

Fores studie 2018:1

Integration efter 2015. Vad kan Sverige lära av Tyskland?

Patrick Joyce^a

^a **Patrick Joyce** är fil. lic i nationalekonomi och har lång erfarenhet som expert och utredare av arbetsmarknads- och integrationsfrågor på regeringskansliet och i riksdagen. Han är numera verksam vid Ratio, näringslivets forskningsinstitut. Denna skrift bygger på rapporten "Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder" som han gjorde åt Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO) vid Finansdepartementet 2017.

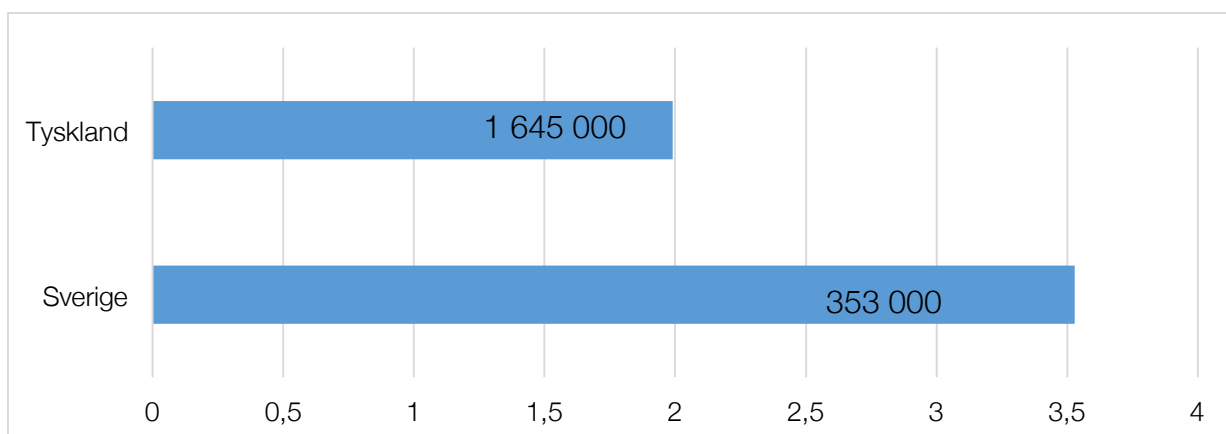
Omprövning efter 2015 i både Sverige och Tyskland

Inledning

Under den senaste större flyktingvågen 2015–2016 sökte 2,7 miljoner personer skydd i Europa. Drygt hälften av dem, 1,4 miljoner personer, valde att söka asyl i Tyskland eller Sverige. Orsakerna till detta var flera. Båda länderna är utvecklade ekonomier med en god arbetsmarknad och förhållandevis höga löner. Tyskland och Sverige hade också, innan 2015, mer liberala asylregler än övriga EU-länder.

Utvecklingen under 2015 ledde till att Sverige och Tyskland delvis omprövade sina regelverk för asylinvandring och integration. Sverige stramade åt reglerna för asylinvandring genom att bland annat införa tillfälliga uppehållstillstånd och försvåra familjeåterförening. Tyskland sänkte å sin sida bland annat bidragen till asylsökande och försvårade familjeåterförening. Tyskland byggde även kraftigt ut kapaciteten för att integrera de många nyanlända på arbetsmarknaden. Den tyska integrationspolitiken som tidigare hade undvikit säråtgärder och erbjudit nyanlända samma stöd till utbildning och arbete som inrikes födda kompletterades nu med ett stort antal speciella åtgärder för flyktingar och anhöriga.

Figur 1. Asylsökande till Sverige och Tyskland 2013–2017. Antal och andel av ländernas befolkning. Procent.



Källa: BAMF samt Migrationsverket

Flyktingar och deras anhöriga har svårare att ta sig in på arbetsmarknaden än arbetskraftsinvandrare. Därför har länder som tagit emot många flyktingar, som Sverige och Tyskland, större utmaningar på integrationsområdet än länder som främst har arbetskraftsinvandring. Denna rapport beskriver hur systemet för att ta emot och etablera flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga på arbetsmarknaden ser ut i Sverige och Tyskland och vilka erfarenheter båda länder har. Syftet är se vad framförallt Sverige kan lära sig av Tyskland, ett land som liknar Sverige i flera avseenden men som har en åtta gånger större befolkning och under de senaste fem åren tagit emot drygt fyra gånger så många asylsökande.

Definitioner

Flyktinginvandring omfattar; *flyktingar* enligt FN:s flyktingkonvention vilket är personer som har en välgrundad rädsla att bli förföljda, *kvotflyktingar* som valts ut av FN:s flyktingorgan UNHCR, *skyddsbehövande* som behöver skydd från en väpnad konflikt eller riskerar dödsstraff eller tortyr, samt *anhöriga* till dessa personer. I rapporten används de olika begreppen när det har betydelse för regelverken för uppehållstillstånd och integrationsprogram. Annars används flyktingar som ett samlingsnamn för alla fyra grupperna.

Integration är ett brett begrepp som kan handla om både ekonomi, kultur och värderingar. Med integration menas i denna rapport enbart flyktingars, skyddsbehövande och deras anhörigas möjligheter till arbete och egen försörjning i mottagarlandet.

Integration i Sverige och Tyskland, en jämförelse

Invandring och integrationspolitik

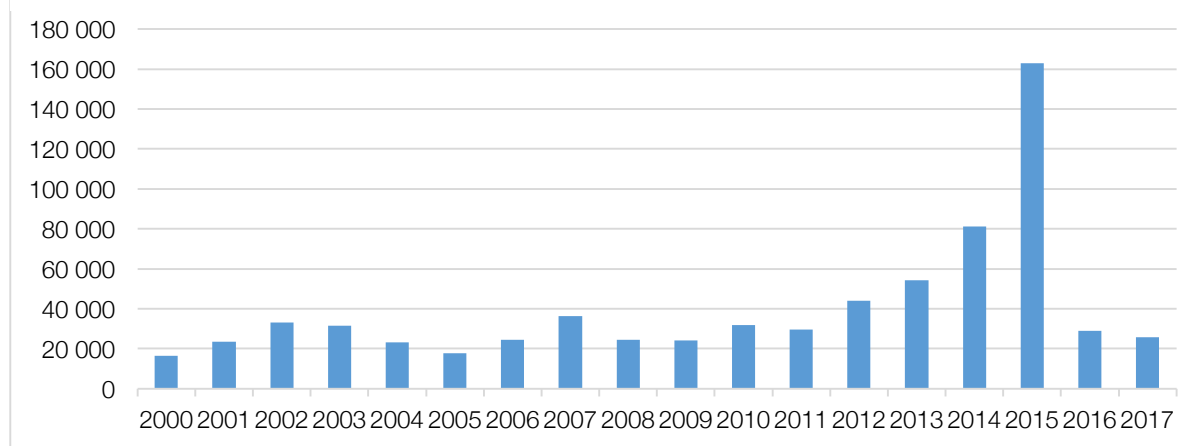
Tyskland och Sverige tog emot mer än hälften av alla asylsökande som sökte sig till EU under hösten och vintern 2015–2016. Sverige har dock en längre historia som flyktingland än Tyskland och den svenska integrationspolitiken har formats under en längre tid.

Sverige

Sveriges historia som flyktingland började i mitten av 1970-talet. Först kom flyktingar från Latinamerika och senare från Östafrika och Mellanöstern. Invandringen låg på cirka 10 000 personer om året med en kraftigt tillfällig ökning under krigen på Balkan i början på 1990-talet. Från mitten av 2000-talet ökade flyktinginvandringen till Sverige igen på grund av bland annat inbördeskrigen i Irak och senare Syrien. Flyktinginvandringen kulminerade med det stora antalet asylsökande under hösten 2015. Detta ledde till kraftiga åtstramningar av de svenska migrationsreglerna med bland annat införandet av tillfälliga uppehållstillstånd för skyddsbehövande, minskade möjligheter för familjeåterförening och försörjningskrav för all anhöriginvandring.

