



Vetenskapsrådet

# Policy Brief

2022:10

## (Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga

Mattias Engdahl, Anders Forslund, Ulrika Vikman

Kommunerna spelar en central roll i integrationsprocessen för flyktingar och deras anhöriga, men kunskapen om vilka effekter kommunernas insatser har för flyktingarnas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden är begränsad. Denna policy brief sammanfattar resultaten i de få befintliga studierna av kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser som finns, både sådana som riktar sig till flyktingar och deras anhöriga och sådana som riktas till andra målgrupper. Från utvärderingar av insatser utförda av andra huvudmän, och i andra länder, finns dessutom kunskap att hämta som också diskuteras i denna policy brief. Texten bygger på ett, av Vetenskapsrådet finansierat, projekt om kommunernas roll i integrationen av nyanlända flyktingar. Projektet leddes av FD Mattias Engdahl, professor emeritus Anders Forslund och FD Ulrika Vikman, samtliga verksamma som forskare vid IFAU.

### Bakgrund och syfte

Sverige är numera ett av de OECD-länder som har den högsta andelen utrikes födda i befolkningen efter en längre period med betydande

invandring. De som har invandrat har kommit till Sverige av olika anledningar. En del har kommit hit på grund av skyddsbehov, andra av arbetsmarknadsrelaterade skäl, studier eller för att återförenas eller bilda familj med någon redan bosatt i Sverige. Fokus i det projekt som denna policy brief bygger på (Engdahl m.fl., 2022) låg på att undersöka effekterna av kommunala insatser för att underlätta arbetsmarknadsintegrationen<sup>1</sup> för dem som har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande, det vill säga flyktingar och deras anhöriga i Sverige.<sup>2</sup> Gruppen utgjorde ungefär en tredjedel av dem som beviljades uppehållstillstånd i Sverige de senaste decennierna.<sup>3</sup> Vidare låg vårt fokus på vuxna. Därför analyserade vi inte insatser för unga i förskola och skola.

## Staten och Sveriges kommuner har ett delat ansvar för integrationsprocessen

Flyktingars möjligheter att integreras på arbetsmarknaden påverkas av många faktorer under olika faser i integrationsprocessen. Dessa faktorer handlar på ett övergripande plan om regelverket för invandring (som påverkar vilka som invandrar till Sverige), regelverket för bosättning för de nyanlända samt insatser för att främja integration efter bosättning. Både staten och Sveriges kommuner ansvarar för integrationsprocessen, även om staten har det övergripande ansvaret för asylsökande de första åren i Sverige. Kommunerna spelar en viktig roll både när det gäller flyktingars boende och integrationsfrämjande insatser men det saknas en systematisk sammanställning av kunskapsläget när det gäller effekterna av de kommunala insatserna. **Syftet med den här översikten är därför att redovisa vad resultaten i befintlig forskning säger om effekterna av integrationspåverkande åtgärder med kommunalt huvudmannaskap.**

---

<sup>1</sup> Med arbetsmarknadsintegration menar vi den process genom vilken flyktingars arbetsmarknadsutfall som sysselsättning, löner eller arbetslöshet över tid närmar sig utfallen för jämförbara inrikes födda.

<sup>2</sup> Mer precist avser vi, när vi använder begreppet flyktingar, konventionsflyktingar, skyddsbehövande och personer som har fått uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Vi använder också beteckningen flyktingar som en sammanfattande beteckning för dem som fått uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar (enligt ovan) eller som anhöriga till dessa.

<sup>3</sup> Se [Migrationsverkets hemsida](#).

## Stora regionala skillnader i flyktingars arbetsmarknadsintegration

En viktig anledning till att rikta intresset mot de svenska kommunernas roll i integrationsprocessen är också att det finns stora regionala skillnader i flyktingars arbetsmarknadsintegration. Skillnader avseende flyktingarnas utbildning, ålder och födelseregion, lokala förutsättningar och Arbetsförmedlingens insatser kan enbart förklara en mindre del av skillnaderna mellan olika kommuner i detta avseende (Liljeberg & Åslund, 2019). Detta tyder på att de kommunala insatserna skulle kunna spela en viktig roll för flyktingars integration.

