



EKONOMISK INTEGRATION

EN ANALYS AV INSATSER I DANMARK
NORGE OCH TYSKLAND

MATS ENGSTRÖM

EKONOMISK INTEGRATION

– EN ANALYS AV INSATSER I DANMARK
NORGE OCH TYSKLAND

Mats Engström



ENTREPRENÖRSKAPSFORUM

Entreprenörskapsforum är en oberoende stiftelse och den ledande nätverksorganisationen för att initiera och kommunicera policyrelevant forskning om entreprenörskap, innovationer och småföretag. Stiftelsens verksamhet finansieras med såväl offentliga medel som av privata forskningsstiftelser, näringslivs- och andra intresseorganisationer, företag och enskilda filantroper. Författarna svarar själva för problemformulering, val av analysmodell och slutsatser i rapporterna.

För mer information se www.entreprenorskapsforum.se

© Entreprenörskapsforum, 2020

ISBN: 978-91-89301-11-5

Författare: Mats Engström

Grafisk produktion: Entreprenörskapsforum

Tryck: Örebro universitet

Förord

Integrationspolitik definieras på olika sätt i olika länder och insatserna att förbättra den ekonomiska integrationen skiljer sig åt. I denna rapport presenteras erfarenheter från Danmark, Norge och Tyskland. Trots att Sverige har en delvis unik situation, bland annat genom ett särskilt högt flyktningmottagande per invånare under de senaste åren, finns det utrymme för policylärande.

I rapporten presenteras en omvärldsanalys, inte en systematisk jämförelse mellan Sverige och berörda länder, men författaren identifierar likväl områden där det finns skäl att hämta inspiration. Bland annat uppmärksammas behovet av tidig aktivitet, bättre kompetenskartläggningar, utbyggda yrkesutbildningar, civilsamhällesinsatser liksom motverkande av skuggsamhällen.

Detta är den fjärde rapporten som ges ut inom ramen för *Integration Sverige*, ett projekt som initierats för att skapa ett samlat underlag för att dels bättre förstå problematiken kopplad till ekonomiskt utanförskap, dels kunna leverera forskningsgrundade policyförslag på området. Projektets syfte är att studera hur utanförskapet i Sverige kan brytas och leda till bättre ekonomisk integration.

Jag vill rikta ett tack till styrgruppen för Integration Sverige där bland andra Rune Andersson, grundare Mellby Gård, Lars Backsell, grundare Recipharm och ordförande för Entreprenörskapsforum, Lovisa Hamrin, ägare Herenco och Dan Olofsson, entreprenör, ingår.

Författare till rapporten är Mats Engström, författare och analytiker. Han svarar helt och hållet för de analyser och rekommendationer som lämnas i rapporten.

Stockholm i september 2020

Johan Eklund
vd Entreprenörskapsforum samt professor BTH och JIBS

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Slutsatser och rekommendationer	7
1. Inledning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Utgångspunkter	13
1.3 Existerande omvärldsanalyser av de aktuella länderna	14
1.4 Vad kan denna studie tillföra?	15
2. Några intressanta områden för Sverige	17
2.1 Integration som gemensamt samhällsprojekt	17
2.2 Flyktningmottagande och bosättning där det finns jobb	17
2.3 Den första tiden	18
2.4 Kompetenskartläggning/validering	20
2.5 Utbildning efter asylbeslut	21
2.6 Vägen till jobb	23
2.7 God hälsa underlättar integration	30
2.8 Entreprenörskap en möjlighet	31
2.9 Nätverkskapital, civilsamhälle och insatser mot segregation	32
2.10 Jämställdhet är en viktig faktor	37
2.11 Åtgärder mot ”skuggsamhället”	39
3. Slutsatser	41
Referenser	45

Sammanfattning

Sverige kan lära av grannländer om hur integrationen kan bli bättre. Det visar denna studie av Tyskland, Norge och Danmark. Asylsökanden med goda chanser att få stanna kan snabbare börja lära sig det nya landets språk. Arbetsplatsnära utbildningar kombinerat med språkträning för yrket ger goda resultat och kan växlas upp. Ekonomiska incitament har betydelse. Civilsamhället kan spela en större roll för integrationen. Detta är slutsatser även från andra studier av de berörda länderna.¹

Denna omvärldsanalys lyfter även fram andra lärdomar. Sambandet mellan hälsa och framgångsrik integration diskuteras allt mer i exempelvis Tyskland och förebyggande insatser på detta område kan vara viktiga inslag för självförsörjning. Kompetenskartläggningar² och andra insatser behöver tydligare ta hänsyn till kvinnors situation och särskilda åtgärder för denna grupp kan förstärkas, som förlängd etableringstid och uppsökande verksamhet i vissa fall. Studier under senare år visar att omfattande bostadssegregation med ”utsatta områden” motverkar självförsörjning.

Slutligen finns en mer systematisk syn på integration, även efter den första tiden i det nya landet, bland annat i Tyskland som kan ge inspiration till Sverige där det exempelvis inte finns någon särskild integrationsminister.

Slutsatser och rekommendationer

Utifrån denna omvärldsanalys går det att identifiera några punkter där det kan finnas skäl att hämta mer inspiration för Sverige från de länder som studerats.

Den första tiden

- Det är väldokumenterat att tidig aktivitet (jobb och/eller utbildning) har positiva effekter för nyanlända. Därför är det värt att överväga ytterligare utbildningsinsatser under asylprocessen, gärna arbetsplatsnära, och

1. Se exempelvis Calmfors m.fl., 2019 och Joyce, 2017 samt 2018.

2. Kompetenskartläggning och validering används ibland synonymt i Sverige, ibland inte. I denna rapport betyder begreppen samma sak. Se vidare avsnitt 2.4.

andra möjligheter till meningsfull sysselsättning. Att minska väntetider i asylprövningen och administrativa hinder är andra viktiga åtgärder.

- Tiden för etableringsprogram kan förlängas för grupper med särskilda behov, till exempel nyanlända med mycket låg utbildningsnivå eller hälsoproblem.
- Prestationsinriktade incitament som bonusar kan ha viss positiv effekt. Det kan exempelvis vara värt att åter pröva en svensk SFI-bonus.
- Bättre kompetenskartläggningar kan underlätta den ekonomiska integrationen. Det gäller inte minst utrikes födda kvinnor, där det finns dokumenterade brister.

Utbildning som ger jobb

- Yrkesutbildningar har visat sig effektiva bland annat i Tyskland, inte minst när de kombineras med kurser i yrkesspråk. Liknande svenska insatser finns men kan byggas ut.

Vägen in på arbetsmarknaden

- Etableringsjobben i Danmark (IGU) har gett positiva resultat för deltagarna medan det liknande systemet i Sverige ännu inte kommit igång. Liksom andra arbetsmarknadsprogram som studerats här är dock antalet personer i de danska etableringsjobben relativt begränsat.
- Andra länder gör specifika insatser för utrikes födda som står utanför arbetsmarknaden även efter etableringstiden. En utvärdering visar till exempel goda resultat av Jobbsjansen i Norge. Det kan finns skäl att komplettera den svenska generella arbetsmarknadspolitiken med mer av uppsökande och specifika insatser för personer med utländsk bakgrund som har särskilda behov av stöd. Utvärderingen av Jobbsjansen liksom svensk forskning visar även att hög personaltäthet i arbetsmarknadsinsatser har positiva effekter.
- Ekonomiska drivkrafter har betydelse men kan också ge oönskade sidoeffekter. Låglönejobb som minijobben³ i Tyskland kan ge vissa möjligheter för migranter, men kan enligt utvärderingar inte ersätta ett helhetsperspektiv där till exempel språkutbildningar och särskilda insatser för kvinnor är viktiga. Minijobben och liknande metoder med lagstiftning har lett till motsättningar i ett bredare samhällsperspektiv. Tillkomsten av särskilda

3. Tysklands så kallade Hartzreformer i början av 2000-talet innebar bland annat sänkta ersättningsnivåer vid arbetslöshet och tillkomsten av skattefria "minijobb" där ersättningen får vara högst 450 euro per månad. Samtidigt gäller dock regler om minimilöner så minijobben är inte på heltid hela året.

avtal med nya typer av mindre kvalificerade jobb som ett verktyg för integration, vilket föreslagits i Sverige, tycks inte ha prövats i de studerade länderna.⁴ Någon större utbyggnad av offentligt finansierade välfärdstjänster för att underlätta integration verkar inte heller ha förekommit.

- Utrikes födda kvinnor har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än män. Det går att göra fler insatser för denna grupp, exempelvis förstärkt stöd till nätverk som i Tyskland och Danmark, barnomsorg generellt och i samband med utbildning (till exempel i större omfattning via öppna förskolan) liksom en breddning av etableringsprogrammet till att omfatta alla anhöriga från länder utanför EU/EES.

Bättre nätverk, hälsa samt motverka "skuggsamhällen"

- Civilsamhället spelar en större roll i Tyskland än i Sverige, både för social trygghet och för möjligheterna att få jobb. Även om Sverige har en annan situation när det gäller leverans av välfärdstjänster borde det gå att lära mer från de tyska initiativen. Det tyska näringslivets satsningar bland annat på praktikplatser och ansvarstagandet från arbetsmarknadens parter kan också ge inspiration.
- Insatser mot bostadssegregation och åtgärder i utsatta områden kan bidra till högre sysselsättning. Tysklands investeringsprogram kan ge lärdomar för Sverige. Bostadsförsörjningen i stort är en nyckelfråga.
- Forskningsresultat om en hög andel flyktingar med psykisk ohälsa på grund av trauman ger anledning att överväga särskilda hälsoinsatser, bland annat kopplade till utbildnings- och arbetsmarknadsprogram (som utökad elevhälsa inom den kommunala vuxenutbildningen).
- "Skuggsamhället" med tusentals personer som saknar tillstånd att vara i Sverige innebär utsatthet och kan försvåra för andra att få lagliga anställningar i enklare jobb, exempelvis genom att städning och disk sköts illegalt. Här finns program i andra länder både för att motverka utnyttjande av arbetskraft och för att se till att personer med avslag lämnar landet.

4. Det bör noteras att anställningar med låg lön redan är vanligare i Tyskland och Danmark än i Sverige.

TABELL 1. Några åtgärder i de studerade länderna för att öka självförsörjning

Utmaning	Typ av åtgärder	Exempel
<i>Utbud</i>		
Osäkerhet i starten	Snabba insatser	Börja kurser under asylprocessen (Ty, No), ordnat korttidsarbete FIM (Ty)
Bristande språkkunskaper	Språkkurser, bonus	Omfattande yrkesspråkkurser (Ty), "danskbonus" (Dk)
Kunskapsbehov allmänt	Yrkesutbildningar, insatser ungdomar	Yrkesprogram + lärlingsplatser (Ty, No), heldagsskolor (Ty), Jobbsjansen C (No)
Mycket låg utbildning	Längre tidsförlängda åtgärder	Förlängd etableringstid (Ty, No, Dk)
Inga nationella meriter	Kompetenskartläggningar	KompAS , PerF (Ty)
"Välfärdsfällor"	Lägre trösklar till arbete	Hartz IV (Ty), "Bidragstak" (Dk)
Kvinnors situation	Icke-diskriminering Särskilda program	Jobbsjansen (No), PerF, Mia (Ty), Bydelsmödrar (Dk)
Dålig hälsa	Förebyggande, trauma	MiMi, traumaprojekt (Ty)
Anhörig, anlänt sent	Delta i introprogram	Dk, No, Ty (i princip)
<i>Efterfrågan</i>		
Lönekostnad för hög i förhållande till förmåga	Lägre ingångslöner Subventioner	Minijobb (Ty), fler lärlingsjobb (No), IGU (Dk), Jobbsjansen (No)
Diskriminering	Medvetenhet, regler	Lagstiftning (No, Ty, Dk), antidiskrimineringsstrategi (NRW), civilsamhällets roll (Ty)
Allmän efterfrågan låg	"Extrajobb" och liknande	FIM (Ty)
"Svartjobb" undantränger	Insatser mot utnyttjande, effektivare avvisningar	"Rättvis integration" (Ty), särskilt boende inför avvisning (Ty, Dk)
<i>Matchning</i>		
Bristande nätverk	Stöd till nätverk	Stark roll för civilsamhället (Ty)
Andra informationsasymmetrier	Stöd till mentorer Högre personaltätthet AF	"Vänner visar vägen" (Dk), lotsar (Ty), Jobbsjansen (No)
Segregation/"enklaer"	Investeringar, bostadspolitik, ombyggnad	Investitionspakt soziale Integration (Ty), "ghettopakken" (Dk), regeringskommission (No)

Inledning

1.1 Bakgrund

Entreprenörskapsforum bedriver projektet *Integration Sverige* för att utifrån forskning och erfarenheter i andra länder uppnå bättre ekonomisk integration av utrikes födda. Idén är att skapa ett samlat underlag för att dels bättre förstå problematiken kopplad till utanförskap, dels kunna leverera forskningsgrundade policyförslag om hur utanförskapet i Sverige kan brytas. I samband med detta kartläggs insatser i andra länder, framför allt i Europa. Det gäller särskilt åtgärder för personer med kort tid i det nya landet samt med ursprung utanför Europa och låg utbildningsnivå.

Denna omvärldsanalys har genomförts februari-april 2020 för att komplettera existerande kunskap. Danmark och Norge har valts ut därför att det är två nordiska grannländer med både likheter och intressanta skillnader jämfört med den svenska situationen. Tyskland har i likhet med Sverige haft ett jämförelsevis högt flyktingmottagande per invånare sedan år 2015 och landet har dessutom ett omfattande integrationsarbete som kan ge viktiga lärdomar. Eftersom Tyskland är en federal stat är delstaternas insatser också av stor vikt. I denna studie har därför även Nordrhein-Westfalen ägnats särskild uppmärksamhet.