Invandrare har haft rätt till undervisning i svenska sedan slutet av 1960-talet och kommunerna har haft ett ansvar för att bosätta och etablera flyktingar på arbetsmarknaden sedan mitten av 1980-talet. År 1997 ersattes ordet invandringspolitik med integrationspolitik i officiella dokument för att betona att invandrares integration var en ömsesidig process där även det mottagande samhället hade ett ansvar. Kommunerna erbjöd flyktingar språkundervisning, orientering om det svenska samhället och olika insatser för att hjälpa flyktingar in på arbetsmarknaden. Kommunerna fick en särskild ersättning från staten för detta. År 2010 samlades ansvaret för etableringen hos den statliga Arbetsförmedlingen och ett tvåårigt etableringsprogram infördes. Syftet var att programmet skulle vara enhetligt över landet och tydligare skulle hjälpa deltagarna att snabbt börja arbeta.

Figur 2. Asylsökande till Sverige 2000–2017



Källa: Migrationsverket

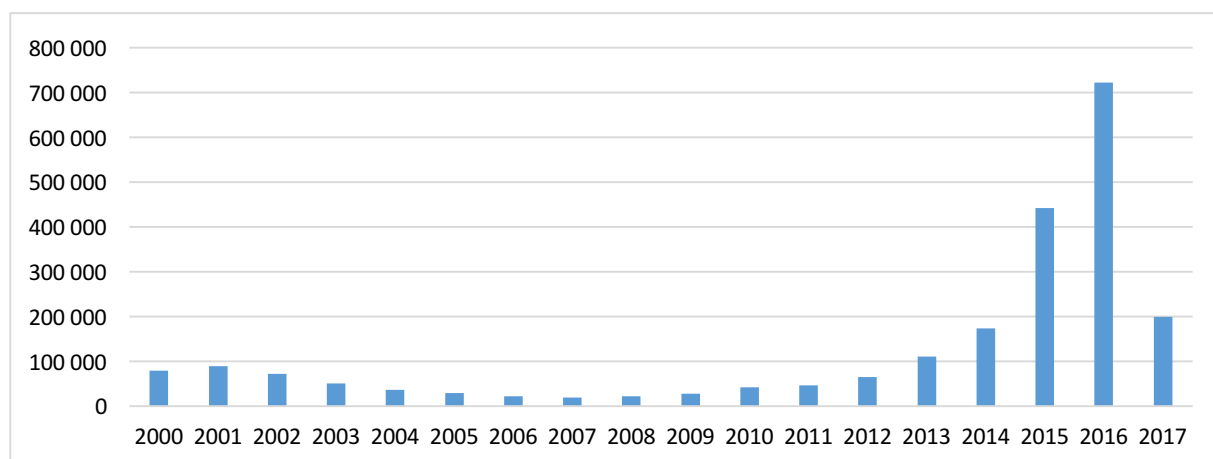
Tyskland

Tyskland har en kortare historia som flyktingland än Sverige. Frånsett de närmare fyra miljoner personer med tysk bakgrund från östra Europa och Sovjetunionen som kom till Tyskland från 1950-talet och framåt var flyktinginvandringen relativt låg. Under slutet av 1980-talet kom fler asylsökande till Tyskland framför allt under inbördeskriget i Jugoslavien. Huvuddelen av de bosnier som fick tillfällig asyl i Tyskland fick dock återvända när kriget var över. Oroligheter i EU:s grannområde ledde till en kraftig ökning av antalet asylsökande till Tyskland efter 2011. Mellan 2012 och 2016 ökade antalet asylsökande från knappt 70 000 till drygt 700 000. Detta ledde till flera åtstramningar av migrationsreglerna. Bidragen till asylsökande skars ned, listan på så kallade säkra länder, varifrån asylsökande har små chanser att få sin ansökan beviljad, utökades och möjligheterna för skyddsbehövande att återförenas med sina familjer avskaffades tillfälligt.

Den tyska politiken var länge att Tyskland inte skulle vara ett invandringsland annat än för de många med tyskt ursprung som levde i östra Europa och Sovjetunionen. Arbetskraftsinvandrare var gästarbetare och förväntades återvända hem efter en tid och flyktingar fick till stor del tillfälliga uppehållstillstånd. Gradvis infördes dock rätt till undervisning i tyska för olika invandrargrupper.

Ett tydligare skifte skedde år 2000 när även personer utan tyskt ursprung kunde bli tyska medborgare. År 2005 infördes en ny invandringslag som slog fast att den tyska staten ansvarade för integrationen. Offentligt finansierade integrationskurser med språkutbildning och orientering om det tyska samhället infördes för alla som invandrat till Tyskland från länder utanför EU. Arbetsförmedlingarna fick ansvar för att hjälpa arbetslösa invandrare till arbete. Detta skulle inte ske genom särskilda åtgärder utan med samma insatser som

Figur 3. Asylsökande till Tyskland 2000–2017



Källa: BAMF Anm: En stor del av de som registrerades som asylsökande 2016 anlände till Tyskland 2015.

för andra arbetssökande. År 2012 fick alla invandrare rätt att få utländska utbildningar och yrkeskvalifikationer erkända i Tyskland.

Mellan 2014 och 2017 förändrades integrationspolitiken för att göra det lättare att ta emot det växande antalet flyktingar. Asylsökande med hög sannolikhet att få ansökan beviljad kunde starta integrationsprocessen under väntetiden. Reglerna för var i Tyskland nyanlända måste bosätta sig blev mer tvingade. De obligatoriska integrationskurserna och särskilda påbyggnadskurser i yrkestyska byggdes ut kraftigt. Arbetsförmedlingen införde en rad nya särskilda åtgärder för att hjälpa nyanlända flyktingar och anhöriga vidare till arbete.

Utrikes födda på arbetsmarknaden

Sverige

Utrikes födda har en betydligt svagare ställning än inrikes födda på arbetsmarknaden i Sverige. Det gäller framför allt bland kvinnor. Sverige har den näst högsta skillnaden i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda i hela EU efter Nederländerna. Viktiga förklaringar är att Sverige har en ovanligt hög sysselsättning bland inrikes födda kvinnor och att Sverige tagit emot många flyktingar och anhöriga under en lång tid.

