

Etablering av nyanlända flyktingar: Effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats

Matz Dahlberg, Johan Egebark och Ulrika Vikman

Nyanlända flyktingars arbetsmarknadsetablering går långsamt i Sverige. Flyktingar är sysselsatta i betydligt lägre utsträckning än både de som är födda i Sverige och de som invandrat till Sverige av andra orsaker än flyktinskäl, och detta gäller på både kort och på lång sikt. Att hitta sätt för att påskynda arbetsmarknadsetableringen är därför viktigt, både för samhället i stort och för de människor som kommer hit från andra länder. Denna policy brief sammanfattar vi de viktigaste resultaten från vår utvärdering av en tidig och intensiv insats som riktades till nyanlända flyktingar med kort formell utbildning i Göteborg. Baserat på resultaten drar vi slutsatsen att det med rätt insatser är möjligt att påskynda nyanländas arbetsmarknadsetablering.

Bakgrund och syfte

Efter den stora flyktingvågen till Europa under 2014–2015 har frågan om nyanlända flyktingars integration diskuterats flitigt i flera länder. I Sverige, som sedan kriget på Balkan i början av 1990-talet haft en stor flyktinginvandring i jämförelse med många andra länder i västvärlden, är frågan särskilt aktuell. Ett flertal studier har visat att det tar lång tid för invandrare, och särskilt flyktingar, att etablera sig på arbetsmarknaden

(Forsslund m fl 2017; Ruist 2018; Andersson Joonas 2020). En central fråga för politiken är således vad som kan göras för att påskynda nyanländas arbetsmarknadsetablering.

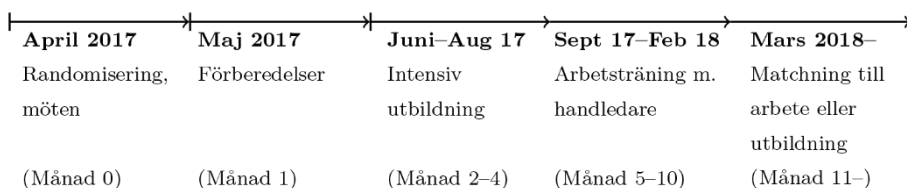
Vi utvärderar en insats som riktades till nyanlända flyktingar med kort formell utbildning.¹ Insatsen, som utformades och implementerades i Göteborg under åren 2016–2020, byggde på ett tätt samarbete mellan tre aktörer – Arbetsförmedlingen i Göteborg, Göteborgs stad, och en av de största fastighetskoncernerna i Sverige, Förvaltnings AB Framtiden. Tre saker är särskilt utmärkande för insatsen och gör den därför extra intressant att studera. För det första var intensiteten i de aktiviteter som genomfördes väsentligt högre än i den ordinarie verksamhet på Arbetsförmedlingen som vi jämför med. För det andra genomfördes aktiviteterna kort efter att uppehållstillståndet beviljats, vilket innebär att deltagarna fick ta del av det intensiva stödet tidigt under sin etablering. För det tredje är målgruppen för insatsen särskilt relevant i ett policy-perspektiv.

Figur 1 illustrerar de olika stegen i vår utvärdering. I den omgång som vi följer, den som startade under våren 2017, använde vi oss av randomisering för att skapa förutsättningar för att mäta effekter. I ett första steg identifierades, med hjälp av Arbetsförmedlingen i Göteborg, 140 potentiella deltagare – män och kvinnor som bodde i Göteborg, som nyligen fått uppehållstillstånd och som dessutom hade grundskola från sitt hemland som högsta avslutade utbildning. Hälften av dessa slumpades till en behandlingsgrupp och den andra hälften till en jämförelsegrupp. Medan personerna i jämförelsegruppen fortsatte i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet kallades personerna i behandlingsgruppen till ett möte, där de först fick information om insatsen och därefter fick ett erbjudande om att starta. Eftersom randomiseringen säkerställer att de två grupperna är identiska kan vi fånga effekter av insatsen genom att jämföra hur det gick för dem som fick erbjudande om att delta (behandlingsgruppen) med dem som inte fick erbjudandet (jämförelsegruppen).