Litteraturen visar att stöd till framgångsrik integration snarare handlar om en bred palett av åtgärder än om en enskild reform med avgörande effekt (se till exempel Calmfors och Sánchez Gassen, 2019). Det är ändå värt att studera insatser som lett till goda resultat eller som kommer från nytänkande kring svåra utmaningar för att få underlag till en mer ändamålsenlig policymix med siktet att minska det ekonomiska utanförskapet.

Studien har utförts genom desk-top research av tillgängligt material samt semi-strukturerade intervjuer. En förteckning över intervjupersoner finns bland referenserna.

Begreppet integration kan betyda många saker. I denna rapport ligger fokus på ekonomisk integration i meningen självförsörjning för svenskar med flyktingbakgrund.

Inträde på arbetsmarknaden är en central fråga, liksom effektiv utbildning och andra insatser som underlättar självförsörjning.

Samhället behöver vara öppet för mångfald. Grundläggande gemensamma värderingar är en central sammanhållande komponent. Den tyska regeringen uttrycker det så här:

”Integration means feeling part of a community and developing a common understanding of how to live together in society. Integration can work only as a two-way process. It requires acceptance by the majority population and the willingness of immigrants to learn and respect the rules of the host country and to take responsibility for their own integration”⁵

Begreppet integration används för närvarande bredare i Tyskland än av den svenska regeringen, där deltagandet på arbetsmarknaden är huvudfrågan (jämför de olika regeringarnas landrapporter till OECD, se källförteckningen).

Svensk politik inom området är under förändring. Migrationspolitiken har lagts om och diskussionen fortsätter bland annat utifrån den parlamentariska migrationskommitténs förslag. Det så kallade 73-punktsprogrammet innehåller reformer som har likheter med initiativ i de länder som studeras i denna rapport. Det finns dock fler framgångsrika åtgärder i de aktuella länderna som ännu inte har någon direkt motsvarighet i Sverige, liksom erfarenheter som kan vara till nytta i den konkreta utformningen av de reformer som det nuvarande regeringsunderlaget är överens om.

Denna rapport är i huvudsak framtagen före de drastiska effekterna av pandemin covid-19. Företrädare för Nordrhein-Westfalen konstaterar att ekonomiska nedgångar ofta slår hårt mot grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden, som migranter. Det är troligt att den nuvarande krisen på kort och medellång sikt kommer att påverka möjligheterna till självförsörjning för utomeuropeiskt födda.⁶ Politiska slutsatser kring detta i de studerade länderna har inte identifierats inom tidsramen för arbetet med denna rapport.⁷

5. <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/community-and-integration/integration/integration.html>

6. Tyska IAB angav några sådana konsekvenser i en snabbanalys i juni 2020: <https://www.iab-forum.de/die-folgen-der-virusbekaempfung-erschweren-das-ankommen-von-gefuechteten/>

7. Det kan dock kort noteras att Norge förstärkt insatser för integration i ljuset av pandemin, se <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/ny-tiltaksapakke-skal-avhjelpe-negative-konsekvenser-av-koronakrisen/>

Första kapitlet beskriver utgångspunkter och några av de tidigare studier som gjorts. Andra kapitlet går igenom identifierade insatser på olika områden. Slutsatser och rekommendationer finns i det tredje kapitlet.

1.2 Utgångspunkter

De länder som ingår i denna rapport har olika förutsättningar. Flyktingmottagandet per invånare skiljer sig åt liksom ursprungsländerna. Tyskland har en särskild situation genom många års mottagande av personer med tyska rötter från andra delar av Europa. Situationen förändrades när många av de flyktingar som sökte sig till EU kring år 2015 hamnade i Tyskland. Norge har tidigare haft en betydande flyktinginvandring som nu minskat, samtidigt som landet under senare år haft en stor efterfrågan på arbetskraft som lockat invandrare främst från andra länder i Europa. Danmark har också historiskt haft en tämligen omfattande flyktinginvandring men har under senare år skärpt sin politik, vilket lett till jämförelsevis få asylansökningar. Sverige har haft ett stort flyktingmottagande per invånare inklusive en unikt stor grupp ensamkommande flyktingbarn. Ländernas ekonomiska situation skiljer sig också åt. Det finns inte utrymme för en heltäckande kvantitativ jämförelse här, men tabellen nedan ger en illustration till vissa av skillnaderna.

TABELL 2. Befolkning med annat födelseland, samt exempel, 2019

	Totalt	Irak	Syrien	Somalia+Eritrea
Danmark	0,62 milj	21 800	35 600	17 000
Norge	0,79 milj	23 300	32 000	51 600
Sverige	2,02 milj	146 000	191 500	115 900
Tyskland (2018)	13,17 milj	233 000	711 000	Ungefär 100 000

Källor: Statistics Denmark, Statistics Norway, SCB, Statistisches Bundesamt.

Även om förutsättningarna alltså är olika kan erfarenheter från Norge, Danmark och Tyskland vara till nytta i utformningen av det svenska integrationsarbetet då samhällsmodellerna är relativt lika i internationell jämförelse. Tyskland påminner om Sverige vad gäller flyktingmottagande men har federal struktur. Därför är både den nationella nivån och delstaterna viktiga att analysera. Nordrhein-Westfalen med sina 18 miljoner invånare kan delvis jämföras med Sverige vad gäller flyktingmottagande under de senaste åren. Var fjärde invånare har minst en förälder född i utlandet eller är själv född där.⁸ Samtliga studerade länder är EU-medlemmar eller knutna till det gemensamma regelverket genom EES.

8. <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/43-millionen-menschen-mit-migrationshintergrund-nrw-fortschritte-bei-bildung-und>

Det är viktigt att se heterogeniteten bland de som fått asyl och deras anhöriga. Här finns skillnader mellan grupper från olika ursprungsländer vad gäller exempelvis genomsnittlig utbildningsnivå samt faktiska färdighets- och kunskapsnivåer, men även mellan individer. Förutsättningarna ser också olika ut för kvinnor respektive män.

Denna rapport belyser särskilt insatser på grund av flyktingvågen år 2015, som hanterades på delvis olika sätt i de aktuella länderna. Sverige och Tyskland tog emot jämförelsevis många personer per invånare medan Norge och särskilt Danmark hade ett lägre mottagande och en delvis mer restriktiv politik. Länderna skiljer sig också åt inom migrationspolitiken, bland annat vad gäller möjligheterna för anhöriginvandring.

De institutionella lösningarna ser olika ut. Tyskland har en nationell samordnare för integration och årliga ambitiösa integrationsrapporter (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2019). I Norge liksom i Danmark finns statsråd och myndigheter med utpekad integrationspolitiskt ansvar som är bredare än enbart arbetsmarknadsdeltagande.

1.3 Existerande omvärldsanalyser av de aktuella länderna

Nordiska ministerrådet har ett omfattande arbete kring integration med jämförelser mellan länderna, som ska underlätta ömsesidigt lärande. Rapporten *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets* med Lars Calmfors och Nora Sánchez Gassen som redaktörer sammanfattar resultatet av ett sådant projekt. Utbildning, arbetsmarknadsåtgärder, ekonomiska incitament, utrikes födda kvinnors situation och lönebildning är några av de ämnen som tas upp (Calmfors och Sánchez Gassen, 2019).

Patrick Joyce har under lång tid studerat de nordiska länderna och Tyskland vad gäller metoder för integration. Han har sammanfattat sina resultat bland annat i *Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder* (Joyce, 2017) och i FORES-skriften *Integration efter 2015. Vad kan Sverige lära av Tyskland?* (Joyce, 2018).

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) bedriver projektet *Lärdomar om integration*. Syftet är att ta fram ny kunskap om hur integrationen i Sverige fungerar och hur den skulle kunna fungera bättre. Inom ramen för projektet har en rapport publicerats om barnomsorgens betydelse för integration i Norge, och en studie om

arbetsmarknadsetablering för nyanlända i de nordiska länderna ska vara klar i april 2020.⁹

Tankesmedjan Fores har ett program om migration och integration där bland annat erfarenheter från Kanada och Tyskland har redovisats.¹⁰

Internationella institutioner som OECD och EU-kommissionen har också utförliga jämförelser mellan länders integrationsarbete. OECD:s årliga International Migration Outlook är ett sådant exempel som regeringarna lämnar underlag till.

För en förteckning över andra studier och artiklar om erfarenheter som kan vara relevanta för Sverige, se referenserna i slutet av denna rapport.

1.4 Vad kan denna studie tillföra?

Det finns alltså flera bra genomgångar på svenska av läget i de nordiska länderna liksom om Tyskland. Fokus i denna rapport ligger på lärdomar vad gäller framgångsrika åtgärder. Vissa av dem täcks inte av tidigare analyser, i andra fall har det skett saker efter att dessa studier publicerats. I Tyskland pågår exempelvis en intensiv policyutveckling, med nya insatser och utvärderingar 2019 och 2020. Det finns skillnader mellan delstater, men till stor del präglas det tyska arbetet av ”experimentell policyutveckling”, där man testar, utvärderar och skalar upp det som fungerar. Även i Norge och Danmark har det tagits nya initiativ. Denna rapport går även djupare in på vissa frågor som identifierats som centrala bland annat i Tyskland, som hälsans betydelse för framgångsrik etablering på arbetsmarknaden. Däremot har det inte varit möjligt att göra egna kvantitativa jämförelser mellan länderna inom ramen för detta relativt korta projekt. Sådana jämförelser är också svåra att göra på ett rättvisande sätt med tanke på de olika förutsättningar som redan beskrivits.

9. <https://www.sns.se/forskningsprogram/lardomar-om-integration/>

10. <https://fores.se/migration-och-integration/page/4>

KAPITEL 2

Några intressanta områden för Sverige

2.1 Integration som gemensamt samhällsprojekt

Integrationsarbetet i Tyskland har bred förankring, manifesterad till exempel i den integrationskommission som förbundskansler Angela Merkel leder med deltagande från olika delar av samhället. Även i delstaterna finns en bred mobilisering, till exempel Nordrhein-Westfalens Integrationskongress. Ett särskilt integrationsdepartement har ansvar för migration, etablering och integration. Strategin är bred: ”Det handlar om en strategi för hela samhället som syftar till ökat deltagande och bättre sammanhållning i Nordrhein-Westfalen.” Inom kort ska en mer konkret handlingsplan läggas fram. Kommunala integrationscentra har en viktig roll och finns i alla 53 områden av delstaten. (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, 2019).

Samtliga länder utom Sverige har integrationspolitik i bredare bemärkelse, med statsråd och myndigheter som ansvarar för en övergripande strategi, och riktade insatser exempelvis inom arbetsmarknadspolitiken även till personer med utländsk bakgrund som varit i landet en längre tid. Sverige har utformat en etableringspolitik för den första tiden i landet, för att sedan välja generella insatser exempelvis i arbetsmarknadspolitiken. Detta uttrycks bland annat i regeringens rapport till OECD:s årliga International Migration Outlook (Regeringskansliet, 2019).

2.2 Flyktningmottagande och bosättning där det finns jobb

Flera studier har beskrivit skillnaderna när det gäller asylprocess och mottagande i Sverige och de aktuella länderna (se till exempel Joyce 2017; Joyce 2018; Calmfors m.fl., 2019). I korthet är både mottagande av asylsökande och bosättning i kommuner efter beslut om uppehållstillstånd mer styrt av staten i Tyskland, Danmark och Norge än i Sverige. Fördelningsnyckeln i Tyskland tar hänsyn till de olika delstaternas ekonomiska styrka och därmed indirekt till arbetsmarknadsläget. Danmark fördelar flyktingar enligt ett kvotssystem där den individuella placeringen kopplas till

möjligheterna att få jobb. Den som bosätter sig någon annanstans riskerar att förlora bidrag. Även i Norge styr staten bosättningen och den som flyttar till en annan kommun kan förlora rätten till introduktionsprogram och ekonomiskt stöd. När individer ska placeras är möjligheten att få jobb en faktor. Från år 2019 ska enligt nya riktlinjer större vikt läggas vid sådana faktorer som underlättar integrationen. Flyktingar ska i högre grad placeras i kommuner där de har möjlighet att få arbete och ett bra individuellt anpassat introduktionsprogram (Riksrevisjonen, 2019, s.10). Inget av de övriga länderna har en motsvarighet till det svenska systemet där en person som fått asyl kan välja att bosätta sig där hen vill med rätt till statliga och kommunala bidrag (Ebo-lagen).¹¹ De aktuella länderna vill kunna styra mottagning och bosättning mer än vad som har varit möjligt i Sverige på grund av eget boende.

Det finns redan ett utredningsförslag (SOU 2018:22) om en svensk mottagandeprocess som är mer lik den tyska. Med hänsyn till detta och till bra underlag i andra studier går denna rapport inte ytterligare in på asylprocess och styrning av bosättning, även om detta ter sig som mycket viktiga faktorer för framgångsrik etablering med självförsörjning. Kortare beslutsprocesser är till exempel av stor betydelse eftersom långa väntetider är negativa för integrationen (Brenzel och Kosjakova, 2019).

2.3 Den första tiden

En snabb start i det nya landet underlättar integration (se till exempel Eklund m.fl., 2016). De länder som studerats här har alla möjlighet till aktiviteter under asylprövningen. Det finns också en ambition att differentiera etableringsprogram mer utifrån individuella behov och möjligheter att förlänga introduktionstiden.