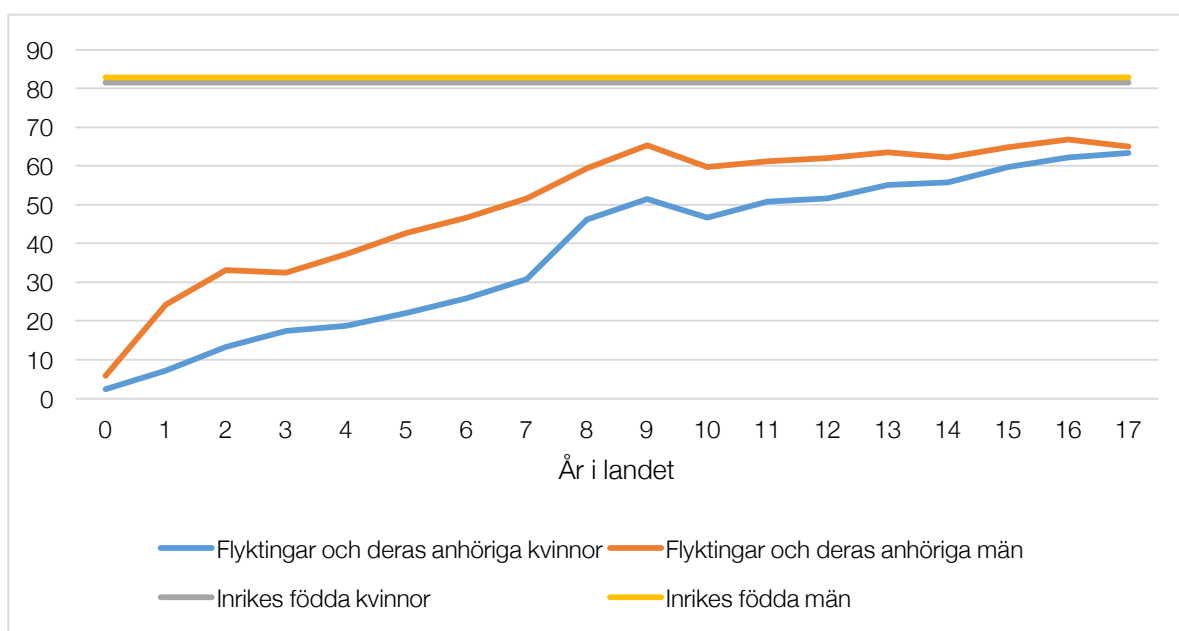
Sysselsättningen är låg bland flyktingar och deras anhöriga under den första tiden i Sverige. Efter fem år har 40 procent av männen och 20 procent av kvinnorna ett arbete. Sysselsättningen stiger med tiden men når aldrig samma nivå som bland inrikes födda.

Tabell 1. Inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden (15–64 år) i Sverige 2016. Procent.

	Män		Kvinnor	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
Sysselsättning	79,8	68,7	78,8	61,4
Arbetslöshet	5,3	16,7	4,5	15,0

Källa: Eurostat, indicators of immigrant integration

Figur 4. Sysselsättning bland flyktingar och anhöriga efter tid i Sverige 2014. Procent.



Källa: SCB (2016)

Tyskland

Sysselsättningen är lägre och arbetslösheten högre bland utrikes födda än bland inrikes födda även i Tyskland, men skillnaderna är mindre än i Sverige.

Sysselsättningen är låg bland flyktingar den första tiden i landet. Efter ett år har cirka 20 procent av flyktingarna ett arbete.

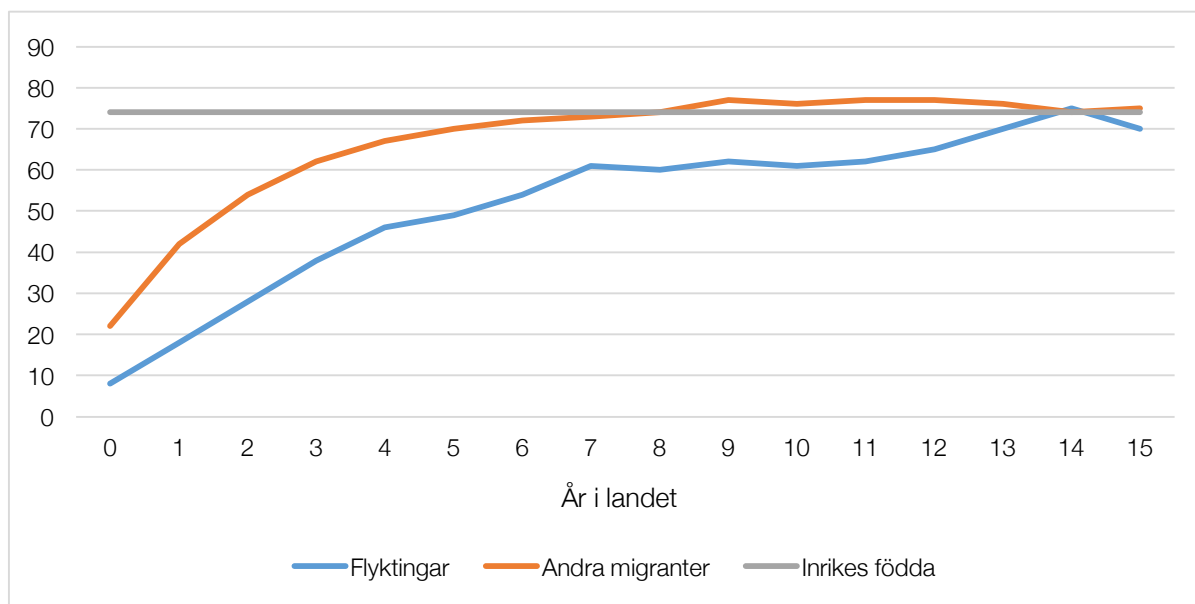
Sysselsättningen stiger dock med tiden och efter 15 år är sysselsättningen bland flyktingar i nivå med de inrikes födda. Detta gäller för de mindre kullar flyktingar som anlände till Tyskland i slutet av 1990-talet. Det är inte säkert att de betydligt fler flyktingar som anlände de senaste åren kommer att lyckas lika bra.

Tabell 2. Inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden (15–64 år) i Tyskland 2016. Procent.

	Män		Kvinnor	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
Sysselsättning	79,2	75,3	73,2	60,5
Arbetslöshet	3,9	7,3	3,3	6,2

Källa: Eurostat, indicators of immigrant integration

Figur 5. Sysselsättningen bland flyktingar efter tid i Tyskland 2015. Procent.



Källa: IAB (2015) samt Eurostat.

De ansvariga aktörerna

En framgångsrik integration kräver insatser från både de nyanlända och hela det mottagande samhället. Huvudansvaret vilar på de offentliga aktörerna, staten och kommunerna, men ett engagemang från arbetsgivare, fackförbund och det civila samhället krävs också. I Tyskland är

civilsamhället mer engagerat i integrationsarbetet än i Sverige.

Sverige

Det svenska insatserna för att ta emot och integrera flyktingar vilar i huvudsak på staten och kommunerna. Även arbetsmarknadens parter och civilsamhället ger vissa mindre bidrag.

Staten har huvudansvaret för flyktingar under den första tiden. Migrationsverket tar emot asylsökande och erbjuder anläggningsboenden åt dem som inte ordnat eget boende. Regeringen och Länsstyrelserna bestämmer hur många flyktingar varje län och kommun ska ta emot och Migrationsverket anvisar enskilda flyktingar till en specifik kommun. Arbetsförmedlingen leder det tvååriga etableringsprogram som alla flyktingar har rätt till efter bosättning.¹ Även efter programmet har Arbetsförmedlingen ansvar för att hjälpa flyktingar till arbete eller utbildning.

Kommunerna är skyldiga att efter uppehållstillstånd ta emot och ordna boende åt de flyktingar som anvisats i kommunen. Kommunerna ansvarar för undervisning i svenska (SFI), samhällsorientering och vuxenutbildning. Kommunerna kan även erbjuda arbetsmarknadsinsatser för flyktingar efter etableringsprogrammet.

Arbetsmarknadens parter gör insatser tillsammans med staten. Det gäller främst de så kallade snabbspåren som ska ge snabbare vägar in på arbetsmarknaden för nyanlända med utbildning eller erfarenhet inom ett bristyrke. LO, Unionen, Svenskt Näringsliv och regeringen har nyligen enats om särskilda etableringsanställningar för nyanlända där staten står för drygt hälften av lönekostnaden. Målet är dessa ska vara på plats under andra halvåret 2019.

Civilsamhällets organisationer främjar hälsa och social aktivitet bland nyanlända. Studieförbund och folkhögskolor ger asylsökande viss undervisning i svenska och samhällsinformation. De får särskilda statsbidrag för sina insatser.

Tyskland

I Tyskland delar betydligt fler aktörer än i Sverige på ansvaret för mottagning och integration av flyktingar. Tyskland är dessutom ett federalt land där det offentliga ansvaret delas på den federala staten, de 16 förbundsländerna samt kommunerna.

