

Fokus nyanlända

För en hållbar etablering och inkludering

Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart
Stockholm

Författare: Shoresh Ibrahim & Rebecka Hagman



Förord

Denna rapport är framtagen av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Den behandlar ett utvecklingsområde av betydelse för ett socialt hållbart Stockholm och innehåller rekommendationer och åtgärder som staden kan vidta för att främja en sådan utveckling.

Stockholms stad inrättade Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm under 2015 med uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor i kommunen och lämna förslag på åtgärder för en jämlik och socialt hållbar stad.

Kommissionens arbete bedrivs inom stadens förvaltningsorganisation och organiseras utifrån fyra utpekade utvecklingsområden. Enligt direktiv ska kommissionens arbete vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionen ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden.

I framtagandet av denna rapport har sådana underlagsrapporter och andra vetenskapligt grundade underlag varit en viktig utgångspunkt. Rapporten utgår därutöver från erfarenheter i stadens egna verksamheter och lärdomar från andra städer och regioner. Framtagna rekommendationer och åtgärder rör huvudsakligen frågor som kommunen har rådighet över.

Sammanfattning

Hösten 2015 kom ett stort antal asylsökande till Sverige. För Stockholms stad innebär situationen en ny utmaning i och med att staden de kommande åren inte bara ska sörja för bostäder för anvisade utan även skapa förutsättningar för en god integration för alla nyanlända på arbetsmarknaden och i samhällslivet. I denna rapport studeras vilka faktorer, mekanismer och strukturer som påverkar nyanländas etablering och inkludering med särskilt fokus på hur förutsättningarna för olika grupper av nyanlända ser ut i Stockholms stad idag. Rapporten behandlar inte frågan om boende för nyanlända och inte heller den särskilda situationen för grupper såsom kvotflyktingar och ensamkommande barn. Det pågår redan ett strategiskt utvecklingsarbete kring boende i staden och grupperna med särskilda behov kräver en mer gedigen genomlysning än vad som var möjligt inom ramen för denna rapport.

Rapporten tar sin utgångspunkt i forskning som konstaterar att utbildning, språk, nätverk, hälsa och diskriminering har stark påverkan på nyanländas etablering på arbetsmarknaden. I Sverige och inte minst i Stockholms stad är arbetsmarknaden generellt god, men gapet mellan inrikes föddas och utrikes föddas sysselsättning är stort. Särskilt svår är situationen för kvinnor, kortutbildade och vissa grupper av högutbildade.

Slutsatsen i rapporten är att området är komplext och innefattar en mängd olika politik- och samhällsområden. Arbete och bostad identifieras som det mest avgörande för en lyckosam integration, men kan inte ensamt lösa utmaningen. Därför krävs ett sammanhållet och holistiskt arbete för området samt en organisation, där det är tydligt vem som har det övergripande ansvaret för samordning, uppföljning och utvärdering.

Det initiala sociala stödet är avgörande för hur snabbt individen kommer in i samhället. Därför är det viktigt med ett enhetligt och målgruppsanpassat stöd för alla nyanlända. För att stärka förutsättningar till arbete och samhällsdeltagande krävs ett systematiskt hälsofrämjande arbete i stadens verksamheter. Vidare behöver vuxenutbildningen individanpassas ytterligare och arbetsmarknadsanknytningen stärkas. Arbetsmarknadsinsatser, till exempel ett förbättrat matchningsarbete, utökad stöd till arbetsgivare och ett långsiktigt arbete med insatser för kvinnor med särskilt utsatt ställning på arbetsmarknaden bör prioriteras. Avslutningsvis krävs en tydligare intern ansvarsfördelning samt ett utvecklat arbete med kvalitet, uppföljning och omvärldsbevakning inom området samt stärkt samverkan med näringslivet och civilsamhället.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
1. Bakgrund	7
1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm	7
1.2 Arbete och försörjning	8
2. Den globala migrationens påverkan på Sverige och Stockholm	15
2.2 Skiftande förutsättningar för etablering i Sverige	15
2.3. Stockholm – en migrationens stad	17
3. Etablering av nyanlända – vem ansvarar för vad?	19
3.1 Asylperioden	19
3.2. Efter uppehållstillstånd och i etablering	21
3.3. Kommunernas roll i och efter etableringen	23
4. Etableringsreformen – resultat och framtid	25
4.1. Etableringsuppdraget – statens ansvar sedan 2011	25
4.2. Hur har etableringsreformen fungerat?	26
4.3. Arbetsmarknadsinsatser för nyanlända	27
4.4. Kvinnor har missgynnats i etableringen	30
4.5. Från etableringsuppdrag till etableringsprogram	33
4.6. Nya förutsättningar för integration i Sverige	34
5. Utrikes födda på Stockholms arbetsmarknad	37
5.1. Utrikes föddas sysselsättning	37
5.2. Arbetsmarknaden för kortutbildade i Stockholm	40
5.3. Arbetsmarknaden för högutbildade i Stockholm	47
6. Förklaringsfaktorer till utanförskap på Stockholms arbetsmarknad	52
6.1. Humankapital	52
6.2. Språk	53
6.3. Utbildning	54
6.4. Validering	56
6.5. Ohälsa	57
6.6. Nätverk	59
6.7. Diskriminering	60
7. Organisation och insatser för nyanlända i Stockholms stad	62
7.1. Organisation och styrning	62
7.2. Initialt stöd i samband med bosättning	67
7.3. Boende	68
7.4. Samhällsorientering	69
7.5. Vuxenutbildning och arbetsmarknadsinsatser	71
7.6. Hälsöfrämjande insatser	74

<i>7.7. Insatser mot diskriminering</i>	75
<i>7.8. Samverkan med andra aktörer</i>	76
8. Sammanfattande diskussion	80
9. Rekommendationer och åtgärder	85
A3.1. Utarbeta ett likvärdigt socialt stöd för alla nyanlända	86
A3.2. Stärk förutsättningarna till arbete och sambandsdeltagande genom hälsofrämjande insatser	88
A3.3. Anpassa och stärk vuxenutbildningen för att möta nyanländas behov	89
A3.4. Stärk nyanländas förutsättningar för en bättre arbetsmarknadsanpassning	91
A3.5. Utveckla och förtydliga stadens organisation och styrning av mottagande och integration	94
Referenser	98
Bilagor	103

1. Bakgrund

1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

Stockholms stads budget för 2015 slår fast att utvecklingen mot ett mer delat Stockholm ska vändas. Att Stockholm ska vara en sammanhållen stad utgör ett av fyra inriktningsmål fram till 2018. Kommunfullmäktige i Stockholms stad beslutade inför 2015 att tillsätta en kommission som ett led i att förverkliga denna ambition. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm har fram till och med 2017 uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor och föreslå åtgärder för hur Stockholms stad kan minska dessa skillnader och främja en socialt hållbar utveckling i staden.

Det innebär att kommissionen ska tillhandahålla Stockholms stad med verktyg för budgetstyrning och -uppföljning, prioritering och genomförande av åtgärder som fördelar samhällets resurser på ett sätt som möjliggör för fler att förverkliga sina liv genom studier och arbete. Åtgärderna ska också bidra till att ge alla stockholmare tillgång till goda och trygga livsmiljöer och stärka den sociala sammanhållningen och delaktigheten i samhället.

Ett mål med kommissionen är att redan under arbetets gång kunna gå från analys till verkställande av åtgärder. För att möjliggöra det leds arbetet av utsedda utvecklingsledare inom förvaltningsorganisationen. Genom fördjupningar tas åtgärder fram fortlöpande som sedan kan integreras i ordinarie processer för ledning och styrning. Arbetet organiseras kring följande fyra utvecklingsområden:

- Uppväxt och utbildning
- Arbete och försörjning
- Boende och stadsmiljö
- Demokrati och trygghet

Kommissionens arbete ska enligt direktivet också vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionens arbete ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden som bidrar till att stärka den sociala hållbarheten i Stockholm.

En viktig del av kommissionens arbete är också att bidra till öppen och allsidig dialog om sociala skillnader i Stockholm. Därför kommer kommissionen att arrangera föredragningar, seminarier och konferenser kontinuerligt.

1.2 Arbete och försörjning

Möjligheterna till förvärvsarbete med trygga anställningsvillkor och en rimlig inkomst är en av de viktigaste faktorerna för människors välbefinnande och självförverkligande. Att kunna försörja sig själv och sina närstående ger möjlighet till ett bättre liv på flera sätt. Arbete handlar om arbetsgemenskap, om möjligheten att utvecklas och känna att man bidrar till det gemensamma, men också om frihet och ökad egenmakt. Att människor står utanför arbetsmarknaden medför stora samhällsekonomiska kostnader och utebliven tillväxtpotential. För nyanlända är möjligheten att få ett arbete särskilt viktigt. Det är ett sätt för individen att komma in i det svenska samhället och bli en del av det nya sociala och kulturella sammanhanget. För personer med tillfälliga uppehållstillstånd är arbete också ett krav för att få permanent uppehållstillstånd och kunna stanna i Sverige.

1.2.1 Nyanländas etablering och inkludering

Hösten 2015 kom ett stort antal asylsökande till Sverige. Även om inflödet av asylsökande avtagit sedan dess som en följd av en mer restriktiv invandringspolitik, finns det lite som tyder på att migrationen på lång sikt minskar i en fortsatt orolig värld. Sverige har under de senaste decennierna utvecklats till ett av de länder inom OECD som har högst andel utrikes födda.

För Stockholms stad innebar hösten 2015 början på en ny utmaning. Från att främst ha varit en stad där egenbosatta nyanlända valt att bosätta sig, är kommunen numera ålagd att även ta emot anvisade från Migrationsverkets anläggningsboenden. Enligt Migrationsverkets statistik tog Stockholm under 2016 emot totalt 3 793 personer, varav 1 719 personer var kommunanvisade. Den nya situationen ställer krav på staden att både erbjuda boendelösningar och praktiskt stöd åt de nya stockholmarna. Det pågår redan i staden ett utvecklingsarbete kring boendefrågan för nyanlända, varför vi i denna rapport enbart summariskt kommer att sammanfatta stadens insatser.

För en stad som står inför utmaningar på arbetsmarknaden med generationsväxling och en situation där färre ska försörja fler, är ett tillskott av arbetskraft betydelsefullt. Den ökade invandringen kan således, om den förvaltas väl, bidra till stadens tillväxt.

På samma sätt kan en icke-fungerande etablering av nyanlända innebära stora samhällsliga kostnader i form av utanförskap och arbetslöshet. Nationalekonomen Ingvar Nilsson har beräknat att om introduktionstiden på arbetsmarknaden för en nyanländ halverades skulle det innebära en samhällsvinst på mellan 1,5 och 3,2 miljoner kronor per individ, beroende på den enskildes lönenivå och baserat på ökade skatteintäkter av olika slag.¹

För Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm är nyanländas livsvillkor angelägna att undersöka. Dels mot bakgrund av de nya förutsättningar som Stockholms stad står inför när det gäller mottagandet av kommunanvisade och det långsiktiga arbetet med samhälls- och arbetslivsetablering för dessa, dels på grund av redan stora socioekonomiska skillnader mellan inrikes och utrikes födda i staden. Att staden kommer att kunna spela en större roll i etableringsprocessen till följd av förändrade förutsättningar på statlig nivå stärker frågornas relevans för kommissionen.²

Med utgångspunkt i denna bakgrundsbeskrivning undersöks i rapporten följande frågeställningar:

- Vilka faktorer, mekanismer och strukturer påverkar nyanländas etablering?
- Hur ser förutsättningarna för en god etablering och inkludering för olika grupper av nyanlända ut i Stockholm idag? Vilka grupper har det särskilt svårt?
- Vilka åtgärder bör Stockholms stad vidta för att stärka förutsättningarna för nyanländas inkludering i samhället?

1.2.2 Framtagande av rapporten och metod

Ansvarig för rapportens framtagande är Shores Ibrahim, utvecklingsledare för utvecklingsområdet Arbete och försörjning inom Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Rapporten har författats av Rebecka Hagman, utvecklingsledare på arbetsmarknadsförvaltningen i Stockholms stad tillsammans med Shores Ibrahim. En arbetsgrupp och en referensgrupp har varit delaktiga i framtagandet av rapporten.

Arbetsgruppen har lämnat underlag och analysstöd, samt bidragit till rapportens utformning och innehåll. Gruppen har utgjorts av:

¹ Nilsson, 2016: s 14

² Förändringarna avser det utökade uppdraget för Delegationen för unga och nyanlända i arbete

- Marita Johansson, Arbetsmarknadsförvaltningen, Stockholms stad,
- Elizabeth Castaneda-Lindahl, Arbetsmarknadsförvaltningen, Stockholms stad

Referensgruppen har bidragit med expertstöd i sakfrågor och förankring, faktagranskning och synpunkter på rapportens innehåll, särskilt avsnittet som behandlar rekommendationer. Gruppen har bestått av:

- Karin Eriksson-Bech, arbetsmarknadsförvaltningen, Stockholms stad
- Agneta Berner, enheten för flyktingsamordning arbetsmarknadsförvaltningen, Stockholms stad
- Christina Grönberg, socialförvaltningen, Stockholms stad
- Anna Mattsson, Skärholmens stadsdelsförvaltning, Stockholms stad
- Susanne Tengberg, Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning, Stockholm Stad
- Eva Magnusson, Samordningsförbundet Stockholms stad
- Malin Rosén och Niclas Johansson, Arbetsförmedlingen, marknadsområde Stockholm
- Majlis Nilsson, Länsstyrelsen Stockholm

Därutöver har förvaltningsledningen vid arbetsmarknadsförvaltningen givits möjlighet att faktagranska och lämna synpunkter i arbetet med rapporten.

I arbetet med rapporten har Eskil Wadensjö, professor i arbetsmarknadspolitik och Aycan Çelikaksoy, forskare vid Stockholms universitet, engagerats av kommissionen. Wadensjö och Çelikaksoy har sammanställt ett vetenskapligt underlag i syfte att ge en överblick av den forskning som finns inom området etablering och integration. Forskarnas underlagsrapport återfinns som bilaga till rapporten (bilaga 1).

För att fördjupa kunskapen om gruppen högutbildade utrikes födda har statistik från Statiska Centralbyrån (SCB) beställts och analyserats av Sweco. I tidigare kommissionsrapporter har liknande kunskapsunderlag beställts avseende kortutbildade i Stockholms stad och unga stockholmare som varken arbetar eller studerar. Dessa tre rapporter bidrar sammantaget till att ge en helhetsbild av gruppen nyanländas behov. Rapporten om högutbildade utrikesfödda i Stockholms stad återfinns som bilaga till rapporten (bilaga 2).

Vidare har Stockholms stads insatser för nyanlända sammanställts, för att kunna ge en samlad bild av det pågående arbetet.

Utöver detta har ett stort antal av senare års rapporter och studier som berör exempelvis integration och arbetsmarknadspolitik studerats inför framtagandet av rapporten.

En viktig del i processen har dessutom varit intervjuer och workshops med aktörer inom olika sektorer som arbetar med frågor som rör nyanlända. Syftet har varit att insamla en bredd av perspektiv på utmaningar och förslag på åtgärder som skapar bättre förutsättningar för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhällslivet.

1.2.3 Rapportens disposition

I rapportens första kapitel redovisas rapportens frågeställningar och avgränsningar. Här redogörs också för viktiga kunskapsunderlag och processen för framtagandet av rapporten. I det andra kapitlet ges en kort beskrivning av den globala migrationens påverkan på Sverige och Stockholm. Därefter görs i kapitel tre en övergripande genomgång av den svenska asyl- och etableringsprocessen, följt av en redogörelse av etableringsreformens resultat i kapitel fyra. I detta kapitel riktas särskilt fokus mot kvinnor samt hur förutsättningarna för integration förändrats i Sverige under senare år. I kapitel fem beskrivs arbetsmarknaden i Stockholms stad för utrikes födda med fokus på kortutbildade, ungdomar och högutbildade. Därefter beskrivs i kapitel sex de faktorer som försvårar etableringen på arbetsmarknaden för utrikes födda. Kapitel sju fokuserar på arbetet med flyktingmottagande och integration i Stockholms stad. Förutom stadens organisation beskrivs insatser och samverkan med externa aktörer. I kapitel åtta redovisas en sammanfattande diskussion utifrån tidigare kapitel, och i det avslutande kapitlet lämnas förslag på rekommendationer och åtgärder för att stärka och utveckla stadens arbete med etablering och inkludering av nyanlända i arbetsliv och samhälle.