## Metod

I vårt projekt belyste vi kommunernas roll i integrationen av flyktingar och deras anhöriga i Sverige genom att beskriva kommunernas roll i integrationsprocessen enligt gällande regelverk. För att undersöka vilka effekter de kommunala insatserna kan förväntas ha på integrationen har vi, med hjälp av delvis unika data, analyserat målgruppens kontakter med statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik, exempelvis inskrivningar på Arbetsförmedlingen eller kontakter med socialförvaltningen på kommunal nivå. Vi har även – och detta var projektets huvudfokus – genomfört en översikt av svensk och internationell forskning av arbetsmarknadsrelaterade insatser för flyktingar och flyktinganhöriga. Detta har vi gjort genom att sammanställa resultaten i studier av effekter av svenska kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser (oavsett målgrupp), studier av svenska statliga insatser för flyktingar och andra grupper långt ifrån arbetsmarknaden samt studier av arbetsmarknadsrelaterade insatser för flyktingar i andra länder. Genom att samla dessa typer av studier har vi möjligheten att dra slutsatser om de sannolika effekterna av insatser inom de områden där de svenska kommunerna är aktiva.

I denna policy brief sammanfattar vi de viktigaste slutsatserna om effekterna av kommunala integrationsbefrämjande insatser från vårt projekt.

## Vad vet vi om de kommunala insatsernas effekter och vad behöver vi lära oss mer om?

Vår genomgång visar att kunskapen om hur kommunernas insatser påverkar flyktingars arbetsmarknadsetablering är begränsad. En huvudanledning till

den begränsade kunskapen på området är att det länge har saknats data för att beskriva de kommunala insatserna (Forsslund m.fl., 2019).

Uppgifter som skulle kunna användas för att utvärdera olika insatser finns ofta hos kommunerna, men kommunerna har ingen skyldighet att tillgängliggöra dem för forskning. Mycket i kommunerna bedrivs dessutom som projekt (ofta men inte alltid projekt finansierade av Europeiska socialfonden) som sällan har utformats och dokumenterats för att medge en utvärdering av effekterna. Det finns därför endast ett fåtal studier av effekterna av kommunala insatser, för flyktingar eller för andra grupper. Vi är därför huvudsakligen hänvisade till studier av andra likartade insatser för att kunna säga något om effekterna av de kommunala insatserna för flyktingar. **För den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden är det därför nödvändigt och högprioriterat att kommuner systematiskt dokumenterar och tillgängliggör information om sina insatser både för flyktingar och andra målgrupper.**

### Lärdomar från svensk och internationell forskning

Trots begränsade kunskaper om kommunala insatser för flyktingar kan Sveriges kommuner sannolikt dra nytta av erfarenheter från insatser som utvärderats men tillhandahållits av Arbetsförmedlingen och utvärderingar av insatser i andra länder som riktats till flyktingar. Nedan sammanfattar vi vad vi anser att man kan lära sig om de faktorer som påverkar flyktingars arbetsmarknadsintegration av svensk och internationell forskning. Vi pekar också ut några betydande kunskapsluckor som vi har identifierat i vår översikt.<sup>4</sup>

**Kortare handläggningstider för asylärenden och möjligheten att arbeta under asyltiden påskyndar etableringen på arbetsmarknaden.** Mycket pekar på att flyktingmottagandets utformning är betydelsefull för flyktingars arbetsmarknadsintegration. Handläggningstiden för asylärenden påverkar arbetsmarknadsinträdet enligt såväl en svensk studie som flera internationella studier. Kort handläggningstid innebär att etableringen påskyndas; möjligen genom att flyktingar först efter uppehållstillstånd till fullo kan ta del av insatser som sannolikt är centrala för deras etablering. Ett