Den *federala nivån* ansvarar för det första mottagandet av asylsökande och fördelar asylsökande till de olika förbundsländerna. Den federala nivån ansvarar också för lagarna på integrationsområdet, bland annat regelverket för integrationskurserna.

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

Bundesagentur für Arbeit (BA) har 156 arbetsförmedlingar spridda över landet. BA hjälper vissa asylsökande med arbetsmarknadsåtgärder.

Vid sidan av arbetsförmedlingarna finns 303 lokala så kallade *jobbcenter* som ansvarar för att hjälpa flyktingar att få arbete eller utbildning efter att de bosatts i en kommun. Jobbcentren drivs oftast av kommuner i samarbete med BA och i vissa fall av kommunerna själva.

Förbundsländerna styr bosättningen av flyktingar inom sina gränser och kan även införa egna integrationsåtgärder till exempel inom skolsystemet där förbundsländerna har ett större inflytande.

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

Frivilligorganisationer med anknytning till kyrkor och fackförbund har en viktig roll i det tyska välfärdssystemet. De driver vård och omsorg med hjälp av både anställda och frivilliga och får offentliga bidrag för sin verksamhet.² Dessa organisationer har gjort viktiga sociala insatser under den stora flyktinginvandringen de senaste åren, bland annat rådgivning och hjälp med boende. Välfärdsorganisationerna är betydande utförare av integrationskurserna till nyanlända.³

¹ Se avsnitt *Obligatoriska integrationsprogram*.

² Katolska Caritas, protestantiska Diakonia, socialdemokratiska Arbetarvälfärden, Judiska Välfärdsrådet, Röda Korset och det icke-konfessionella Välfärdsrådet. År 2014 arbetade 1,7 miljoner

heltidsanställda och 2,5 miljoner frivilliga på organisationernas 105 000 olika inrättningar.

³ OECD (2007b) samt OECD (2017).

Arbetsmarknadens parter har engagerat sig för att bidra till integrationen efter den stora flyktinginvandringen 2015 och 2016.

Nätverket *Företag integrerar flyktingar* drivs av den tyska handelskammaren. Det startade i mars 2016 och omfattar drygt 1 700 företag. I huvudsak små och medelstora företag.⁴ Nätverket ger juridisk hjälp och information om vilket ekonomiskt stöd som finns om företagen erbjuder platser till flyktingar. En uppföljning bland 320 företag i nätverket visade 2017 att de hade ordnat praktik eller lärlingsanställningar åt 2 200 flyktingar. Den tyska yrkesutbildningen sker till stor del ute på arbetsplatser vilket gör det extra viktigt att engagera arbetsgivare i integrationsarbetet.⁵

Villkor för uppehållstillstånd

Sverige

Mellan 1984 och 2016 fick flyktingar och skyddsbehövande i regel permanent uppehållstillstånd utan försörjningskrav. Sedan 2016 är tillfälliga uppehållstillstånd normen. Flyktingar får uppehållstillstånd tre år i taget. Skyddsbehövande får uppehållstillstånd i 13 månader första gången och sedan i ytterligare två år om de fortfarande har skyddsbehov. Den som kan försörja sig själv genom ett ordinarie arbete kan få ett permanent uppehållstillstånd.

Tyskland

Flyktingar och skyddsbehövande beviljas tillfälliga uppehållstillstånd som kan bli permanenta senare. Flyktingar får tillfälliga uppehållstillstånd för tre år i taget medan skyddsbehövande får tillstånd för ett år i taget. För att ett uppehållstillstånd ska kunna bli permanent krävs att personen har bott i Tyskland i minst fem år, har genomfört den obligatoriska integrationskursen med godkända resultat i både tyska och samhällsorientering och kan försörja sig själv.

Tidiga insatser

I både Sverige och Tyskland ökade handläggningstiderna för asylärenden kraftigt efter flyktingvågen 2015–2016. Långa väntetider i osäkerhet skapar stress och riskerar att leda till att integrat-

ionen försvåras när personerna väl får uppehållstillstånd. Kortare handläggningstider är viktigt så länge det kan ske rättssäkert. Om detta inte är möjligt bör väntetiden användas till aktiva insatser. I Tyskland erbjuder man asylsökande fler integrationsinsatser än i Sverige.

Sverige

År 2016 var den genomsnittliga handläggningstiden för ett första beslut om asylansökan elva månader. Asylsökande har sedan 2010 rätt att arbeta under väntetiden men mycket få lyckas hitta ett arbete. Asylsökande som lyckas hitta ett varaktigt arbete kan få uppehållstillstånd som arbetskraftsinvandrare om de får avslag på sin asylansökan.

Asylsökande har rätt till kortare språkundervisning och viss samhällsinformation från studieförbund och folkhögskolor. 2017 fick dessa kraftigt höjda statsbidrag för att öka sina insatser och bedrev under våren 2017 undervisning i svenska och samhällsinformation för asylsökande i drygt 80 procent av Sveriges kommuner. Antalet undervisningstimmar per person var dock begränsat.

En enklare kartläggning av asylsökandes kunskaper och yrkesfärdigheter genomförs via Arbetsförmedlingens digitala verktyg "Jobskills" där asylsökande kan registrera sin CV på engelska eller ett på ett par språk som är vanliga bland asylsökande. CV:n kan översättas till svenska och är sökbara för arbetsgivare. CV:n kan också användas som grund för vägledning från Arbetsförmedlingen.

Tyskland

I Tyskland var genomsnittstiden för handläggning av en asylansökan sju månader under 2016.⁶ Väntetiden var i praktiken betydligt längre eftersom asylsökande måste vänta i landet ett par månader innan en formell asylansökan kan lämnas in.⁷

Alla asylsökande har sedan 2014 rätt att arbeta efter tre månader i Tyskland. De kan också börja vissa lärlings- och praktikantprogram. Om de får

⁴ Netzwerk - Unternehmen integrieren flüchtlinge.

⁵ Max Classen, Tyska Handelskammaren 2018-02-27.

⁶ OECD (2017).

⁷ Det saknas statistik över hur lång den första väntetiden är.

sin asylansökan avslagen medan de går en lärlingsutbildning får de slutföra utbildningen och stanna en tid för att söka arbete.⁸

Asylsökande med hög sannolikhet att få sin ansökan beviljad har sedan 2015 rätt att delta i samma integrationskurser som flyktingar med uppehållstillstånd.⁹ De kan få vägledningsinsatser från Arbetsförmedlingen (BA) och får även gå yrkesutbildningar även om det är ovanligt.

Arbetsförmedlingen (BA) har utvecklat ett digitalt verktyg som ger asylsökande möjlighet att registrera sin utbildning och sin yrkeskompetens. Underlaget ska användas av Arbetsförmedlingen eller jobbcentren för fortsatta insatser. Arbetsförmedlingen har även tagit fram ett program för att testa yrkeskunskaper på sex språk i 30 olika yrken. Målet är att detta ska vara tillgängligt för asylsökande på arbetsförmedlingar över hela Tyskland under 2018.¹⁰

Att Arbetsförmedlingen (BA) sköter insatserna för asylsökande och ansvaret sedan flyttas till de kommunala jobbcentren när de fått uppehållstillstånd skapar problem. Bakgrundsdata och annan information måste föras över till kommunerna och insatser som startats av Arbetsförmedlingen kan behöva avbrytas och startas om av kommunerna.

Bosättning

Det finns ett starkt stöd i forskningen för att nyanlända har större chans att hitta arbete på bostadsorter där arbetsmarknaden är god.¹¹ I både Sverige och Tyskland styrs delvis bosättningen av flyktingar efter arbetsmarknaden i bosättningsorterna. I Tyskland styrs dock bosättningen av flyktingar hårdare än i Sverige.