1.2.4 Avgränsningar och definitioner

Frågan om nyanländas etablering och inkludering är komplex och berör många samhällsområden. Rapporten kan därför svårt behandla alla för området relevanta frågeställningar.

Några frågor som således är av betydelse ägnas därför i rapporten mindre uppmärksamhet. Eftersom det redan pågår ett strategiskt utvecklingsarbete kring boende i staden, beskrivs stadens insatser i

boendefrågor för nyanlända enbart summariskt. Utöver att kort beskriva arbetssituationen för ensamkommande unga nyanlända fördjupar sig rapporten inte i den särskilt utsatta situationen för ensamkommande barn. Rapporten behandlar heller inte frågor som rör nyanlända barns skolgång eller nyanlända ungdomars generella etablering på arbetsmarknaden då detta är frågor som tidigare har behandlats av kommissionen i rapporterna *En skola där alla ska lyckas*³, *Den lärande skolan*⁴, samt *Dold potential – hinder och möjligheter för unga stockholmares etablering på arbetsmarknaden*⁵.

En fördjupad analys av situationen för andra särskilt utsatta grupper, såsom kvotflyktingar, nyanlända med funktionsnedsättningar och nyanlända HBTQ-personer, ryms heller inte i denna rapport. Kommissionen vill dock framhäva betydelsen av att utveckla sådan fördjupad kunskap och beakta olika gruppers utsatthet i de insatser som riktas mot nyanlända. När det gäller unga med funktionsnedsättningar har kommissionen tittat särskilt på denna grupp i rapporten *Dold potential – hinder och möjligheter för unga stockholmares etablering på arbetsmarknaden*.

Fokus för rapporten är nyanlända, men även situationen för utrikes födda på arbetsmarknaden beskrivs i rapporten för att ge en bild av strukturella förutsättningar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

För att underlätta läsningen beskrivs nedan ett antal definitioner av återkommande begrepp i rapporten. Vissa av begreppen används av olika aktörer på olika sätt och nedanstående definitioner avser begreppens användning i denna rapport.

- **Flykting:** Enligt FN:s Flyktingkonvention⁶ är en flykting en person som flytt sitt land i välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk samhörighet och som befinner sig utanför det land vari hen är medborgare och som på tidigare nämnd fruktan inte kan eller vill återvända till.

³ En skola där alla ska lyckas, 2016

⁴ Den lärande skolan, 2016

⁵ Dold potential - hinder och möjligheter för unga stockholmares etablering på arbetsmarknaden, 2016

⁶ Flyktingkonventionen definierar vem som är flykting och vilka rättigheter denna person har. Konventionen skrevs under 1951 och kompletterades med ett protokoll 1967.

- **Asylsökande:** En utländsk medborgare som tagit sig till Sverige och begärt skydd mot förföljelse, men som ännu inte fått sin ansökan slutligt prövad av Migrationsverket och/eller migrationsdomstol.
- **Skyddsbehövande:** Skyddsbehövande delas in i två grupper – alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande. Enligt svensk lag kan även personer som inte klassas som flyktingar behöva skydd och därför få uppehållstillstånd i Sverige. Alternativt skyddsbehövande är personer som riskerar att straffas med döden eller utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling eller en civilperson som löper stor risk att skadas på grund av väpnad konflikt. Övriga skyddsbehövande är personer som behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet eller inte kan återvända till sitt hemland på grund av miljökatastrof.
- **Kvotflykting:** En kvotflykting är en person som har flytt från sitt land och som har blivit utvald av FN:s flyktingorgan UNHCR för att få flytta till ett annat land. Kvotflyktingar erhåller uppehållstillstånd redan innan resan till det nya landet. För kvotflyktingar till Sverige organiseras och betalas resan av Migrationsverket. Sverige har tagit emot kvotflyktingar sedan 1950. Den svenska flyktingkvoten ska bidra till att lösa utdragna flyktingsituationer som riskerar att bli permanenta och erbjuda skydd snabbt till personer i utsatta lägen.
- **Nyanländ:** Med nyanländ avses personer födda utanför EU/EES som inte befunnit sig i Sverige i mer än 36 månader efter att ha fått uppehållstillstånd. Definitionen används bland annat av Arbetsförmedlingen och är den som staden följer gällande insatser inom vuxenutbildning och arbetsmarknadsinsats. I frågan om stadens faktiska ansvar vad gäller boende för kommunanvisade samt ersättning i form av statsbidrag avses dock personer som inte befunnit sig i Sverige mer än 24 månader efter att ha fått uppehållstillstånd. Denna rapport bygger på underlag och data från en rad olika källor som i sin tur använder sig av olika definitioner av begreppet nyanländ. Det saknas en gängse och vedertagen definition av begreppet. I flera av de diagram som kommissionen presenterar i rapporten utgår

statistiken istället från ”vistelsetid 0-3 år” som definition av huruvida en person är nyanländ.

- **Ensamkommande barn:** En person under 18 år som kommer till Sverige utan medföljande förälder eller annan legal vårdnadshavare för att ansöka om asyl.
- **Anvisad (kommunanvisad):** En nyanländ som Migrationsverket hjälper med ett boende i en kommun. Personen blir därmed folkbokförd i kommunen.
- **Egenbosatt:** En person som under asyltiden eller i samband med uppehållstillstånd skaffar sig en egen adress.
- **Utrikes född:** En person som är folkbokförd, men inte född i Sverige, med föräldrar som inte är födda i Sverige och som heller inte är adopterad.
- **Etablerad:** En vuxen person är etablerad när den har introducerats i samhället tillräckligt för att kunna förstå och göra sig förstådd, ha tillgång till sociala sammanhang och kunna göra val för utbildning och arbete. Den etablerade personen ska vara i utbildning eller arbete alternativt arbetsmarknadsåtgärd eller rehabilitering, med en egen hållbar försörjning som mål.⁷
- **Inkludering:** I denna rapport avses med inkludering individens upplevelse av att vara en del av ett samhälle och ett socialt sammanhang, med lika rättigheter och möjligheter till en god levnadsstandard som övriga.
- **Integration:** I denna rapport avses med integration den process genom vilken en samhällsgemenskap formas av individer med olika bakgrund och identiteter. Integration handlar om att olika grupper i samhället möts, accepterar och har ett utbyte med varandra.

⁷ Med inspiration från Uppsala Kommun, Kommunstyrelsen (2016). Mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun – handlingsplan för strategiskt förbättringsarbete.

2. Den globala migrationens påverkan på Sverige och Stockholm

Idag är fler än 65 miljoner människor på flykt världen över – det högsta antalet sedan andra världskriget. Hälften av dessa är barn.⁸ För många människor är migration en möjlighet till ett bättre liv. För det mottagande landet innebär ökad invandring både möjligheter och utmaningar.

Under 2015 sökte drygt 2,45 miljoner människor asyl i 174 länder. Det stora antalet flyktingar beror främst på kriget i Syrien, men även på fortsatta flyttströmmar från Afghanistan, Somalia och Sydsudan. Idag befinner sig allt fler kvinnor och barn på flykt, inte minst för att återförenas med sina män och fäder som tidigare lämnat sina hemländer.⁹

De europeiska länderna tog emot mer än 1,2 miljoner asylansökningar 2015. I relation till befolkningsmängd var Sverige det land som tog emot flest asylsökande – 163 000.¹⁰ Sedan dess har antalet asylsökande kraftigt sjunkit. 2016 kom knappt 29 000 personer, vilket är i nivå med siffrorna åren 2009-2010. Detta är i första hand ett resultat av förändrade regelverk.

I det här kapitlet beskrivs trenden med ökad global migration, Sveriges migrationshistoria och den sedan hösten 2015 förändrade situationen för Stockholms stad.

2.2 Skiftande förutsättningar för etablering i Sverige

Sverige har länge varit ett land till vilket människor har flyttat för att arbeta, studera eller söka skydd från krig och konflikter. Invandringen började växa i omfattning efter andra världskriget. Då var ekonomin god och merparten av invandrarna kom till Sverige som arbetskraftsinvandrare från övriga Norden och Europa. I genomsnitt invandrade runt 30 000 personer till Sverige varje år fram till slutet av 1960-talet och många av dem stannade bara en kort tid i Sverige¹¹. Den svenska industrins framgångar finansierade dagens moderna välfärdsstat. Detta hade inte varit möjligt utan den

⁸ UNHCR, Global Trends, 2017, s

⁹ Migrationsinfo 2016

¹⁰ Ibid 2016

¹¹ Delmi, 2015:3, s 3; DS 2013:2, s 116

omfattande arbetskraftsinvandringen och under den här tiden var sysselsättningen högre bland utrikes födda än bland inrikes födda.¹²

Under 1970-talet försämrades ekonomin och inställningen till arbetskraftsinvandring. Arbetsmarknadsprövning infördes och bara om den utländska arbetskraften behövdes gavs uppehållstillstånd. Istället tog Sverige emot allt fler skyddsbehövande från Latinamerika, Mellanöstern och Afrika. Sysselsättningen bland den utrikes födda befolkningen minskade. Detta förstärktes ytterligare under 1990-talet då många skyddsbehövande kom till landet samtidigt som det var lågkonjunktur och den allmänna arbetslösheten var hög. En särskilt stor grupp av skyddsbehövande kom från det sönderfallande Jugoslavien i början av 1990-talet. I genomsnitt var denna grupp bättre utbildad än de arbetskraftsinvandrare som kommit till Sverige tidigare. Trots detta växte under 1990-talet skillnaderna i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda.¹³

De formella möjligheterna för utrikes födda att delta på arbetsmarknaden anses vara goda i Sverige i relation till andra länder. Här finns ett utvecklat skydd mot diskriminering och god tillgång till utbildning som är viktiga förutsättningar för utrikes födda att komma i arbete.¹⁴ När sysselsättningen bland utrikes födda i Sverige jämförs med den i andra EU-länder är den högre än genomsnittet. Om man istället jämför skillnader i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda personer så har Sverige den näst största skillnaden i hela EU och det är särskilt gruppen nyanlända som har svårt att etablera sig i Sverige jämfört med i övriga EU.¹⁵

Det råder ingen brist på förklaringsfaktorer till sysselsättningsgapet på den svenska arbetsmarknaden. En frekvent förekommande förklaring är att Sverige i jämförelse med andra EU-länder tar emot en större andel skyddsbehövande och deras anhöriga och en mindre andel arbetskraftsinvandrare. Forskning har konstaterat att skyddsbehövande och deras anhöriga har större svårigheter på arbetsmarknaden än arbetskraftsinvandrare.¹⁶

Även goda kunskaper i värdlandets språk har visat sig ha stor betydelse för möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden. I Storbritannien och Frankrike består till exempel en stor andel av de

¹² DS 2013:2, s 113

¹³ Delmi, 2015:3, s 3; DS 2013:2, 117-118

¹⁴ RIR 2015:17, s 28; RIR 2014:11, s 41

¹⁵ Delmi, 2015:3, s 6-8

¹⁶ Wadensjö och Celikaksoy, 2017, s 15

utrikes födda av personer från ländernas tidigare kolonier som har relevanta språkkunskaper innan de anländer. Det gäller inte människor som invandrar till Sverige.¹⁷

En annan förklaring är skillnaden i kvinnors sysselsättning. Under 2013 hade utrikes födda kvinnor 17 procentenheter lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda kvinnor. Det beror inte på att utrikes födda kvinnor har en särskilt låg sysselsättning i Sverige, utan på att sysselsättningsgraden bland inrikes födda kvinnor är mycket hög i ett internationellt perspektiv.¹⁸

En ytterligare förklaring till situationen i Sverige handlar om strukturen på den svenska arbetsmarknaden. Sverige har haft en lägre andel okvalificerade arbeten i jämförelse med andra EU-länder. Även den svenska arbetsrättens starka skydd för fast anställda med långa anställningstider har lyfts fram som en förklaringsfaktor.¹⁹

2.3. Stockholm – en migrationens stad

Stockholm är en av de fem snabbast växande regionerna i Europa. Idag har Stockholms stad nästan 950 000 invånare, varav 24 procent är utrikes födda. För riket som helhet är motsvarande andel 17 procent.

Stockholm har historiskt varit en plats dit många arbetskraftsinvandrare sökt sig. Av de som fick arbetstillstånd i Sverige år 2016 kom mer än hälften till Stockholms län. Andelen var särskilt stor bland dem som kom till yrken med krav på fördjupad högskolekompetens. Det är en tydlig illustration av hur stark arbetsmarknaden är i Stockholmsregionen.²⁰

Sedan 2016 tar Stockholms stad emot kommunanvisade nyanlända från Migrationsverkets anläggningsboenden. Under 2016 kom sammantaget 3 793 nyanlända personer med uppehållstillstånd till Stockholm, varav cirka 40 procent var kvinnor och 60 procent var män. Av dessa tog staden emot totalt 1 716 personer på anvisning, av vilka 63 personer var kvotflyktingar. Resterande antal var egenbosatta och ensamkommande barn (383 stycken).

Migrationsverkets prognoser har varit osäkra både vad gäller antalet anvisade, när i tiden de anländer till kommunerna och hur

¹⁷ Delmi, 2015:3, s 53; DS 2013:2, s 135

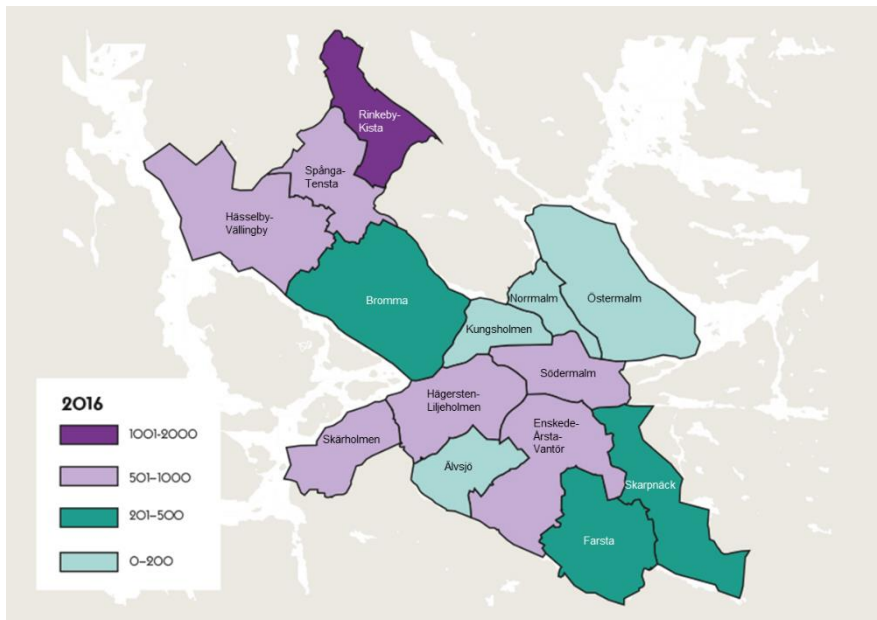
¹⁸ DS 2013:2, s 139; Delmi, 2015:3, s 7

¹⁹ Delmi, 2015:3, s 55

²⁰ Wadensjö och Celikaksoy, 2017, s 9

fördelningen mellan ensamhushåll och familjer ser ut. Osäkerheten har medfört svårigheter för kommuner att göra en långsiktig och hållbar planering för mottagandet.

