



Fler flyktingar fortare i arbete

Åtgärder för snabbare etablering på arbetsmarknaden
- nordisk kunskapsöversikt, en sammanfattning

De nordiska länderna toppar många globala listor och index över utveckling, innovationsförmåga, lycka, jämställdhet etc. Mer problematiskt är att vi även ligger högt i OECD:s jämförelse över sysselsättningsgap mellan infödda arbetstagare och invånare med flyktingbakgrund. Gapet består över tid i form av lägre löner och sämre kompetensmatchning för utrikes födda. Det tar i genomsnitt fem till tio år för en person med flyktingbakgrund att etablera sig på arbetsmarknaden i Norden, även om det ser lite olika ut

för olika grupper beroende på ålder, kön, ursprungsland och utbildningsbakgrund. Att Sverige har lägst andel okvalificerade jobb i hela EU (5,2 procent av de anställda) samtidigt som 48 procent av de nyanlända endast har grundskoleexamen eller mindre kan förklara en del av gapet i Sverige, liksom de relativt höga ingångslönerna. Diskriminering, bristande validering, svårigheter att komplettera den utbildning man har, utebliven social inkludering och avsaknad av nätverk spelar också roll - i hela Norden. Frågan är vad regeringarna i Norden är beredda att göra för att minska gapet och förbättra

DE VIKTIGASTE FAKTORERNA BAKOM SYSSELSÄTTNINGSGAPET I SVERIGE

■ **Skälet till invandring.** Skyddsbehövande och deras anhöriga har svårare att få arbete än arbetskraftsinvandrare.

■ **Humankapital.** Utrikes födda har mindre svensk arbetslivserfarenhet och sämre kunskaper i svenska språket.

■ **Sociala nätverk.** Utrikes födda har färre informella kontakter på arbetsmarknaden än inrikes födda.

■ **Trösklarna till arbetsmarknaden.** Brist på enklare arbeten och höga ingångslöner kan göra det svårare för både unga och utrikes födda personer att komma in på arbetsmarknaden. Konjunkturen påverkar också.

■ **Diskriminering.** Det finns tydliga belegg för att stora grupper av utrikes födda diskrimineras när de söker arbete.

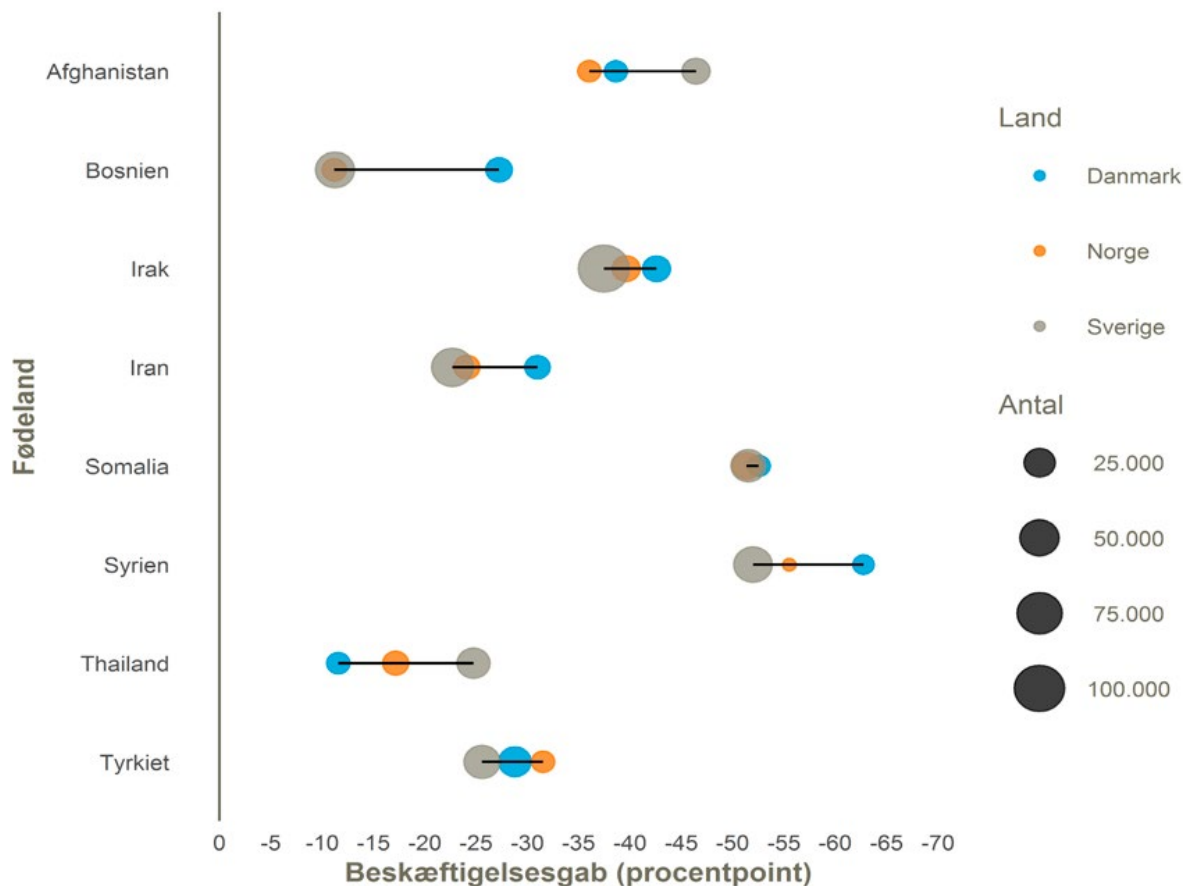
■ **Psykisk ohälsa** som t.ex. depression och PTSD är betydligt vanligare hos nyanlända än infödda.