¹ Med flyktingar avser vi individer som har rätt att delta i etableringsinsatser hos Arbetsförmedlingen enligt lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Målgruppen omfattar således de som kommit till Sverige som flyktingar, men också andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. Med kort formell utbildning avser vi personer som har grundskola från sitt hemland som högsta avslutade utbildning.

Insatsen innehöll tre huvudsakliga komponenter: intensiv språkträning, handledd arbetspraktik, och hjälp med matchning till arbete. Den intensiva språkutbildningen omfattade 40 timmar per vecka och pågick under tre månader (under sommaren 2017). Efter dessa tre månader påbörjade deltagarna en arbetspraktik, som genomfördes i någon av fastighetskoncernens tre dotterbolag och som pågick under sex månader (med start hösten 2017). Dessa två intensiva aktiviteter pågick således under totalt nio månader, och avslutades under första kvartalet 2018. När praktikperioden närmade sig sitt slut fick deltagarna hjälp av arbetsförmedlare att hitta och söka jobb hos potentiella arbetsgivare.

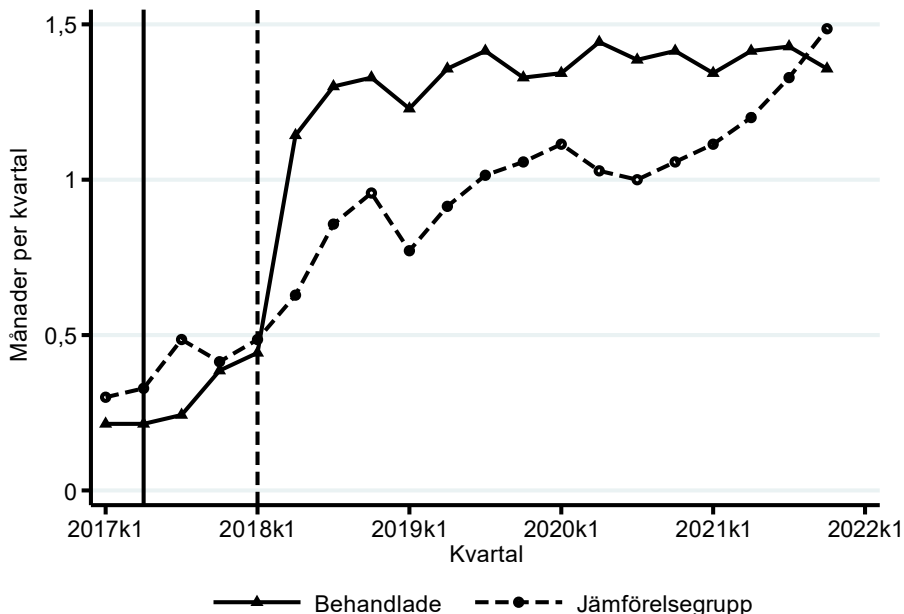
Figur 1. Tidslinje över insatsens olika delmoment.



Källa: Dahlberg m.fl. (2021)

Vår utvärdering har två huvudsakliga syften. Ett första syfte är att undersöka effekterna av insatsen på nyanlända flyktingars arbetsmarknads-etablering. Vi är särskilt intresserade av de långsiktiga effekterna och studerar därför hur sysselsättningen utvecklas ända fram till och med 2021, vilket är nästan fyra år efter att insatsen avslutades. Eftersom vi har information om individernas inkomster varje månad under uppföljningsperioden kan vi i detalj beskriva hur insatsen påverkade deltagarnas sysselsättning. För att få en bild av vad som ligger bakom effekterna undersöker vi dessutom om deltagarnas språkkunskaper förbättrades till följd av insatsen. Tanken är att undersöka hur viktiga språkkunskaperna är för att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Ett andra syfte är att studera om insatsen påverkade deltagarnas långsiktiga integration i andra dimensioner, såsom till exempel social, språklig och politisk integration. Detta fångar vi med hjälp av en enkätundersökning, som genomfördes via telefonintervjuer med både behandlingsgruppen och jämförelsegruppen under hösten 2021.