Karta 1: Fördelning av anvisade nyanlända i Stockholms stad 2016²¹



Källa: Stockholms stad

Stockholmsregionen har visat sig vara den region där nyanlända har haft lättast att komma i arbete till följd av en generellt gynnsam arbetsmarknad. När Sveriges kommuner och landsting (SKL) har jämfört hur väl Sveriges kommuner lyckats med gruppens etablering på arbetsmarknaden visar det sig dock att Stockholms stad underpresterat i relation till hur hög arbetslösheten är bland svenskfödda i kommunen, hur länge flyktingarna har bott i landet och vilken utbildningsnivå de har.²²

²¹ Kartan bygger på definition av nyanlända som inte befunnit sig i Sverige mer än 24 månader efter att ha fått uppehållstillstånd.

²² Nyckeltal för integration, SKL; <https://www.dagenssamhalle.se/nyhet/haer-far-flyktingar-jobb-trots-oddsen-32883>

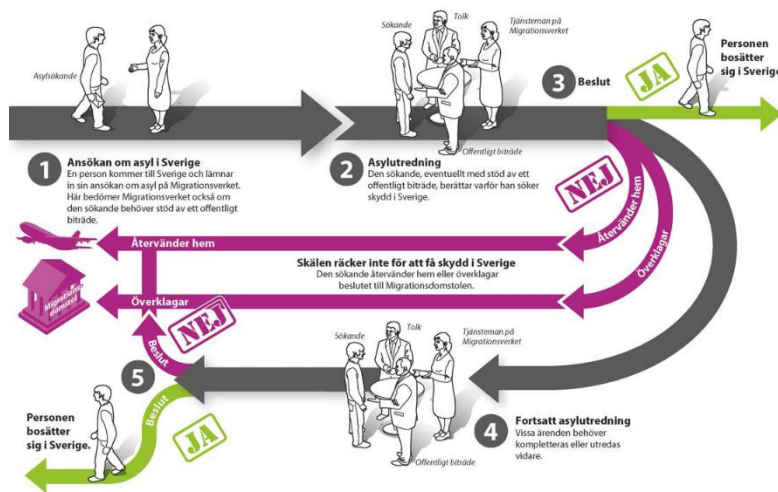
3. Etablering av nyanlända – vem ansvarar för vad?

Den asylsökandes väg in i Sverige är komplex och kantad av en mängd kontakter med olika myndigheter och aktörer. I detta kapitel ges en kortfattad och grundläggande introduktion till hur den svenska asyl- och etableringsprocessen ser ut.

3.1 Asylperioden

Den första myndighetskontakten asylsökande har är ofta med *Polisen* som ansvarar för gräns- och ID-kontroller. *Polisen* hänvisar dem som vill söka asyl till *Migrationsverket* där ansökningar registreras.²³

Figur 1. Den asylsökandes väg in i Sverige



Källa: Övergripande riktlinjer för flyktingmottagandet i Stockholms stad, 2015, bil.1

De asylsökande skrivs in i Migrationsverkets mottagningssystem i väntan på beslut. Migrationsverket ansvarar för att pröva och besluta om asylansökan och utser ett juridiskt ombud till den asylsökande. Då ansökan registreras bor många tillfälligt i Migrationsverkets ankomstboenden. Under asylperioden bor de asylsökande därefter antingen i eget boende eller i anläggningsboende som Migrationsverket tillhandahåller.²⁴

Asylsökande som saknar pengar kan ansöka om ekonomiskt stöd från Migrationsverket, så kallad dagersättning, som ska täcka kostnader för sjukvård, medicin, tandvård, kläder, skor etc. Rätten

²³ MUCF, 2016, s 8

²⁴ MUCF, 2016, s 8-9; RIR 2015:17, s 46

till stöd upphör när uppehållstillstånd ges eller när ett beslut om avvisning eller utvisning har börjat gälla. Asyltidens längd varierar beroende på mängden ärenden och Migrationsverkets kapacitet. Den har över tid varierat mellan tre månader och två år²⁵. Sedan hösten 2015 behandlar Migrationsverket många ärenden och långa handläggningstider leder till att de som är beräknade att anvisas till kommuner inte gör det i enlighet med Migrationsverkets planering. Planeringsförutsättningar försvåras därmed för kommunerna.

Alla asylsökande erbjuds en hälsoundersökning av *landstingen* för att upptäcka smittfarliga sjukdomar och utreda individens behov av vård.²⁶

Från och med 2017 ansvarar Migrationsverket för att anvisa dem som beviljats uppehållstillstånd och saknar eget boende till en mottagande kommun.²⁷ Tidigare var detta ett uppdrag som delades med *Arbetsförmedlingen* som idag istället tar över ansvaret från Migrationsverket att kartlägga nyanländas kompetens redan under asylperioden. Under 2017 utvecklar Arbetsförmedlingen ett digitalt kartläggningsverktyg för kompetens.

Sedan mars 2016 är alla kommuner skyldiga att ta emot nyanlända.²⁸ *Länsstyrelserna* har sedan dess i uppdrag att arbeta för att stärka och främja kommunernas beredskap och kapacitet och att besluta om kommunalt²⁹. Sedan 2017 har länsstyrelserna dessutom övertagit ansvaret från Migrationsverket att samordna och organisera så kallade tidiga insatser för asylsökande och de med uppehållstillstånd som bor kvar på anläggningsboende i väntan på kommunplacering. Syftet med insatserna är att påskynda etableringsprocessen och göra väntan på beslut mer meningsfull. Insatserna omfattar studier i svenska, samhällsinformation och andra etableringsfrämjande insatser. Dessa arrangeras ofta av organisationer, studieförbund, folkhögskolor, landsting/regioner och kommuner.³⁰

Regeringen gav under 2015 i uppdrag till Arbetsmarknadsdepartementet att genomföra en översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända.

²⁵ Migrationsinfo, s 44

²⁶ MUCF, Samla kraft, 2016, s 9

²⁷ <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehållstillstand/Fragor-och-svar-om-bosattning.html>

²⁸ 2016:38 och i enlighet med definitionen av nyanlända som inte befunnit sig i Sverige mer än **24 månader** efter att ha fått uppehållstillstånd.

²⁹ Kommuntal avser fördelningen av bosättningar för nyanlända i kommuner

³⁰ www.lansstyrelsen.se

Utredaren ska föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Åtgärderna ska främja en snabb etablering i arbets- och samhällslivet för de personer som beviljas uppehållstillstånd och stödja en effektiv och rättssäker asylprocess. Utredaren ska också föreslå förbättringar av systemet för statlig ersättning till kommuner och landsting.³¹ Uppdraget ska ha slutredovisats i oktober 2017.

3.2. Efter uppehållstillstånd och i etablering

Efter beviljat uppehållstillstånd ingår de flesta nyanlända i det så kallade etableringsuppdraget. Etableringsuppdraget bygger på en rättighetslagstiftning där de som omfattas av uppdraget har rätt till en etableringsplan vars syfte är att påskynda den nyanländes etablering på arbetsmarknaden. Planen ska utformas av Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.

Etableringsuppdragets målgrupp är nyanlända i åldern 20-64 år som beviljats uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande eller som anhörig till någon av dessa. Även nyanlända som fyllt 18 men inte 20 när uppehållstillstånd beviljas och som saknar föräldrar i Sverige ingår.³²

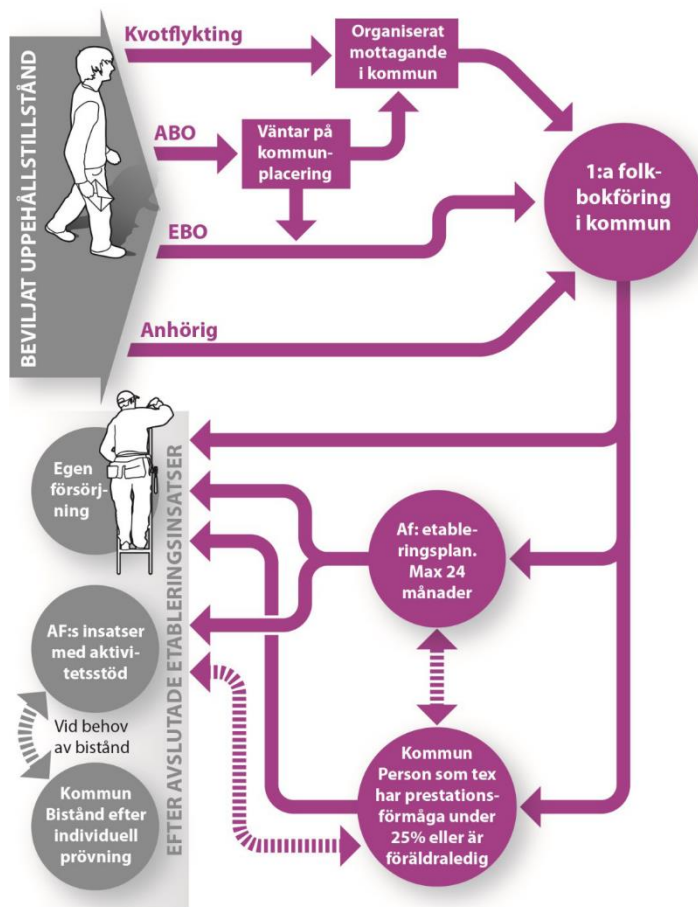
Under 2016 deltog totalt 93 530 personer i etableringsuppdraget i hela landet. Av dessa var 41 procent kvinnor och 59 procent män. Enbart 52 927 personer hade en etableringsplan.³³ I maj 2017 ingick 3 932 personer i etableringsuppdraget i Stockholms stad. Av dessa var 40 procent kvinnor och 60 procent män.

³¹ Dir. 2015:107

³² MUCF, Unga nyanländas etablering, 2016, s 20

³³ Snabbspår och stickspår, 2017, s 24

Figur 1. Etableringsprocessen efter beviljat uppehållstillstånd



Källa: Övergripande riktlinjer för flyktingmottagandet i Stockholms stad, 2015, bil.1

Etableringsplanen ska omfatta heltidsaktiviteter om 40 timmar per vecka och ska förutom svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering innehålla arbetsförberedande insatser, vuxenutbildning och andra aktiviteter som kommuner, landsting och idéburna organisationer erbjuder. Dessa aktiviteter kan vara exempelvis studieförberedande eller rehabiliterande insatser, validering, praktik, fritids- och sociala aktiviteter.³⁴

I utformningen av etableringsplanen ska hänsyn tas till deltagarens familjesituation och hälsa. Planen kan omfatta aktiviteter på deltid på grund av föräldraledighet, sjukdom eller funktionsnedsättning, men om individen inte kan delta i aktiviteter om minst 25 procent av en heltid upphör rätten till en etableringsplan. Arbetsförmedlingen beslutar om rätten till etableringsersättning, vilken är individuell och kräver att den nyanlände deltar i etableringsinsatserna.³⁵

³⁴ RIR 2014:11, s 60

³⁵ RIR 2014:11, s 60

I normalfallet skrivs den nyanlände ut från etableringsuppdraget efter två år. Planen upphör även att gälla om den nyanlände arbetat heltid under minst sex månader, påbörjat en högskoleutbildning eller utan godtagbart skäl avvisat erbjudet arbete. Därmed upphör också etableringsersättningen och den nyanlände omfattas inte längre av etableringslagen.³⁶

Efter avslutad etableringsperiod har personen rätt att vara inskriven som arbetssökande på Arbetsförmedlingen och ta del av myndighetens generella insatser. De som är under 25 år anvisas till jobbgarantin för ungdomar och får rätt att uppbära utvecklingsersättning eller aktivitetsstöd under högst 15 månader, innan de anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin och därefter till kommunens försörjningsstöd. De som är över 25 år anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin som berättigar till aktivitetsstöd under 450 dagar.³⁷ Under 2017 har Delegationen för unga och nyanlända i arbete lämnat ett förslag till regeringen om att avveckla jobbgarantin för ungdomar, vilket i så fall kan innebära förändringar för målgruppen.

Sedan 2014 samverkar Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting i projektet Mötesplatser och information. Projektet syftar till att förenkla den nyanländes initiala etableringsprocess genom att individen får träffa alla myndigheter vid ett tillfälle på ett och samma ställe. Tanken är att Mötesplatsen ska ge den nyanlända trygghet och kontroll över sin egen situation samt att korta stegen i den initiala etableringsprocessen från 3-4 veckor till 4 timmar. Under 2017 öppnar de första två Mötesplatserna i Stockholms län.³⁸

3.3. Kommunernas roll i och efter etableringen

Kommunerna har en central roll i mottagandet och etableringen av nyanlända. De ansvarar för att tillhandahålla etableringsinsatser såsom praktiskt stöd i samband med bosättning, samhällsorientering, vuxenutbildning inklusive svenskundervisning, särskilda introduktionsinsatser inom förskola, skola och fritids, kompletterande försörjningsstöd vid behov, boende för dem som anvisas till kommunen, boende och omsorg för ensamkommande

³⁶ MUCF, Unga nyanländas etablering 2016: sid 20-21

³⁷ Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering, AF, hösten 2016:

³⁸https://www.forsakringskassan.se/!ut/p/z0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfJypNzrQoSszJUDY0dVQ2S8_NKUvNKilNVDQqKUouLoVRuakpKak5iXkppHlAkV9fQ3MDQwFS_INtREQCftwGG/

barn och gode män till ensamkommande med uppehållstillstånd. Gode mannens uppdrag är att vara i vårdnadshavares och förmyndares ställe. Det innebär att den gode mannen har rätt och skyldighet att bestämma i alla frågor som rör barnets personliga, ekonomiska och rättsliga angelägenheter. De ensamkommande barnen placeras ofta i familjehem eller hem för vård och boende (HVB). Den mottagande kommunens ansvar för barnet kvarstår även efter erhållande av uppehållstillstånd. Kommunerna ansvarar även för försörjning och insatser för de som inte har etableringsersättning.³⁹

Sammanfattningsvis går att konstatera att den svenska asyl- och etableringsprocessen är komplex och omfattar en rad samhällsaktörer. Staden har ett ansvar att ge stöd till nyanlända för att kunna orientera sig i stadens organisation och i det svenska samhället. I kapitel 6 redovisas Stockholms stads organisation och insatser vad gäller nyanländas etablering och inkludering.

³⁹MUCF, Samla kraft, 2016:s s 25, Governo, Vågar mot en sammanhållen etablering, 2016, s 15; Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

4. Etableringsreformen – resultat och framtid

I det här kapitlet undersöker vi etableringsreformens resultat, med ett särskilt fokus på kvinnor. Effekterna av arbetsmarknadsinsatser för nyanlända beskrivs tillsammans med integrationens nya förutsättningar.