---

<sup>4</sup> Eftersom rapporten som denna policy brief bygger på i huvudsak utgörs av en litteraturgenomgång är det inte möjligt att lyfta fram enskilda referenser, de blir allt för många. Den intresserade läsaren är sålunda hänvisad till Engdahl, Forsslund och Vikman (2022) för källhänvisningar.

exempel är deltagande i SFI. Ett annat är möjligheten att ta del av anställningssubventioner. Möjligheten att arbeta under asyltiden, något som i normalfallet är möjligt i Sverige, har även i internationell forskning visat sig vara en faktor som underlättar inträdet på arbetsmarknaden. Forskning om hur ett mer effektivt asylsystem skulle kunna utformas och kostnaden förknippad med detta saknas, varvid det är oklart om kortare handläggningstider är eftersträvansvärt utifrån ett statsfinansiellt perspektiv.

**Hänsyn till lokala förutsättningar bör tas vid utformningen av regelverk.** Det finns starkt stöd i forskningen för att lokala förutsättningar spelar en viktig roll för arbetsmarknadsintegrationen. Lägre arbetslöshet i bosättningskommunen och positiva attityder till invandring verkar, föga förvånande, gynna integrationen. Att nivån på den lokala arbetslösheten i viss mån får styra kommunplaceringen av flyktingar förefaller därmed rimligt. Var flyktingar bosätter sig är dock inte en kommunal fråga, även om det sannolikt spelar roll hur kommunen upplåter boende till flyktingar, det vill säga om en kommun erbjuder tillfälliga eller mer permanenta boendelösningar. Om detta säger emellertid den forskning som vi har identifierat ingenting.

**Utplacering av flyktingar har haft negativa arbetsmarknadseffekter för de berörda.** Det finns belägg för att en bosättningspolitik som tillämpats i många länder, däribland Sverige, som har gått ut på att placera ut flyktingar geografiskt (där flyktingen alltså inte själv bestämmer platsen för sitt första boende) har haft negativa arbetsmarknadskonsekvenser. Dessa negativa arbetsmarknadskonsekvenser har på sikt motverkats av att flyktingarna har flyttat till andra orter.

**Väl utformade introduktionsprogram för flyktingar ger positiva effekter.** Introduktionsprogram för flyktingar är vanligt förekommande i många länder och de få utvärderingar som finns pekar på att denna typ av program kan påverka flyktingars etablering på arbetsmarknaden. År 2010 övertog Arbetsförmedlingen huvudansvaret för integrationen av nyanlända från kommunerna i den så kallade etableringsreformen. Reformen genomfördes på ett sätt som gör den svår att utvärdera, eftersom alla flyktingar fick ta del av det nya systemet samtidigt. Detta innebär att det inte finns någon självklar kontrollgrupp att jämföra med vid en utvärdering. Ett försök har ändå gjorts att utvärdera reformen. Resultaten där talar för förbättrade arbetsmarknadseffekter i det nya systemet. Ett liknande system finns i

Finland och en utvärdering av det finska systemet visade på betydande positiva effekter. Forskningen ger alltså stöd för att introduktionsprogram för flyktingar kan underlätta deras arbetsmarknadsinträde.

**Språkkurser för flyktingar ger goda arbetsmarknadseffekter.** Det finns gott om belägg för att kunskaper i värdlandets språk bidrar till bättre arbetsmarknadsintegration för flyktingar och andra utrikes födda. Kommunerna har i Sverige ansvaret för att anordna kurser i Svenska för invandrare (SFI). Det finns dock endast ett fåtal studier av effekterna av SFI varav de flesta tyder på positiva effekter. I den internationella forskningen om effekter av språkkurser för utrikes födda finns flera studier som redovisar positiva arbetsmarknadseffekter, särskilt om studierna följer kursdeltagarna under en lång tid efter det att de deltagit i undervisningen.