Sverige

I Sverige erbjuds *asylsökande* ett boende i något av Migrationsverkets anläggningsboenden. Asylsökande kan även ordna eget boende (EBO) i den kommun de önskar men får då stå för bostadskostnaden själva. Den 1 januari 2018 bodde

drygt hälften av de asylsökande i eget boende (EBO).¹²

Flyktingar som bor i något av Migrationsverkets anläggningsboenden ska sedan 2016 anvisas till alla kommuner enligt en fördelningsnyckel som tar hänsyn till kommunens storlek och arbetsmarknad samt hur många nyanlända kommunen tagit emot och hur många asylsökande som vistas där. Flyktingar kan flytta från den kommun de blivit placerade i om de tror att de har bättre möjligheter någon annanstans.

Den 1 jan 2018 bodde nästan 9 000 flyktingar med uppehållstillstånd fortfarande kvar på Migrationsverkets anläggningar i väntan på en bostad. De långa väntetiderna för en anvisad bostad är ett skäl till att många flyktingar väljer att ordna en egen bostad även om det innebär trångboddhet och osäkra villkor.

Tyskland

Asylsökande fördelas ut på de 16 förbundsländerna enligt den så kallade Königsteinnyckeln som till en tredjedel bygger på förbundsländernas befolkning och till två tredjedelar på deras skatteintäkter.¹³ Förbundsländer med en god ekonomi och stark arbetsmarknad får därmed ta emot fler asylsökande.

Asylsökande bor i ett första skede i särskilda motagningscenter där det görs hälsokontroller, identitetskontroller med mera. Därefter flyttar de till uppföljningsboenden. Varje förbundsland bestämmer om asylsökande får ordna eget boende och vilket ekonomiskt stöd som eventuellt kan utgå. Asylsökande måste stanna i förbundslandet tills de fått ett beslut om uppehållstillstånd. Sedan 2016 får inte heller flyktingar som fått uppehållstillstånd flytta fritt i Tyskland utan måste bo i det förbundsland de placerades i som asylsökande under tre år.

Förbundsländerna bosätter flyktingar i kommunerna enligt egna regelverk. Vanligast är att kommunerna får kvoter som beror på deras befolkning. Vissa förbundsländer tar även hänsyn till

⁸ Det så kallade 3+2 programmet.

⁹ Sökande från länder där mer än hälften av de asylsökande beviljats uppehållstillstånd.

¹⁰ BA (2017b).

¹¹ Åslund & Rooth (2007).

¹² <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>

¹³ Königsteinnyckeln har sedan 1949 varit det vedertagna sättet i Tyskland att fördela nationella åtaganden mellan förbundsländerna.

den lokala arbetsmarknaden och bostadssituationen när de avgör hur många flyktingar som ska bosättas i varje kommun. Flyktingar får inte bosättas i kommuner som saknar boende eller som inte kan erbjuda integrationskurser och arbetsmarknadsinsatser. Förbundsländerna har rätt att lagstifta om att flyktingar ska bo kvar i den kommun de placerats i under tre år. Syftet är att de ska kunna hindra att flyktingar flyttar till större städer med hög koncentration av utrikes födda. Fem av Tysklands sexton förbundsländer har i dagsläget sådana regler. Den flykting som flyttar trots lagen kan förlora sitt försörjningsstöd. Flyktingar som har fått arbete eller blivit antagna till en lämplig utbildning på annan ort får flytta men behöver tillstånd för det.

Obligatoriska integrationsprogram

Sverige

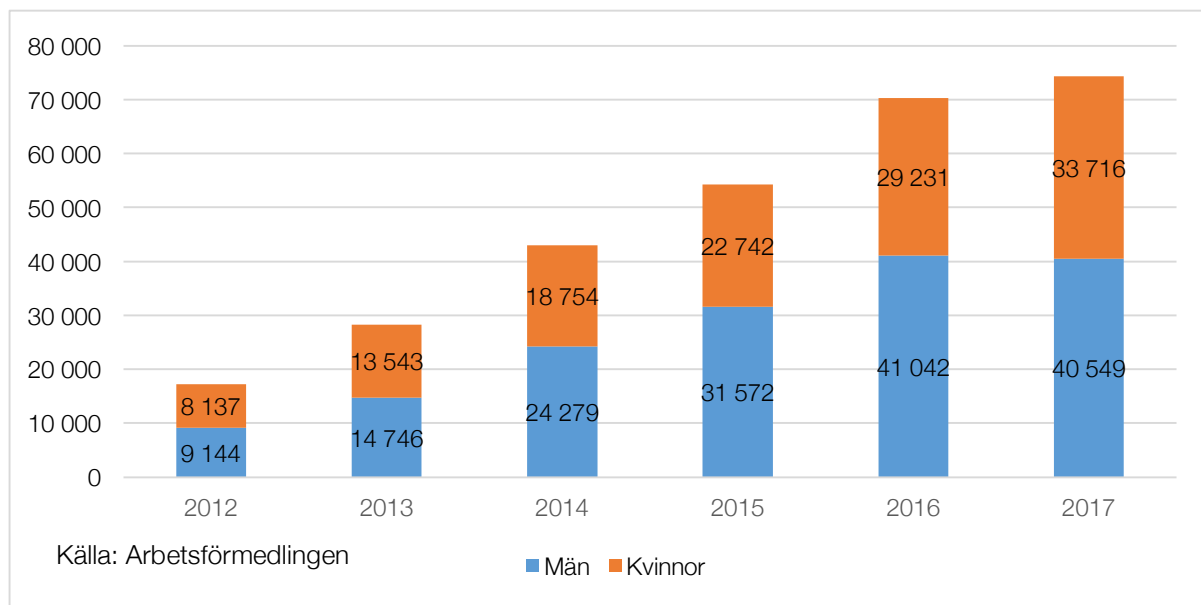
Alla flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga mellan 20 och 64 år har rätt till ett etableringsprogram med utbildning i svenska (SFI), samhällsorientering samt insatser som påskyndar etableringen i arbetslivet. Programmet varar i två år på heltid. Deltagande påverkar inte chansen till permanent uppehållstillstånd.

Kommunerna ansvarar för utbildningen i svenska (SFI) och samhällsorienteringen. SFI kan ske på tre olika nivåer beroende på deltagarnas förutsättningar. I vissa kommuner anordnas särskild utbildning i yrkessvenska. Samhällsorientering ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och består av 60 timmars undervisning på deltagarnas modersmål.

Arbetsförmedlingen ger deltagarna arbetsförberedande aktiviteter som vägledning, hjälp att söka arbete och validering av tidigare yrkeskompetens.¹⁴ Deltagarna i etableringsprogrammet kan även få insatser från Arbetsförmedlingens ordinarie utbud av yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar, korta utbildningar, arbetspraktik och subventionerade arbeten. De kan även få delta i sociala och hälsofrämjande aktiviteter.

Alla som deltar i etableringsprogrammet har rätt till en fast ersättning på 6 800 kr i månaden. Ersättningen motsvarar 49 procent av ingångslönen på arbetsmarknaden efter skatt. Arbetar de vid sidan av programmet får de behålla den extra lönen. Deltagande i etableringsprogrammet är ett villkor för att få ersättning men deltagande påverkar inte möjligheten att få permanent uppehållstillstånd.

Figur 6. Inskrivna deltagare i det svenska etableringsprogrammet 31 dec 2012–2017



¹⁴ Bara 107 personer fick dock sin yrkeskompetens validerad inom etableringsprogrammet 2016.