I Tyskland kan flyktingar med goda möjligheter till bifall på asylansökan tidigt få sin kompetens kartlagd och snabbt påbörja en kvalificerad yrkesutbildning. Dessutom finns ett särskilt program, Flüchtlingsintegrationsmassnahmen (FIM), som ska underlätta för asylsökande att arbeta under väntetiden genom ”extrajobb”. Den tyska staten satsar upp till 60 miljoner euro på FIM under perioden 2016–2020.¹² Det finns även regionala och lokala program med liknande ändamål. Syftet är att göra tiden fram till ett beslut meningsfull och att underlätta etableringen efter ett bifall. Att bara gå och vänta på beslut anses skadligt. Det är i princip möjligt att arbeta under asylprocessen. Arbetsgivarna upplever dock administrativa osäkerheter med att anställa asylsökande, bland annat eftersom arbetet måste avbrytas vid avslag på asylansökan (Brücker, 2019). Deltagandet i FIM har inte blivit så stort som regeringen tänkte sig från början. År 2017 var drygt 20 000 personer med i programmet, år 2018 endast drygt 8 000 (Die Beauftragte der Bundesregierung für

11. Ebo-lagen ändrades 1 januari 2020 så att 32 kommuner numera har möjlighet att säga nej till sådant boende med bidrag i utsatta områden.

12. <https://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Infos-fuer-Asylsuchende/arbeitsmarktprogramm-fluechtlingsintegrationsmassnahmen.html>

Migration, Flüchtlinge und Integration, 2019, s. 376). Från början var ambitionen att 100 000 asylsökande per år skulle delta.¹³ Det ansvariga departementet hänvisar till att antalet flyktingar minskade kraftigt, men programmet har också fått kritik för att administrationen var komplicerad. Det finns också positiva synpunkter, bland annat att deltagarna fått en första referens inför framtida jobb. Någon systematisk utvärdering har inte gjorts.¹⁴

Delstaterna gör omfattande insatser. Nordrhein-Westfalen betonar vikten av en ökad **differentiering** av etableringsåtgärderna. ”I framtiden måste det ske en större hänsyn till specifika målgrupper bland de nyanlända, som ensamkommande barn, familjer med barn, unga vuxna (18–27 år), kvinnor, gravida, HBTQ-personer, analfabeter, personer som utsatts för människohandel, funktionshindrade, personer som flera gånger avbrutit sina studier och andra personer som är i socialt utsatta situationer.” Delstaten vill utveckla insatser som är bättre skräddarsydda för dessa olika gruppers behov. (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, 2019). Även på federal nivå trycker man på behovet av differentierade insatser. Samtidigt hävdas att det inte går att göra överallt, exempelvis på landsbygden med relativt få deltagare i programmen.

Norge erbjuder 175 timmars gratis undervisning i norska under asylprocessen. Ungefär en tredjedel av de asylsökande deltog i sådan utbildning 2018. Norge har också tagit fram modeller för etableringsinsatser för lågutbildade flyktingar, som snabbare ska leda till jobb. En handbok till kommunerna beskriver hur sådana program kan läggas upp träff för träff.¹⁵

Förlängd tid för etableringsinsatser i vissa fall. En studie åt svenska Arbetsförmedlingen pekar på ”behovet av en mer långsiktig utvecklingsplan som varar längre än den nuvarande etableringsplanen på två år för de med stort utbildningsbehov” (Cheung och Hellström, 2017). Danmark har målet att flyktingar ska komma i arbete inom ett år. Introduktionsprogrammet ger möjlighet till förlängning upp till fem år, till exempel en längre tids språkutbildning. Ett integrationskontrakt upprättas mellan flyktingar respektive anhöriga som får uppehållstillstånd och den kommun där de placeras. Den som inte deltar i insatser enligt kontraktet kan förlora sitt ekonomiska stöd (Udländinge- og Integrationsministeriet, 2019). Tyskland har möjlighet att förlänga introduktionsprogrammet för personer som behöver det (till exempel med mycket låg utbildningsnivå). Landets integrationskurser är i princip öppna för deltagande även efter

13. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsmarkt/richtlinie-arbeitsmarktprogramm-fim.pdf?__blob=publicationFile&v=1

14. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/bundesprogramm-zur-arbeitsintegration-von-geflichteten-erzielt-kaum-erfolge>

15. <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/modell-for-utvikling-av-arbeidsrette-de-lop/>

de första åren. Norge har möjlighet till tre års planerat introduktionsprogram men det används relativt lite. En utmaning är att programmet är för kort för att ge deltagarna en tillräcklig grundläggande kompetens särskilt när många har svaga kunskaper från början, skriver Riksrevisjonen i en utvärdering. Nyligen har regeringen föreslagit ett förändrat introduktionsprogram med mer differentiering, där det finns möjlighet till fyra års deltagande för den som vill gå vidare och fullfölja en utbildning motsvarande gymnasiet (Riksrevisjonen, 2019).

2.4 Kompetenskartläggning/validering

Att kartlägga flyktingars kunskaper är en viktig del av etableringen. Det handlar dels om formella meriter, dels om praktiska kunskaper.

I Sverige har bättre validering av kunskaper förvärvade utomlands diskuterats i många år. Den statliga valideringsdelegationen har arbetat med frågan generellt (inte enbart utrikes födda) och konstaterat att antalet som fått sin kompetens kartlagd och erkänd fortfarande är låg. Delegationen lämnade år 2019 ett antal förslag för att förbättra situationen, bland annat skyldighet för kommunerna att erbjuda en inledande kartläggning, högre ersättning till lärosäten och andra utbildningsanordnare, liksom stöd till branschinitiativ. Utredningens förslag har ännu inte genomförts. I denna rapport använder vi samma definition av validering som i utredningen, nämligen: ”en strukturerad process för fördjupad kartläggning, bedömning och erkännande av kunskaper som en person besitter oberoende av hur det förvärvats” (SOU 2019:69).

Danmark arbetar med **tidig kompetenskartläggning** under asylprocessen. Asylcentra intervjuar nyanlända flyktingar om deras kompetens och om uppehållstillstånd beviljas överförs informationen till kommunen där personen blir placerad. Asylsökande med formella meriter får redan på mottagningscentrumet veta att de kan validera kunskapen och det finns en ”hotline” där centra och kommuner kan få hjälp att bedöma utländska meriter (Udländinge- och Integrationsministeriet, 2019). Även Sverige försöker bedöma asylsökandes kompetens tidigt. Danmark har även ett systematiskt arbete med värdering av reell kompetens, där bland annat utbildningsanordnarna får en särskild ersättning för bedömningsarbetet i en validering (SOU 2019:69).

Den norska Riksrevisjonen har identifierat brister i det nuvarande systemet för att identifiera nyanländas kunskaper och hälsotillstånd, och regeringen föreslog nyligen förändringar, bland annat obligatoriska kompetenskartläggningar med bättre information mellan asylcentra och kommuner som tar emot flyktingar som beviljats uppehållstillstånd (Riksrevisjonen, 2019). Norges myndighet för kvalitetssäkring i utbildningen, Nokut, har utvecklat **snabbkartläggningar av flyktingars kompetens för specifika jobb**. Den norska regeringen betonar vikten av tidig

kompetenskartläggning i det aktuella förslaget till ändring av integreringslagen. Informella kunskaper behöver ingå, understryker det ansvariga departementet. Till exempel kan en person som har lång erfarenhet av barnpassning eller annan omsorg ha kompetens som kan vara till nytta för vidareutbildning till yrken inom utbildning eller vård.

Tyskland prioriterar att tidigt kartlägga kompetens och har tagit fram **innovativa metoder för att bedöma kunskaper** när det inte finns utländska intyg, bland annat datorbaserade tester där personen som gör dem ska se en film där arbetsuppgifter utförs inom det aktuella yrket och ange när arbetet går rätt eller fel till ("Myskills"-testerna). Sådana metoder är viktiga eftersom många nyanlända antingen saknar formella intyg på sin kompetens eller har låg utbildning men praktisk erfarenhet (OECD, 2020).

2.5 Utbildning efter asylbeslut

För nyanlända vuxna är språkutbildningar och förbättrad yrkeskompetens betydelsefulla faktorer för självförsörjning.

Tyskland har sedan 2016 byggt ut **yrkesspråkutbildning** för personer med utländsk bakgrund. Kursplanerna bygger vidare på de språkinslag som finns med i introduktionskurserna, där deltagarna lär sig enklare vardagstyska. Programmet omfattar både nyanlända och de som kommit till landet tidigare, om de behöver förbättra sina språkkunskaper för att lättare få jobb. Det är inte nödvändigt att ha ett beslut om uppehållstillstånd, det räcker med en asylansökan där det är hög sannolikhet för ett ja (gäller för närvarande asylsökande från Syrien och Eritrea). Hittills har 400 000 personer deltagit i programmet. Det kan ske direkt genom en utbildningsanordnare¹⁶, eller via yrkesskolor. Ett exempel är kombinationen av yrkesutbildning och 300 lektioners språkstöd i mindre klasser på 8–11 elever, som särskilt är inriktat på det yrkesspecifika språket.¹⁷ En utvärdering av den tyska satsningen på yrkeskunskaper kombinerad med språkkurser visar positiva resultat, men samtidigt potential för ökat deltagande (Kosjakova och Sirries, 2017).

Utbildningslotsar i Tyskland underlättar för den som har svårt att klara av inläringen. Pilotprojekten får ekonomiskt stöd från den federala regeringen. En person med längre erfarenhet av Tyskland och kunskaper i det aktuella hemspråket ger

16. <https://www.inlingua-osnabrueck.de/index.php/de/deutsch-lernen/neu-berufsbezogene-deutschkurse/deutsch-fuer-gewerbe-und-technik>

17. <https://www.bamf.de/EN/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/DeutschBeruf/deutsch-beruf-node.html>

stöd till elever som är ovana vid utbildning. Det finns även skriftligt material på modersmålet som kan användas vid stödet.¹⁸ Satsningen utvärderas under år 2020.

Danmark, Norge och Tyskland har krav på språkkunskaper för permanent uppehållstillstånd och/eller medborgarskap. Pernilla Andersson Joonas menar att detta knappast är en effektiv metod (Calmfors m.fl., 2019). Kraven ger incitament att fullfölja introduktionskurserna, anser dock det ansvariga departementet i Tyskland. Har man klarat orienteringskursen och språkkurser upp till och med B1-nivån anses man uppfylla de formella kraven för medborgarskap i dessa delar. I Norge avser regeringen att höja språkkravet för medborgarskap till B1-nivå (Riksrevisjonen, 2019).

Deltagande i språkundervisning är obligatoriskt i Danmark sedan år 1999. En utvärdering har kommit fram till att kravet haft en viss begränsad positiv effekt på inkomster 8–9 år efter ankomsten till Danmark, men inte på sysselsättningen långsiktigt (se Andersson Joonas i Calmfors m.fl., 2019). Den som normalt har försörjningsstöd men som inte deltar i utbildning eller aktiveringsinsatser förlorar sitt bidrag, om det inte finns särskilda skäl.

Barn och ungdomar

För nyanlända barn och ungdomar har grundutbildning och kompletterande insatser stor betydelse (se till exempel Böhlmark i Calmfors m.fl., 2019).

Yrkesutbildningar för unga flyktingar är ett prioriterat område i Tyskland. Ett exempel är yrkesintroduktionsklasserna i Bayern, som kombinerar intensivutbildning i tyska med att lära sig grunderna i ett praktiskt inriktat yrke.¹⁹ Ett annat exempel är Hamburgs yrkesförberedande år för utrikes födda som är 15–17 år och har uppehållstillstånd i Tyskland (BFV-M) eller är asylsökande (VJ-M).²⁰ Utbildningarna är i regel två år och börjar med intensivtyska för att sedan kompletteras med yrkesinriktade kunskaper.

”Heldagsskolor” har under en längre tid byggts ut i Tyskland. Två av tre skolor har nu längre öppettider.²¹ Tanken är att skolorna ska vara en samlingsplats inte bara för de reguljära lektionerna utan också för föreningsliv, ”fritids”, föräldraengagemang

18. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/TraegerLehrFachkraefte/TraegerIntegrationskurse/LernSozialbegleitung/lern-sozialbegleitung.html?nn=282656>

19. <https://www.km.bayern.de/allgemein/meldung/3755/junge-asylbewerber-und-fluechtlinge-koennen-in-ganz-bayern-berufsintegrationsklassen-besuchen.html>

20. <https://www.hamburg.de/contentblob/70660/e04fbbb8b64ed8834ecb80bdf9fd06e4/data/broschuere-deine-berufliche-zukunft-pdf-649kb.pdf>

21. <https://www.ganztagsschulen.org/de/32980.php>

och särskilda stödande insatser som läxhjälp. Satsningen har utvärderats av DIW²² och forskare.²³ Heldagsskolorna har visat sig underlätta språkinläring och ger möjlighet till särskilda insatser för nyanlända elever. De kan också bidra till bättre kontakter mellan introduktionsklasser och övriga elever på skolan.²⁴ Samtidigt finns utrymme för förbättringar, bland annat genom ett systematiskt arbete med integration på fler skolor.²⁵

Nordrhein-Westfalen bygger ut barnomsorgen och heldagsskolorna för att underlätta integration. Det finns också språkaktiviteter för småbarn som inte går på förskola. (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, 2019). Danmark har obligatorisk förskola för barn med utländsk bakgrund som bedöms sakna tillräckliga kunskaper i danska.²⁶

Barn som anländer till det nya landet i högstadies- eller gymnasieålder har svårare att få godkända studieresultat och därmed arbete. Detta har identifierats som en angelägen fråga inte minst i Sverige med ett stort antal sådana elever (se till exempel Lars Calmfors i Eklund m.fl., 2016). Denna omvärldsanalys har dock inte hittat systematiska särskilda insatser för denna grupp. Kortare yrkesinriktade utbildningar som i Tyskland med senare möjligheter till vidareutbildning kan vara en möjlighet.

