan	1 intervju	Försäkringsutvecklare: Etableringsförmåner till nyanlända/Livssituation Ny i Sverige eller arbetssökande Verksamhetsansvarig för försäkringstillhörighet
Arbetsförmedlingen	2 gruppintervjuer	Tf. verksamhetssamordnare, Integration och etablering samt kvalificerad handläggare, Integration och etablering Kvalificerad handläggare, förmedlingstjänster samt kvalificerad handläggare, förmedlingstjänster (enheten arbetslöshetsförsäkring) samt kvalificerad handläggare, Internationella staben (enheten nationell samordning, EURES) samt jurist, juridiska enheten
Totalt	15 intervjuer	

VAD BEROR SKILLNADERNA I SYSSELSÄTTNING PÅ?

I följande bilaga ges en utförligare redovisning av de studier som ligger till grund för urvalet av faktorer.

Sysselsättning för invandrare 2011:5 en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration

Expertgruppen för offentliga studier genomförde under 2011 en kunskapsöversikt över den politik som förs för att förbättra invandras situation på arbetsmarknaden. I rapporten lyfts tre centrala faktorer som är av betydelse för utrikes föddas integrering på arbetsmarknaden:

- Humankapital
- Trösklar in på arbetsmarknaden
- Sociala nätverk

Med humankapital avses utbildning, yrkeserfarenhet samt andra kunskaper. Humankapital kan öka eller minska vid migration beroende på hur det kapital individen har värderas i den nya kontexten. Humankapitalet kan deprecieras av bristande språkkunskaper och bristande kunskap om hur det nya samhället fungerar. Individens beslut att införskaffa nya kunskaper baseras också ofta på uppfattningen om det förväntade mervärdet. Att vidareutbilda sig medför en alternativkostnad, vilket kan leda till att individen inte bedömer det som lönsamt att vidareutbilda sig i Sverige. Personer som flyttar till Sverige kan också utsättas för diskriminering på arbetsmarknaden, vilket innebär att arbetsgivares beslut till exempel baseras på felaktig information eller förutfattade meningar om individens kompetens eller produktivitet. Det i sin tur kan leda till en underskattning av individens humankapital.

Vidare har utrikes födda i genomsnitt en sämre hälsa än inrikes födda. Den sämre hälsan påverkar individens möjlighet att arbeta. Den uppföljning av ohälsa som görs tenderar också underskatta problemen hos utrikes födda då ohälsotalet (som utgår från Försäkringskassans statistik) enbart omfattar inkomstprövade ersättningar vid ohälsa och därmed inte mäter ohälsan bland dem som saknar sjukpenninggrundande inkomst. Andelen utrikes födda som inte kvalificerar sig för sjukpenning eller har sjuk- och aktivitetsersättning är högre än bland inrikes födda.

ESO pekar också i rapporten på en rad trösklar in på arbetsmarknaden. En sådan tröskel är preferensbaserad diskriminering, det vill säga där arbetsgivarens preferenser sällar bort personer med t.ex. annan etnicitet eller bakgrund. En annan tröskel som lyfts är att de som redan etablerat sig på arbetsmarknaden (insiders) kan ha fördelar på arbetsmarknaden. De som redan arbetar skaffar sig erfarenhet som sedan omsätts i högre produktivitet. Utöver det nämns incitament i välfärdssystemen, det vill säga ersättningsnivåerna i förhållande till förväntade löner på arbetsmarknaden. Möjligheterna att etablera sig påverkas också av bristen på bostäder och lång väntan på barnomsorg. För utrikes födda försvåras inträdet på bostadsmarknaden också av bristande kapital, referenser och kötid. Väntetiden för barnomsorg påverkas också av att många som flyttar till Sverige med barn som är i förskoleåldern har möjlighet att ställa sitt barn i kö först när de flyttat hit och blivit folkbokförda i en kommun.

Den tredje faktorn som lyfts i ESO-rapporten är tillgången till informella och formella sociala nätverk som kan generera arbete. En stor andel av arbeten i Sverige förmedlas genom personliga kontakter. Nätverk där personer har en anställning kan ge en positiv effekt då personer till exempel får kännedom om lediga arbeten som inte utlyses. Utrikesfödda saknar oftare dessa nätverk, vilket försvårar inträdet på arbetsmarknaden.