Figur 2. Effekten av insatsen på sysselsättning.



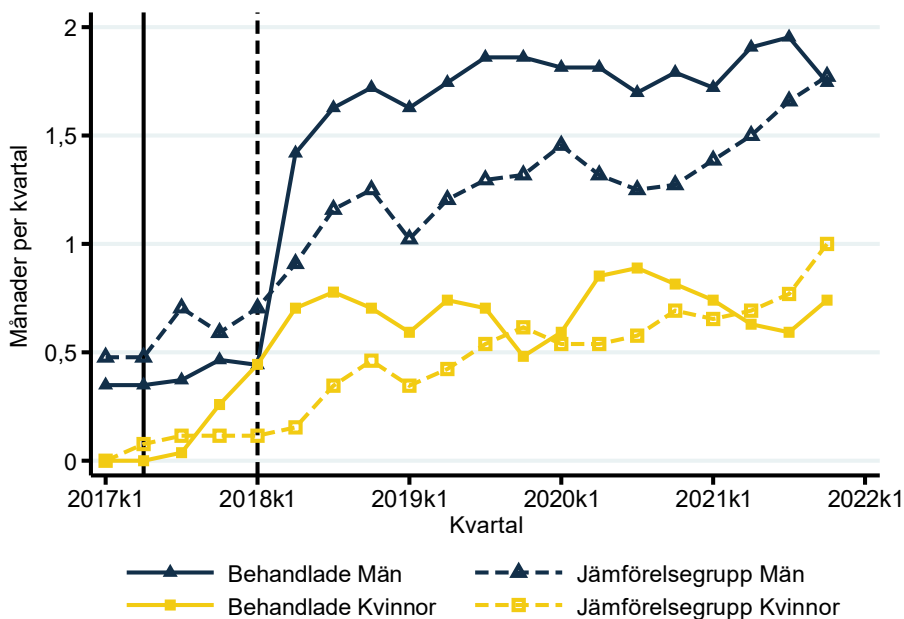
Anmärkning: På y-axeln visas antalet månader per kvartal som en individ är sysselsatt. En individ definieras som sysselsatt en given månad om arbetsinkomsten denna månad är positiv, och kommer från antingen en icke-subsventionerad anställning eller ett nystartsjobb. Den heldragna linjen indikerar andra kvartalet 2017, när randomiseringen genomfördes, och den streckade linjen indikerar insatsens slut i första kvartalet 2018. Källa: Författarnas egna beräkningar.

Långsiktiga effekter på sysselsättning

Figur 2 visar antalet månader per kvartal som en person varit sysselsatt under perioden 2017–2021 i genomsnitt, för både behandlingsgruppen (heldragen svart linje/svarta trianglar) och jämförelsegruppen (streckad svart linje/svarta cirklar). Det är tydligt att sysselsättningen påverkas positivt till följd av insatsen – precis när aktiviteterna tar slut (efter första kvartalet 2018) ökar antalet månader per kvartal som individerna i behandlingsgruppen är sysselsatta, från under 0,5 till ca 1,2. Dessutom kan vi notera att sysselsättningen därefter håller sig kvar på en hög nivå ända fram till december 2021, nästan fyra år efter programstarten och tre år efter programmets slut. För individerna i jämförelsegruppen ligger sysselsättningen på en lägre nivå under nästan hela uppföljningsperioden

och det är först i slutet av perioden som behandlingsgruppens högre nivåer nås, mer än tre år efter att insatsen avslutades. Jämförelsegruppen tycks dessutom ha påverkats mer negativt än behandlingsgruppen av den makroekonomiska chock år 2020 som pandemin innebar. Med hjälp av statistiska metoder visar vi i vår rapport att sysselsättningseffekterna är både statistiskt signifikanta och ekonomiskt betydelsefulla.

Figur 3. Effekten av insatsen på sysselsättning, för kvinnor respektive män.