4.1. Etableringsuppdraget – statens ansvar sedan 2011

Målet för den svenska integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk eller kulturell bakgrund. Integrationspolitiken är också en del i regeringens arbete för ökat utbud och efterfrågan på arbetskraft, förbättrad matchning på arbetsmarknaden samt fler och växande företag. Integrationspolitikens mål ska nås genom generella insatser till hela befolkningen, som kan kompletteras med riktade insatser för att stödja och underlätta nyanländas etablering under de första åren i Sverige.⁴⁰

Fram till december 2010 hade kommunerna ansvaret för nyanländas etablering. Det innebar att de var ålagda att upprätta ett introduktionsprogram för dem som bosatt sig i kommunen och för detta fick kommunerna ersättning av staten. Programmen skiljde sig från kommun till kommun, men omfattade vanligen en genomgång av den nyanländes situation, inskrivning på sfi, samhällsinformation och ibland insatser från Arbetsförmedlingen, utbildningsanordnare och frivilligorganisationer. Migrationsverket hjälpte till med bostad vid behov. Sammantaget bedömdes etableringen av nyanlända inte som nationellt likvärdig.⁴¹

Den 1 december 2010 reformerades mottagandet av nyanlända invandrare genom införandet av *Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*. Därmed övertog staten det samordnande ansvaret från kommunerna i etableringsuppdraget. Reformen innebar främst en förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommuner med syfte att stärka likvärdigheten över landet. Arbetsförmedlingen fick det övergripande ansvaret att samordna insatserna samt att tillhandahålla arbetsmarknadsrelaterade insatser. Ansvaret för insatserna fördelades mellan olika statliga myndigheter samt landets kommuner.⁴²

⁴⁰ RIR 2014:11, s 23

⁴¹ Delmi, 2015, s 36-37; Ds 2016:35, s 94

⁴² RIR 2014:11, s 24; MUCF, Unga nyanländas etablering, 2016, s 19

Avsikten med reformen var att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet, bättre ta tillvara individernas kompetens, sätta arbete i fokus för insatserna, ge förutsättningar för ökad egenmakt och egenförsörjning samt att underlätta samarbetet mellan berörda myndigheter. Syftet var också att skapa tydligare incitament för etablering på arbetsmarknaden genom att villkora den nyanländes ersättning med aktivt deltagande i etableringsinsatser.⁴³

4.2. Hur har etableringsreformen fungerat?

Etableringsreformen har varit föremål för utvärderingar av Statskontoret 2012, Riksrevisionen 2014 och 2015 och Stockholms Universitet 2015. Sammanfattningsvis har det konstaterats att reformen förbättrat samarbetet mellan staten och kommunerna⁴⁴ och att arbetsmarknadsperspektivet stärkts, dock inte i den utsträckning som regeringen hade förväntat sig.⁴⁵ Istället identifierades långa handläggningstider, bristande anpassningar till målgruppens förutsättningar och bristfällig samordning mellan myndigheter som utmaningar.⁴⁶

Dessutom konstaterades att den statliga styrningen i bosättningsfrågan inte hade fungerat, att de arbetsförberedande insatserna många gånger inte var anpassade till de nyanländas förutsättningar och att det tog lång tid för nyanlända att etablera sig på den reguljära arbetsmarknaden.⁴⁷

Studien från Stockholms Universitet drog även slutsatsen att etableringsreformen inte hade ökat sannolikheten för jobb, utan snarare haft liknande effekter som de tidigare kommunala integrationsåtgärderna vad gäller sysselsättning respektive lönenivåer och deltagande i reguljär utbildning.⁴⁸

En fråga som särskilt lyftes av Riksrevisionen 2015 var det otydliga ansvaret för det så kallade sociala stödet. Ett aktivt deltagande i etableringsinsatser förutsätter att individen har tillräcklig psykisk och fysisk förmåga att delta. En livssituation med bostad, barnomsorg och en ordnad ekonomi är viktiga faktorer för att individen ska ha möjlighet att fokusera på de arbetsförberedande

⁴³ Ds 2016:35, s 41; RIR 2014:11, s 23

⁴⁴ Delmi, 2015:3 sid 38

⁴⁵ MUCF, Unga nyanländas etablering 2016: sid 21-22

⁴⁶ Delmi, Kunskapsöversikt 2015: sid 38

⁴⁷ RIR 2015:17

⁴⁸ Andersson Joona et al, 2015:3

insatserna. För att tillgodose de behov som många nyanlända har vad gäller dessa frågor behövs ett socialt stöd.

Inom ramen för etableringsreformen infördes så kallade Etableringslotsar i december 2010. Lotsarna var tänkta att fungera som en länk mellan den nyanlände och det svenska samhället. Förutom komplicerade upphandlingsförfaranden, visade sig satsningen på lotsar ha stora kvalitetsbrister. Tjänsten avslutades därför under våren 2015. Kritiken till trots hade lotsarna erbjudit ett uppskattat socialt stöd och efter nedläggningen blev ansvaret för det sociala stödet återigen mindre tydligt.⁴⁹

Regeringen har framhållit att kommunen har ett ansvar att vägleda i enskilda frågor av social och praktisk karaktär.⁵⁰ Samtidigt uppger många kommuner att det är otydligt vad som egentligen menas med socialt stöd och vad kommunen egentligen är ålagd att göra.⁵¹ Idag får kommunerna ersättning för varje nyanländ i upp till 24 månader. Ersättningen ökade kraftigt under 2016 i syfte att just stärka det sociala stödet. Ersättningen som idag uppgår till cirka 125 000 kr per person ska bland annat täcka det initiala stödet i samband med bosättningen samt insatser som underlättar etableringen.

4.3. Arbetsmarknadsinsatser för nyanlända

4.3.1. Statliga arbetsmarknadsinsatser

I Sverige har staten ansvar för arbetsmarknadspolitiken. Det är riksdag och regering som beslutar om mål, inriktning och fördelar resurser. Arbetsförmedlingen omsätter målen i praktiken.⁵² Staten har de senaste decennierna levererat en rad olika insatser för att stärka nyanländas situation på den svenska arbetsmarknaden. Det handlar om åtgärder för att *stärka humankapitalet* (validering och bedömning av utländska kunskaper, kompletterande utbildningar samt åtgärder för att stärka kvalitén inom sfi), *stärka nätverk och kontakter* (etableringslotsar, arbetsplatsintroduktion, arbetspraktik, förstärkt arbetsförmedling och coaching samt stöd och vägledning till utrikes föddas företagande), *sänka trösklarna till arbetsmarknaden med lönesubventioner* (anställningsstöd, instegsjobb, nystartsjobb och sänkta arbetsgivaravgifter för unga)

⁴⁹ RIR: 2015:17, sid 92-93

⁵⁰ Ds 2015:26

⁵¹ Översyn av flyktingmottagandet i Stockholms stad – rapport delprojekt 4 ”Socialt stöd till nyanlända”, 2017, s 4

⁵² IFAU, 2017:7, S 3

samt *bekämpa diskriminering* (skärpning av diskrimineringslagarna, lokala diskrimineringsbyråer och en diskrimineringsombudsman).⁵³

Arbetslivsforskningen har visat att förmedlingsinsatser såsom rådgivning och matchningsaktiviteter generellt sett har en positiv inverkan på de arbetsökandes sysselsättningschanser.⁵⁴ Praktik verkar på kort sikt leda till jobb i större utsträckning än arbetsmarknadsutbildning. På längre sikt leder dock utbildning till både högre sysselsättning och högre inkomst.⁵⁵ Målgruppsanpassad arbetsmarknadsutbildning verkar vara mer effektivt för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Effekterna av praktik är bättre för högutbildade än för övriga, samt genomsnittliga för utomeuropeiskt födda. Forskningen har funnit att praktikdeltagande kan ge positiva effekter, såsom en ökning av framtida arbetsinkomster och minskad andel som uppstår försörjningsstöd efter avslutad praktik, så länge de är kopplade till specifika arbetsuppgifter eller särskild kompetens.⁵⁶

Studier som särskilt analyserar effekterna av arbetsmarknadsåtgärder riktade till utrikesfödda är få. En av de åtgärder som har utvärderats är projektet Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare (SIN) som startade 2003. Programmet innehöll intensifierad matchningshjälp och ökat stöd från handläggare. Utvärderingen konstaterade att fler deltagare fick praktik och ökade sina möjligheter till anställning.⁵⁷

Subventionerade anställningsformer, det vill säga att arbetsgivaren kompenseras för hela eller delar av lönekostnaden genom ekonomiskt stöd eller skatterabatter, finns idag i tolv olika former och majoriteten av dem har tillkommit under den senaste tioårsperioden. Under 2007 infördes instegsjobb och nystartsjobb som särskilda insatser för nyanlända.⁵⁸

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att instegs- och nystartsjobben lett till att nyanlända kommit närmare arbetsmarknaden. Men granskningen visar också att det finns problem och risker med stödets utformning. Det handlar bland annat om att språkinläringen får en mindre framträdande betydelse, men också att anställningarna skapas i ett fåtal branscher där chanserna till ordinarie jobb är mindre. Stora privata

⁵³ Delmi, 2015:3, s 27-52

⁵⁴ Institutet för framtidsstudier, 2014, s 20

⁵⁵ Forslund, 2016. s 34

⁵⁶ Institutet för framtidsstudier, 2014, s 20

⁵⁷ Ibid, s 21

⁵⁸ RiR 2013:17

arbetsgivare samt staten och landstingen har hittills anställt få nyanlända med instegsjobb.⁵⁹ Regeringen har tillsatt en utredning inom Arbetsmarknadsdepartementet för att se över och harmonisera de subventionerade anställningarna. Uppdraget ska ha redovisats senast den 31 augusti 2017.⁶⁰

Regeringens satsning på snabbspår inrättades 2015 och är ett sätt att skapa snabbare vägar in på arbetsmarknaden för nyanlända arbetssökande som har erfarenhet eller utbildning inom ett bristyrke. Arbetsförmedlingen ansvarar för att samordna och genomföra de snabbspår som arbetsgivarorganisationer och fackförbund kommit överens om. Snabbspåren syftar till att erbjuda praktik, språkträning och utbildning i en sammanhållen process och målet är att korta tiden från ankomst till arbete, se till att nyanlända matchas mot rätt jobb och säkerställa kompetensförsörjning för de branscher i vilka det råder arbetskraftsbrist. Den som deltar i ett snabbspår får etableringsersättning eller aktivitetsstöd. Idag finns snabbspår inom 13 branscher samt för företagare. Branscherna omfattar allt ifrån kockar och lastbilsförare till legitimationsyrken inom sjukvården, lärare och byggingenjörer. Än så länge har ingen större utvärdering gjorts av satsningen. Konjunkturrådet har konstaterat att snabbspåren sannolikt är en lovande väg att gå, men att de inte verkar ha fungerat optimalt hittills. En delförklaring kan vara att Arbetsförmedlingen haft utmaningar i att identifiera lämpliga deltagare och genomföra upphandlingar för de branschvalideringsmodeller som används.⁶¹

4.3.2. Kommunala arbetsmarknadsinsatser

Parallellt med Arbetsförmedlingens verksamhet har det vuxit fram kommunala arbetsmarknadsinsatser, ofta för personer som uppstår ekonomiskt bistånd. År 2015 bedrev 94 procent av Sveriges kommuner särskilda arbetsmarknadsinsatser som totalt omfattade cirka 83 000 personer. Syftet har främst varit att öka chanserna till anställning och egenförsörjning för personer i försörjningsstöd samt att sänka kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. Enligt SKL är motiven till kommunernas insatser att arbetslöshet är kostsamt för kommunerna, att de statliga åtgärderna inte når alla

⁵⁹ RIR: 2013:17: Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?, <http://www.riksrevisionen.se/sv/OM-RIKSREVISIONEN/Pressrum1/Nyheter1/2013/Instegsjobb-och-nystartsjobb-ger-nyanlanda-battre-jobbmogligheter/>

⁶⁰ <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/11/de-subventionerade-anstallningarna-ska-ses-over/>

⁶¹ Konjunkturrådet, Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad, 2017: 181

arbetsökande och inte har tillräcklig effekt, samt att kommunala initiativ kan underlätta kompetensförsörjning.⁶²

Lagstiftningen som reglerar kommunernas arbete är vag och att bedriva insatser är frivilligt för kommunerna. Det leder till att insatsernas omfattning och inriktning samt kraven som ställs på deltagarna varierar.⁶³ Kunskapen om effekter av de kommunala insatserna är fortfarande små då det saknas forskning på området. Det har även visat sig finnas brister i kommunernas uppföljning och utvärdering av de egna arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.⁶⁴ Stockholms stad erbjuder en mängd olika arbetsmarknadsinsatser, men eftersom Arbetsförmedlingen genom etableringsuppdraget har ansvar för nyanlända har staden efter 2010 haft få insatser specifikt för nyanlända. Se en mer detaljerad beskrivning av stadens insatser i kapitel 7.

4.4. Kvinnor har missgynnats i etableringen

Att nyanlända kommer i sysselsättning är nödvändigt för att den enskilda individen ska bli ekonomiskt självständig och få makt över sitt eget liv, samt en förutsättning för att våra välfärdssystem ska kunna upprätthållas.⁶⁵

Utrikes födda och nyanlända kvinnor har påtagligt lägre arbetskraftsdeltagande och sämre arbetsvillkor och ekonomi än andra grupper i samhället. Särskilt långt från arbetsmarknaden står utomeuropeiskt födda kvinnor med kort eller ingen utbildning. Sysselsättningsgraden för utrikes födda kvinnor i Sverige är 64 procent, vilket kan jämföras med 73 procent för utrikes födda män, 84 procent för inrikes födda kvinnor och 86 procent för inrikes födda män. Efter tio år i Sverige hade drygt hälften av de kvinnor som år 2000 kom som skyddsbehövande eller anhöriga fortfarande inte kommit i arbete.⁶⁶

Riksrevisionen har konstaterat att etableringsreformen inte ökat förutsättningarna för kvinnors deltagande i arbetsmarknadsrelaterade insatser i någon större utsträckning.⁶⁷

I Stockholms stad var i maj 2017 21 procent av kvinnorna respektive 40 procent av männen i etableringsuppdraget i arbete

⁶² IFAU, 2017:7, S 3

⁶³ IFAU, 2017:7, S 3

⁶⁴ Institutet för framtidsstudier, Framgångsfaktorer för effektiva arbetsmarknadsåtgärder, 2014, s 21

⁶⁵ SOU 2012:69, s 57

⁶⁶ Snabbspår och stickspår, 2017, s 8-9

⁶⁷ RiR 2015:17, s 12

eller studier 90 dagar efter avslutad etableringsplan. Av dessa befann sig något fler kvinnor (55 procent) än män (48 procent) i arbetsmarknadspolitiska program och 11 procent av kvinnorna jämfört med 4 procent av männen tillhörde kategorin ”övriga avaktualiserade från Arbetsförmedlingen”. Där ingår tidigare inskrivna som av känd eller okänd anledning valt att inte längre ha kontakt med Arbetsförmedlingen.⁶⁸

4.4.1. Genomgående könsskillnader i etableringsprocessen

Nyanlända män skriver genomgående in sig snabbare på Arbetsförmedlingen än kvinnor. Män påbörjar dessutom sfi snabbare, medan kvinnor i större utsträckning studerar några år efter invandringen. Män avbryter sina etableringsinsatser för arbete och kvinnor i högre grad för barnafödande, sjukdom eller på grund av ogiltig frånvaro. Nyanlända kvinnor är generellt underrepresenterade i arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Könsfördelningen bland deltagarna i subventionerade anställningar är ojämn och män får i större utsträckning anställningsstöd, medan kvinnor i högre grad anvisas till rehabilitering och arbetsförberedande utbildningar. Majoriteten av deltagarna i instegsjobben 2016 var män (77 procent) och detsamma gäller för nystartsjobben (78 procent) och snabbspåren (69 procent). Det är en lägre andel kvinnor än män som får ett arbete efter att etableringsuppdraget avslutats - 90 dagar efter etableringsplanen avslutats hade 15 procent av kvinnorna och 36 procent av männen ett arbete.⁶⁹

Könsskillnaderna är även återkommande bland unga i etableringsuppdraget. En större andel unga män deltar i arbetsmarknadsutbildning, har arbetspraktik eller prova på-plats samt arbetar under sin tid i etableringsuppdraget. Unga kvinnor är i högre grad förhindrade att delta i insatser på grund av föräldraledighet eller sjukdom. Dessutom deltar unga kvinnor i lägre grad än unga män i arbetsförberedande insatser, samhällsorientering och utbildning i svenska.⁷⁰

Anledningen till skillnaderna står att finna i både individuella och strukturella förklaringar. Kvinnors möjligheter att delta i etableringen påverkas bland annat av ohälsa, familjesituation samt utbildnings- och yrkesbakgrund, men också av vilka typer av