■ **Bostadsbrist** gör det svårare för nyanlända att bosätta sig där det finns jobb.

■ **Utformningen av bidragssystemen** påverkar incitamenten att arbeta, särskilt för kvinnor.

Källa: Delmi, Kunskapsöversikt 2015:3 samt Arbetsförmedlingen, Kunskapsöversikt 2017.

Figur 1. Sysselessättningsgap mellan inrikes och utrikes födda i åldrarna 20 till 64 år. Data från 2014. Figuren är hämtad från "Ikke-vestlige indvandrere på arbejdsmarkedet i Danmark, Norge og Sverige: Hvordan klarer Danmark sig?" DST Analyse 2016:25



Anm.: Kategorien "Antal" angiver antallet af personer fra de udvalgte indvandringslande. Tallene er standardiseret for køn og alder med den indlandsfødte befolkning som reference.



“ Det tar i genomsnitt fem till tio år för en person med flyktingbakgrund att etablera sig på arbetsmarknaden i Norden.

matchningen på arbetsmarknaden – och vilka åtgärder som är mest effektiva?

2016 beslutade Nordiska ministerrådet att stärka samarbetet kring integration på arbetsmarknaden genom att lyfta fram forskning och erbjuda kunskapsutbyte (se www.integrationnorden.org) om vilka åtgärder och regelverk som är mest effektiva för att minska sysselsättningsgapet och snabba på integrationen av flyktingar och deras anhöriga på arbetsmarknaden i Norden. Denna policy brief sammanfattar den kunskapsöversikt som Nordregio tagit fram hösten 2017 på detta tema, baserad på aktuell forskning och utvärderingar av åtgärder inom fyra delområden: tidig kartläggning av kompetens; validering; kombinerad språk- och yrkesutbildning; samt nätverk och civila samhällets roll för integration. Samtliga nordiska länder har studerats utom Island p.g.a. landets relativt sett begränsade flyktingmottagande.

TIDIG KARTLÄGGNING AV KOMPETENS

En gemensam trend i Norden för en snabbare etablering på arbetsmarknaden är att kartlägga nyanländas kompetenser, språkkunskaper och arbetslivserfarenhet redan under asylprocessen istället för att invänta asylbesked. Resultatet av kartläggningen bör styra dels var den nyanlända placeras – i relation

till lokala arbetsmarknadsbehov, dels planeringen av kompletterande utbildning. Detta sker nu i allt högre grad i de nordiska länderna. I Sverige styrs dock placeringen ofta av de nyanlända själva p.g.a. lagen om eget boende, EBO. Sverige har just börjat använda ett digitalt verktyg för "self-assessment" på de vanligaste flyktingspråken (se www.jobskills.se). Norge har två olika system, ett för kvotflyktingar och ett annat för asylsökande, SESAM, som kritiserats för bristande kvalitet. Norge planerar därför att lansera ett liknande verktyg som Sverige. De nya digitala verktygen har inte utvärderats ännu – överlag saknas studier om effekter av tidig kartläggning. En utmaning är att nå ut med informationen till asylsökande om att verktygen finns, en annan är att använda resultaten för att planera fortsatt utbildning och praktik samt att kommunicera resultaten till arbetsgivare med kompetensbehov. En aspekt som saknas i de digitala verktygen är möjligheten att individanpassa kartläggningen och tydligare utgå från individuella behov hos de asylsökande – och göra kartläggningen mer interaktiv.