2.6 Vägen till jobb

Utomeuropeiskt födda flyktingar har generellt sett en svagare ställning på arbetsmarknaden än genomsnittet av befolkningen. Det gäller särskilt kvinnor. Integration är en långsiktig process. Först efter ett stort antal år krymper sysselsättningsgapet ordentligt.

Det allmänna läget på arbetsmarknaden har stor betydelse. Data behöver ses i det ljuset, till exempel genomsnittligt antal år till sysselsättning. Norges starka arbetsmarknad beskrivs exempelvis som ett viktigt skäl till högre arbetskraftsdeltagande bland utomeuropeiskt födda där.²⁷ Tyska IAB konstaterar att en procentenhet högre generell arbetslöshet i en region leder till i genomsnitt 1,7 procentenheters högre arbetslöshet bland flyktingar (Brücker m.fl., 2020). Ekonomisk politik för att öka sysselsättningen i allmänhet är alltså central även för integrationen.

22. https://www.diw.de/de/diw_01.c.703156.de/nachrichten/ausbau_der_ganztagbetreuung_fuer_grundschulkind__neue_diw-studie_vorgestellt.html

23. <https://bildungsklick.de/schule/detail/die-ganztagsschule-kann-noch-mehr>

24. <https://www.ganztagsschulen.org/de/22989.php>

25. <https://www.ganztaegig-lernen.de/thema-des-monats/ganztagsschule-zuwanderung-und-integration>

26. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3837&artikel=7197144>

27. <http://tt.omni.se/4eb7506c495a69c19c0902abd5040f6986a02ccc>

En studie åt EU-kommissionen år 2016 konstaterade angående subventionerade anställningar: ”Labour market integration success is more determined by structural factors, such as overall economic growth and the strength of local and regional labour markets.” (Martín m.fl., 2016). Det betyder inte att riktade insatser är betydelselösa. Förbättrade språkkunskaper, praktik, bättre nätverk, god hälsa med mera, ger större möjligheter i förhållande till den generella situationen på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadsåtgärder

Danmark har sedan år 2016 haft ett system liknande det svenska förslaget om **etableringsjobb**, Integrationsgrunduddannelse (IGU). Nyanlända anställs på två år med en lärlingslön som understiger den normala på arbetsmarknaden. Arbetet kombineras med språkträning och annan utbildning. Systemet har förlängts till åtminstone juni 2022 i enighet mellan staten och arbetsmarknadens parter. Danska LO kallar programmet ”en succé”.²⁸ Konsultföretaget Ramböll utvärderade den första tiden med programmet i en rapport år 2018. Insatserna finns över hela Danmark och bidrar positivt till delmålen, heter det. Praktik kombinerat med utbildning framstår som en effektiv metod. Arbetsgivarna är övervägande positiva till insatsen men ser vissa brister bland annat vad gäller krånglig administration och oklar ansvarsfördelning. Nio procent av arbetsgivarna har anställt deltagare i programmet efter insatsens slut medan 38 procent överväger att göra det eller att behålla dem som elever. Utvärderingen bygger i huvudsak på intervjuer (Ramböll, 2018b). Simon Ek och Per Skedinger ger en mer kritisk bild och konstaterar att endast 1 800 personer hade anmält sig till IGU under perioden juni 2016 – november 2018. Ett av skälen kan vara krångliga administrativa procedurer (Calmfors m.fl., 2019). Den senaste tillgängliga siffran är 2 500 deltagare under perioden juli 2016 – februari 2020.²⁹

Även flyktingar som varit längre tid i Danmark kan omfattas av särskilda åtgärder för utbildning och arbete. Kommunerna har en skyldighet att efter fem år erbjuda vissa personer det som den danska regeringen beskriver så här:

”If a foreigner is (still) unemployed and receives cash assistance after five years of residence in Denmark, the local authorities must in accordance with the Active Employment Act provide a training scheme to increase his or her employability. These training schemes are almost identical with the schemes given to persons (newly arrived refugees) under the Integration Act. Participation in the schemes and active job seeking and utilization of working

28. <https://fho.dk/blog/2019/02/25/fh-godt-at-iguen-viderefoeres/>

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

and abilities is a condition for receiving cash assistance.” (Utlændinge- og Integrationsministeriet, 2019, s.59).

Norge har från 2019 förstärkt sin arbetsmarknadsutbildning, kombinerat med subventionerade jobb i Norge. Liksom i övriga länder finns ett antal program.

Ett av dem riktar sig till kvinnor som inte jobbar trots att de bott i landet ett antal år. **Jobbsjansen** har visat sig framgångsrikt. Insatsen började 2005 och har flera delar. Syftet med Jobbsjansen A är att förbättra möjligheterna för lågutbildade utrikes födda kvinnor i åldern 18–55 år. Upplägget liknar det norska introduktionsprogrammet men målgruppen är inte nyanlända utan kvinnor som varit en längre tid i Norge och saknar arbete. Insatsen anpassas efter individerna. Den innehåller ofta språkutbildning, arbetspraktik, yrkesutbildning och ibland även åtgärder för bättre hälsa. Normalt deltar man i programmet i två år men det går att förlänga till exempel för dem som har särskilt låg utbildningsnivå. En ekonomisk ersättning betalas ut till deltagarna. Det ligger ett starkt fokus på att snabbt komma ut på en ordinarie arbetsplats.³⁰ Jobbsjansen B riktar sig till ungdomar med utländsk bakgrund som behöver stöd på grundskolenivå, och Jobbsjansen C ger möjlighet att förlänga introduktionsprogrammet för nyanlända med ett år. En utvärdering år 2019 av konsultföretaget Ideas2evidence visade positiva effekter när det gäller övergång från programmet till jobb eller utbildning (Lerfaldet m.fl., 2019; se även Lerfaldet m.fl., 2018). En framgångsfaktor är att insatserna anpassas efter individuella behov. Arbetspraktik i ordinarie verksamhet och förbättrade kunskaper i norska är andra viktiga inslag, liksom hög personaltäthet.³¹ De som arbetar med program har i genomsnitt endast ansvar för 15 deltagare och arbetar mycket med att skapa tillit. Sammantalet anser utvärderarna att Jobbsjansen har fått kommunerna att göra mer för hemmavarande utländskt födda kvinnor, att utbudet av undervisning för invandrarungdomar förbättrats och att möjligheterna till särskilda insatser inom förlängt etableringsprogram förstärkts. Förändringar av målgrupperna har dock skapat en viss oförutsägbarhet. Även den norska Riksrevisjonen pekar på goda resultat för de som deltar. Antalet som får jobb ökar under åren efter programmet och många finns kvar på arbetsmarknaden under lång tid. Deltagarna har relativt goda förutsättningar jämfört med deltagarna i introduktionsprogrammet, så resultaten i Jobbsjansen kunde ha varit ännu bättre, påpekar de norska granskarna och ifrågasätter kostnadseffektiviteten (Riksrevisjonen, 2019).

30. <https://www.imdi.no/sysselsetting-og-arbeidsliv/jobbsjansen/>

31. Joona & Nekby, 2012, pekar också på personaltäthetens betydelse och finner att intensiv rådgivning och coaching signifikant ökar nyanländas möjligheter att få jobb. Enligt muntliga uppgifter från en svensk expert år 2020 har antalet personer som en arbetsförmedlare ska stödja ökat väsentligt de senaste tio åren och är väsentligt högre än vad som avsågs när den svenska etableringsreformen sjösattes år 2010. Det har inte varit möjligt att undersöka detta närmare inom ramen för denna studie.

Sammanlagt är det relativt få deltagare i Jobbsjansen. När det gäller Jobbsjansen A har antalet minskat från 1 040 personer år 2017 till 689 personer år 2019. Deltagarantalet i Jobbsjansen B har däremot ökat, från 481 år 2017 till 1 201 år 2019. Detta ungdomsprogram bryts nu ut till en separat verksamhet. Jobbsjansen C hade 248 deltagare år 2019. Anslaget till Jobbsjansen A utökas något år 2020.

Det finns en rad **arbetsmarknadsinsatser för flyktingar i Tyskland**, både nationellt och i delstaterna. Efter flyktingvågen 2015 infördes en rad arbetsmarknadsåtgärder med särskild inriktning på utrikes födda. Det var en förändring mot den tidigare generella politiken. En sådan på federal nivå är Perspektiven für Flüchtlinge, PerF, som ska underlätta vägen till jobb genom hjälp med ansökningar, kompetenskartläggningar och matchning. Kommit-programmet syftar till att få en certifierad yrkeskompetens, medan ”Steg-för-steg”-programmet ska få unga flyktingar att påbörja en utbildning. Utbildning i tyska kombineras också med introduktion till arbetsmarknaden i ett program som Bundesamt für Arbeit ansvarar för: ”KomBer“-Maßnahme (”Kombination berufsbezogene Sprachförderung“).

Det tyska programmet KompAS (”Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb“) ska underlätta övergången från introduktionskurs till arbete eller ordinarie utbildning **genom ett samlat program för den nyanlände utan väntetider mellan olika insatser**. Till exempel kan man gå introduktionskurs på förmiddagarna och vara på arbetsplatspraktik på eftermiddagarna. Ett centralt inslag är god kartläggning av deltagarnas kompetens. Företagen där praktik sker spelar en viktig roll genom att de kan bedöma personernas verkliga kompetens för specifika arbetsuppgifter. Det finns särskilda statliga medel till stöd för detta. Att lära sig språket parallellt med arbetsmarknadsinsatser eller praktik anses vara en effektiv modell. Ungefär 17 000 personer deltog i programmet 2016–2018. En utvärdering beskriver KompAS i positiva ordalag men pekar på vissa genomförandeproblem, som att det är svårt för deltagarna att ta sig till olika delar av städerna med två insatser samma dag. Det finns också de som menar att språkinläring på heltid bör prioriteras i början. (Boockmann m.fl., 2017, se särskilt s. 144–145 om kompetenskartläggning).

Genom programmet Integration through qualification (IQ)³² ska **kunskaper förvärvade utanför Tyskland** leda till att fler får jobb. Dagens drygt 70 rådgivningscentra för validering och yrkesutbildning ska bli fler när programmet får mer resurser under perioden 2019–2022. Ett nytt insatsområde är lokala nätverk för yrkesarbetare med utländsk bakgrund som ska underlätta kontaktskapande och inträde på arbetsmarknaden. IQ-programmet är organiserat i 16 regioner med fem centrala kompetenscentra som kan ge stöd i särskilda frågor. Fackförbund deltar aktivt,

32. <https://www.netzwerk-iq.de/network-iq-start-page/>

bland annat genom delprogrammet Rättvis integration (se nedan i avsnittet om civilsamhällets roll).

Många delstater har egna program. Nordrhein-Westfalen redovisar till exempel en lång lista med särskild inriktning på ungdomar.³³ En förteckning över insatser på nationell nivå med siffror om deltagande finns i den årliga berättelsen från integrationsamördnaren (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2019, s. 376). Institutet för arbetsmarknadsforskning, IAB, utvärderar för närvarande de tyska arbetsmarknadsinsatsernas effektivitet. Preliminära resultat skulle enligt arbetsplanen ha funnits i slutet av december 2019, men enligt besked från forskningsledaren Herbert Brücker i mars 2020 är de ännu inte klara. Generellt har dock IAB konstaterat ett signifikant samband mellan flyktingars sysselsättning och att slutföra introduktionsutbildningar, arbetsmarknadsprogram och liknande insatser (Brücker m.fl., 2020).

Offentliga insatser för att kraftigt öka efterfrågan ("beredskapsjobb", investeringsprogram, omfattande "extratjänster") har inte prövats i de aktuella länderna under senare tid och har därför inte kunnat analyseras i denna rapport. Den svenska satsningen på extratjänster gav fler nyanlända jobb, enligt Sveriges Kommuner och Regioner.³⁴

Ekonomiska drivkrafter

Ekonomiska drivkrafter används i flera länder. Arendt och Schultz-Nielsen redovisar ett antal studier om effekterna av sänkta bidrag på utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsdeltagande (i Calmfors m.fl., 2019). Tanken är att pröva hypotesen att de relativt generösa men behovsprövade stöden tillsammans med hög beskattning skapar "välfärdsfällor" som kan vara en förklaring till låg sysselsättningsgrad bland utomeuropeiskt födda personer. Danmark nästan halverade nivån på stödet till nyanlända år 2002 (med ytterligare sänkningar 2016). Två studier av Danmarks sänkta bidrag visar positiva effekter på sysselsättningen medan en annan studie inte hittar sådana resultat. Ekonomiska sanktioner för den som inte deltar i arbetsmarknadsprogram eller liknande visade sig ha positiva effekter på självförsörjningen i två andra danska studier. Generellt tycks effekterna av dessa ekonomiska incitament vara större för utrikes födda män än för kvinnor med liknande bakgrund. Arendt och Schultz-Nielsen sammanfattar:

"Overall, the studies support the expectation that benefit reductions and sanctions have positive employment effects for immigrant women. There are several indications that the effect is larger for groups with a stronger

33. <https://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/junge-gefluechtete>

34. <https://skr.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/flernyanlandaiarbetetackvareextratjanster.28359.html>

attachment to the labour market, and that the effects can be temporary. These positive employment effects should be weighed against the potential negative consequences on the welfare of the women and their families, particularly when it comes to the use of larger and longer lasting benefit reductions.”