⁶⁸ Arbetsförmedlingen, Stockholm, maj 2017

⁶⁹ Snabbspår och stickspår, 2017, s 8-9, 37; SOU 2012:69, 169, 171, 184, 264

⁷⁰ MUCF, 2016, s 36-40, 42; Snabbspår och stickspår, 2017., s 27

insatser som erbjuds, myndighetens bemötande, föräldraförsäkringens utformning samt diskriminering bland arbetsgivare.⁷¹ Wadensjö anger att en bidragande förklaring kan vara att kvinnor i en del grupper av migranter har betydligt mer ansvar för hushållsarbetet, inte minst vårdnaden om familjens barn, än vad som är vanligt i familjer med svensk bakgrund. Det kan också finnas betydligt större skillnader i manligt och kvinnligt arbetskraftsdeltagande i de länder som de nyanlända kommer ifrån, vilket i sin tur kan påverka kvinnornas arbetskraftsdeltagande även när de kommit till Sverige. Att stödet som myndigheter och kommuner erbjuder skiljer sig åt kan vara ännu en förklaring.⁷²

Den större andelen män inom nystartsjobben beror sannolikt på att dessa främst finns inom mansdominerade branscher. Att män även är i majoritet inom traditionellt kvinnodominerade yrken och sektorer tyder dock på att matchningen inte fungerar. De subventionerade anställningarna bedöms, om de används på rätt sätt och vid rätt tidpunkt, vara de insatser där deltagare har störst chans att få jobb. Att färre kvinnor tar del av dessa innebär därför att nyanlända kvinnor inte ges samma möjlighet till etablering på arbetsmarknaden.⁷³

4.4.2. Könstereotypa attityder påverkar bemötandet

I ett delbetänkande till utredningen Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning, konstateras att utrikes födda kvinnor och män som söker arbete värderar ett jobb mycket högt och att de söker arbete mer intensivt än inrikes födda för att öka chanserna att få ett arbete. Ingen skillnad framkommer mellan könen. Det har däremot visat sig finnas könstereotypa attityder hos handläggare som möter nyanlända och att kvinnor och män tenderar att hänvisas till könstereotypa insatser och yrken.⁷⁴

Arbetsförmedlingen har framhållit att en av de största utmaningarna i etableringsuppdraget är att säkerställa att både kvinnor och män får tillgång till insatser med god kvalitet. Utifrån det har riksdagen beslutat att rätten till föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med barn anpassas efter barnets ålder. Tidigare har föräldrarna fått tillgång till lika många föräldrapenningdagar som om barnet vore nyfött. Lagen som av regeringen beskrivs som ett

⁷¹ RIR: 2015:17, sid 111-112

⁷² Wadensjö, 2017, s 16-17

⁷³ RiR 2015:17, s 112; Snabbspår och stickspår, 2017, s 39

⁷⁴ SOU 2012:69, s 194-195, 265-266,

steg för en bättre etablering på arbetsmarknaden för utrikesfödda kvinnor trädde i kraft 1 juli 2017.⁷⁵

Arbetsförmedlingen fick i januari 2017 uppdraget att ta fram en handlingsplan för att öka andelen utrikes födda kvinnor som arbetar eller studerar. Uppdraget ska särskilt fokusera på kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund.⁷⁶

Även Stockholms stad har uppmärksammat frågan om jämställdhet på arbetsmarknaden och har under flera år genomfört särskilda satsningar för kvinnor med svag ställning på arbetsmarknaden. Insatserna beskrivs i kapitel 7. Det har dessutom inom arbetsmarknadsnämndens arbetsmarknadsinsatser visat sig finnas skillnader mellan könen, då kvinnor inte kommer ut i sysselsättning i samma utsträckning som män. Orsakerna till detta är ännu inte analyserade, men nämnden har påbörjat ett arbete för att bland annat stärka medarbetarnas kunskaper om genus och jämställdhet.

4.5. Från etableringsuppdrag till etableringsprogram

I oktober 2016 lämnade Arbetsmarknadsdepartementet en promemoria som föreslår att etableringsuppdraget från och med den 1 januari 2018 ska ersättas av ett arbetsmarknadspolitiskt program kallat etableringsprogrammet. Utgångspunkten är att etableringsverksamheten lättare ska kunna anpassas efter ändrade förutsättningar samt att göra regelverket mer likt övrig reglering inom arbetsmarknadspolitiken.⁷⁷

Tanken är att etableringsprogrammet ska fungera som ett paraplyprogram där den nyanlände ska kunna ta del av alla insatser som är nödvändiga för dennes etablering i arbets- och samhällslivet. Programmet föreslås omfatta nyanlända i åldern 20-64 år och etableringsplanen föreslås ersättas med en individell handlingsplan liknande den som övriga arbetssökande har idag. Rättigheten till en etableringsplan tas bort och ersätts med ett system som gäller för övriga arbetssökande, det vill säga anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. I promemorian föreslås även ökade möjligheter att delta i etableringsinsatser på deltid, till exempel vid föräldraledighet. Förändringarna innebär ökade krav på

⁷⁵ <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/03/ny-lag-foreslar-begransningar-i-foraldrapenningen-for-foraldrar-som-kommer-till-sverige-med-barn/>

⁷⁶ Snabbspår och stickspår, 2017, s 35

⁷⁷ DS 2016:35

nyanlända och att rätten till etableringsersättning blir villkorad av ett aktivt deltagande i insatserna.⁷⁸

Promemorian behandlar även frågan om tidsbegränsade uppehållstillstånd. Under de kommande åren bedöms huvuddelen av målgruppen för etableringsuppdraget ha tidsbegränsade uppehållstillstånd. Många kommer att ansöka om fortsatt uppehållstillstånd och risken är stor att prövningen av ett fortsatt tillstånd inte alltid blir klart innan giltighetstiden har löpt ut. För att undvika förskjutning av individernas arbetsmarknadsetablering och egenförsörjning samt att kostnader överförs från staten till kommunerna, är förslaget att nyanlända invandrare med tidsbegränsade uppehållstillstånd även i fortsättningen och under tiden för prövningen av ett fortsatt uppehållstillstånd omfattas av statens ansvar för etableringsinsatser och individersättning.⁷⁹

Förutom förslaget på etableringsprogram, pågår det även andra förändringar på statlig nivå vad gäller nyanlända. Bland annat har Delegationen för Unga och nyanlända i arbete fått ett utökat uppdrag att tillsammans med kommunerna snabba på nyanländas etablering. Dessutom flaggade regeringen under sommaren 2017 för att utbildningsplikt för nyanlända som anländer senare i livet och som saknar grundskoleutbildning ska ses över.

4.6. Nya förutsättningar för integration i Sverige

Hösten 2015 fick flyktning- och integrationsfrågan en framskjuten plats på den politiska dagordningen både i Sverige och i övriga Europa. Situationen medförde att den svenska regeringen införde ett antal regeländringar som ledde till ett minskat inflöde av asylsökande till Sverige. Sedan dess har flera politiska partier presenterat förslag om hur invandringen ska hållas på en balanserad nivå samt hur integrationen och etableringen av nyanlända ska kunna fungera bättre.

I attitydundersökningar har Sverige visat sig vara ett av Europas mest invandringspositiva länder. Svenskarna har även blivit mer positiva till invandring över tid. I den senaste SOM-undersökningen⁸⁰ som presenterades våren 2017 märks dock ett trendbrott som innebär att fler svenskar idag är mer negativt inställda till en generös flyktingpolitik.

⁷⁸ MUCF, Unga nyanländas etablering 2016: sid 20-21, DS 2016:35 s 49-50

⁷⁹ DS 2016:35, s 99

⁸⁰ SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomför varje år den nationella SOM-undersökningen med syfte att förstå hur samhällsutvecklingen påverkar svenska folkets attityder och beteenden. Undersökningen fokuserar på tre teman – samhälle, opinion och massmedier

Parallellt med den ökande invandringen har invandringskritiska partier runt om i Europa vuxit i popularitet och retoriken kring invandring har hårdnat. I Delmis studie om hatbrott från 2016 konstateras att migrationsfrågan blottlagt en polarisering i Europa och Nordamerika och att det på flera håll finns en tendens att utmåla invandring och mångkultur som hot mot samhället, vilket bland annat tycks ha samband med ett ökat antal hatbrott.⁸¹

Samtidigt är opinionen delad. Under senare år har många människor engagerat sig för nyanländas inkludering och kulmen för civilsamhällets engagemang inträffade i samband med den kraftigt ökade flyktinginvandringen hösten 2015. Privatpersoner i nätverk och etablerade organisationer mobiliserade då människor till stöd för de asylsökande. I takt med att inflödet av asylsökande reducerats har även engagemanget minskat, men en stor grupp människor lägger fortsatt tid och resurser på att skapa en meningsfull tillvaro för de, inte minst ensamkommande barn och unga, som väntar på eller precis har fått sitt uppehållstillstånd.

Flyktingsituationen hösten 2015 har föranlett flera nya lagar och förordningar som påverkar mottagandet av nyanlända. Den nya bosättningslagen (2016:38) innebär för Stockholms stad att den tidigare frivilliga överenskommelsen med Länsstyrelsen om mottagande har upphört och att det numera är obligatoriskt att ta emot nyanlända för bosättning. Lagen syftar till att skapa en jämn fördelning av nyanlända över landet och att kommuner med jämförelsevis god arbetsmarknad, stor befolkning, lågt mottagande och förhållandevis få asylsökande ska ta emot fler nyanlända.⁸² I juli 2017 aviserade Migrationsverket att de kommer att direktanvisa nyanlända till de cirka 20 kommuner som ännu inte tagit emot anvisade enligt 2016 års kommunal.

Lagen om tillfälliga uppehållstillstånd (2016:752) ska gälla i tre år och innebär att den som är i behov av skydd som huvudregel får ett tillfälligt uppehållstillstånd som förlängs om personen fortfarande har skyddsskäl när uppehållstillståndet går ut. Uppehållstillståndet kan därefter bli permanent om den sökande varaktigt kan försörja sig själv och anhöriga som söker uppehållstillstånd. För den som ännu inte fyllt 25 år krävs dessutom att individen ska ha slutfört en gymnasieutbildning eller motsvarande. För flyktingar beviljas uppehållstillstånd som sträcker sig över tre år och för övriga skyddsbehövande 13 månader. För individer som inlämnat ansökan

⁸¹ Delmi, 2017:12

⁸² Länsstyrelsen, Nyanlända i Stockholm, 2016 s 18

om asyl efter den 24 november 2015 kommer anhöriga som regel inte att kunna återförenas med sin familj i Sverige.⁸³

Lagförslaget om tillfälliga uppehållstillstånd fick kritik av flera remissinstanser som ansåg att förslaget skulle gå emot beprövad forskning om framgångsrik etablering och integration av nyanlända. Remissinstanser menade bland annat att det finns en risk att lagen kan leda till att nyanlända, istället för att komplettera och validera sin utbildning, vilket hade gynnat individen och den svenska arbetsmarknaden på lång sikt, kommer att prioritera att snabbt få ett arbete. Ökade kostnader för ohälsa hos målgruppen var en annan av remissinstansernas farhågor.⁸⁴ Förutom bopättningslagen och lagen om tillfälliga uppehållstillstånd presenteras det kontinuerligt nya lagförslag som på olika sätt påverkar förutsättningarna för nyanländas etablering och integration.

⁸³ Länsstyrelsen, Nyanlända i Sthlm 2016 s 18, Migrationsinfo, 2016, s 47-48

⁸⁴ Se bland annat remissvar från SKL, Arbetsförmedlingen och Svenska kyrkan

5. Utrikes födda på Stockholms arbetsmarknad

Stockholm har en stark arbetsmarknad med lägre arbetslöshet och högre sysselsättning samt högre inkomstnivåer än övriga regioner i Sverige. Stockholms invånare har också en generellt högre utbildningsnivå för att möta efterfrågan från ett kunskapsintensivt näringsliv med hög specialiseringsgrad. Samtidigt finns stora skillnader mellan olika stadsdelar och grupper avseende utbildning, sysselsättning och inkomst. En grupp med sämre anknytning till arbetsmarknaden än genomsnittet är utrikes födda.⁸⁵

I det här kapitlet beskrivs arbetsmarknaden för utrikes födda i Stockholm. Särskilt fokus riktas mot situationen för utrikes födda med kort utbildning, inklusive situationen för unga som kommissionen studerat i tidigare rapporter samt gruppen högutbildade utrikes födda.

5.1. Utrikes föddas sysselsättning

Den svenska ekonomin är god och arbetsmarknaden är stark, särskilt i Stockholmsregionen. Arbetslösheten bland inrikes födda i åldrarna 25-54 år betraktas som mycket låg i Sverige och sysselsättningsgraden för samma grupp är högst bland samtliga länder i EU. Efterfrågan på arbetskraft är hög och sysselsättningen stiger – inte minst bland utrikes födda. Detta beror på att gruppen utrikes födda i yrkesaktiva åldrar har vuxit. Sysselsättningen har främst ökat bland dem som har en gymnasial eller eftergymnasial utbildning.⁸⁶

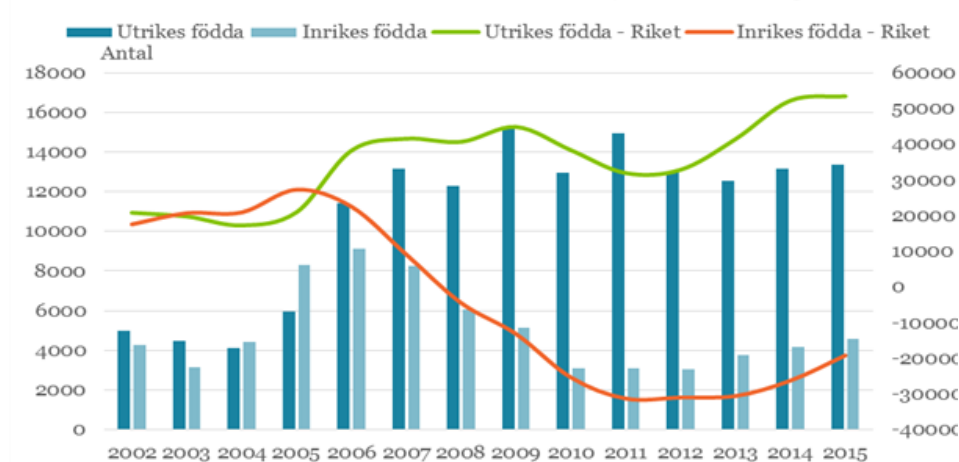
Utrikes födda personer utgör en allt viktigare resurs på arbetsmarknaden. År 2000 utgjorde de 14 procent av befolkningen i arbetsför ålder. År 2013 hade andelen vuxit till 20 procent och 2030 beräknas den vara drygt 25 procent. Detta gäller även för Stockholms län där andelen inrikes födda i åldrarna 15-64 år sjönk påtagligt 2007-2015.⁸⁷

⁸⁵ Skillnadernas Stockholm, 2015, s 43

⁸⁶ Arbetsförmedlingen, Perspektiv på etableringsuppdraget, 2017, s 5

⁸⁷ Delmi, 2015:3, s 17

Diagram 1. Befolkningsökningar i åldrarna 15-64 år, Stockholms län och riket, 2002- 2015



Källa: Arbetsförmedlingen

Samtidigt som sysselsättningen bland utrikes födda ökar är arbetslösheten i gruppen hög. Utrikes födda har i genomsnitt lägre sysselsättning, högre arbetslöshet, otryggare anställningar och lägre inkomster än inrikes födda. Lönegapet är som störst för nyanlända personer, men det kvarstår även efter 30 år i Sverige. Risken att hamna i fattigdom är dubbelt så stor bland utrikes födda personer jämfört med inrikes födda. En möjlig förklaring till inrikes föddas högre inkomster är gruppernas olika ålderssammansättning. Utrikes födda är dessutom överrepresenterade bland de med tidsbegränsad anställning samt bland anställda i bemanningsföretag. En stor andel utrikes födda med utbildning arbetar heller inte inom yrken som de är utbildade för.⁸⁸