Det danska systemet med individuella kartlägningsintervjuer av asylsökande, en nationell hotline för rådgivning om kartläggningsmetoden samt ett digitalt system för att överföra kartläggningsresultat

“ Validering handlar överlag till stor del om att engagera arbetsgivare i integrationsarbetet och få dem att öppna upp för utländsk kompetens.

mellan myndigheter ([LetAsyl](#)) framstår som ambitiöst men har inte effektutvärderats ännu. I Finland har systemet nyligen setts över och ett nytt arbetssätt för tidig kartläggning, kompetensmatchning och obetald on-the-job-learning kommer att införas under 2018. Kommunala pilotprojekt i Sverige (Svets och Svenska i Högsby, Grön i Sala and Ny resurs i Emmaboda) visar goda resultat av att engagera lokala arbetsgivare och branschorganisationer i kompetenskartläggningen genom att samtidigt inventera deras behov av kompetens och uppmuntra dem att erbjuda praktikplatser.

VALIDERING OCH VÄRDERING AV KUNSKAPER OCH ERFARENHETER

En rad studier visar på ett tydligt samband mellan kompletterande utbildning och nordiska examina för att kunna få jobb i Norden eftersom utländska utbildningar och erfarenheter inte står högt i kurs hos nordiska arbetsgivare. Samtidigt saknas effektutvärderingar av existerande procedurer för validering och certifiering av nyanländas befintliga kompetens – ett viktigt steg före eventuell kompletterande utbildning. Vissa problem påpekas dock av flera källor, t.ex. i kommunikationen mellan dem som validerar och ansvarig kommun eller jobbcener samt att begränsade nordiska språkkunskaper i vissa fall tolkas som bristande yrkeskompetens vilket leder till validering på lägre nivå.

En framgångsfaktor är att valideringen håller hög kvalitet och resulterar i ett formellt intyg eller certifikat som är accepterat av arbetsgivare i Norden, antingen direkt eller efter viss kompletterande utbildning.

SNABBSPÅR I SVERIGE


I Sverige har Arbetsförmedlingen, tillsammans med fack och arbetsgivarorganisationer, etablerat 14 snabbspår för yrkeserfarna nyanlända. De kan välja mellan 30 olika yrken där det finns stor efterfrågan på arbetskraft, t.ex. lärare, vårdpersonal, målare, lastbilschaufförer och fastighetsskötare. Branschstyrd validering är en viktig komponent i snabbspåren vars insatser (kompetenskartläggning, validering, kompletterande utbildning med praktik samt yrkesinriktad språkträning) följer en tydlig röd tråd jämfört med det kritiserade etableringsprogrammet för nyanlända. Statistiken visar också på en högre effektivitet: efter ca ett år i snabbspår hade 45 procent av deltagarna fått jobb. Bristen med snabbspåren är att lågutbildade nyanlända inte kan medverka – och att kvinnor oftare än män faller in i denna kategori. Dessutom leder majoriteten av snabbspåren till klassiskt manliga yrken, något som ska förbättras.

Validering handlar överlag till stor del om att engagera arbetsgivare i integrationsarbetet och få dem att öppna upp för utländsk kompetens. I Danmark har integrationsprogrammet IGU för nyanlända reformerats under 2016 – 2017, just för att stärka kopplingen till arbetsmarknaden genom att inkludera företagen både i att erbjuda praktik och yrkesspråkutbildning vilket ska ge nyanlända både kvalifikationer, språkkunskaper och referenser.

Det finns en nordisk arbetsgrupp ([NVL](#)) om validering och vuxenutbildning för livslångt lärande som också bidrar med kunskap nu när flera av länderna reformerar sina valideringssystem. Norge satsar sedan 2016 bl.a. på Qualification Passports för högutbildade flyktingar. Det har redan utvärderats med positiva resultat. En annan effektiv insats riktas till lågutbildade långtidsarbetslösa, särskilt kvinnor vars huvudsakliga sysselsättning är arbete i hemmet: Jobbsjansen, som ger både yrkeserfarenhet, basal utbildning och språkträning. I Finland finns ett system för validering och vuxenutbildning som lett till kompetenslyft för hundratusentals infödda men som nu måste anpassas till nyanländas behov och kvalifikationer.