SOU 2011:11, Huvudbetänkande LU2011, bilaga 4, Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden

Förklaringsfaktorer till sysselsättningsgapet som framhålls i Långtidsutredningen är främst bristande språkkunskaper, bristande tillgång till informella nätverk, höga krav för anställningsbarhet och etnisk diskriminering.

När det gäller utbildning framhålls att det visserligen finns en skillnad i utbildningsnivå mellan utrikes- och inrikes födda, men att det inte kan förklara merparten av sysselsättningsgapet. Den största skillnaden är att andelen som endast har förgymnasial utbildning är större hos utrikes födda. Den forskning som framhålls visar att det finns ett tydligt samband mellan utbildning och sysselsättning i gruppen utrikes födda, vilket innebär att det lönar sig att utbilda sig och effekter-

na är som allra störst i de grupper som har ingen eller mycket kort utbildning. Kunskapen om skillnader i arbetslivserfarenhet mellan utrikes och inrikes födda är relativt liten då det inte finns någon omfattande statistik om detta. De studier som har gjorts visar att cirka 60 procent av deltagare i introduktionsprogram har tidigare arbetslivserfarenhet sedan tidigare. Skillnaderna mellan könen är mycket stor, där speciellt lågutbildade kvinnor ofta har ingen eller kort arbetslivserfarenhet.

De utrikes födda som är sysselsatta i Sverige idag har i högre utsträckning lågkvalificerade yrken än inrikes födda. En viktig fråga blir då i vilken utsträckning det finns en yrkesrörlighet (dvs. karriärmöjligheter). Studier på området visar att de som initialt hamnar på en låg position har låg sannolikhet att förbättra sin position över tid. Utrikes födda är också överrepresenterade bland de som har tillfälliga anställningar. De studier som gjorts på längden av arbetslivserfarenhet visar att den endast kan förklara en liten del av skillnaden. Precis som med utbildning visar det sig att ju längre arbetslivserfarenhet desto större sannolikhet till arbete.

I begreppet språkkunskaper lägger Långtidsutredningen både kunskap i det svenska språket och landspecifik kunskap. Internationella studier visar att språkkunskaper har en betydande effekt på utrikes föddas situation på arbetsmarknaden. Vistelsetiden antas påverka landsspecifik kunskap och de studier som utforskar detta tyder på att det spelar en betydande roll.¹²⁰ De studier som lyfts fram i utredningen visar att kunskaper i det svenska språket ökar sannolikheten till sysselsättning avsevärt samtidigt finns det studier som visar att skillnader i betyg i svenska språket knappt påverkar arbetsmarknadsutfallet. Sammantaget konstateras att det ännu inte är helt klarlagt effekten av språkkunskaper, men studier tyder på att det är en viktig faktor för en lyckad arbetsmarknadsetablering.¹²¹

Sökaktiviteten hos den enskilde individen är en viktig faktor för chanserna att få ett arbete. Den kan i sin tur påverkas av individens inställning till förvärvsarbete. Den studie som lyfts fram i Långtidsutredningen tyder på att utrikes födda i större utsträckning än inrikes födda anser det som mycket viktigt att ha ett arbete och att arbetslöshet medför negativa effekter för individen såsom sämre hälsa med mera. Studien drar slutsatsen att motivationen till att söka arbete därmed inte kan ses som en trovärdig förklaring till sysselsättningsgapet. En annan viktig faktor i sökandet efter arbete anses vara kontaktnät. Informella kontaktnät anses i Sverige vara en viktig faktor till arbete och att utrikes födda antas ha sämre informella kontaktnät än inrikes födda. Studier visar att utrikes födda i större utsträckning svarar på annonser och har mer kontakter med arbetsförmedlare.