**Kombinationen av språkkurser och andra insatser för flyktingar kan ge positiva effekter, dock viktigt att språkinläringen inte hämmas.** Kommuner kan erbjuda kombinationer av SFI och yrkesutbildning/praktik. Resultaten av försök att utvärdera dessa ser lovande ut, men det är ont om bra studier av insatsernas effekter. Det finns också stöd i den internationella forskningen för att arbetsplatsförlagd utbildning parallellt med språkutbildning kan ge kortsiktigt goda effekter, men också att sådana upplägg riskerar att tränga undan språkinläring och därför ge sämre långsiktiga effekter. Detta talar för att det kan vara viktigt att utforma olika kombinationer av språkkurser och annan utbildning så att språkinläringen inte hämmas.

**Effekterna av arbetsmarknadsutbildning för flyktingar är övervägande positiva, men det är inte säkert att kommunerna ska ge utbildningen.** Arbetsmarknadsutbildning har enligt både svensk och internationell forskning övervägande positiva effekter för flyktingar. Det är dock inte helt uppenbart att detta kan överföras rakt av till en förväntan om att kommunal yrkesinriktad vuxenutbildning ska ha goda arbetsmarknadseffekter för målgruppen. Den enda tillgängliga studien av Yrkesvux, en typ av yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå, tyder nämligen på att Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildning ger bättre effekter än den kommunala Yrkesvux, både i allmänhet och för utomeuropeiskt födda. Det är inte klarlagt vilka skillnader mellan utbildningsformerna som orsakar skillnaden i effekter.

**Tecken på positiva effekter av Komvux och högre utbildning men mer kunskaper är önskvärda.** Det finns forskningsresultat som tyder på att

utrikes födda har haft påvisbar nytta av att gå Komvux, som åtminstone inte var mindre än den nytta inrikes födda haft av samma utbildningsform. Resultaten är dock inte helt tydliga och de flesta av studierna avser 1990-talets kunskapslyft. Det mesta tyder vidare på att utrikes födda har haft en måttlig avkastning på högre teoretisk utbildning, även om studierna av detta är få och resultaten får betecknas som relativt osäkra. Den enda studien av yrkeshögskolans effekter tyder på att de var goda för utrikes födda. Det är också intressant att notera att en dansk utvärdering finner att utbildning som flyktingar förvärvar i värdlandet har en positiv effekt på arbetsmarknadsutfall. Detta skulle kunna tyda på att kommunal vuxenutbildning just för denna målgrupp kan bidra till en förbättrad arbetsmarknadsintegration. Sålunda finns det visst forskningsstöd för att flyktingar och deras anhöriga ska ha tillgång till kommunal vuxenutbildning.

**Validering kan ha positiva effekter, men svensk forskning saknas.** Validering av flyktingars formella och informella meriter kan enligt internationell forskning ha goda arbetsmarknadseffekter. Vi vet dock inte mycket om svensk validering och dess effekter. Trots det talar den internationella forskningen för att en utökad satsning på validering i Sverige är motiverad. Emellertid ligger denna fråga knappast på kommunerna.

**Aktiveringskrav bör användas sparsamt.** Kommunal aktiveringspolitik, det vill säga en politik där motkrav ställs för att det kommunala ekonomiska biståndet ska beviljas, har utvärderats i ett antal studier utan att man hittat några påtagliga positiva effekter. Det skulle kunna tyda på att verkningsfulla insatser för mottagare av ekonomiskt bistånd kanske snarare ska vara stöd än krav. I samma riktning pekar resultaten i några internationella studier från ett par länder, där man undersökt effekterna av sänkt ekonomiskt bistånd på arbetsmarknadsutfall utan att hitta påtagliga positiva effekter – snarare tvärt om. Det säger sig självt att nivån på biståndet i utgångsläget kan spela roll för resultaten, som därför inte med nödvändighet är helt överförbara till svenska förhållanden. Det finns också en svensk studie som pekar på att ekonomiskt bistånd till utrikes födda i större utsträckning än till inrikes födda medför ett ökat framtida biståndsberoende. Sammanfattningsvis tycks ändå forskningsresultaten peka på att aktiveringskrav bör användas sparsamt.