Thomas Bredgaard och Trine Lund Thomsen vid Aalborgs universitet kommer till liknande slutsatser utifrån tidigare dansk forskning. Sänkta bidrag i början av 2000-talet ledde till en begränsad positiv effekt på antalet som fick jobb, men påverkade nästan inte alla grupper längst från arbetsmarknaden:

”Those considered the weakest (e.g., the least educated and women) in the labor market are, however, almost immune to the treatment, which may indicate that even if they lower their reservation wage and intensify their job search, the demand for their labor is low due to their lack of skills and qualifications.” (Bredgaard och Lund Thomsen, 2018).

En dansk studie visade nyligen negativa effekter för barn till familjer med sänkta bidrag vad gäller bland annat utbildning och brottslighet (Andersen m.fl., 2019). Vad gäller vissa specifika stöd, som vårdnadsbidrag och sammanlagda effekter av olika bidrag, finns det forskning om inlåsnings effekter för utrikes födda kvinnor (se till exempel Lönnroth och Gustafsson, 2018, s. 38–39).

Positiva incitament kan ha betydelse, men det finns få forskningsresultat om detta. En utvärdering av den svenska SFI-bonusen visade små men positiva effekter av belöningar (12 000 kr) i Stockholm för de som fullföljde kurserna med godkända resultat, medan det inte gick att se motsvarande effekt i andra delar av landet (Åslund och Engdahl, 2018). Den svenska språkbonusen har upphört. Danmark har dock ett system med belöningar för den som lär sig språket (”danskbonus”).³⁵ Detta har ännu inte utvärderats.

Förekomsten av många låglönejobb i Tyskland beskrivs ibland som en framgångsfaktor för etablering. Ämnet är kontroversiellt och forskningsresultaten är inte entydiga. Ersättningsnivåerna till dem som inte kan försörja sig själva sänktes kraftigt i Tyskland som del av de så kallade Hartzreformerna i början av 2000-talet. Sedan 1 januari är beloppet 432 euro per månad (ungefär 4 500 kronor) för en ensamstående vuxen som inte får pengar från andra socialförsäkringar.³⁶ Ungefär 36 procent av de som fick detta så kallade Hartz IV-stöd i september 2019 var födda utomlands. Tre av fyra syrier i arbetsför ålder levde på sådant stöd.³⁷ Det finns i tillägg till detta

35. <https://www.odense.dk/borger/job-og-uddannelse/kontanthjaelp/danskbonus>

36. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regelsaetze-1666914>

37. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2019-09/fluechtlinge-syrier-hartz-iv>

ett skattefritt bostadsstöd (Joyce, 2017). I Tyskland kan den som har försörjningsstöd tjäna pengar på kortare arbete och slippa fullt avdrag på bidraget. Institutet för näringslivsforskning (IFO) i München föreslog år 2019 att dessa regler skulle förändras så att det lönar sig att arbeta mer. IFO har liksom flera andra aktörer i Tyskland även föreslagit en integration av Hartz IV-stöd, barnbidrag, bostadsbidrag och skatteförändringar för att styreffekterna av det samlade ersättningssystemet ska bli bättre inklusive ökade incitament till arbete (Blömer m.fl., 2019). Eftersom skattesystem och inbetalning av socialförsäkringar fungerar annorlunda än i Sverige är en detaljerad beskrivning av diagrammen i dessa förslag inte helt relevant att göra här.

Ersättningsnivåerna till flyktingar är mycket låga i Tyskland, konstaterade Patrick Joyce i sin rapport år 2017:

”Ersättningen till en ensamstående flykting utan barn motsvarar 31 procent av den lagstadgade minimilönen netto. Den låga ekonomiska ersättningen ger flyktingar incitament att snabbt ta enklare arbeten. Nackdelen är att den låga ersättningen kan göra det svårare för flyktingar att genomföra lite längre språkutbildningar eller andra utbildningar som kan behövas för mer kvalificerade arbeten.” (Joyce, 2017 s. 134–135)

Nya anställningsformer som ”minijobb” och ”midijobb” infördes med avsteg från normala regleringar. Minijobben har en månadslön på högst 450 euro eller år kortare än tre månader. Lönen är skattefri och det avsätts bara mindre summor till pension. Administrationen är också enklare. För att undvika tröskeeffekter finns det också ”midijobb” där normala regler fasas in. Ungefär åtta miljoner tyskar har sådana anställningar (Fichtl, 2015). Reglerna om minimilön, för närvarande 9,35 euro per timme, innebär att minijobben inte kan vara på heltid.³⁸ Sådana jobb har i viss utsträckning gjort det lättare för långtidsarbetslösa att komma in på arbetsmarknaden, men effekten bör enligt en studie inte överskattas: ”Mini-jobs were meant to serve as bridges for unemployed workers to find regular employment. This political goal has probably not been met.” (Fichtl, 2015). Lisa Laun redovisar i IFAU-rapporten *In-work benefits across Europe* ett antal utvärderingar av minijobbpreformen och sammanfattar:

”On the one hand, the Mini-Job Reform does not appear to have been a successful antipoverty policy and may have been ineffective in moving long-term unemployed out of unemployment. On the other hand, it seems to have helped moving inactive workers into employment and may have induced additional employment through wage moderation.” (Laun, 2019, s. 26)

38. Långtidsarbetslösa som får sitt första arbete är dock undantagna från reglerna om minimilön under de första sex månaderna.

Det statliga tyska forskningsinstitutet IAB går regelbundet igenom arbetsmarknadspolitiken och har bland annat studerat tillfälliga anställningars betydelse för integration. Tidsbegränsade jobb medför problem men har också varit en väg in på arbetsmarknaden för migranter (IAB, 2019).

Simon Ek och Per Skedinger har gått igenom lönebildning och migranternas etablering på arbetsmarknaden främst i de nordiska länderna. De hittar inte någon empirisk forskning om effekten av sänkta minimilöner här, men kommer fram till följande slutsats bland annat utifrån en intervjuundersökning med svenska arbetsgivare:

“targeted minimum wage reductions aimed at new, previously non-existing jobs and increased differentiation of minimum wages according to experience provide an appropriate balance between the conflicting goals of high employment and low wage inequality.”

Författarna preciserar:

“About a third of Swedish employers report that they would hire workers in new types of low-skilled jobs for monthly wages of SEK 14 000- 15 000 (about 1 470-1 580, and roughly 70% of the minimum wage in hotels and restaurants and retail at the time of the survey). This could be an appropriate wage level in the new types of jobs. It is preferable that the subminimum is negotiated between employers and unions and not introduced through legislation.” (Calmfors & Sánchez Gassen, 2019).

Sänkta ingångslöner för nyanlända har ifrågasatts bland annat av fackförbunds-ekonomerna som menar att det minskar incitamenten att investera i ny teknik, att det försvårar lösningar på kompetensbrist och att det spillar över på lägre löner för fler på arbetsmarknaden.³⁹

2.7 God hälsa underlättar integration

Flera studier pekar på samband mellan hälsoproblem och svag presentation i introduktionsutbildningar liksom svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. OECD rekommenderar: “deal with mental and physical health issues early” och World Economic Forum skriver:

“Poor health affects a migrant’s ability to get a job, learn the local language, interact with public institutions and do well in school – all things that are critical to integrating successfully, with refugees particularly prone to mental health issues such as anxiety and depression, following their often traumatic

39. https://www.lo.se/start/tal_och_artiklar/sankta_loner_for_nagra_sanker_lonerna_for_fler

*and violent experiences back home and in flight. Host countries should assess the mental health of newcomers alongside physical evaluations, grant humanitarian migrants access to regular healthcare and ensure they are able to use it”.*⁴⁰

Erbjudanden om hälsoundersökningar finns i alla de studerade länderna. Tyskland har omfattande forskning om migranternas hälsa. Bland annat undersöker Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) kopplingen mellan hälsa och integration i LARGE-projektet.⁴¹ En analys i december 2019 pekar särskilt på behovet av förstärkta hälsoinsatser. Psykisk ohälsa av olika slag kopplat bland annat till traumatiska upplevelser i krigsområden och på flykt anses stå ivägen för etablering på arbetsmarknaden. Analysen lyfter fram vikten av fler enkelt tillgängliga hälsoinsatser som kuratorer medan god tillgång till kvalificerad mångkulturell psykiatri bedöms som realistisk för närvarande på grund av kapacitetsbrist (Brücker, 2019).

Det är däremot svårt att finna systematiska insatser där förstärkt hälsovård ska underlätta godkända resultat i utbildningar eller chanserna på arbetsmarknaden. Ett undantag är **särskilda läroinsatser för flyktingar med traumatiska upplevelser i Tyskland**. Sedan augusti 2019 ger staten (BAMF) stöd via programmet ”Lernschwierigkeiten im Unterricht mit Schwerpunkt Trauma”. Tyskland har också andra åtgärder för bättre hälsa bland flyktingar som Hälsa med migranter för migranter (MiMi-projektet)⁴² och Centrum för transkulturell psykiatri. Delstaten Nordrhein-Westfalen bygger ut de psykosociala insatserna. Även **Danmark** har projekt för flyktingar med trauman. Omfattningen har varit liten men en utvärdering av insatserna år 2019 visade positiva resultat.⁴³ Det kan finnas skäl att överväga fler och större hälsoprojekt i Sverige även i syfte att stärka självförsörjningen.

2.8 Entreprenörskap en möjlighet

Företagande kan vara en väg till självförsörjning men hindren kan vara särskilt höga för utrikes födda utan tillräcklig kunskap om det nya landet. I Sverige har Tillväxtverket för närvarande två regeringsuppdrag inom området, ett om nyanlända kvinnor och män och ett om utrikes födda kvinnors företagande där personerna kan ha bott i landet en längre tid.⁴⁴ Det finns även exempel i de länder som studerats här.

40. <https://www.weforum.org/agenda/2016/05/10-ways-countries-can-help-refugees-integrate/>

41. https://www.diw.de/de/diw_01.c.679319.de/projekte/longitudinal_aspects_of_the_interaction_of_refugees_in_germany_large.html

42. <http://mimi-gesundheit.de/>

43. <https://uim.dk/arbejdsomrader/Integration/modelprojekt-for-traumatiserede-flygtninge>

44. <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/kompetensforsorjning/utrikes-fodda-och-foretagande.html>

Nyanlända får hjälp att starta och driva egna företag i Tyskland. Programmet “Start up your future” drivs av Wirtschaftsuniere Deutschland, (WJD) med stöd av näringsdepartementet BMWI. Ett pilotsteg i Berlin ska underlätta nätverk för nyanlända som vill bli entreprenörer och ge råd om hur man startar och driver företag i Tyskland. Wirtschaftsuniere Deutschland består av ungefär 10 000 tyska entreprenörer under 40 år.⁴⁵

Den tyska nationella integrationssamordnaren konstaterar med hänvisning till en rapport från KfW⁴⁶ att migranter startar egna företag i större utsträckning än infödda tyskar (här handlar det inte bara om flyktingar utan om alla migranter). Det har två huvudsaker: å ena sidan en starkare strävan efter självständighet, å andra sidan att chansen att få andra jobb är mindre. Samordnaren föreslår ytterligare insatser för att lotsa entreprenörer med utländsk bakgrund rätt i lagstiftning och andra speciella förutsättningar i landet. Det bör också bli enklare att lära sig yrkesspråk för den som vill starta eget företag.

Även i Norge finns satsningar för att underlätta självförsörjning genom företagande. Den norska centret för flyktingars entreprenörskap, **Norsk center for flerkulturell verdiskaping**, (NSFV), har sedan år 2005 fungerat som ett nationellt kompetenscenter och gett råd till personer som vill starta företag. EU-kommissionen har lyft fram centret som ett gott exempel, bland annat på grund av att stödet fortsätter även efter att företag startats, för att det finns ett stort engagemang i de enskilda företagarnas affärsplaner och för centrets breda nätverk i det norska samhället.⁴⁷ Det finns också andra projekt, bland annat i Oslo.⁴⁸

Sammantaget har ändå dessa program en begränsad omfattning och ramvillkor för företagande i allmänhet torde vara av större betydelse.

2.9 Nätverkskapital, civilsamhälle och insatser mot segregation

Ett antal studier visar att nätverk med personer som redan är etablerade i landet kan underlätta integration av nyanlända. 43 procent av flyktingarna i Tyskland fick sitt första jobb i det nya landet genom kontakter, 27 procent via Arbetsförmedlingen och endast nio procent via internet eller tidningar. Av dem som kom in på arbetsmarknaden år 2017 fick fler arbete genom kontakter med infödda tyskar än genom kontakter med andra med utländsk bakgrund, även om sådana kontakter också hade betydelse (Brücker, 2019).⁴⁹ En annan tysk studie pekar också på vikten av

45. <https://www.startupyourfuture.de/de/>

46. https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_503616.html

47. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4c566f2-6cfc-11e7-b2f2-01aa75ed71a1>

48. https://apolitical.co/en/solution_article/oslo-wants-create-jobs-refugees-incubating-startups

49. Se även till exempel <https://via.tt.se/pressmeddelande/brist-pa-natverk-hindrar-invandrade-akademiker?publisherId=3162500&releaseId=3258279>.

sociala kontakter för god etablering (SVR-Forschungsbereich, 2017). Det gäller inte minst eftersom förutsättningarna är olika och behovet av differentierade åtgärder stort. Offentliga insatser för fler mentorer och bättre nätverk underlättar individuellt anpassade vägar till arbetslivet (Boockmann m.fl., 2017). Samtidigt visar studier att många flyktingar saknar starka nätverk i majoritetssamhället. Det gäller särskilt kvinnor. Mentorprogram, företagsinitiativ och kontakt med föreningsliv spelar därför en viktig roll i de studerade länderna.

Tyskland arbetar systematiskt med att skapa en känsla av samhörighet med det man kallar "Heimat", ungefär "hembygd" på svenska. Insatser för att identifiera sig med det land där man bor ingår i integrationspolitiken och det fullständiga namnet på inrikesdepartementet BMI är "Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat". Att förstå grundläggande värderingar i det nya landet ingår i introduktionskurserna. "Heimat"-politiken är inte ensidigt inriktad på invandrare, utan vänder sig till alla som bor i Tyskland.