Syftet med etableringsprogrammet är att deltagarna ska gå vidare till ett arbete eller en reguljär utbildning när programmet är klart efter två år. Under 2017 hade endast var tredje deltagare gjort detta tre månader efter att de slutfört programmet.¹⁵

Andelen i arbete eller utbildning efter etableringsprogrammet är betydligt lägre bland kvinnorna. Skillnaden i utfall mellan kvinnor och män kan delvis bero på att män oftare får insatser som ligger närmare arbetsmarknaden och snabbare leder till arbete, till exempel arbetspraktik och subventionerade arbeten medan kvinnor oftare får sociala insatser.¹⁶ Tidigare studier av etableringen visade att kvinnor började SFI och andra studier senare än män och i mindre utsträckning fick arbetsförberedande insatser.¹⁷

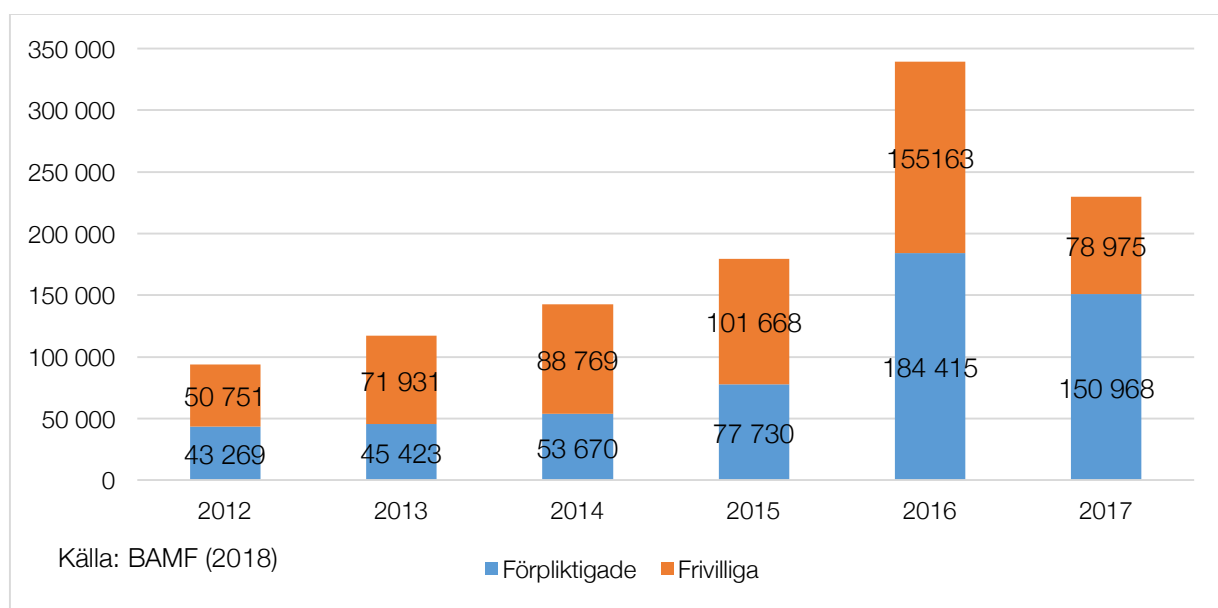
Tyskland

Flyktingar som fått uppehållstillstånd skrivs in på ett lokalt jobbcenter som ska hjälpa nyanlända och andra arbetslösa som lever på försörjningsstöd till arbete eller utbildning.¹⁸ Nyanlända har rätt till samma hjälp som övriga arbetslösa. Utöver detta har de rätt till särskilda integrationskurser, fördjupade språkkurser och speciella arbetsmarknadsåtgärder som vänder sig till utrikes födda.

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

Planen börjar i de flesta fall med en sex månaders obligatorisk integrationskurs på heltid som innehåller grundläggande utbildning i tyska och samhällsorientering. Den följs senare av fördjupad språkutbildning där även vissa arbetsmarknadsinsatser ingår. Om behovet finns kommer fler arbetsmarknads- eller utbildningsinsatser in i ett tredje steg. Motivet till att lägga mycket tid i början på språkutbildning och vänta med andra insatser är att tyska arbetsgivare kräver goda språkkunskaper av sina anställda och att yrkesutbildningar till stor del sker på arbetsplatser. Jobbcentren bedömer att det är svårt att ordna yrkesutbildningar eller praktikplatser till nyanlända som saknar grundläggande kunskaper i tyska. Vissa jobbcenter prövar att genomföra den grundläggande språkutbildningen parallellt med arbetsmarknadsinriktade insatser enligt samma modell som i Sverige.

Figur 7. Nya deltagare i tyska integrationskurser 2012–2017 (t.o.m. 30 sept.)



¹⁵ <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Etablering-av-ny-anlanda/Etableringen-i-siffror.html>

¹⁶ Arbetsförmedlingen (2017).

¹⁷ SOU 2012:69.

¹⁸ Jobbcentren drivs oftast av kommunerna i samarbete med BA eller av kommunerna ensamma.

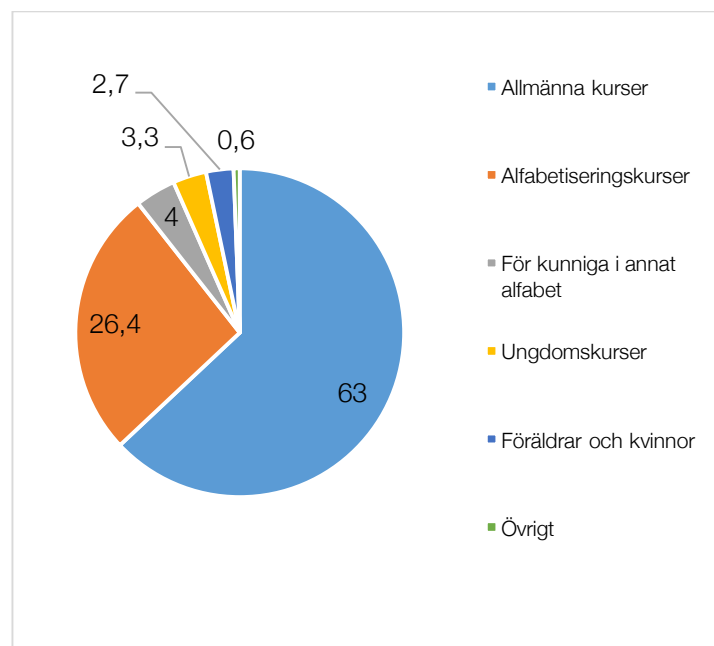
Det första steget i integrationsplanen är den obligatoriska integrationskursen som består av 600 till 900 timmars språkutbildning på tre olika nivåer samt 100 timmars samhällsorientering. Kurserna utformas av Migrationsmyndigheten (BAMF) och sköts av ett stort antal enskilda utförare, i första hand folkhögskolor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

Integrationskurserna är obligatoriska för medborgare från länder utanför EU som tar emot försörjningsstöd, i första hand flyktingar och deras anhöriga. De ska genomföra kursen på heltid, vilket tar sex till sju månader. Om de får ett arbete kan kursen göras på deltid. Godkända slutprov på kursen är ett krav för att få ett permanent uppehållstillstånd senare. Sedan 2016 kan försörjningsstödet trappas ned och även dras in helt vid bristande närvaro. Integrationskurserna är avgiftsbelagda men kraftigt subventionerade. En kurs kostar sammanlagt mellan 10 000 och 15 000 kr. Deltagare som tar emot försörjningsstöd slipper avgift.¹⁹

Under de nio första månaderna 2017 skrevs 230 000 personer in på olika integrationskurser. Två tredjedelar av deltagarna var förpliktigade att gå kurserna. Knappt 60 procent av deltagarna var män.

Vid sidan av den generella integrationskursen som omfattar drygt 60 procent av alla deltagare erbjuds integrationskurser riktade till särskilda målgrupper. Vanligast är alfabetiseringskurser som vänder sig till nyanlända som saknar skolutbildning. BAMF tar även fram särskilda kurser för nyanlända som kan läsa och skriva men som behärskar andra alfabet än det latinska alfabetet. Erfarenheter från bland annat Finland har visat att denna grupp kan göra snabba framsteg om de får extra stöd i början.