Anmärkning: På y-axeln visas antalet månader per kvartal som en individ är sysselsatt. En individ definieras som sysselsatt en given månad om arbetsinkomsten denna månad är positiv, och kommer från antingen en icke-subsventionerad anställning eller ett nystartsjobb. Den heldragna linjen indikerar andra kvartalet 2017, när randomiseringen genomfördes, och den streckade linjen indikerar insatsens slut i första kvartalet 2018.
Källa: Författarnas egna beräkningar.

Tydligare resultat för män

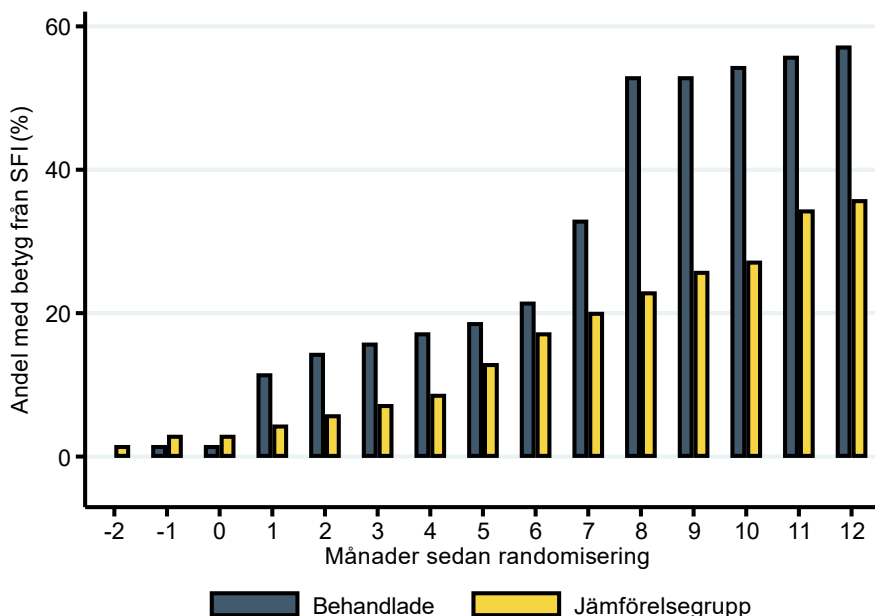
När vi genomför separata analyser för män respektive kvinnor finner vi att de positiva sysselsättningseffekterna främst drivs av män, särskilt på lång sikt (se Figur 3). I genomsnitt är männen i behandlingsgruppen sysselsatta

1,5–2 månader per kvartal under åren efter insatsen, vilket är en halv månad mer per kvartal än jämförelsegruppen. För kvinnor ser vi vissa tendenser till effekter på kort sikt, under de två första kvartalen efter insatsens slut – men därefter ligger sysselsättningen på samma nivå i både behandlings- och jämförelsegruppen. Att kvinnorna inte påverkades i samma utsträckning som männen är något överraskande eftersom tidigare studier visat att insatser som har ett tydligt fokus på arbete tycks kunna gynna kvinnor (Cheung, 2018; Bratu m.fl., 2023).

Bättre språkkunskaper till följd av insatsen

En viktig fråga i forskningslitteraturen är om mer språkträning faktiskt leder till att nyanlända flyktingar förbättrar sina språkkunskaper. Förhållandevis få tidigare studier har kunnat besvara den frågan, framför allt på grund av att tillgången till data som möjliggör skattningar av effekter är begränsad. Vi har information om varje individs dokumenterade språkfärdigheter och kan därför undersöka i vilken utsträckning den intensiva språkträningen under insatsens första tre månader ledde till förbättrade kunskaper i svenska. Som mått på språkkunskaper använder vi betyg från de olika SFI-kurserna. Figur 4 visar att den initiala intensiva språkträningen hade en tydlig effekt på dokumenterade språkfärdigheter. Andelen som fick ett betyg från någon av SFI-kurserna är väsentligt högre i behandlingsgruppen än i jämförelsegruppen, för hela den period vi studerar. Det positiva effekterna på språkkunskaper finns både för kvinnorna och för männen. Med hjälp av statistiska metoder visar vi också att de ökade språkkunskaperna för behandlingsgruppen är en viktig förklaring till den förbättrade arbetsmarknadsetableringen.