Långtidsutredningen utforskar även betydelsen av arbetsmarknadens efterfrågan av arbetskraft. Ökade krav på högre och formell utbildning antas påverka utrikes föddas möjligheter till etablering på arbetsmarknaden. Utredningen pekar på att andelen lågkvalificerade jobb minskat i takt med strukturomvandlingar, vilket slagit hårdare mot gruppen utrikes födda då de utgör en större andel av anställda inom t.ex. industrin. Även frågor som minimilöner, kollektivavtal samt lagen om anställningsskydd (LAS) kan påverka utrikes föddas chanser att etablera sig på arbetsmarknaden. Empiriska studier tyder t.ex. på att svaga grupper kan missgynnas av minimilöner. Sammantaget konstateras att ovan nämnda förändringar kan antas påverka utrikes föddas chanser på arbetsmarknaden.

Diskriminering framhålls ofta som en förklaringsfaktor till sysselsättningsgapet mellan utrikes och inrikes födda. Vanligtvis delas diskriminering in i så kallad preferensdiskriminering (negativ inställning till utrikes födda) och statistisk diskriminering (osäkerhet/okunskap om egenskaper hos den utrikes födda). Studier visar t.ex. att utrikes födda mer sällan blir kallade till intervjuer trots samma kvalifikationer. Sammantaget konstateras att diskriminering måste anses förklara en del av det sysselsättningsgap som finns mellan utrikes och inrikes födda.

Med rätt att delta - Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden, SOU 2012:69

AKKA-utredningens uppdrag var att analysera skillnader i sysselsättningen mellan utrikes födda män och kvinnor samt föreslå åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utri-

¹²⁰ Eriksson S (2010), "Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden", i Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88

¹²¹ Ibid.

kes födda kvinnor och övriga anhöriginvandrare. Utredningen konstaterar att sysselsättningsgapet över senare tid ökat mellan utrikes inrikes födda kvinnor och män. Utredningen pekar på ökade strukturella obalanser i efterfrågan och utbud på arbetsmarknaden som en förklaring till sysselsättningsgapet. Efterfrågan på korttidsutbildade har minskat samtidigt som den gruppen på senare tid har ökat. Även AKKA-utredningen pekar på den missgynnande effekten av att rekrytering i stor utsträckning sker via personliga kontakter. Personliga kontaktnät bestående av personer som redan arbetar gynnar individens möjligheter att komma i kontakt med potentiella jobb. Som nyanländ är det inte ovanligt att det personliga nätverket i Sverige är svagt vilket försämrar kopplingen till potentiella arbetsgivare.

Som förklaring till sysselsättningsgapet pekar AKKA även, precis som ESO och Långtidsutredningen på diskriminering som en faktor som påverkar utrikes föddas förutsättningar att komma in på arbetsmarknaden. I utredningen konstateras att diskriminering förekommer, men att det är svårt att skatta dess omfattning. Diskrimineringen kan vara dels preferensbaserad, dels statistisk. Preferensbaserad diskriminering innebär att en arbetsgivare väljer bort arbetssökande med en viss etnicitet, religion eller utseende även då dessa egenskaper saknar samband med den sökandes produktivitet. Bortsorteringen behöver inte vara avsiktlig eller medveten.

AKKA-utredningen lyfter även fram en rad andra faktorer som påverkar individens förutsättningar på arbetsmarknaden:

- *Individen och dess familj har en principiellt positiv syn på att arbeta och delta i insatser*
Inga skillnader i inställningen till arbete har kunnat beläggas mellan utrikes födda och inrikes födda personer. En studie genomförd i Norge som nämns visar dock på att det finns signifikanta skillnader i synen på i vilken utsträckning kvinnan kan arbeta när barnen är små på grund av behovet av omvårdnad.
- *Individen tror att det är möjligt att få ett arbete och upplever insatserna som meningsfulla*
Upplevelsen av möjligheterna att få ett arbete förväntas påverka individens motivation att söka och delta i insatser. Individer som relativt nyligen anlant verkar ha en positivare syn på möjligheterna än dem som bott i landet under en längre tid och ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden. Nyanlända kan därför ha en högre motivation precis när de flyttar till Sverige. En längre tids arbetslöshet gör dock att motivationen sjunker.
- *Individen ser det som ekonomiskt rationellt att arbeta och delta i insatser*
En viktig motiverande faktor är det ekonomiska utbytet av att börja arbeta. Det innebär att nivåerna på både den förmodade lönen och de ersättningar som individen kan erhålla utan att arbeta påverkar individens beslut och motivation att aktivt söka arbete. Om ersättningarna baseras på individens situation eller på familjens spelar också in i beslutet. För kvinnor verkar individuella inkomstgränser ha klart större effekt på kvinnors arbetsutbud.
- *Individen kan kombinera ansvar för hem och familj med yrkeslivet*
Ansvaret för hemmet kan utgöra en hindrande faktor för fram för allt kvinnors deltagande i arbetslivet. Här spelar också synen på offentlig barnomsorg in där en mer traditionell syn på kvinnans roll i samband med ett större kulturellt avstånd till förskolan som institution minskar sannolikheten att föräldrarna sätter barnet i förskolan. För många nyanlända är förskola ett nytt fenomen. Även i de fall där familjen väljer offentlig barnomsorg kan väntan på en plats påverka möjligheten att delta.
- *Individen har en tillräckligt god hälsa för att arbeta och delta i insatser*
Möjligheten och viljan att ställa sig till arbetsmarknaden förfogande påverkas av individens hälsa, både den faktiska men även den upplevda. Ohälsan är större bland utrikes födda, vilket kan bidra till att individen upplever svårigheter att arbeta. Samtidigt finns ett tydligt samband mellan ekonomisk utsatthet och ökade risker för ohälsa. Det kan leda till en negativ spiral där hälsan påverkar motivationen, samtidigt som bristen på sysselsättning påverkar hälsan negativt.
- *Berörda aktörer etablerar en första kontakt med individen*

För nyanlända som saknar egna kontaktnät är kontakterna med de offentliga aktörer, främst Arbetsförmedlingen och kommunerna som stöder individernas inträde på arbetsmarknaden, avgörande för möjligheterna att söka arbete.⁰⁻⁵

- *Berörda aktörer bibehåller kontakten vid avbrott för exempelvis vård av barn*
Vid eventuella uppbrott är det viktigt att de offentliga aktörerna bibehåller kontakten med individerna för att minska risken för att de tappas bort. Kvinnor avbryter i större utsträckning sitt sökande efter arbete och deltagande i insatser på grund av föräldraledighet.

BILAGA 2

REFERENSLISTA

Grund för urval av faktorer

Eriksson S (2010), *"Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden"*, i *Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88

Olli Segendorf Å och Teljosuo T (2011), *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:5.

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)*

Myndigheters återrapportering

Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag 2015-2017*.

Arbetsförmedlingen (2013), *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012 Etablering av vissa nyanlända – samverkan och samordning*.

Länsstyrelsen (2014), *Samhällsorientering för nyanlända*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2010), *Redovisning av uppdrag och insatser i fråga om validering*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2012), *Slutrapport – Validering av nyanländas yrkeskompetens (VINN-projektet)*

Regeringens publikationer

Dir. 2013:59, *Genomförande av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet (2013-05-30)* Utbildningsdepartementet, Kommittédirektiv

Ds 2014:5, *Särskilt ömmande omständigheter* Justitiedepartementet

Lagrådremiss (2014-03-13) *Cirkulär migration och utveckling* Justitiedepartementet

Proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*

Proposition 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*. Arbetsmarknadsdepartementet

Proposition. 2013/14:213 *Cirkulär migration och utveckling* Justitiedepartementet

Uppdrag till Arbetsförmedlingen att utveckla metoderna för och omfattningen av validering av nyanlända invandrades kompetens) Regeringsuppdrag A2013/4879/IU (2013-12-19)

*Uppdrag till Migrationsverket att genomföra en systemanalys från ansökan om asyl till bosättning eller återvändande, Regeringsuppdrag Ju2013/8626/SIM (2013-12-19)*¹⁻⁷

Uppdrag att föreslå överblickbara system för validering. Regeringsbeslut U2014/3014/SAM (2014-04-08) Utbildningsdepartementet

Statens offentliga utredningar

SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*

SOU 2011:11, Huvudbetänkande LU2011, bilaga 4, Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden

SOU 2011:28, *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick*

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

SOU 2013:41, *Förskolegaranti – Betänkande från utredningen om förskoleplats i tid*

Övrigt referensmaterial

Bergh A (2014), *Utlandsföddas svårigheter på den svenska arbetsmarknaden – partiernas lösningar är otillräckliga*, Ekonomisk debatt, 2014:4

CSN (2011), *Annuitetslån för studier – tio år efter studiestödsreformen*

Eriksson R, Nordström Skans O, Sjögren A och Åslund O (2007), *Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985-2003*, IFAU Rapport 2007:18.