Figur 8. Fördelning av nya deltagare på olika integrationskurser i Tyskland 2017 (t.o.m. 30 sept.). Procent.



Källa: BAMF (2018)

Det finns särskilda kurser för unga där de utöver språkutbildningen även får hjälp att söka lärlingsplatser. Integrationskurser med enbart kvinnliga deltagare ska nå dem som annars riskerar att utebli eller känna sig hämmade under undervisningen om det finns manliga deltagare. Dessa kurser arrangeras i de flesta fall på deltid för att underlätta barnpassning med mera. Särskilda integrationskurser för föräldrar innehåller förutom språkutbildningen även information om det tyska skolsystemet och ska hjälpa föräldrarna att stödja sina barns utbildning. Det finns även intensivkurser för högutbildade. Nyanlända som deltar i integrationsåtgärder får en behovsprövad ersättning på 3 900 kr i månaden efter skatt. Den motsvarar 31 procent av den statliga minimilönen.

Utvärderingar av integrationskurserna har visat att de förbättrar kunskaperna i tyska avsevärt för deltagarna. Kurserna gav bäst resultat för lågutbildade, flyktingar, anhängiginvandrare och deltagare som inte levde i en omgivning där tyska talades. Under året efter kurserna fortsatte språkkunskaperna att förbättras för drygt hälften av de

¹⁹ Avgiften är 1,50 Euro i timmen och kurserna är mellan 700 och 1 000 undervisningstimmar långa.

tidigare deltagarna men de försämrades även för nästan lika många. Det tyder på att fortsatt språkutbildning är nödvändig för att behålla och fördjupa kunskaperna från integrationskurserna.

Utvärderingarna visade också att en slutförd integrationskurs kraftigt ökar chansen att få arbete. Det fanns ett tydligt samband mellan språkkunskaper och sysselsättning. Ju mer en deltagare förbättrat sina språkkunskaper under kursen desto större var sannolikheten att denne hade ett arbete efteråt.²⁰

Insatser efter integrationsprogrammet

Sverige

Huvuddelen av deltagarna arbetar inte när etableringsprogrammet är slut. De som har slutfört programmet utan att ha arbete, får hjälp från Arbetsförmedlingen på samma villkor som andra arbetssökande. Nedan redovisas de arbetsmarknadsåtgärder som är vanligast bland arbetslösa utrikes födda utanför etableringsprogrammet:

Subventionerade arbeten är en vanlig åtgärd för nyanlända och andra långtidsarbetslösa. Utvärderingar visar att arbetsmarknadsnära insatser har störst chans att leda till arbete.²¹

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

Nystartsjobb är en subventionerad anställning för både nyanlända och långtidsarbetslösa som kan pågå i två år. Arbetsgivaren får en lönesubvention på cirka 50 procent. De utgjorde 69 procent av alla nystartsjobb. Utvärderingar har visat att nyanlända och andra utrikes födda som haft nystartsjobb har signifikant högre chans att få ett ordinarie arbete men att nystartsjobben samtidigt tränger undan ordinarie arbeten.

Det finns även olika typer av anställningsstöd till långtidsarbetslösa. Anställningarna varar oftast i

ett till två år och lönesubventionen varierar. Utrikes födda utgör mer än hälften av mottagarna. Äldre utvärderingar har visat att de ökar chansen att få ett ordinarie arbete men också att de tränger undan reguljära arbeten.

Arbetsmarknadsutbildning är korta yrkesinriktade utbildningar som ska stärka deltagarens möjligheter att få arbete och bidra till kompetensförsörjningen i bristyrken. De kan pågå från ett par veckor till sex månader. Utrikes födda utgör hälften av alla deltagare. Tidigare utvärderingar har visat att arbetsmarknadsutbildning ökar sannolikheten att få ett arbete. Effekten är extra stor för utomnordiska invandrare. De positiva effekterna har dock minskat de senaste tio åren.

Arbetspraktik är en praktisk träning hos en arbetsgivare i högst sex månader. Träningen ska ge yrkeserfarenhet och möjlighet att få yrkeskompetensen bedömd. Utrikes födda utgör nästan 60 procent av deltagarna. Arbetspraktik ökar sannolikheten för att gå vidare till ett ordinarie arbete men effekten är störst under högkonjunkturer när arbetsgivare har ett rekryteringsbehov.

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

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

Snabbspåren startade i början av 2016 och ska hjälpa nyanlända med relevant utbildning eller yrkeserfarenhet att snabbt bli redo för att arbeta inom ett yrke i Sverige. De består de av tre steg; kartläggning av personens tidigare kompetens, bedömning av personens förmåga och komplettering av kunskaper genom utbildning och praktik. Snabbspåren är ett resultat av överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen, arbetsgivare och fackförbund och omfattar ett trettiotal yrken.²²

²⁰ Schuller et al. (2011) och Brücker et al (2016).

²¹ En genomgång av arbetsmarknadsinsatser för utrikes födda finns i Joyce (2015).

²² Bland annat kockar, lastbilsförare, målare, lärare och legitimationsyrken inom sjukvården.

Tyskland

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

ESF-BAMF-språkkursen har funnits sedan 2008. Den är öppen för alla invandrare som har genomfört den allmänna integrationskursen eller avlagt ett godkänt språkprov. Kursen består av arbetsplatstyska och tar cirka sex månader att genomföra på heltid. I kursen ingår även studiebesök på arbetsplatser och praktik samt yrkesvägledning och utbildning i att söka arbete. Under 2016 deltog 29 000 personer. Två tredjedelar av dem deltog i kurser som var riktade mot ett specifikt yrkesområde, till exempel hälsovård. De som slutfört kursen har 30 procents högre sannolikhet att ha ett arbete än de som inte deltagit.²³

För att möta det ökande behovet infördes i juni 2016 en liknande kurs i yrkesinriktad tyska med ungefär samma innehåll och omfattning men dimensionerad för 175 000 deltagare. Syftet är att alla som avslutat sin integrationskurs ska kunna erbjudas en fördjupad språkutbildning med yrkesinriktning.²⁴

När det korta obligatoriska integrationsprogrammet är avslutat finns förutom kurserna i yrkes-tyska även andra åtgärder för att hjälpa nyanlända vidare till arbete. Det stora antalet asylsökande under 2015 och 2016 har lett till att tidigare integrationsåtgärder byggts ut och att det startats flera nya åtgärder som ännu inte har kunnat utvärderas.

Perspektiv för flyktingar är en åtgärd som sedan 2015 har erbjudits av såväl arbetsförmedlingen (BA) och de kommunala jobbcentren för att ge flyktingar en möjlighet att få sina yrkesfärdigheter bedömda. Cirka 90 procent av de nyanlända saknar formella yrkesintyg över sina yrkeskvalifikationer. Deltagarna får praktisera på en arbetsplats under handledning. Efteråt får de en skriftlig bedömning av sina förmågor och eventuella behov av ytterligare utbildning eller träning. Parallellt får

de även vägledning om den tyska arbetsmarknaden samt hjälp att få eventuella utländska utbildningsbevis erkända av en tysk myndighet.

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

Stark i yrket är ytterligare en vägledningsåtgärd för utrikes födda mödrar som vill börja förvärvsarbeta. Programmet startade 2015 och erbjuds av Arbetsförmedlingen (BA) och de kommunala jobbcentrerna och vänder sig främst till kvinnor med flyktingbakgrund. Den består av rådgivning om att kombinera familjeansvar med arbete, kortare yrkesutbildningar och praktikplatser. Även här ingår garanterad barnomsorg under utbildningstiden.