Figur 4. Dokumenterade språkkunskaper.



Anmärkning: Figuren visar (kumulativ) andel som klarat och därmed fått ett godkänt betyg från minst en SFI kurs.
Källa: Författarnas egna beräkningar.

Få skillnader mellan behandlings- och jämförelsegruppen i andra dimensioner av integration

Vi har hittills visat att insatsen vi utvärderar ledde till förbättrad arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar med kort formell utbildning. I nästa steg studerar vi om insatsen dessutom ledde till att individerna i behandlingsgruppen upplevde sig mer integrerade i andra dimensioner. För att besvara den frågan använder vi ett flerdimensionellt integrationsindex som utvecklats av forskare vid universitetet i Stanford, USA (se Harder m.fl., 2018). Indexet konstrueras med hjälp av svaren från en enkätundersökning som vi genomförde under hösten 2021, drygt tre år efter att insatsen avslutades.

Vi finner att de manliga deltagarna uppfattar sig som mer politiskt integrerade, mätt i form av hur de upplever att de förstår och diskuterar politiska frågor som rör Sverige. För de andra dimensionerna finns däremot

inga statistiskt säkerställda skillnader mellan behandlingsgruppen och jämförelsegruppen. Sammantaget indikerar våra resultat att tidig etablering på arbetsmarknaden inte nödvändigtvis leder till att flyktingar uppfattar sig som mer integrerade i bredare bemärkelse. En förklaring till detta kan vara att individerna i studiepopulationen, både de i behandlings- och de i jämförelsegruppen, generellt sett uppfattar sig som relativt väl integrerade i de flesta av de studerade dimensionerna (framför allt i termer av psykologisk, samhällelig, och språklig integration).

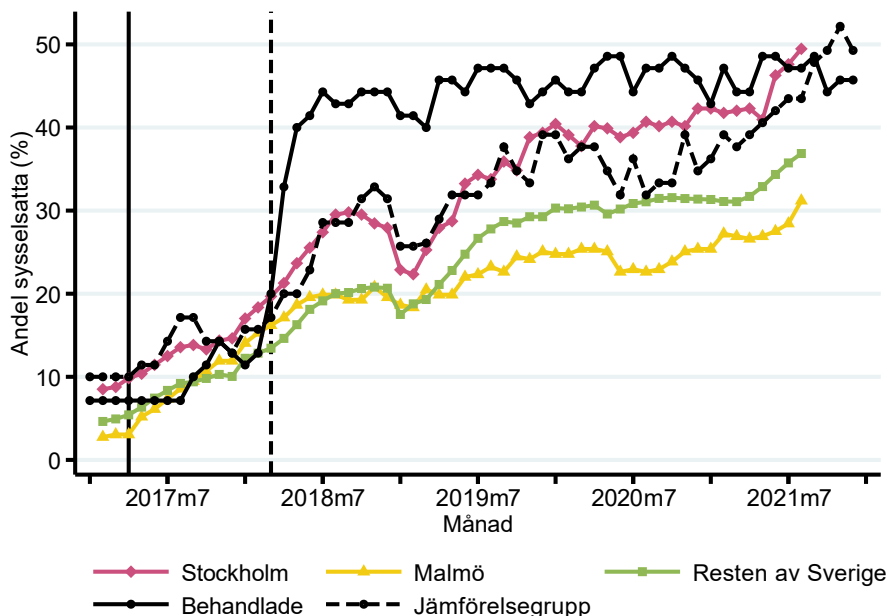
Insatsen var självfinansierande

Vi undersöker också om insatsen var kostnadseffektiv genom att beräkna det som kallas "marginalvärdet av samhällets kostnader" (Marginal Value of Public Funds, MVPF). Vi visar för det första att de nyanlända flyktingar som valde att delta i insatsen tjänade på detta rent ekonomiskt. Vidare visar vi att insatsen var en ekonomiskt bra affär både för kommunen och för offentlig sektor i övrigt. Detta innebär att insatsen var självfinansierande. Vi vill samtidigt betona värdet av att analysera kostnader och intäkter även för andra insatser, för att på så sätt kunna ställa insatser mot varandra och endast använda de som är mest kostnadseffektiva.