Sysselsättningsgraden ökar i takt med vistelsetiden i Sverige, men olika mycket beroende på faktorer som utbildningsnivå och invandringskäl. Skyddsbehövande är i förvärsarbete i mindre utsträckning än övriga utrikes födda. Det gäller främst i riket som helhet. Skillnaden i Stockholms stad är inte lika stor.⁸⁹

Av de människor som kommer till Sverige är det de som hamnar i Stockholms län som har lättast att få jobb. En studie som genomförts av Länsstyrelsen i Stockholms län tillsammans med SCB visar att 54 procent av de som bosatt sig i Stockholms län var sysselsatta efter nio år i landet, vilket är tio procentenheter högre än för resten av landet. Kvinnor har dock svårare än män att hitta sysselsättning. I Stockholms län saknade mer än varannan kvinna sysselsättning nio år efter ankomsten till Sverige.⁹⁰

⁸⁸ Delmi, 2015:3, s 10-12, 15; Petersson, 2011, s 13

⁸⁹ Wadensjö och Çelikaksoy, 2017, s 13

⁹⁰ Skillnadernas Stockholm, 2015, s 45

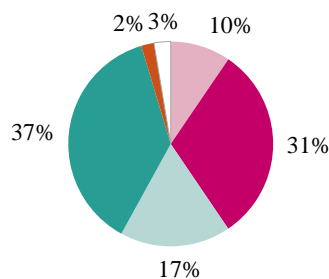
I Stockholms stad förefaller förutsättningarna för utrikes födda att få ett arbete vara bättre om man bor i en del av staden där sysselsättningsgraden är högre i allmänhet. Av de utrikes födda som bor i Rinkeby-Kista är sysselsättningsgraden efter att ha vistats i Sverige tio år eller mer cirka 60 procent. Motsvarande siffra för hela staden är 72 procent och för bosatta på Kungshomen 81 procent.⁹¹

Det är viktigt att ha i åtanke att de stockholmare som flyttat till staden från ett annat land i dag utgör en betydande och oersättlig del av arbetskraften – mer än var femte sysselsatt stockholmare är född utanför riket. Inom branscher som hotell- och restaurang, transporter samt vård och omsorg är andelen sysselsatta med utländsk bakgrund omkring 30–40 procent.⁹²

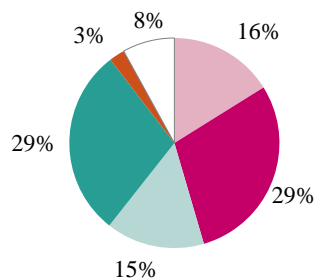
Utbildning har stor betydelse för möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden i Stockholm. Diagrammet nedan visar utbildningsnivån för utrikes födda och för befolkningen i stort i Stockholms stad.

Diagram 2. Procentuell fördelning av utbildningsnivå för befolkningen och utrikes födda 25-64 år i Stockholm, 2014

Befolkningen totalt



Utrikes födda



- Grund- och folkskola
- Gymnasial
- Eftergymnasial < 3 år
- Eftergymnasial 3-år
- Forskarutbildning
- Uppgift saknas

Källa: Sweco, Stockholms högutbildade på arbetsmarknaden, 2017, sid 10

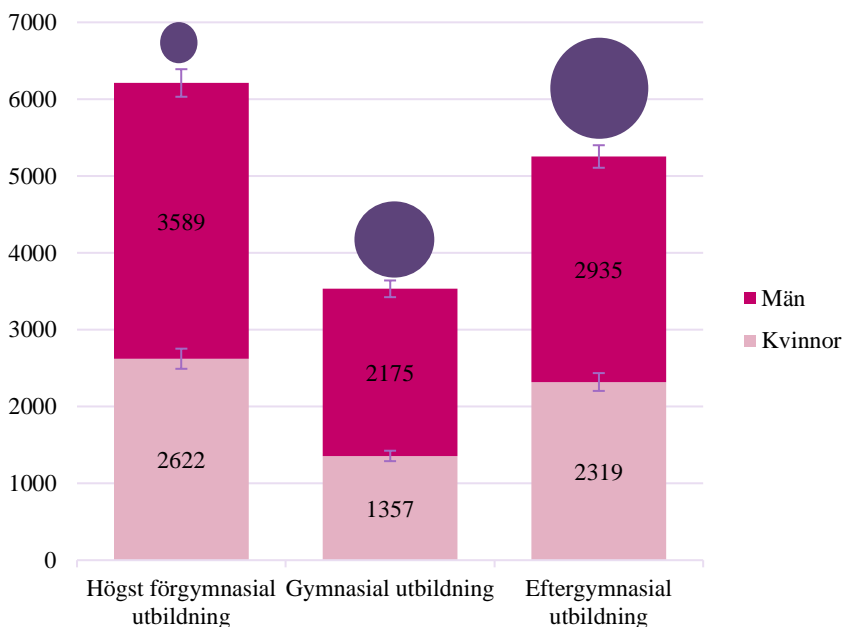
⁹¹ Ibid, s 44

⁹² Ibid, s 44

Den största skillnaden vad gäller utbildning är att andelen med kort utbildning och andelen som saknar uppgift är större bland utrikes födda än inrikes födda.

Risken för långvarig arbetslöshet är betydligt större för de som är kortutbildade. För dessa finns allt färre jobb att söka. I nedanstående diagram redovisas utbildningsnivån för nyanlända i Stockholms län. De lila cirkeln visar på den ungefärliga efterfrågan på Stockholms arbetsmarknad av personer med olika utbildningsbakgrund. Störst arbetsmöjligheter finns för de med eftergymnasial utbildning. För personer med högst förgymnasial utbildning är däremot arbetstillfällena få.⁹³

Diagram 3. Nyanländas utbildningsnivå i Stockholms län, mars 2017⁹⁴



Källa: Arbetsförmedlingen

I följande avsnitt fördjupas beskrivningen av utrikes föddas etablering utifrån utbildningsbakgrund.

5.2. Arbetsmarknaden för kortutbildade i Stockholm

I Stockholms län har personer med högst förgymnasial utbildning högst arbetslöshetsnivå (17 procent). Det är närmare tre gånger så hög arbetslöshet som för dem med gymnasial utbildning.

Bakgrunden till detta kan vara att det finns en större andel jobb med

⁹³ Sweco, Stockholms högutbildade på arbetsmarknaden, 2017, s 10

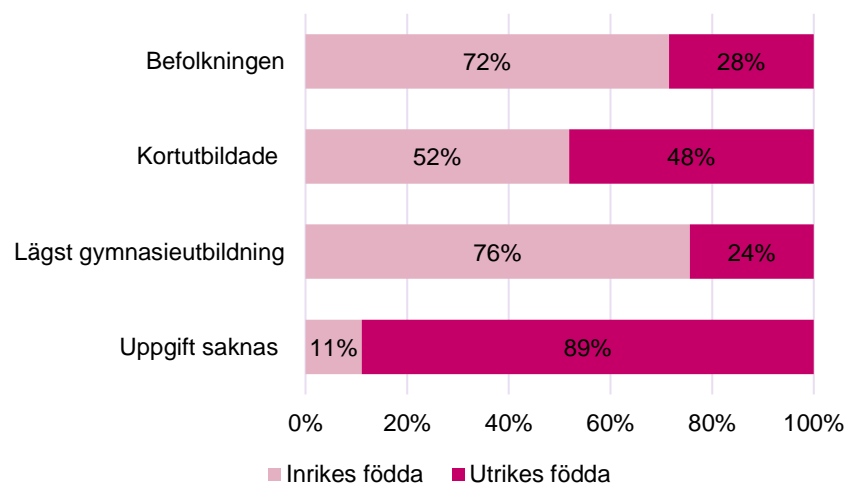
⁹⁴ Diagrammet bygger på definition av nyanlända som inte befunnit sig i Sverige mer än 36 månader efter att ha fått uppehållstillstånd.

krav på teoretisk specialistkompetens i Stockholm än i riket som helhet.⁹⁵

Kommissionen har tidigare beskrivit situationen för kortutbildade på arbetsmarknaden i Stockholms stad.⁹⁶ Omkring 10 procent av stadens befolkning mellan 20-64 år var kortutbildad 2015. Det motsvarar 57 000 personer. Cirka 3 procent av befolkningen i samma åldersintervall saknade också uppgifter om utbildningsnivå. Många av dessa kan vara nyanlända som inte har hunnit registrera eller validera sin utbildning.⁹⁷ Andelen kortutbildade i Stockholms stad är något lägre i jämförelse med såväl riket som med Malmö och Göteborg.⁹⁸

I diagrammet nedan framgår att andelen utrikes födda av stadens befolkning 20-64 år var 28 procent 2014. Bland personer med kort utbildning var dock 48 procent i samma åldersintervall utrikes födda. Utrikes födda är således starkt överrepresenterade bland kortutbildade, men också bland de för vilka uppgift om utbildning saknas.⁹⁹

Diagram 4. Procentuell fördelning av inrikes och utrikes födda uppdelat på utbildningsnivå 20-64 år, 2014



Källa: Allas rätt till kunskap, 2015, s 7

Som framgår i diagrammet ovan så är majoriteten av de med uppgift saknas personer med vistelsetid 0-3 år. Det kan tyda på att

⁹⁵ Allas rätt till kunskap, 2015, s 23

⁹⁶ Allas rätt till kunskap, 2015

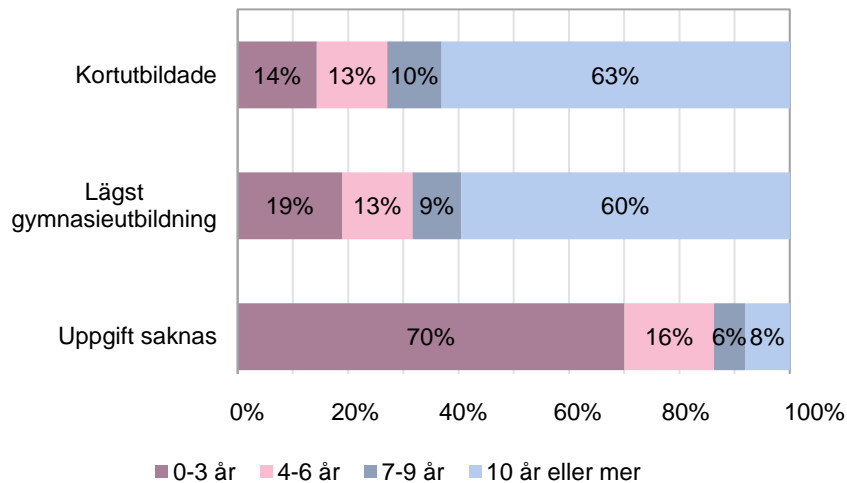
⁹⁷ Sweco, Kortutbildade i Stockholms stad, 2015, s 5-6

⁹⁸ Allas rätt till kunskap, 2015, s 19

⁹⁹ En förklaring till det kan vara att dessa siffror representerar nyanlända som inte har hunnit registrera eller validera sin utbildningsnivå

kartläggning och validering av nyanländas utbildning inte sker tillräckligt snabbt.

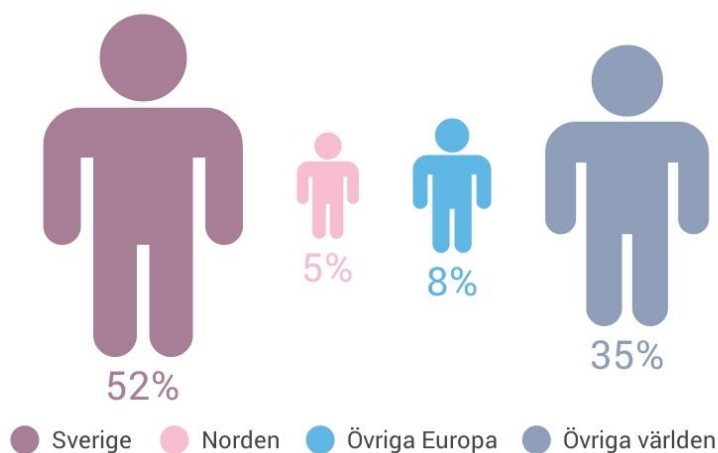
Diagram 5. Procentuell fördelning av vistelsetider uppdelat på utbildningsnivå för personer 20-64 år



Källa: Sweco, Kortutbildade i Stockholms Stad, 2015 s 9

Diagram 6 visar bakgrund uppdelat på födelseland för kortutbildade personer i åldrarna 20-64 år. Tabellen nedan visar att av de utrikes födda kortutbildade personerna kommer majoriteten från ett land utanför Europa.¹⁰⁰

Diagram 6. Andel av kortutbildade 20-64 år efter födelseland



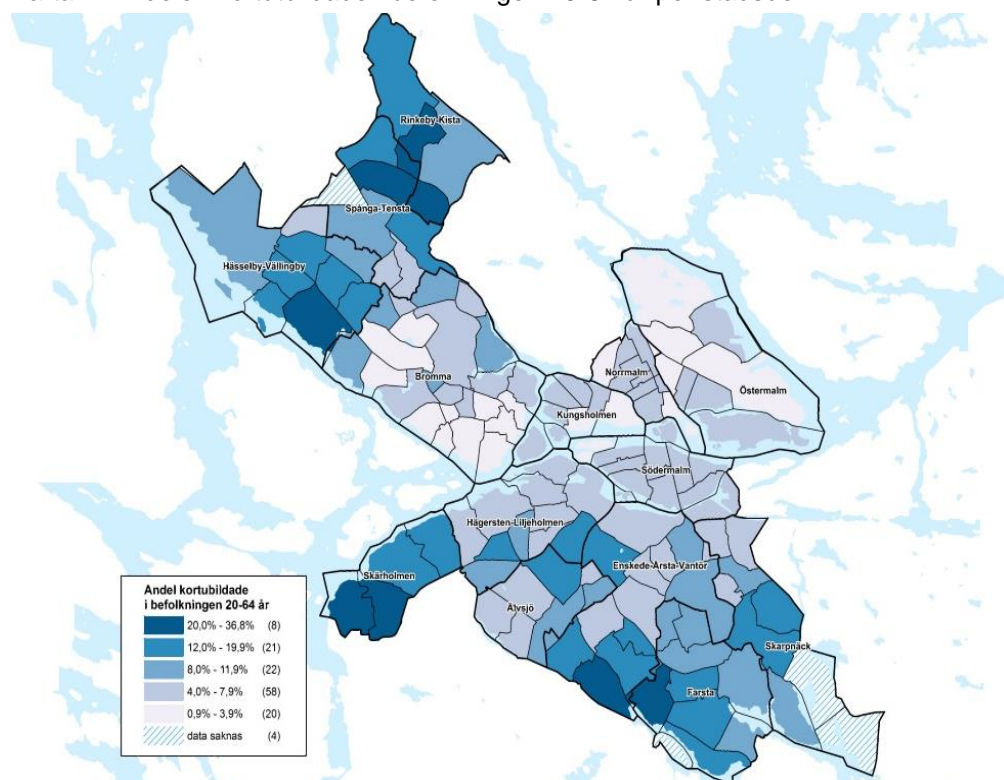
Källa: Sweco, Kortutbildade i Stockholms Stad, 2015 s 9

I Stockholms stad är kortutbildade personer i hög grad koncentrerade till socioekonomiskt svaga stadsdelar, vilket framgår

¹⁰⁰ Ibid, s 8

av följande karta. Även etableringsgraden på arbetsmarknaden för kortutbildade varierar mellan stadens olika delar. De tre stadsdelsområden med lägst etableringsgrad för kortutbildade är Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta och Skärholmen. Etableringsgraden bland kortutbildade är som lägst i de områden där koncentrationen av kortutbildade är som störst.¹⁰¹