Civilsamhället har en framträdande roll i Tyskland när det gäller integration. Idéburna organisationer svarar för en betydande del av välfärdstjänsterna i landet. Det finns därför en institutionell förmåga som används även för konkreta integrationsinsatser. Ett exempel är de rådgivningscenter på ungefär 1 300 platser runt om i landet som drivs av ideella organisationer (som Caritas och Röda Korset) med statligt stöd: "Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)".⁵⁰ Liknande program för ungdomar finns på 470 platser "die Jugendmigrationsdienste (JMD)".⁵¹ Ideella organisationer bedriver också omfattande mentorprogram för särskilt skyddsbehövande flyktingar. Ett särskilt stöd går till idrottsföreningar för att de ska bidra till att stärka integrationen (Integration durch Sport).⁵²

Delstatsregeringen i Nordrhein-Westfalen lyfter fram **de idéburna organisationernas integrationsarbete** inom ramen för den sociala välfärden, Freie Wohlfahrtspflege. Det finns även stöd för ideella insatser via både migranters egna organisationer och övrigt föreningsliv, bland annat genom programmet Komm-An NRW.⁵³ Organisationer driver 190 integrationscenter runt om i delstaten och 13 center för arbete mot diskriminering. Delstatsregeringen lovar att skapa ännu bättre förutsättningar, särskilt inom sport och kultur samt barn- och ungdomsverksamhet (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, 2019).

50. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/integration/migrationsberatung/migrationsberatung-node.html>

51. <https://www.jugendmigrationsdienste.de/ueber-jmd/>

52. <https://integration.dosb.de/>

53. <http://www.kfi.nrw.de/Foerderprogramme/KOMM-AN-NRW/>

Det tyska näringslivet har tagit initiativ för att underlätta integration. Företag kan anmäla sig till nätverket *Netzwerk Unternehmen integrieren Flüchtlinge* som i mars 2020 hade drygt 2 400 medlemmar.⁵⁴ De tyska handelskamrarna (DIHK) är initiativtagare tillsammans med näringsdepartementet BMWi. Genom nätverket får arbetsgivare del av goda exempel från andra håll och råd om hur de bäst kan bidra till migranternas inträde på arbetsmarknaden. En enkätundersökning visade nyligen att små och medelstora företag som deltar i programmet lyckats utbilda och rekrytera väsentligt fler migranter med yrkeskunskaper än tre år tidigare. Företagen pekar dock på vissa svårigheter vad gäller språk och administration.⁵⁵ Regeringen ger också ekonomiskt stöd till ”välkomstlotsar”. Sammanlagt 101 handelskammare och andra näringslivsorganisationer motiverar och underlättar på detta sätt för små och mellanstora företag att anställa lämpliga flyktingar. Välkomstlotsarna hjälper även till med att få fram utbildnings- och praktikplatser.⁵⁶ Därutöver har Näringslivets Mångfaldsmanifest (Charta der Vielfalt) från år 2006 fått stort gensvar med i dag 3 400 arbetsgivare som tillsammans har över 13 miljoner anställda.⁵⁷

Fackförbund i Tyskland är engagerade för fungerande integration. Landsorganisationen DGB, (Deutscher Gewerkschaftsbund) är exempelvis drivande i programmet ”Rättvis integration” (Faire Integration) som ska motverka utnyttjande av migranter på arbetsmarknaden bland annat genom rådgivning. Programmet får stöd av den federala regeringen.⁵⁸ De stora fackförbunden Ver.di och IG Metall har också ett aktivt arbete för integration. Fackförbunden engagerar sig även i debatten mot främlingsfientlighet och har en framträdande roll genom sin del av välfärdstjänsterna (Arbeiterwohlfahrt). Delstatsregeringen i Nordrhein-Westfalen lyfter fram fackföreningarnas roll som samtalspartner kring integrationens förutsättningar.

Integrationslotsar i Köln från ideella organisationer underlättar för nyanlända att ta sig in i samhället. Lotsarna följer med till läkare, hjälper till att fylla i blanketter och ger annat stöd i vardagslivet.⁵⁹

Den danska regeringen kom år 2016 överens med arbetsmarknadens parter om ett antal insatser för integration, bland annat etableringsjobben (IGU). Samma år slöts även ett avtal mellan staten och kommunerna om rollfördelningen. Oxford Research gjorde år 2017 en startutvärdering av insatserna inom avtalen, som bland

54. <https://www.unternehmen-integrieren-fluechtlinge.de/>

55. <https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/presseinformationen/ausbildung-von-gefuechteten-wird-immer-attraktiver-18366>

56. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/willkommenslotsen.html>

57. <https://www.charta-der-vielfalt.de/ueber-uns/ueber-die-initiative/>

58. <https://www.faire-integration.de/en/topic/45.fair-integration.html>

59. <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/mitteilungen/21196/index.html>

annat visade att kommunerna började lägga större fokus på snabba jobbinsatser men att det fanns hinder i vägen som bristande språkkunskaper hos de nyanlända.⁶⁰

Den danska staten ger stöd till mentorprogram som drivs av idéburna organisationer. Ett exempel är ”Vänner visar vägen”, som danska Röda Korset håller i. Initiativet fick 16 miljoner danska kronor i stöd år 2019. Flyktingar som får asyl i Danmark erbjuds kontakt med en dansk volontär från bostadsområdet där den nyanlända personen ska bo enligt de danska reglerna för anvisning av bostad.

Den norska staten ger stöd till civilsamhällets insatser för integration. Idéburna organisationer ger information och råd till nyanlända. Idrottsföreningar arbetar för att öka mångfalden i sin verksamhet och kan få bidrag för sådana aktiviteter.

Representation och förebilder kan också vara viktiga inslag för att underlätta integration. Nordrhein-Westfalen har till exempel som mål att öka antalet lärare och poliser med utländsk bakgrund. Framgångsrika förebilder med migrationsbakgrund kan skapa en tilltro till Tyskland som ”Aufsteigerrepublik”, säger man i det ansvariga departementet, det vill säga ett land där det går att nå högt även för den som startar med dåliga förutsättningar. Att tyskar med utländsk bakgrund finns på maktpositioner bidrar också till identifikation med det nya hemlandet hos andra med liknande ursprung.

Tysk forskning visar att **attityder gentemot invandrare** har betydelse för deras möjligheter att få jobb. Turkar hade till exempel svårare att få jobb i delstater där misstron mot denna grupp var större än genomsnittet. Den tyske migrationsforskaren Herbert Brücker menar att denna typ av faktorer kan ha stor betydelse vad gäller flyktingars sysselsättning.⁶¹ Åtgärder mot etnisk särbehandling ses som en viktig del av integrationspolitiken i förbundsregeringens dokument. Nordrhein-Westfalen tar för närvarande fram en antidiskrimineringsstrategi som ska vara klar år 2021, där alla departement och myndigheter går igenom hinder för mångfald.

Segregation och självförsörjning

Bostadssegregation kan ha negativa effekter för självförsörjningen. Att bo nära andra med samma födelseland har ibland beskrivits som en fördel för att få kontakter i Sverige och komma in på arbetsmarknaden. Å andra sidan finns risk för isolering från andra delar av samhället och ”nedåtgående spiraler” i utanförskapsområden. Denna aspekt har betonats mer i de senaste årens forskning, och de ”utsatta områdena” i Sverige har också förändrats sedan början av 2000-talet med

60. <https://integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/arkiv/Startevalueringafimplementeringaftoogtrepartsaftalerneomintegration.pdf>

61. <https://www.tagesspiegel.de/politik/forschung-ueber-migranten-die-meisten-fluechtlinge-bringen-starke-demokratische-grundeinstellungen-mit/24683822.html>

en väsentligt högre andel utrikes födda i dag. Segregationens negativa inverkan lyfts fram bland annat av Karl Wennberg och hans medförfattare i rapporten *Integration i hela Sverige*. Utifrån kvantitativa data konstaterar forskarna att ”i kommuner där segregationen är hög försvårar detta arbetsmarknadsintegrationen. Insatser för att minska segregation kan alltså även ha positiva effekter på flyktingars arbetsmarknadsintegration.” (Wennberg m.fl., 2019). Sofia Wixe och hennes forskarkollegor vid Jönköping University kommer fram till liknande resultat. Det finns enligt Wixe ett antal negativa effekter av segregation, som problem i skolorna och brist på förebilder. Segregation i grannskapet har en betydande negativ effekt på individers sysselsättning. Redan missgynnande grupper isoleras i områden med sämre möjligheter vilket förhindrar integration både på arbetsmarknaden och i samhället i stort (Wixe och Pettersson, 2020).

Bostadssegregationen ser olika ut i de studerade länderna. Oslo är exempelvis mindre etniskt segregerat än Stockholm (Musterd m.fl., 2017). Styrningen av bosättning efter beslut om asyl skiljer sig också åt vilket har effekter på var flyktingar hamnar.⁶² Även om den svenska EBO-lagstiftningen nu förändrats har den haft stor inverkan hittills. Sverige har också väsentligt fler utomeuropeiskt födda per invånare än de övriga länderna, samtidigt som tillgången till bostäder är begränsad.

Det är inte möjligt att göra en större analys av bostadspolitik inom ramen för denna studie. Med tanke på forskningsresultaten om samband mellan utanförskapsområden och lägre sysselsättning finns det ändå skäl att redovisa vad som görs i Tyskland, Danmark och Norge.

Tyskland påbörjade år 2016 ett **investeringsprogram för att förbättra situationen i utsatta områden**. Förbundsstaten satsar ungefär nio miljarder kronor under fyra år på social infrastruktur i sådana områden. Förskolor, skolor, gemensamhetslokaler och föreningsaktiviteter kan få stöd genom en investeringspakt för social integration i olika stadsdelar (”Investitionspakt soziale Integration im Quartier”). Under programmets två första år fick 447 projekt i 370 städer bidrag på detta sätt. Det finns ännu ingen effektutvärdering av programmet. En delrapport lyfter ändå fram tre framgångsfaktorer från ett pilotprojekt: säkrad finansiering på sikt, god tilltro mellan de olika aktörerna, och personer som tar ansvar för samordning och genomförande på ett bra sätt: ”programskötare” (”Kümmerer”) (Empirica, 2020). Koalitionsavtalet efter valet år 2018 utlovar en fortsättning på satsningen med minst lika stora belopp.

62. <https://sciencenorway.no/forskningno-immigrants-norway/striking-settlement-pattern-differences-among-immigrants-in-norway-and-sweden/1554193>

Nordrhein-Westfalen lyfter också fram åtgärder mot segregation i sin integrationsplan (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, 2019).

Danmarks så kallade ghettopakt är kontroversiell. Den dåvarande regeringen lade år 2018 fram aktionsplanen "One Denmark without Parallel Societies: No Ghettos in 2030". Åtgärderna finns inom fem områden: fysisk ombyggnad/rivning, hårdare styrning av vem som får bo i stadsdelarna, fler poliser och hårdare straff, bättre uppväxtvillkor för barn och ungdomar och insatser mot "parallellsambhällen". Aktionsplanen har brett politiskt stöd och fortsätter i huvudsak under den nuvarande socialdemokratiskt ledda regeringen, även om man nu mindre frekvent använder ordet "ghetton". Planerna att förflytta boende från utsatta stadsdelar och ibland riva hus har fått mycket uppmärksamhet och kritik.⁶³ Bland de 22 åtgärderna finns även "mjukare" åtgärder som att tidigt identifiera barn i riskzoner och att ge ökat stöd till elever för att klara skolan. Sammanlagt investerar staten över 15 miljarder kronor under perioden 2018–2026 för att förbättra de utsatta områdena.⁶⁴ Någon utvärdering av "ghettopakken" finns ännu inte. Däremot visade en utvärdering år 2019 av förebyggande sociala insatser att kriminaliteten hos unga i utsatta områden minskat.⁶⁵

Norge har tillsatt en kommission (ekspertutvalg) om utsatta områden. Syftet är att undersöka situationen, analysera orsaker och varningssignaler samt föreslå åtgärder. Arbetslöshet är en av de faktorer som ska behandlas. Kommissionen ska slutredovisa sitt arbete under år 2020.⁶⁶ Enligt den norska Statistisk sentralbyrå har bostadssegregationen minskat under perioden 2005–2017, trots att antalet personer med invandrarbakgrund mer än fördubblats under samma period.⁶⁷ Bostadssegregation kan mätas på olika sätt men resultaten ligger i linje med andra studier där till exempel Oslo är mindre segregerat än Stockholm.

2.10 Jämställdhet är en viktig faktor

Utrikes födda kvinnor har ofta svårare att komma in på arbetsmarknaden än utrikes födda män.⁶⁸ Det finns en liknande analys i samtliga studerade länder om att en lägre andel kvinnliga flyktingar blir självförsörjande och att särskilda åtgärder behövs för att motverka detta. (Se även svenska AKKA-utredningen, SOU 2012:69).