KOMBINERAD SPRÅK- OCH YRKES-UTBILDNING

Bristande språkkunskaper är fortfarande en barriär för nyanlända som söker jobb i Norden – och ett skäl till diskriminering. Samtliga studerade länder erbjuder idag stegvisa språkkurser på olika nivåer – från analfabeter till akademiker – som en del av de statligt

 Forskning visar att yrkesinriktad språkutbildning och språkkurser på arbetsplatsen ger bäst resultat på kortast tid.

finansierade etablerings- eller introduktionsprogrammen för nyanlända. Utmaningarna ligger bl.a. i att erbjuda en jämn och hög kvalitet i kurserna samt att få kvinnor att medverka i lika hög utsträckning som män. I Sverige visar SFI-skolorna (Svenska för invandrare) fortsatt ojämna resultat över landet och många studerande hoppar av. Forskning visar att yrkesinriktad språkutbildning och språkkurser på arbetsplatsen ger bäst resultat på kortast tid. Sådana kurser erbjuds numera i länderna (t.ex. inom snabbspåren), men inte i alla kommuner – bland annat p.g.a. brist på lärare eller utbildningsplatser på rätt nivå inom rätt yrke för individen. Bättre samverkan mellan kommuner, språkskolor och vuxen-/yrkesutbildningsanordnare är en väg framåt enligt flera studier.

I Danmark ska det reformerade introduktionsprogrammet erbjuda nyanlända språkutbildning på företag i långt större utsträckning än tidigare. Man har också



I Danmark har integrationsprogrammet IGU för nyanlända reformerats under 2016 – 2017 för att stärka kopplingen till arbetsmarknaden genom att inkludera företag både i att erbjuda praktik och yrkesspråkutbildning vilket ska ge nyanlända kvalifikationer, språkkunskaper och referenser. Foto: mostphotos.com

infört en modell där kommuner jämförs och premieras finansiellt efter hur snabbt nyanlända kommer i arbete eller högre utbildning; ett sätt att indirekt mäta effektiviteten i olika språk- och utbildningsinsatser som kommunerna erbjuder. I Norge pågår också en rad nya initiativ för att koppla ihop validering, språk- och yrkesutbildning. Regionala pilotprojekt i nio kommuner har visat särskilt goda resultat, bland annat Rett i jobb i Fjells kommun samt Fra introdeltaker till fagarbeider i Odda.

SOCIALA NÄTVERK OCH CIVILA SAMHÄLLETETS ROLL FÖR INTEGRATION

Denna nordiska jämförelse ger en tydlig bild av hur centraliserade och myndighetsstyrda introduktionsprogrammen för nyanlända är i Norden. Det lokala och frivilliga engagemanget kommer i andra hand. Samtidigt visar studier på vikten av sociala nätverk för att få jobb – både för infödda och nyanlända. T.ex. i Sverige fann 70 % av arbetssökande jobb genom nätverk medan bara 16 % fick jobb via Arbetsförm-

LÅGUTBILDADE PÅ EN HÖGKVALIFICERAD ARBETSMARKNAD

En fråga som lyfts fram ofta av både forskare och ansvariga myndigheter i Norden, EU och OECD är hur lågutbildade flyktingar och anhöriga (idag 48 % av de inskrivna i etableringsprogrammet i Sverige) ska kunna få jobb på dagens högkvalificerade arbetsmarknader i västvärlden, inte minst i Norden. Enligt Eurostat 2013 har Sverige lägst andel av arbetskraften i yrken utan utbildningskrav (5,2 %) tätt följt av Finland (6,3 %) medan Danmark ligger på 10,7 %, en bit över EU-snittet på 9,2 %. Länder med fler enkla jobb har också mindre sysselsättningsgap. Frågan är politiskt känslig i de nordiska välfärdsstaterna där höga ingångslöner och hög grad av facklig anslutning är grundbultar. Därför läggs fokus hellre på att