Karta 2. Andelen kortutbildade i befolkningen 20-64 år per stadsdel



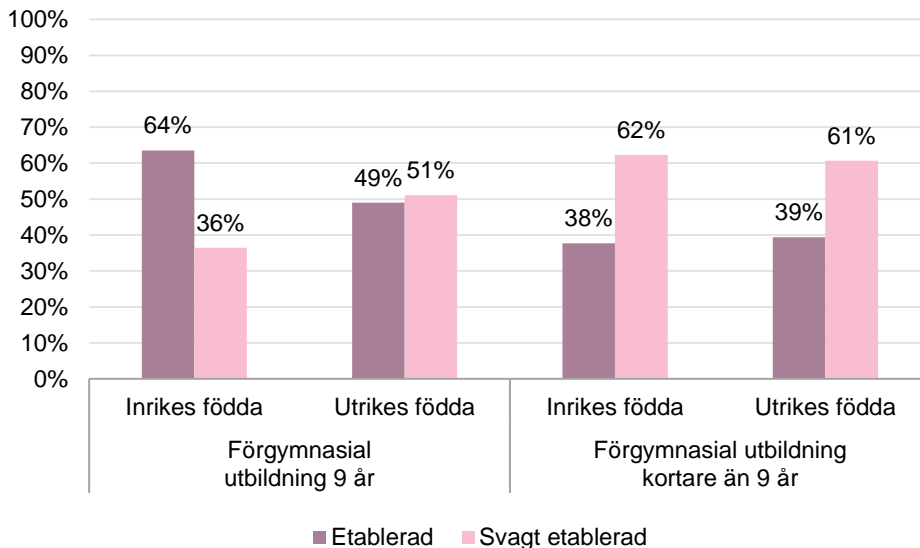
Källa: Sweco, Kortutbildade i Stockholms stad, 2015, s 25

Bland kortutbildade med en utbildning kortare än 9 år återfinns ingen skillnad i etableringsgrad mellan inrikes födda och utrikes födda, knappt 40 procent är etablerade på arbetsmarknaden i båda grupperna. Bland personer med förgymnasial utbildning på 9 år skiljer sig dock etableringsgraden mellan inrikes födda och utrikes födda på så sätt att inrikes födda är etablerade i större utsträckning.¹⁰²

¹⁰¹ Sweco, Kortutbildade i Stockholms stad, 2015, s 25

¹⁰² Ibid, s 18

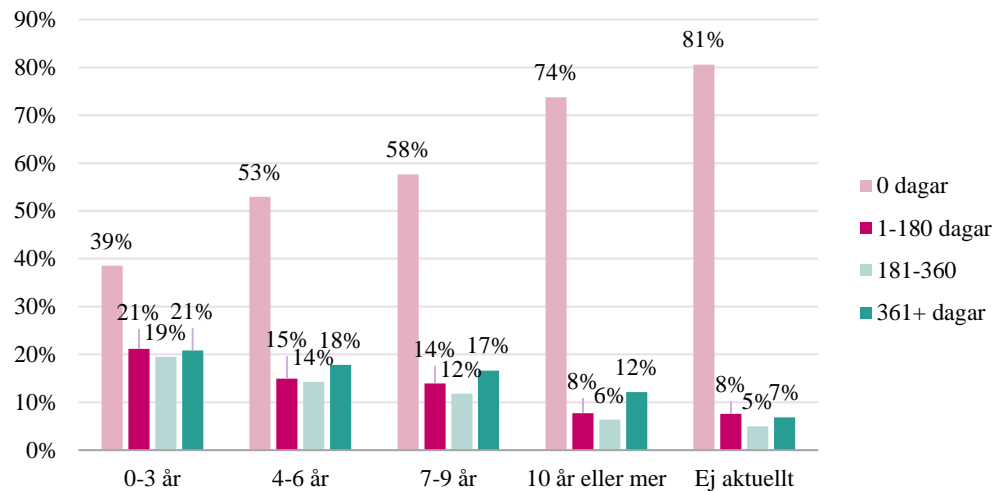
Diagram 7. Etableringsgrad för kortutbildade 20-64 år efter utbildning och bakgrund, 2014



Källa: Sweco, Kortutbildade i Stockholms stad, 2015. s 18

Det finns ett starkt samband mellan vistelsetid i Sverige och risken för arbetslöshet bland kortutbildade. Av kortutbildade med en vistelsetid på 3 år eller mindre var 61 procent inskrivna på Arbetsförmedlingen minst en dag, vilket kan jämföras med 26 procent för de med en vistelsetid om 10 år eller mer. Kortutbildade utrikes födda med längre vistelsetid i Sverige har dock fortfarande något högre arbetslöshetstal i jämförelse med kortutbildade födda i Sverige.

Diagram 8. Arbetslöshet bland kortutbildade 20-64 år efter vistelsetid i Sverige, 2014



Källa: Sweco, Kortutbildade i Stockholms stad, 2015, s 21

Kortutbildade är i högre grad verksamma i branscher såsom byggverksamhet, vård och omsorg, handel, samt hotell och restaurang. Både handel och byggverksamhet har redovisat en stark tillväxt de senaste åren. Dessa branscher är samtidigt konjunkturkänsliga och kortutbildade riskerar därför att drabbas relativt sett hårdare när dagens starka konjunktur viker.¹⁰³

5.3.1 Arbetsmarknaden för unga utrikes födda i Stockholm

En grupp som inkluderas i gruppen kortutbildade är unga utrikes födda som varken är i studier eller arbete. Generellt har utrikes födda i något lägre grad trätt in på arbetsmarknaden vid 30 års ålder jämfört med inrikes födda.¹⁰⁴ Detta kan i hög grad bero på att utrikes födda i mindre utsträckning fullföljer gymnasieskolan. Framförallt är situationen bekymmersam för personer som invandrat i åldern 17-23 år, även om en högre andel i denna grupp är etablerade i Stockholms stad jämfört med riket. I Stockholms stad har ungefär 70 procent av de som invandrat i åldrarna 17-23 år trätt in på arbetsmarknaden vid 30 års ålder. För personer med svensk bakgrund i samma åldersgrupp är motsvarande andel 90 procent.¹⁰⁵

Knappt hälften av alla personer 16-29 år i Stockholms stad som varken arbetar eller studerar (UVAS) är utrikes födda. Det innebär att 20 procent av samtliga utrikes födda i åldern 16-29 år klassificeras som UVAS, att jämföra med 7 procent bland inrikes

¹⁰⁴ Inträdet definieras som det första året då en individ har en årsinkomst som överstiger halva medianinkomsten för en 45-åring.

¹⁰⁵ Dold potential, 2015, s 26

födda i samma åldersintervall. Av utrikes födda UVAS är två tredjedelar födda utanför Europa.¹⁰⁶

Att elever med utländsk bakgrund i betydligt lägre grad har slutbetyg från gymnasiet kan vara en av förklaringarna till deras lägre etableringsgrad på arbetsmarknaden. Vid 23 års ålder saknade nästan 50 procent av alla utrikes födda 1980-talister i Stockholms stad fullständiga gymnasiebetyg. Av de i samma ålderkohort som kom till Sverige mellan 17 och 23 års ålder är det samtidigt färre än tio procent som vid 23 års ålder klarat gymnasiet med fullständiga betyg.¹⁰⁷

För unga i gymnasieåldern som nyligen anlant till Sverige erbjuds språkintröduktion som gymnasieprogram. Utbildningens fokus är studier i svenska och syftet är att eleverna ska kunna gå vidare till andra program inom gymnasieskolan eller till annan utbildning. Hur lång tid en elev ska genomgå språkintröduktion avgörs utifrån respektive elevs individuella förutsättningar och mål. Det är en mycket liten andel elever som efter språkintröduktionen har fullföljt ett nationellt program inom gymnasieskolan. Beroende på när personen kommer till Sverige är tiden i många fall knapp för att fullfölja en gymnasieutbildning.¹⁰⁸

Av eleverna som började språkintröduktion hösten 2011 hade endast nio procent avslutat ett nationellt program i gymnasieskolan med gymnasieexamen eller studiebevis fyra år efter studiestarten.¹⁰⁹ Sammantaget tyder detta på att det är svårt för en ung person som kommit till Sverige i gymnasieåldern att både hinna lära sig svenska och fullfölja en gymnasieutbildning på fyra år.

En annan grupp unga som forskningen har studerat närmare och som är intressant att belysa då antalet har ökat kraftigt sedan 2015 är ensamkommande barn och ungdomar. Av det totala antalet asylsökande 2015 var nästan 22 procent ensamkommande barn och unga. De som kommer som ensamkommande till Sverige är i regel skyddsbehövande eller flyktingar.

Wadensjö och Çelikaksoy konstaterar att ensamkommande är sysselsatta i högre grad än de vars föräldrar har folkbokförts tidigare, samtidigt eller senare. Det gäller tydligast för flickorna. Det kan finnas flera möjliga förklaringar till detta. De som inte

¹⁰⁶ Ibid, s 27

¹⁰⁷ Forslund, 2016, sid 14-15

¹⁰⁸ Dold potential, 2015, s 28

¹⁰⁹ Språkintröduktion, 2016, s 6

återförenas med sina föräldrar kan i olika avseende vara en selekterad grupp av mer självständiga personer. De kan få hjälp av fosterfamiljer i integration eller så är de mer ekonomiskt pressade att arbeta för att kunna försörja sig själva och kanske också bidra till försörjningen av familjemedlemmar i hemlandet.¹¹⁰

Ensamkommande bosatta i Stockholms län är i betydligt högre grad sysselsatta och har högre inkomster än i övriga län. Skillnaderna är större för pojkar än för flickor.¹¹¹

Tillträdet till arbetsmarknaden är viktigt för ensamkommande, inte minst för att de förlorar det särskilda sociala stöd de tidigare varit berättigade till när de blivit vuxna. Nationellt sett är ensamkommande unga kvinnor betydligt oftare än unga män varken i utbildning eller i arbete. Få av de som kommit som ensamkommande har arbeten som kräver högre utbildning. Ensamkommande unga män i åldern 18-27 år är främst anställda inom traditionella arbetaryrken såsom hantverksarbete inom byggverksamhet, tillverkning, process- och maskinoperatörsarbete och transportarbete, medan kvinnorna i samma ålder i högre utsträckning är sysselsatta inom service-, omsorgs- och försäljningsarbete.¹¹²

Även om ensamkommande i större utsträckning är etablerade på arbetsmarknaden än de ungdomar vars föräldrar har folkbokförts antingen tidigare, samtidigt eller senare än barnet, är de således etablerade inom lågkvalificerade yrken som är konjunktur känsliga, och faktum kvarstår att en liten andel har fullständiga gymnasiebetyg.

5.3. Arbetsmarknaden för högutbildade i Stockholm

Högutbildade är en grupp som generellt sett har en stark ställning på arbetsmarknaden med hög sysselsättning, låg arbetslöshet och en stor andel arbetande inom högkvalificerade yrken. Det finns dock undergrupper av högutbildade som har en svagare ställning på arbetsmarknaden än vad som kan förväntas givet utbildningsnivå. Här spelar ursprung, vistelsetid i Sverige samt födelseregion en stor roll.¹¹³

I Stockholms stad var 2014 39 % av befolkningen i åldrarna 25-64 år högutbildade. Andelen högutbildade var högre bland inrikes födda (43 procent) än bland utrikes födda (31 procent). Totalt sett

¹¹⁰ Wadensjö och Celikaksoy, 2015, s 10

¹¹¹ Ibid, s 16

¹¹² Wadensjö och Celikaksoy, 2015, s 19

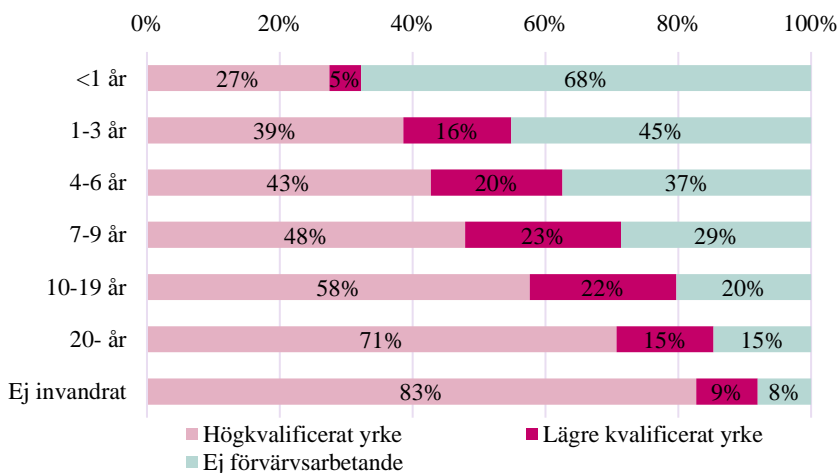
¹¹³ Sweco, Stockholms högutbildade på arbetsmarknaden, 2017, s 43

var det bland de högutbildade vanligast med utbildning inom samhällsvetenskap, juridik, handel och administration följt av teknik och tillverkning. Högutbildade med korta vistelsetider har oftare utbildning inom naturvetenskap, matematik och data samt teknik och tillverkning.¹¹⁴

Samma år hade 87 % av alla högutbildade i Stockholms stad i åldrarna 25-64 år förvärvsinkomst som huvudsaklig inkomstkälla. Störst skillnad var bland högutbildade inrikes födda (91 procent) och bland utrikesfödda med vistelsetid kortare än ett år (55 procent). Andelen förvärvsarbetande bland utrikes födda ökar dock i takt med vistelsetiden och når efter 10 år nivåer jämförbara med inrikes födda.¹¹⁵

Matchningen mellan utbildning och yrkesmässiga kvalifikationskrav är generellt betydligt sämre för utrikes födda än för inrikes födda och tenderar inte att förbättras i takt med längre vistelsetid.¹¹⁶ För utrikes födda högutbildade med längre vistelsetid än 20 år är fortfarande andelen i lägre kvalificerade yrken och ej förvärvsarbetande högre än för inrikes födda.

Diagram 9. Högutbildade i hög- och lågkvalificerade yrken efter vistelsetid 2014



Källa: Sweco, Stockholms högutbildade på arbetsmarknaden, 2017, s 30

Högutbildade kvinnor med korta vistelsetider saknar oftare förvärvsarbete än män och de kvinnor som förvärvsarbetar gör det mer sällan i högkvalificerade yrken i jämförelse med män med

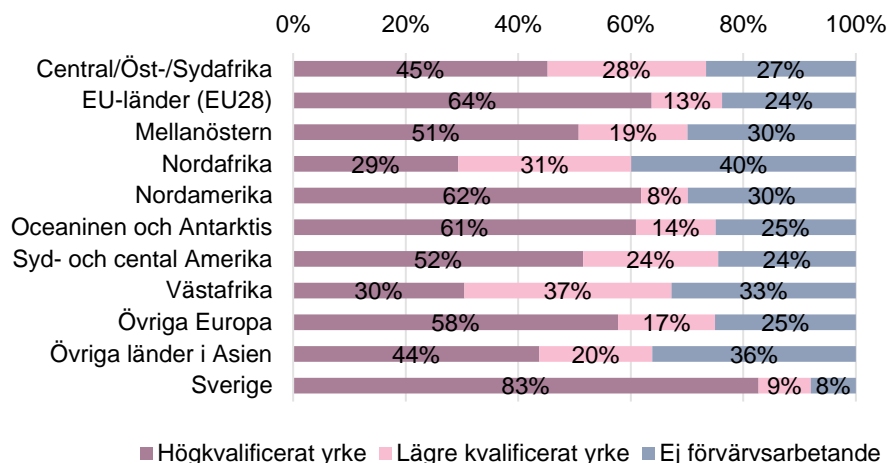
¹¹⁴ Ibid, s 20

¹¹⁵ Ibid, s 4, 20

¹¹⁶ Ibid, s 29

samma vistelsetid, vilket troligen förklaras av att nyanlända kvinnor i större utsträckning förväntas ta ett omvårdnadsansvar.¹¹⁷

Diagram 10. Högutbildade i låg- och högkvalificerade yrken efter födelseregion 2014



Källa: Sweco, Stockholms högutbildade på arbetsmarknaden, 2017, s 30

Vid en fördjupad analys av matchningen för personer från olika födelseregioner med beaktande av kön finns flera intressanta mönster. Högutbildade från Nordafrika och Västafrika har svårast att etablera sig i högkvalificerat yrke, även vid längre vistelsetider.¹¹⁸ Bland kvinnor från Nordafrika och Västafrika med vistelsetider på 10 år eller mer arbetar 47 procent i högkvalificerade yrken. Motsvarande andel bland männen från samma regioner är 40 procent. Detta betyder att matchningen för kvinnor, till skillnad från den för män, förbättras med längre vistelsetid.