**Goda effekter av subventionerade anställningar för målgruppen, särskilt om de innebär utförande av ordinarie arbetsuppgifter på ordinarie arbetsplatser.** Subventionerade anställningar har enligt i stort sett alla tillgängliga

utvärderingar, svenska som internationella, goda effekter för flyktingar, och mer allmänt för arbetslösa med en svag ställning på arbetsmarknaden. I en del av de internationella studierna poängteras att effekterna är bäst om subventionerna avser anställningar i privat sektor. De svenska kommunerna subventionerar inte anställningar, men en vanligt förekommande kommunal arbetsmarknadsinsats är de kommunala arbetsmarknadsanställningarna, där kommuner anställer mottagare av ekonomiskt bistånd, oftast med en statlig subvention i botten. En utvärdering av kommunala arbetsmarknadsanställningar i Stockholms stad tyder på att man får en god arbetsmarknadseffekt om, och endast om, de anställda utför arbetsuppgifter på en ordinarie kommunal arbetsplats. Liknande resultat finns mer allmänt när det gäller subventionerade anställningar. Det finns också en tysk studie som tyder på att hjälp att starta eget hade god effekt för flyktingar. Sammanfattningsvis tyder resultaten på att subventionerade kommunala anställningar kan vara effektiva, men endast om de påminner om ordinarie anställningar och inte handlar om arbetsuppgifter utanför ordinarie arbetsplatser,

**Det är oklart om anonymiserade jobbansökningar är effektiva för att motverka diskriminering.** Anonymiserade jobbansökningar i Göteborgs stad ökade enligt en studie sannolikheten för utrikes födda att komma till en anställningsintervju, men inte att bli anställd. Kommuner kan dock rimligen ha en möjlighet att påverka integrationen i positiv riktning via en genomtänkt policy i sin roll som arbetsgivare.

**Intensifierade matchningsinsatser ger goda arbetsmarknadseffekter för flyktingar.** Matchningsinsatser syftar till att matcha arbetssökande mot jobb. Enligt ett antal studier, såväl svenska som internationella, har intensifierade matchningsinsatser goda sysselsättningseffekter för flyktingar och andra grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden. De positiva effekterna är enligt svenska studier sannolikt så stora att kostnaden för en påtagligt höjd personaltäthet i slutändan täcks. Eftersom många kommuner lägger resurser på olika matchningsinsatser, är det viktigt att notera att effekterna kan vara så goda att man får en direkt felaktig bild av nettokostnaderna om man enbart ser till de direkta kostnaderna förknippade med att höja handläggartätheten.



## Referenser

Engdahl, M., A. Forslund och U. Vikman (2022). (Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga. Vetenskapsrådet rapport 2022.

Forslund, A., W. Pello-Esso, R. Ulmestig, U. Vikman, I. Waernbaum, A. Westerberg, och J. Zetterqvist. (2019), "Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?" IFAU Rapport 2019:05.

Liljeberg, L. och O. Åslund, (2019). Etablering efter etableringsinsatser. IFAU Rapport 2019:28

# (Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga

Mattias Engdahl, Anders Forslund, Ulrika Vikman

Delmi Policy Brief 2022:10  
Stockholm 2022  
ISBN 978-91-89701-20-5

Denna policy brief har tagits fram som ett samarbete mellan Delmi och Vetenskapsrådet i syfte att synliggöra forskning som beviljats medel från Vetenskapsrådet. Vetenskapsrådet driver på uppdrag av regeringen ett 10-årigt nationellt forskningsprogram inom migration och integration. Syftet med programmet är att stärka forskningen inom området och främja tillgängliggörande och spridning av forskning, för att därmed skapa goda förutsättningar för forskningens medverkan till att möta samhällsutmaningar avseende migration och integration. För mer information, se <https://www.vr.se/nfpmigint>.

**Författarna ansvarar själva för innehåll, slutsatser och  
policyrekommendationer.**