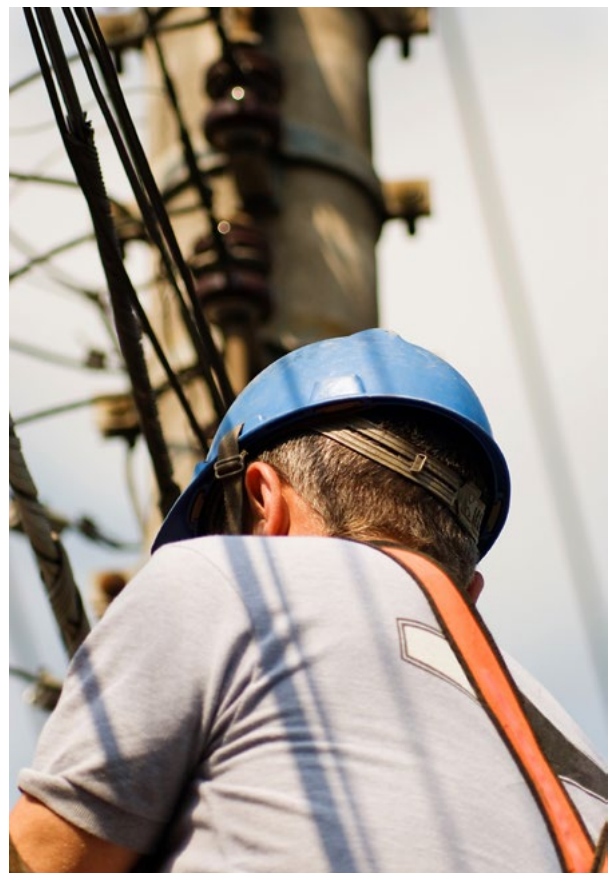
höja kompetensen hos de nyanlända genom vux-enutbildningar och olika former av lärlingsplatser, d.v.s. enklare yrkesutbildningar som sker på en arbetsplats. Norge har som nämnts tidigare sjötsatt ett antal sådana åtgärder för målgruppen medan Sverige ännu ligger i startgroparna. Språkutbildning som anpassas för analfabeter är en viktig grundbult som införts i länderna. De länder som har tvååriga introduktionsprogram för nyanlända överväger nu att förlänga dem för lågutbildade. Att anställa nyanlända utan yrkeserfarenhet eller utbildning i sociala företag inom sömnad, matlagning och andra kompetensområden visar sig effektivt, inte minst för nyanlända kvinnor.



Bättre matchning mellan nyanlända och arbetsgivare som efterfrågar arbetskraft är fortfarande en utmaning i Norden. Det gäller bl.a. att locka flyktingar att ta arbeten i glesbygd. Snabbspåren är ett sätt att förbättra matchningen. [Kitte Witting/norden.org](http://KitteWitting/norden.org)

edlingen. Forskning pekar också på betydelsen av att inkludera nyanlända i lokala nätverk och organisationer för att skapa verklig social inkludering, minska diskriminering och bygga socialt kapital tillsammans med de nyanlända – inte bara för dem. Kanada tål att lyftas som inspiration. Där upphandlas bl.a. etniska organisationer för att ansvara för etableringen, vilket engagerar invånarna lokalt. Många nordiska kommuner har inlett mer långsiktig samverkan med civila samhället – primärt Röda korset, studieförbund och idrottsföreningar – för att driva asylboenden, språkkaféer och mötesplatser, erbjuda kultur, sport och andra aktiviteter, matcha flyktingguider m.m. Men vår genomgång visar att många kommuner kan göra mer för att se till att alla nyanlända introduceras till föreningslivet och därmed får ökade möjligheter till jobb, språkträning och långsiktig social inkludering. Den statliga nivån bör också utveckla effektiva finansieringsformer för dessa verksamheter, inte bara kortsiktiga projektmedel.

“ I Sverige fann 70 % av arbetssökande jobb genom nätverk medan bara 16 % fick jobb via Arbetsförmedlingen.



DISKRIMINERING I NORDEN

När vi diskuterar integration är det viktigt att betona att det är en dubbelriktad process. De nyanlända introduceras och anpassar sig till Norden men de som redan bor här måste också anstränga sig och släppa in de nya invånarna, socialt och på arbetsmarknaden. Siffror från Norge visar ett relativt stort intresse från arbetsgivare att anställa flyktingar eller erbjuda praktikplatser. I Sverige visar en aktuell undersökning med fingerade ansökningar, d.v.s. med likvärda kvalifikationer men olika namn att de med arabiska namn hade hälften så stor chans att kallas till en intervju som de med svensk klingande namn. Skillnaden minskade dock markant för kvinnor när ansökningarna gällde mer kvalificerade jobb.