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

EQ-programmet ska ge en förberedande lärlingsutbildning till yngre flyktingar som inte har lyckats få en lärlingsplats hos en arbetsgivare.²⁵ Den tyska yrkesutbildningen sker normalt genom lärlingsplatser hos arbetsgivare som sluter utbildningskontrakt med eleverna. EQ-programmet varar sex till tolv månader och yrkesutbildning varvas med arbete hos en arbetsgivare. Staten står för ersättningen till deltagarna och ger även ett bidrag till arbetsgivarna. Åtgärden har funnits sedan 2004 och är även öppen för andra ungdomar som inte lyckats få plats på en ordinarie lärlings-

²³ Brücker et al. (2016).

²⁴ Berufsbezogener Sprachkurs. OECD (2017).

²⁵ Einstiegsqualifizierung (EQ).

utbildning. 60 procent av de som deltar i programmet får plats på en ordinarie lärlingsutbildning efteråt.²⁶

Ekonomisk ersättning till nyanlända

Flyktingar anländer oftast utan egna medel och behöver ett tillfälligt ekonomiskt stöd medan de etablerar sig i mottagarlandet. Låga ersättningar ger incitament till arbete men kan orsaka sociala problem bland de som inte får något. Nyanlända i Sverige får en fast ersättning de första två åren som är högre än den tyska. Därefter får dock flyktingar i Sverige en behovsprövad ersättning på ungefär samma nivå som i Tyskland.

Sverige

Nyanlända flyktingar och anhöriga som deltar i etableringsprogrammet har rätt till en fast statlig etableringsersättning under två år. En ensamstående som deltar i programmet på heltid får en skattefri ersättning på 6 800 kr i månaden. Utöver det tillkommer ersättning för del av bostadskostnaden och tillägg för eventuella barn. Det är tillåtet att arbeta extra bredvid programmet utan att ersättningen reduceras. Etableringsersättningen till en ensamstående flykting utan barn motsvarar 49 procent av den lägsta avtalade lönen på den svenska arbetsmarknaden.

Nyanlända som har slutfört etableringsprogrammet men ännu inte börjat arbeta eller utbilda sig har rätt till försörjningsstöd från sin kommun på samma villkor som övriga invånare. År 2017 var riksnormen för försörjningsstöd 4 000 kr i månaden skattefritt plus ersättning för bostadskostnader. Försörjningsstödet reduceras fullt ut vid extra inkomster vilket kraftigt minskar incitamenten för arbete. Den som har varit långvarigt beroende av försörjningsstöd får dock tillfälligt behålla en del av en extra arbetsinkomst.

Tyskland

Flyktingar och anhöriga som saknar arbete får ett behovsprövat försörjningsstöd. År 2017 var stödet 3 900 kr i månaden för en ensamstående vuxen. Bostadsstöd och tillägg för barn tillkommer. För att stimulera arbete får alla som tar emot försörjningsstöd behålla en viss del av en extra arbetsinkomst permanent.²⁷

Ersättningen till en ensamstående flykting utan barn motsvarar 31 procent av den lagstadgade minimilönen efter skatt. 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.

²⁶ BA (2017a) & OECD (2017).

²⁷ De får behålla 960 kr i månaden plus 20 procent av inkomster därutöver.

Tre saker Sverige kan lära av Tyskland

Involvera fler aktörer

Integration kräver insatser från både de nyanlända och mottagarlandet. Det svenska systemet för att integrera flyktingar och deras anhöriga vilar framförallt på staten och kommunerna även om civilsamhället och arbetsmarknadens parter också bidrar. Det tyska civilsamhället har en betydligt större roll än det svenska i integrationsarbetet. De gör stora sociala insatser under mottagningen och de är viktiga utförare av integrationskurserna. Tyska företag tar ett stort ansvar för att hjälpa nyanlända in på arbetsmarknaden.

- Civilsamhället och arbetsmarknadens parter kan göra mer för att främja integrationen i Sverige. Ett viktigt steg är verkligen att få etableringsanställningarna för nyanlända på plats 2019 som överenskommet.

Viktigt med tidiga insatser

Årslånga väntetider i ovisshet på beslut om uppehållstillstånd skapar stress för de asylsökande och riskerar att försvåra integrationen. I Sverige

kan asylsökande få begränsad språkundervisning och samhällsinformation under väntetiden. I Tyskland får asylsökande som har goda chanser att få uppehållstillstånd delta i integrationskurser och andra insatser på samma villkor som de som redan har uppehållstillstånd.

- Asylsökande med god chans att få stanna bör få möjlighet att börja det svenska etableringsprogrammet.

Språkprov för permanent uppehållstillstånd

Svensk och internationell forskning visar att goda kunskaper i mottagarlandets språk är mycket viktigt för att få och behålla ett arbete. Ingångsjobben finns nu främst inom serviceyrken och även enklare arbeten kräver språkkunskaper. De obligatoriska tyska integrationskurserna och de framgångsrika fortsättningskurserna är främst språkkurser. Godkända kunskaper i tyska är ett krav för att kunna få permanent uppehållstillstånd. I Sverige finns inget motsvarande språkkrav.

- Ett krav på godkända kunskaper i svenska för permanent uppehållstillstånd skulle förbättra möjligheterna till långsiktig etablering på arbetsmarknaden i Sverige.

Referenser

Arbetsförmedlingen (2017) Årsrapport. Aktiviteter i etableringsuppdraget 2016.

BA (2017a) Asylbewerber/innen und Flüchtlinge. Überblick über wesentliche aktiviteten der BA zur integration von flüchtlingen in den arbeits- und ausbildungsmarkt. Bundesagentur für Arbeit (BA). Nürnberg, mars 2017.

BA (2017b) The German story: Identifying competencies of refugees through testing. Bundesagentur für Arbeit (BA), Nürnberg, april 2017.

BAMF (2017) Aktuelle Zahlen zu Asyl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Nürnberg, december 2017.

BAMF (2018) Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für den Zeitraum vom 01.01. bis 30.09.2017. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Nürnberg, februari 2018.

Brücker, H, Rother, N, Schupp, J et al. (2016) Flucht, ankomst in Deutschland und erste schritte der integration. Institut für Arbeitsmarkt und berufsforschung (IAB), 24/2016.

Joyce, P. (2015) Integrationspolitik och arbetsmarknad. Kunskapsöversikt 2015:3. Delegationen för Migrationsstudier (Delmi).

Joyce, P. (2017) Inspiration för Integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder. Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) 2017:7. Finansdepartementet. Stockholm, december 2017.

OECD (2017) Finding their way: Labour market integration of refugees in Germany. OECD Publishing, Paris.

Schuller, K, Lochner, S & Rother, N. (2011) Ergebnisse einer längsschnittstudie zur wirksamkeit und nachhaltigkeit von integrationskursen. Forschungsbericht, BAMF.

SOU 2012:69 Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. Slutbetänkande av AKKA-utredningen.

Åslund, O. & Rooth, D-O (2007) Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings. The Economic Journal. Vol. 117 (518), sid. 422–448.

Om Fores

Fores – forum för reformer och entreprenörskap – är den gröna och liberala tankesmedjan som har klimat och miljö som ett av sina fyra huvudområden.

Fores rapporter och studier baseras på forskning sammanställd av aktuella experter. Varje program har ett råd med stor akademisk tyngd och verksamheten leds övergripande av en styrelse med brett samhällsengagemang.

Som tankesmedja är vi en oberoende mötesplats där forskare, debattörer, beslutsfattare, entreprenörer och nyfikna samhällsmedborgare möts.

Vill du veta mer om Fores och vad som händer hos oss? Besök www.fores.se

Kontakt

Minna Ljunggren, programchef Migration och Integration, Fores, minna.ljunggren@fores.se
Oskar Adenfelt, assisterande programchef Migration och Integration, Fores, oskar.adenfelt@fores.se

Författaren står för innehållet.