Lågutbildade flyktingar som kan gynnas av insatsen finns i hela Sverige

En viktig fråga är i vilken utsträckning våra resultat kan generaliseras till andra delar av Sverige. Vi visar att sysselsättningen i vår jämförelsegrupp utvecklades på samma sätt som sysselsättningen för nyanlända flyktingar med låg utbildning i andra delar av Sverige, särskilt i Stockholm (se figur 5). Detta indikerar att våra resultat är generaliserbara, eftersom det tyder på att insatsen skulle lett till stora positiva effekter även i andra delar av Sverige om den införts i större skala.

Figur 5. Sysselsättningsutveckling jämfört med övriga Sverige.



Anmärkning: Den heldragna linjen representerar april 2017 när randomiseringen genomfördes och den streckade linjen när insatsen var slut. Sysselsättningen av lågutbildade nyanlända i Stockholm, Malmö och övriga Sverige är gjort utifrån egna beräkningar där gruppen valts ut för att vara så lik experimentgruppen som möjligt. Sysselsättning är definierad som positiv arbetsinkomst utan att ha någon subventionerad anställning med undantag av nystartsjobb.

Källa: Författarnas egna beräkningar.

Slutsatser

Vi utvärderar en insats som gick ut på att ge tidigt och intensivt stöd till nyanlända flyktingar med låg formell utbildning. Vi visar att insatsen har stora positiva sysselsättningseffekter, både på kort och på längre sikt, och drar därför slutsatsen att rätt utformad arbetsmarknadspolitik kan påskynda nyanländas arbetsmarknadsetablering. Vi visar vidare att den språkträning som ingick i insatsen ledde till förbättrade språkkunskaper och att detta var viktigt för arbetsmarknadsetableringen. En slutsats är därför att intensiv och tidig språkträning bör finnas med som en komponent i det stöd som ges till nyanlända. Effekterna av insatsen är tydligare för männen, även om det finns tendenser till effekter på kort sikt även för kvinnorna. Vi visar att insatsen

rent ekonomiskt var gynnsam för deltagarna, för kommunen och för övrig offentlig sektor. Vår slutsats är därför att den arbetsmarknadspolitiska insatsen var självfinansierande. Vi visar slutligen att våra resultat är generaliserbara, vilket innebär att de positiva effekterna skulle finnas även vid en implementering i större skala i andra delar av Sverige.

Referenser

Andersson Joona, P. (2020): *Flykting- och anhöriginvandrares väg till arbete*. SNS-Rapport.

Arendt, J. N., & Bolvig, I. (2023). Trade-offs between work-first and language-first strategies for refugees. *Economics of Education Review*, 92, 102353.

Bratu, C., L. Martén, och Ottosson L. (2023): Reform av introduktionsprogram ökade flyktingkvinnors sysselsättning. *Ekonomisk Debatt*, 51.

Cheung, M. (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*. Arbetsförmedlingens Working Paper 2018:2.

Forslund, A., Liljeberg L., och Åslund O. (2017). *Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden*. IFAU rapport 2017:14.

Harder, N., L. Figueroa, R. M., Gillum, Hangartner D., Laitin D. D., och Hainmueller J. (2018): Multidimensional measure of immigrant integration. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115, 11483–11488.

Ruist, J. (2018). *Tid för integration-en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 3.

Etablering av nyanlända flyktingar: Effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats

Matz Dahlberg, Johan Egebark och Ulrika Vikman

Delmi Policy Brief 2023:9

Stockholm 2023

ISBN 978-91-89701-45-8

Författarna ansvarar själva för innehåll, slutsatser och
policyrekommendationer



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

**Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17**