63. <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/11/how-denmarks-ghetto-list-is-ripping-apart-migrant-communities>

64. <https://www.regeringen.dk/nyheder/ghettoudspil/>

65. <https://www.vive.dk/da/nyheder/2019/kriminaliteten-falder-blandt-boern-i-udsatte-boligomraader/>

66. <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/styret-rad-og-utvalg/ekspertutvalg-om-utsatte-byomrader/id2624085/>

67. https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/354620?_ts=1645ae426f8

68. <https://nordicwelfare.org/integration-norden/teman/invandarkvinnors-etablering/>

Tyskland lyfter fram behovet av jämställdhetsaspekter på åtgärder. Introduktionskurser med enbart kvinnliga deltagare och lärare prövas på ett antal håll. I landet finns även särskilda insatser som **kurser för kvinnor för att stärka kompetensen och göra dem mer aktiva på arbetsmarknaden** ("die PerF-Maßnahme für die Zielgruppe der weiblichen Geflüchteten (PerfW)". Under fyra månader får deltagarna kunskap om det tyska arbetslivet och möjlighet till praktik på ett företag. Anordnarna hjälper också till att hitta barnpassning under undervisningstiden om det behövs. Det är möjligt att gå kursen på halvtid. Deltagandet är dock relativt litet. Det finns också andra insatser för stöd till barnomsorg i samband med introduktionsprogram. Allmänt sett har barnomsorgen byggts ut i Tyskland under senare år även om tillgången fortfarande inte är lika god som i Sverige. Regeringens integrations-samordnare förordar i sin årliga rapport 2019 bättre tillgång till barnomsorg för småbarnsmammor med utländsk bakgrund som en metod att öka sysselsättningen. En utvärdering av DIW visar ett tydligt ökat arbetskraftsdeltagande hos utrikes födda kvinnor genom bättre tillgång till barnomsorg.⁶⁹

Kvinnors kompetens kartläggs inte lika väl som mäns, enligt både tyska studier (till exempel Fuchs och Weber, 2018, s. 17) och den svenska AKKA-utredningen (SOU 2012:69). Trots direktiv till den svenska Arbetsförmedlingen finns fortfarande brister.⁷⁰

Civilsamhället kan spela en viktig roll för att stärka nyanlända kvinnors ställning, enligt utvärderingar av sådana initiativ. Bydelsmodrarna i Danmark och Norge arbetar frivilligt i stadsdelen där de bor med att bygga broar mellan nyanlända och samhället. Genom att tala samma språk och ha gemensamma erfarenheter kan de nå kvinnor som offentliga insatser har svårare att få bra kontakt med. Danska utvärderingar visar goda resultat.⁷¹ Även i Sverige finns "stadsdelsmammor" i viss utsträckning och ett nordiskt nätverk byggs nu upp.⁷²

Tyskland gör också satsningar för kvinnor som står långt från arbetsmarknaden. MIA-programmet bygger på lokalt engagemang, ofta från kvinnor i samma bostadsområde, med ett fokus på att ta första steget ut från hemmet för att sedan kunna närma sig arbetsmarknaden. Det kan handla om enkla saker som att våga gå på föräldramöten i barnens skola och att lära sig bättre tyska. I programmet finns även möjligheter att enkelt få mikrofinansiering för småskaliga projekt till föreningar och

69. https://www.diw.de/de/diw_01.c.694794.de/kita-besuch_von_kindern_aus_gefluechteten_familien_verbessert_integration_ihrer_muetter.html

70. <https://arbetsformedlingen.se/download/18.4fb667a1169bfd2c0a695b8/1556022562262/jamstalldetsrapport-2018.pdf>

71. <https://bydelsmor.dk/Om-os/Effekten-af-Bydelsmoedre>

72. <https://nordicwelfare.org/integration-norden/nyheter/bydelsmodrar-och-stadsdelsmammor-skapar-ett-nordiskt-natverk/>

liknande via resurshus lokalt (House of Resources⁷³), med stöd från den federala regeringen. En utvärdering av MIA-programmets föregångare 2016 visade positiva resultat. En av framgångsfaktorerna var att 68 procent av kursledarna själva var födda utomlands (Syspons, 2016).

Den svenska AKKA-utredningen 2012 lyfte fram de kvinnor som får uppehållstillstånd som anhöriga till flyktingar men **som inte omfattas av etableringsprogrammet**. Gränsen för att delta går för närvarande vid sex år efter att anknytningspersonen fick uppehållstillstånd och många kommer senare än så. Det gäller inte minst yngre kvinnor i barnafödande åldrar bosatta i andra länder som gifter sig med en person i Sverige och sedan flyttar in i ett område med många andra från samma etniska grupp, där normerna om att söka arbete inte alltid är lika starka som i Sverige som helhet. AKKA-utredningen föreslog åtgärder för denna grupp som ännu inte genomförts (SOU 2012:69). I Danmark omfattas fler anhöriga av etableringsprogrammet än i Sverige. Patrick Joyce skriver:

”I Danmark omfattar integrationsprogrammet alla anhöriginvandrare från länder utanför EU/EES. I Norge kan andra anhöriga delta i introduktionsprogrammet på frivillig basis. I Sverige omfattas bara anhöriga till flyktingar och skyddsbehövande av etableringsprogrammet trots att även kvinnliga anhöriga till andra grupper har problem att etablera sig på arbetsmarknaden” (Joyce, 2017).

2.11 Åtgärder mot ”skuggsamhället”

En betydande grupp får avslag på sina asylansökningar men återvänder inte utan blir kvar i det nya landet. I vissa av fallen beror det på att landet de kommer från är alltför osäkert för att beslutet ska verkställas. I andra fall vill länder inte ta emot personerna eftersom de saknar identitetshandlingar eller så finns det andra skäl att vägra.

Tyskland har öppnat flera program för den grupp som kallas ”tolererade”, det vill säga personer med avslag på asylansökan men där det finns hinder av olika slag för verkställigheten. Detta gäller till exempel introduktionskurser och yrkesspråkutbildning.

En annan grupp är de människor som stannar kvar i landet trots avslag och utan juridiskt verkställighetshinder. Delegationen för migrationsstudier (Delmi) har nyligen beskrivit svårigheterna med att få dessa personer att lämna Sverige:

73. Se till exempel <https://house-of-resources-stuttgart.de/>

”Sedan år 2000 har dock mer än 300 000 personer befunnits sakna asylskäl och därmed inte bara fått avslag på sin ansökan utan också beslut om att återvända...Även om det är svårt att säga med säkerhet hur många av dessa som faktiskt har återvänt, tyder siffror från Migrationsverket på att omkring 60 procent av besluten har verkställts” (Lindberg, 2020).

Vissa av de som fått avslag men inte följer beslutet lämnar ändå Sverige efter ytterligare en tid. Att uppskatta det totala antalet papperslösa personer i Sverige för närvarande är mycket svårt. En bedömning är att 20 000–50 000 personer lever gömda, det vill säga med utvisningsbeslut.⁷⁴ Liknande svårigheter att bedöma antalet finns i andra länder.

Människor som gömmer sig från myndigheterna blir lätt utsatta, samtidigt som förekomsten av en svart arbetsmarknad kan försvåra hållbar integration (till exempel genom att enklare jobb som diskare besätts med svart arbetskraft istället för genom anställningar).

Tyskland beslöt år 2019 om en rad åtgärder för att öka antalet personer som lämnar landet efter avslag på asylansökan, bland annat ökade befogenheter för polisen och obligatoriskt boende på mottagningscenter fram till avresan. Människorätsorganisationer kritiserade flera av lagändringarna.⁷⁵ De åtgärder Tyskland haft för att stödja frivilligt återvändande med ett ekonomiskt bidrag har inte varit särskilt effektiva. Sista december 2018 hade endast 12 000 personer lämnat Tyskland som del av detta program, medan 236 000 utlänningar med statusen ”måste lämna landet” fanns kvar, lejonparten av dem var asylsökande som fått avslag.⁷⁶ För de personer som lämnat Tyskland frivilligt har dock startbidraget underlättat eftersom det annars kan vara svårt att klara livsnödvändiga utgifter i hemlandet under den första tiden efter återvändandet (Schmitt m.fl., 2019). Danmark har infört tuffa åtgärder med bland annat placeringar av de som fått avslag på särskilda platser för att underlätta avvisningar, vilket har fått kritik av människorätsorganisationer med flera.

Det finns även tyska insatser för att motverka arbetskraftsutnyttjande av migranter. Programmet *Faire Integration* bedrivs exempelvis av fackförbunden med statligt stöd.⁷⁷

74. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sormland/polisen-lyckas-bara-utvisa>

75. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7237744>

76. <https://www.dw.com/en/are-deportations-from-germany-on-the-rise/a-49843047>

77. <https://www.faire-integration.de/en/topic/45.fair-integration.html>

KAPITEL 3

Slutsatser

Integrationspolitik definieras olika i olika länder. Förhållningssätt skiljer sig också mellan de stater som är aktuella i denna studie. Erfarenheter från Tyskland, Norge och Danmark är inte automatiskt överförbara på Sverige. Vår situation är delvis unik, bland annat genom ett särskilt högt flyktingmottagande per invånare under de senaste åren och genom särskilda faktorer som antalet ensamkommande barn och ungdomar.

Det finns ändå utrymme för policylärande. Det nordiska samarbetet är redan intensivt och flera studier har lyft fram erfarenheter både från de nordiska länderna och från Tyskland. Denna rapport kan förhoppningsvis ge ytterligare insikter.

Politikområdet utvecklas snabbt. I denna rapport har ett antal av de senaste initiativen under 2019 och 2020 redovisats. Av naturliga skäl finns ännu inte utvärderingar av dessa. Generellt är det ont om systematiska utvärderingar som prövar insatser för en grupp mot hur det gått för en kontrollgrupp som inte deltagit. Utvärderingarna av insatser är ofta baserade på intervjuer där det kan finnas en snedvridning genom intervjupersonernas värderingar och verklighetsbilder. Kvantitativa analyser är värdefulla och har gjorts för vissa typer av insatser som ekonomiska incitament, men resultaten är blandade (se tidigare avsnitt och Calmfors m.fl. genomgångar). I Tyskland finns intressanta exempel på systematiska uppföljningar som IAB-BAMF-SOEPs regelbundna enkäter med 7 500 flyktingar och anhöriga som kommit till Tyskland sedan 2013. Frågorna handlar om en rad områden som utbildning, arbete, hälsa, värderingar, boende och deltagande i integrationsåtgärder. Enkäterna ger en bredare bild än den kvantitativa statistiken över administrativa beslut där det kan finnas en rad osäkerheter som eftersläpning med inrapportering (Brücker, 2019).

Volymen på insatserna är en viktig faktor (Söhn och Marquardsen, 2017). En åtgärd kan vara effektiv i sig men omfatta ett så litet antal individer att den inte får signifikanta effekter på till exempel hela gruppen utomeuropiskt födda. Exempelvis går en betydligt större andel av nyanlända yrkespråkutbildningar i Tyskland än i Sverige.⁷⁸

78. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/20191127-berufssprachkurse.html>

Det bör dock betonas att inget av de studerade länderna erbjuder någon mirakelmedicin. Tvärtom finns det liknande erfarenheter om svårigheter att få ett stort antal deltagare att genomföra utbildnings- och arbetsmarknadsprogram, samt om hinder som låg utbildningsnivå och dålig hälsa. Integration tar tid.

Denna rapport är en omvärldsanalys, inte en systematisk jämförelse mellan Sverige och de berörda länderna. Utifrån genomgången går det ändå att identifiera några punkter där det kan finnas skäl att hämta mer inspiration för Sverige från övriga länder.

Den första tiden

- Det är väldokumenterat att tidig aktivitet (jobb och/eller utbildning) har positiva effekter för nyanlända. Därför är det värt att överväga ytterligare utbildningsinsatser under asylprocessen och andra möjligheter till meningsfull sysselsättning. Tysklands system med utbildning och en form av ”extratjänster” (FIM) kan vara intressant i detta sammanhang. Att minska väntetider i asylprövningen och administrativa hinder att börja arbeta är också viktiga åtgärder (se till exempel Brenzel och Kosjakova, 2019).
- Tiden för etableringsprogram kan förlängas för grupper med särskilda behov, till exempel nyanlända med mycket låg utbildningsnivå eller hälsoproblem.
- Prestationsinriktade incitament som bonusar kan ha viss positiv effekt. Det kan exempelvis vara värt att åter pröva en svensk SFI-bonus.
- Bättre kompetenskartläggningar kan underlätta den ekonomiska integrationen. Det gäller inte minst utrikes födda kvinnor, där det finns dokumenterade brister. Ett första steg kan vara att genomföra Valideringsdelegationens förslag från 2019.

Utbildning som ger jobb

- Yrkesutbildningar har visat sig effektiva bland annat i Tyskland, inte minst när de kombineras med kurser i yrkesspråk. Liknande svenska insatser finns men kan byggas ut och hinder undanröjas (exempelvis byråkratiska hinder mellan företag och utbildningsanordnare, brist på praktikplatser och begränsad volym på vissa insatser).

Vägen in på arbetsmarknaden

- Etableringsjobben i Danmark har gett positiva resultat för deltagarna medan motsvarigheten i Sverige ännu inte kommit igång. Liksom andra arbetsmarknadsprogram som studerats här är dock antalet personer i de danska etableringsjobben relativt begränsat.