Försäkringskassan (2014-03-17) Faktablad: Etableringsersättning

Försäkringskassan (2014-08-04) Faktablad: Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Högskoleverket (2009), *Reell kompetens vid bedömning av behörighet och tillgodoräknanden* Rapport 2009:21

Migrationsverket (2011), *Dagersättning Migrationsverket 600 700 Faktablad om boende och ekonomi*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2013), *Hur vidareutveckla den nationella strukturen för validering?*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2014-09-15), *Myndigheternas uppdrag* Hämtat 2014-09-15 från <https://www.valideringsinfo.se/sv/Myndigheternas-uppdrag2/>

Nationella nätverket för projektledare/samordnare inom Vård- och omsorgscollege (2013), *Validering inom Vård- och omsorgscollege. Princip- och processmaterial.*

Ramböll (2011), *Utrikes föddas hälsa – en kunskapsöversikt*

Ramböll (2014a), *Deltagande i förskoleverksamhet i utsatta områden*

Ramböll (2014b), *Hinder och möjligeter för regionala aktörer inom valideringsområdet*

Regionförbundet södra Småland (2014), *Slutrapport, Förstudie Regional samordning av validering*

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

SCB, Statistikdatabasen *Invandringar (medborgare utom Norden) efter grund för bosättning, medborgarskap och kön. År 2004 - 2013*, Hämtad: 2014-09-20 från http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101J/ImmiBosatMedb/

SCB (2012), *Grundförbosättning_Information* Hämtad 2014-10-01 från http://www.scb.se/Statistik/BE/BE0101/2012M03/Grundförbosättning_Information.pdf

Socialstyrelsen (2014a), *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/ESS-området – en vägledning*

Socialstyrelsen (2014b), *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2013*

Socialstyrelsen (2014c), *Riksnormen*, <http://www.socialstyrelsen.se/ekonomisktbistand/riksnormen>

Stadskontoret (2013), *Kartläggning och bedömning av valideringsinsatser för utrikes födda*

Svenskt Näringsliv (2014a), *En del av etableringsprocessen för invandrade akademiker*

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

Valideringsdelegationen (2008), *Valideringsdelegationens slutrapport – Mot en nationell struktur*

Validering Väst (UD.). *Validering Väst - stödstruktur för validering*. Hämtat 2014-09-15 från Validering Väst: <http://www.valideringvast.se/om-oss/>

Lagar och förordningar

Folkbokföringslag (1991:481)

Förordning (1967:502) om utdrag ur folkbokföringsdatabasen i och för utredning angående brott, m.m.

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd

Förordning (1997:1275) om anställningsstöd

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb

Förordning (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning

Förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare

Förordning (2010:408) om mottagande för bosättning för vissa nyanlända invandrare

Förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

Förordning (EG) 987/2009.

Förvaltningslag (1986:223)

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Lag (2008:962) om valfrihetssystem

Skollag (2010:800)

Socialförsäkringsbalk (2010:110)

Socialtjänstlag (2001:453)

Utlänningslag (2005:716)

Förordningar med instruktioner för myndigheter

Förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Förordning (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen

Förordning (2011:555) med instruktion för Statens skolverk

Förordning (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan

Förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet

Regleringsbrev

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen Regeringsbeslut (2013-12-19)

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Försäkringskassan Regeringsbeslut (2013-12-19)

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende länsstyrelserna, Regeringsbeslut (2013-12-19)

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Migrationsverket Regeringsbeslut (2013-12-19)

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Myndigheten för yrkeshögskolan Regeringsbeslut (2013-12-12)

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Skatteverket Regeringsbeslut (2013-12-12)

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolverk Regeringsbeslut (2013-12-19)

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Universitets- och Högskolerådet Regeringsbeslut (2013-12-19)