Viktiga åtgärder för att motverka diskriminering, vid sidan av skärpt lagstiftning och

attitydpåverkan, är enligt forskningen att erbjuda nyanlända validering med inhemska certifikat, kompletterande utbildning och examina, proaktiv matchning och arbetsförmedling samt sociala nätverk och mentorer. D.v.s. att på olika sätt minska arbetsgivarnas upplevelse av osäkerhet vid anställning av utrikes födda och istället framhålla nyanländas kompetens. Detta har bemaningsbranschen tagit fasta på då man visat sig vara betydligt mer villig att rekrytera personer med utländsk bakgrund än övriga arbetsgivare. Det är viktigt att premiera lokala arbetsgivare som rekryterar brett. Här har kommunerna en viktig roll, samt förstås att själva vara föredömen då de ofta är stora arbetsgivare och bör ta ett större ansvar än hittills för att erbjuda praktikplatser och anställa nyanlända.



Svenska Arbetsförmedlingen har etablerat snabbspår för yrken där det råder brist på arbetskraft. Lärare är ett av dem. Det innebär att nyanlända lärare snabbt kan få utbildning och kompetens validerade. Foto: Yadid Levy/norden.org

ANDRA FAKTORER SOM PÅVERKAR NYANLÄNDAS MÖJLIGHETER ATT FINNA ETT ARBETE

Denna sammanfattning har avgränsats till fyra aspekter eller åtgärder för snabbare integration. Givetvis finns det ytterligare faktorer som starkt påverkar nyanländas möjligheter på arbetsmarknaden och som bör uppmärksammas i framtida nordiska studier.

■ **Ohälsa** är ett stort problem för många nyanlända, både psykisk och fysisk. Långa väntetider i asylprocessen spär på tidigare trauman och leder till bl.a. koncentrationssvårigheter och depressioner.

■ **Bostadsbrist** gör att nyanlända inte kan flytta dit jobben finns – alternativt väljer att bo mycket trångt med olika sociala problem som följd vilket påverkar arbetsförmågan.

■ **Hederskulturen**, finns även i Norden och hindrar framför allt flickor, kvinnor och HBTQ-personer från att utveckla och utnyttja sin fulla potential, både i skolan och på arbetsplatsen.

■ **Den nya migrationslagstiftningen** i Norden med tillfälliga uppehållstillstånd lär också få effekter på nyanländas psykiska hälsa liksom deras jobbsökande. Den nya lagen premierar den som finner ett enklare arbete snabbt hellre än att utbilda sig eller komplet-

“ Mer fokus måste läggas på att öka kvinnors deltagande i introduktionsprogrammen för att undvika långsiktiga sysselsättnings- och löneskillnader mellan könen.

tera en existerande utbildning för att kunna få ett mer kvalificerat arbete på lite längre sikt.

Slutligen saknas fortfarande effektutvärderingar av viktiga delar av introduktionsprogrammen, som t.ex. kompetenskartläggningar, validering, yrkespraktik och språkutbildningar. Dessutom måste mer fokus läggas på att öka kvinnors deltagande i introduktionsprogrammen för att undvika långsiktiga sysselsättnings- och löneskillnader mellan könen. Här krävs ytterligare översyn av bidragssystemen så att dessa ger ekonomiska incitament att arbeta hellre än att stanna hemma.

ABOUT THIS POLICY BRIEF

Dennapolicybriefsammanfattardenkunskapsöversikt som Nordregio tagit fram hösten 2017 på detta tema, för publicering i december 2017: **Policies and measures to speed up labour market integration of refugees in the Nordic region - A knowledge Overview**, baserad på aktuell forskning och utvärderingar från samtliga nordiska länder utom Island p.g.a. landets relativt sett begränsade flyktningmottagande.

Läs mer på www.integrationnorden.org

Research contacts

Anna Karlsdóttir
Senior Research Fellow
Phone: + 46 8 463 54 00
anna.karlsdottir@nordregio.se

Hjördis Rut Sigurjónsdóttir
Junior Research Fellow
Phone: +46 8 463 54 12
hjordisrut.sigurjonsdottir@nordregio.se

Åsa Ström Hildestrand
Head of Communications and Outreach
Phone: +46 8 463 54 12
asa.hildestrand@nordregio.se

Photos:

Mostphotos
norden.org

ISSN 2001-3876
www.nordregio.se