- Ekonomiska drivkrafter som sänkta stödnivåer har betydelse men kan också ge oönskade sidoeffekter, som sämre skolresultat för barn i familjer med sänkt ekonomisk standard.
- Låglönejobb som minijobben i Tyskland kan ge vissa möjligheter för migranter men kan enligt utvärderingar (jfr Fichtl, 2015, Kosjakova m.fl., 2017, Brücker m.fl., 2020) inte ersätta ett helhetsperspektiv med till exempel språkutbildning och särskilda insatser för kvinnor. Minijobben och liknande metoder med lagstiftning har lett till motsättningar i ett bredare samhällsperspektiv. Tillkomsten av särskilda avtal med nya typer av mindre kvalificerade jobb, vilket föreslagits i Sverige, tycks inte ha prövats. Däremot finns sedan tidigare fler typer av lärlingsjobb i bland annat Norge. Det bör noteras att anställningar med låg lön redan är vanligare i Tyskland och Danmark än i Sverige. Någon större utbyggnad av offentligt finansierade välfärdstjänster för att underlätta integration verkar inte ha förekommit.
- Andra länder gör specifika insatser för utrikes födda som står utanför arbetsmarknaden även efter etableringstiden. En utvärdering visar till exempel goda resultat av Jobbsjansen i Norge. Det kan finnas skäl att komplettera den svenska generella arbetsmarknadspolitiken med mer av uppsökande och specifika insatser för personer med utländsk bakgrund som har särskilda behov av stöd. Utvärderingen av Jobbsjansen liksom svensk forskning visar även att hög personaltäthet i arbetsmarknadsinsatser har positiva effekter.
- Tysklands omfattande arbete med mentorer och nätverk i civilsamhället kan ge inspiration som underlättar differentieringen.
- Utrikes födda kvinnor har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än utrikes födda män. Det finns skäl att överväga fler insatser för denna grupp, exempelvis förstärkt stöd till nätverk som i Tyskland och Danmark, barnomsorg generell och i samband med utbildning (till exempel i större omfattning via öppna förskolan⁷⁹) liksom en breddning av etableringsprogrammet till att omfatta alla anhöriga från länder utanför EU/EES i enlighet med AKKA-utredningens förslag (SOU 2012:69).

Bättre nätverk och hälsa, motverka "skuggsamhällen"

- Civilsamhället spelar en större roll i Tyskland än i Sverige och samarbetet mellan ideella organisationer och myndigheter respektive kommuner tycks fungera bättre (se till exempel Boockmann m.fl., 2017 s. 131 om jobbcener). Även om vi har en annan situation när det gäller leverans av välfärdstjänster borde

79. <https://skr.se/tjanster/merfranskr/bloggarfranskr/skolbloggen/artiklar/oppenforskolaenvagtilsprakochetablering.32130.html>

det gå att lära mer från de tyska initiativen. Där finns ett brett engagemang från många människor och viktiga nätverk för nyanlända. Liknande initiativ i Sverige har inte samma omfattning och tyngd. Det tyska näringslivets initiativ bland annat för praktikplatser och ansvarstagandet från arbetsmarknadens parter kan också ge inspiration.

- Forskningsresultat om en hög andel flyktingar med psykisk ohälsa på grund av trauman ger anledning att överväga särskilda hälsoinsatser kopplade till utbildnings- och arbetsmarknadsprogram, som exempelvis det tyska program som beskrivits tidigare eller obligatorisk elevhälsa inom kommunal vuxenutbildning, som den så kallade KLIVA-utredningen nämnt (Utredningen för Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk).
- Insatser mot bostadssegregation och i utsatta områden kan bidra till högre sysselsättning. Tysklands investeringsprogram kan ge lärdomar för Sverige. Bostadsförsörjningen i stort är en nyckelfråga som dock inte studerats i denna rapport (se istället Tunström och Wang, 2019).
- ”Skuggsamhället” med tusentals personer som saknar tillstånd att vara i landet innebär utsatthet och försvårar lagliga anställningar för personer med uppehållstillstånd eller medborgarskap.

Referenser

Intervjuer

- Herbert Brücker, professor, Head of Department for Migration and International Labour Studies, IAB (mejl).
- Solvig Ekblad, professor Karolinska Institutet.
- Yasin Kisa, undervisningsråd Skolverket.
- Hilde Lerfaldet, avdelningschef Ideas2Evidence (mejl).
- Per Lundström, expert på kompetensförsörjning, Installatörsföretagen.
- Jacob Nielsen Arendt, forskningsledare, professor Rockwool Fonden (mejl).
- Stefan Olsson, direktör EU-kommissionens generaldirektorat för arbetsmarknadsfrågor, samt medarbetare.
- Panu Poutvaara, professor Ludwig-Maximilian-University samt knuten till Ifo-institutet, München.
- Bernhard Santel, Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Asli Sevindim, Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Mirjam Weis, PhD, National Project Managerin für PISA in Deutschland (mejl). Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), Tyskland.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (Imdi), Oslo.
- Sveriges ambassad i Berlin.
- Samt bakgrundsamtal med ett antal andra personer som arbetar med frågorna i de berörda länderna och i Sverige.

Litteratur

- Andersen, L. H., Dustmann, C. och Landersø, R. (2019). "Lowering welfare benefits: Intended and unintended consequences for migrants and their families". Study Paper no. 138. Copenhagen: The Rockwool Foundation Research Unit.
- Blömer, M., Fuest, C. och Peichl, A. (2019). "Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems".
- Boockmann, B., Hirschfeld, H., Klee, G., Knirsch, C., Lücke, M., Puhe, H., Scheu, T., Späth, J., Stöhr, T. (2017). "Wie kann eine gesamtwirtschaftlich erfolgreiche Integration der Flüchtlinge gelingen?" IAW.
- Bredgaard, T. och Lund Thomsen, T. (2018). "Integration of Refugees on the Danish Labor Market". *Nordic journal of working life studies*, 8(S4).
- Brenzel, H. och Kosjakova, J. (2019). "Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb". IAB-Kurzbericht, 06/2019.

- Brücker, H., Jaschke, P. och Kosjakova, J. (2019). "Integrating refugees and asylum seekers into the German economy and society". Migration Policy Institute.
- Brücker, H., Croisier, J., Kosyakova, Y., Kröger, H., Pietrantuono, G., Rother, N., Schupp, J. (2019). "Language skills and employment rate of refugees in Germany improving with time". *DIW Weekly Report*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, 9(4/6), 49-61.
- Brücker, H., Kosjakova, J. och Schuß, E. (2020). "Fünf Jahre seit der Fluchtmigration 2015: Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte". *IAB-Kurzbericht*, 04/2020.
- Calmfors, L. och Sánchez-Gassen, N. (red) (2019). *Integrating immigrants into the Nordic labour markets*. Nordiska ministerrådet.
- Cheung, M. och Hellström, K. (2017). "Integration på svensk arbetsmarknad – ett internationellt perspektiv". Arbetsförmedlingen Working Paper 2017:3.
- Crawford, V. (2016). "10 ways countries can help refugees integrate". World Economic Forum.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. (2019). 12. *Integrationsbericht*.
- Eklund, J. (red.) (2016). "Immigration, ekonomisk integration och utanförskap". Swedish Economic Forum Report 2016. Entreprenörskapsforum.
- Empirica (2020). "Bundestransferstelle Investitionspakt Soziale Integration im Quartier Statusbericht" (Stand 03. März 2020).
- European Commission (2019a). "Labour market integration of third-country nationals in EU Member States". Synthesis report for the EMN Study.
- European Commission (2019b). "Sustainable inclusion of migrants into society and labour market".
- Fichtl, A. (2015). "Mini- and Midi-Jobs in Germany. Effects of Marginal Employment on Unemployment". Fores Policy Paper 2015:3.
- Hernes, V., Arendt, J. N., Andersson Joona, P. och Tronstad, K. R. (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees – a comparative analysis of labour market integration outcomes*. Nordiska ministerrådet.
- Helbig, M. och Jähnen, S. (2018). "Wie brüchig ist die sociale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten". WZB Discussion Paper 2018-001.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2019). IAB-Jahresbericht 2018.
- Joona Andersson, P. och Nekby, L. (2012). "Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment". *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 575-600.
- Joona Andersson, P. (2020). "Aktiviteter för flykting- och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet". IFAU 2020:4.
- Joyce, P. (2017). "Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder". ESO 2017:7.
- Joyce, P. (2018). "Integration efter 2015. Vad kan Sverige lära av Tyskland?" Fores.
- Joyce, P. (2019a). "Labor market integration of refugees in Scandinavia after 2015". Working Paper. Ratio.

- Joyce, P. (2019b). "Sverige kan lära om integration från sina grannar". *Ekonomisk debatt*, 2019(2), 46-56
- Karlsdóttir, A, Sigurjónsdóttir, H. R., Ström Hildestrand, Å. och Cuadrado, A. (red.) (2017). *Policies and measures for speeding up labour market integration of refugees in the Nordic region: A knowledge overview*. Nordiska ministerrådet.
- Kosjakova, J. och Sirries, S. (2017). "Large-Scale Immigration and Labour Market Integration: First Lessons from the Recent Past in Germany". *Intereconomics*, 52(5).
- Laun, L. (2019). "In-work benefits across Europe". IFAU Working Paper 2019:16.
- Lerfaldet, H. och Skultberg, L. S. (2018). "Verdifull sjanse, omskiftelig kurs. Følgeevaluering av Jobbsjansen 2017-2019". Delrapport. Ideas2evidence.
- Lerfaldet, H., Skultberg, L. S. och Högestøl, A. (2019). "Rom for kvalitet. Sluttrapport i følgeevaluering av Jobbsjansen 2017-2019". Ideas2evidence.
- Lindberg, H. M. (2020). "De som inte får stanna. Att implementera återvändarepolitik". Delmi rapport 2020:1.
- Lönnsroos, L. T. och Gustafsson, A.-K. (2018). *Nyanlända kvinnors etablering. En komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna*. Nordiska ministerrådet.
- Martín, I., Arcarons, A., Aumüller, J., Bevelander, P., Emilsson, H., Kalantaryan, S., MacIver, A., Mara, I., Scalettari, G., Venturini, A., Vidovic, H., van der Welle, I., Windisch, M., Wolffberg, R. och Zorlu, A. (2016). "From refugees to workers. Mapping labour-market integration support measures for asylum seekers and refugees in EU member states. Volume I: Comparative analysis and policy findings". Bertelsmann Stiftung.
- Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2019). "Nordrhein-Westfälische Teilhabe- und Integrationsstrategie 2030".
- Musterd, S., Marcinczak, S., van Ham, M. och Tammar. T. (2017). "Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich". *Urban Geography*, 38(7), 2017, 1062-1083.
- Norwegian Ministries (2019). "Immigration and integration 2018-2019". Report for Norway to the OECD.
- OECD, ILO, World Bank, IMF (2016). "Towards a framework for fair and effective integration of migrants into the labour market". Regeringskansliet. 2019.
- OECD (2019). "International Migration Outlook 2019".
- OECD (2020). "How to make integration policies future-ready?". *Migration Policy Debates*, 20.
- Poutvaara, P. och Wech, D. (2016). "Integrating refugees into the labor market – a comparison of Europe and the United States". CESifo DICE Report 4/2016.
- Ramböll (2018a). "Labour market integration of newly arrived in the Nordic countries". Rapport till Nordiska Ministerrådet.
- Ramböll (2018b). "Evaluering af Integrationsgrunduddannelsen (IGU)". Rapport till Udlændinge- og Integrationsministeriet.
- Regeringskansliet (2019). "International Migration Outlook Sweden 2018/19". Rapport till OECD.
- Riksrevisionen (2015). "Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?" RiR 2015:17.

- Riksrevisjonen (2019). "Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid". Dokument 3:4 (2019–2020).
- Ruist, J. (2018). "Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering". ESO 2018:3.
- Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2019). "Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahren. Jahresgutachten 2019".
- Shikora, F. (2019). "The effect of initial placement restrictions on refugees' language acquisition in Germany". DIW.
- Schmitt, M., Bitterwolf, M. och Baraulina, T. (2019). "Assisted return from Germany: motives and reintegration. Key findings of the study on the federal programme StarthilfePlus". Research Centre Migration, Integration and Asylum.
- SOU 2012:69. Med rätt att delta - Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. ("AKKA-utredningen").
- SOU 2018:22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande.
- SOU 2019:69. Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande.
- Staver, A. B., Brekke, J.-P. och Söholt, S. (2019). "Scandinavia's segregated cities – policies, strategies and ideal"s. NIBR Report 2019:8.
- Statskontoret (2018). "Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften".
- SVR-Forschungsbereich (2017). "Wie gelingt Integration? Asylsuchende über ihre Lebenslagen und Teilhabeperspektiven in Deutschland". Eine Studie des SVR-Forschungsbereichs und der Robert Bosch Stiftung, Berlin.
- Syspons (2016). "Evaluierung der niederschweligen Frauenkurse". Bericht.
- Söhn, J. och Marquardsen, K. (2017). "Erfolgsfaktoren bei der Integration von Flüchtlingen". BMAS Forschungsbericht 484.
- Tunström, M. och Wang, S. (2019). "Den segregerade staden: En nordisk översikt". Nordiska ministerrådet.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet (2019). "International migration – Denmark report to OECD". October 2019.
- Utredningen för Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) (2019). På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.
- Wennberg, K., Videnord, E. och Bråmås, Å. (2019). "Integration i hela Sverige. Från asyl till arbete". Fores.
- Wixe, S. och Pettersson, L. (2020). "Segregation and individual employment: a longitudinal study of neighborhood effects". *The Annals of Regional Science*, 64, 9–36.
- Åslund, O. och Engdahl, M. (2018). "The value of earning for learning: Performance bonuses in immigrant language training". *Economics of Education Review*, 62, 194-204.

Vad kan Sverige lära av sina grannländer om hur den ekonomiska integrationen kan bli bättre? I denna omvärldsanalys av integrationsinsatser i Tyskland, Norge och Danmark ges goda exempel för den första tiden som nyanländ, på utbildning som ger jobb, vägar in på arbetsmarknaden samt om bättre nätverk och hälsa. Ett antal erfarenheter och insatser från studerade länder lyfts fram som rekommendationer och inspiration för en bättre fungerande svensk integrationspolitik.

Mats Engström är författare och samhällsanalytiker. Han har tidigare bland annat varit chefredaktör på Ny Teknik och samhällspolitisk chef på Unionen, samt analyserat utvecklingen i Europa på myndigheten Tillväxtanalys.



WWW.ENTREPRENORSKAPSFORUM.SE