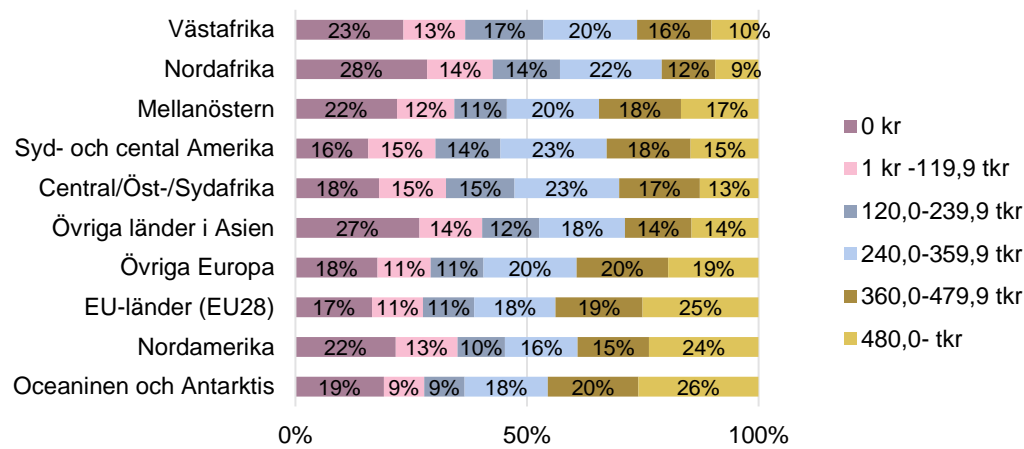
Det visar sig också att födelseregion har en påverkan på inkomst. Det är vanligare att högutbildade som flyttat till Sverige från Oceanien, Nordamerika eller Europa har högre förvärsinkomster jämfört med övriga födelseregioner. Samtidigt är det vanligare att personer födda i Nordafrika och övriga Asien står helt utan förvärsinkomst. Den främsta förklaringen till inkomstfördelningen kan vara att skälen till invandring är olika. Till skillnad från flyktinginvandring och anhöriginvandring är arbetskraftsinvandringen till Sverige inte slumpartad vilket i sig innebär högre inkomster för personer som invandrar av detta skäl. Dessa personer är dessutom matchade innan invandringen.¹¹⁹

¹¹⁷ Ibid s 4

¹¹⁸ Ibid, s 33

¹¹⁹ Ibid, s 24

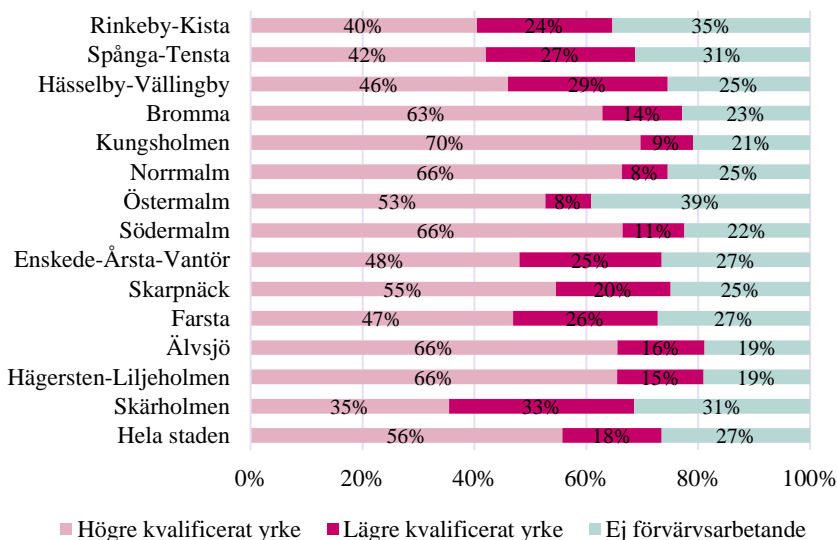
Diagram 11. Inkomstfördelning för högutbildade 25-64 år efter födelseregion 2014



Källa: Sweco, Stockholms högutbildade på arbetsmarknaden, 2017, s. 24

En matchningsanalys över Stockholms stads stadsdelsområden visar på stora geografiska skillnader. Hälften av alla högutbildade i Rinkeby-Kista och Skärholmen arbetade 2014 i ett högkvalificerat yrke medan motsvarande andel var omkring 80 procent för stadsdelsområdena i Stockholms innerstad, Bromma, Älvsjö och Hägersten-Liljeholmen.¹²⁰ Dessa resultat hänger samman med en överrepresentation av utrikes födda från vissa födelseregioner i de mer socioekonomiskt utsatta områdena¹²¹

Diagram 12. Högutbildade utrikes födda i låg- och högkvalificerade yrken efter stadsdelsområde 2014



Källa: Källa: Sweco, Stockholms högutbildade på arbetsmarknaden, 2017, s.38

¹²⁰ Ibid, s 44

¹²¹ Ibid, s 44

Hög utbildningsnivå är i sig inte nog för att möjliggöra etablering på arbetsmarknaden för utrikes födda, visar en forskaröversikt kring strukturella hinder på arbetsmarknaden som Sweco tagit fram våren 2017. Högutbildade utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden hindras av språkliga barriärer, begränsade kontaktnät och diskriminering.¹²²

Sammantaget finns det en outnyttjad potential av högkvalificerad arbetskraft i Stockholm som inte tas tillvara, och det gäller främst utrikes födda från Nordafrika och Asien. Relativt många högutbildade utrikes födda är helt utan arbete eller inkomst. Högutbildade kvinnor med korta vistelsetider från krigsdrabbade regioner förvärvsarbetar i låg utsträckning och är sämre matchade på arbetsmarknaden. Män har ofta en bättre etablering och matchning initialt än kvinnor, men för personer från Nordafrika, Västafrika och Mellanöstern är andelen högutbildade män som arbetar i högkvalificerade yrken låg trots lång vistelsetid i Sverige.¹²³

¹²² Sweco, Stockholms högutbildade på arbetsmarknaden, 2017, s 33

¹²³ Tibajev, 2016, s 4-5

6. Förklaringsfaktorer till utanförskap på Stockholms arbetsmarknad

Som konstaterats finns betydande utmaningar när det gäller utrikes födda och nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Skillnaden i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda är i Sverige den största inom EU. Den svenska arbetsmarknaden har genomgått strukturella förändringar de senaste decennierna. Industrisektorn har minskat i storlek, servicesektorn vuxit och lågkvalificerade jobb har ersatts av högkvalificerade. Dessutom präglas arbetsmarknaden idag i högre grad av kommunikationsteknologi och interpersonell kommunikation. Det har i sin tur ökat kraven på informell kompetens såsom språkkunnighet, sociala färdigheter och kulturell förståelse. Samtidigt har inte kraven på formell kompetens som utbildning minskat.¹²⁴ Transformationen är särskilt tydlig på Stockholms kunskapsintensiva och specialiserade arbetsmarknad.

Förklaringsfaktorerna till svårigheterna på arbetsmarknaden för utrikes födda och nyanlända som beskrivs i detta kapitel gäller såväl för Stockholm som för riket i stort. Som noterats tidigare har Stockholm en stark arbetsmarknad med lägre arbetslöshet och högre sysselsättning samt högre inkomstnivåer än övriga regioner i Sverige. Stockholms invånare har också en generellt högre utbildningsnivå som möter efterfrågan från ett kunskapsintensivt näringsliv med hög specialiseringsgrad. Det gör att utmaningarna som nyanlända och utrikes födda möter i kontakten med arbetsmarknaden är av en särskild karaktär i Stockholm. Här är kraven på utbildning högre och personliga nätverk mer avgörande, då konkurrensen om arbetskraften är stor.

6.1. Humankapital

Med humankapital avses människors utbildning, färdigheter, kompetenser samt hälsa. Det humankapital som en individ byggt upp i sitt hemland minskar ofta i värde i samband med ankomst till Sverige och behöver successivt byggas upp igen. Det beror på att tidigare arbetslivserfarenhet och utbildning inte alltid är direkt överförbara till svenska förhållanden. Generellt går att säga att utrikes föddas begränsade svenska humankapital, det vill säga kort erfarenhet av svensk arbetsmarknad, sämre kunskaper i svenska och

¹²⁴ Tibajev, 2016, s 4-5

i vissa fall lägre utbildning, påverkar deras möjligheter att få ett arbete.¹²⁵

I den så kallade AKKA-utredningen lyfts bland annat att värderingsmässiga skillnader kan innebära att flyttfaktorn är större vid invandring till Sverige än till andra länder. Sverige är ett, i relation till andra länder, värderingsmässigt avvikande land som präglas av sekulära och individualistiska värderingar. Sverige hör även till de länder i världen som är mest jämställda, vilket kan innebära att nyanlända behöver förhålla sig till ett nytt synsätt på kvinnors och mäns roller i samhället.¹²⁶

6.2. Språk

Både svenska och internationella studier visar att kunskaper i landets språk är en av de faktorer som har störst betydelse för hur nyanlända klarar sig på arbetsmarknaden. Studier visar även att Sverige i jämförelse med övriga studerade länder är det land där gapet i språkfärdighet mellan inrikes och utrikes födda är som störst.¹²⁷

Studier tyder på att en stor andel av de utrikes födda har bristande kunskaper i svenska och att bättre språkkunskaper skulle förbättra deras chanser på arbetsmarknaden. En studie på svenska data mellan 1993 och 2003 visade att utrikes föddas sannolikhet att få jobb ökade med 10 procent och att lönen för akademiker ökade med 30 procent om de hade bra kunskaper i svenska. Det har också visat sig att personer som avslutat sin sfi har signifikant större chans till arbete och högre lön än de som inte gjort det. Sambandet mellan avslutad sfi och lön avtog dock efter tio år.¹²⁸

Det förefaller också vara så att könsuppdelningen på arbetsmarknaden innebär att kunskaper i svenska är olika viktigt för män och kvinnor. Män förefaller i större utsträckning än kvinnor kunna få arbete trots bristande kunskaper i svenska, vilket eventuellt kan förklaras av att mäns och kvinnors traditionella arbetsmarknader ställer olika krav på språkkunskaper. Det har även visat sig att effekterna av avslutad sfi är större för kvinnor än för män samtidigt som kvinnor oftare påbörjar sfi en längre tid efter ankomst till Sverige än män, vilket kan ha negativa effekter på kvinnors möjligheter till etablering.¹²⁹

¹²⁵ Bilaga 4 till LU2011, s 272

¹²⁶ SOU 2012:69

¹²⁷ Konjunkturrådet, Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad, 2017, s 155

¹²⁸ Delmi, 2015:3, s 20

¹²⁹ ESF-rådet, Omvärldsanalys

av etablering och integration på arbetsmarknaden, 2016, s 19-20

6.3. Utbildning

Kraven på utbildning på arbetsmarknaden har ökat de senaste årtiondena och sannolikheten att få ett arbete och högre lön ökar med utbildningsnivå. Forskning visar att utbildning förbättrar förutsättningar för utrikes födda. Effekten av formell utbildning på sysselsättning och inkomster har visat sig vara mer positiv för utrikes föddas chanser på arbetsmarknaden än för inrikes födda, särskilt om utbildningen åtminstone delvis är genomförd i Sverige samt om den är yrkesinriktad. Den generella utbildningsnivån är något lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda och den största skillnaden mellan grupperna finns bland dem med gymnasial utbildning.¹³⁰

Samtidigt som utbildningsnivån har höjts bland nyanlända de senaste åren har skillnaderna mellan olika grupper ökat. Framför allt finns det många med mycket kort utbildning bland kvinnor från afrikanska länder. Även när inrikes och utrikes födda har ungefär samma utbildningsnivå, minskar utbildningens värde vid flytten till ett nytt land. Utländska utbildningar kan behöva kompletteras om kraven på innehållet i samma typ av utbildning är högre i Sverige, vilket kan senarelägga arbetsmarknadsinträdet. Som tidigare beskrivits i kapitel 5 arbetar utrikes födda med högre utbildning oftare i yrken som de är överkvalificerade för, vilket innebär att deras utbildning inte ger samma avkastning i form av lön. Detta tycks även gälla när utbildningen är genomförd i Sverige.¹³¹

Den mest grundläggande formen av utbildning för nyanlända är vuxenutbildning inklusive svenska för invandrare (sfi). Sfi är en kvalificerad språkutbildning i svenska för invandrare som syftar till att ge vuxna personer med annat modersmål än svenska grundläggande kunskaper i svenska språket. Rätt till sfi har den som är bosatt i landet, från och med andra kalenderhalvåret det år hen fyller 16 år. Personen ska också sakna de grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Utbildningen ska ge språkliga redskap för kommunikation och ett aktivt deltagande i samhälls- och arbetslivet. Kurserna är inte jämförbara med grund- eller gymnasieskolans kurser i svenska som andraspråk, eftersom kursplanen är utformad utifrån en annan grund och ett annat perspektiv för att möta den vuxna eleven.

Målet för vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande samt ges möjlighet att utveckla kunskaper och kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet

¹³⁰ Petersson, 2011, s 20; Delmi 2015:3, s 20

¹³¹ Petersson, 2011, s 20

samt för att främja sin personliga utveckling. Över tid har målgruppen inom vuxenutbildningen förändrats och idag är eleverna på grundläggande nivå i huvudsak utrikes födda som aldrig har studerat i svensk grundskola. Det har föranlett att forskningen ifrågsatt huruvida vuxenutbildningen är organiserad på ett optimalt sätt för att möta dagens målgrupp.¹³²

Den ambition om en organisation med stor flexibilitet och större individanpassning som växte fram under kunskapslyftet¹³³ är möjligen inte optimal för den målgrupp som vuxenutbildningen har idag. Till exempel påverkar det nuvarande kontinuerliga intaget inom sfi inte alltid elevernas lärande positivt.¹³⁴ För kortutbildade kan det finnas ett större behov av struktur med kontinuerligt lärar- och/eller språkstöd, men även ett större behov av att befinna sig i ett socialt sammanhang som främjar relationer och stöd mellan elever. Inom yrkesutbildningarna är studierna i högre grad organiserade i kollektiva former och dessa utbildningar har färre avhopp än de mer teoretiska kurserna.¹³⁵

Studier indikerar att de som deltagit i sfi lyckas något bättre på arbetsmarknaden än de som inte har deltagit. Samtidigt finns indikationer på att många arbetsgivare är tveksamma till om sfi ger tillräckliga språkkunskaper.¹³⁶ En generell missuppfattning är att elever som slutfört sin sfi-utbildning är ”färdiga” med sin utbildning i svenska språket. Språkinläring är dock individuellt, och även om man fullföljt sin sfi-utbildning kommer språkkunskaperna att variera. Sfi har även kritiserats för att elever inte sällan tenderar att avbryta sina studier. Alla avbrott från sfi ska emellertid inte betraktas som negativa eftersom det kan handla om att individen gått vidare till ett arbete eller blivit anvisad annan insats av Arbetsförmedlingen. Om den begränsade forskningen om svensk vuxenutbildning hade stärkts kunde effekter av sfi bättre beläggas och missuppfattningar bemötas.

¹³² Fejes, 2015, s 26

¹³³ Kunskapslyftet var den största statliga satsning som gjorts på vuxenutbildning och vuxnas lärande. Syftet var att öka antalet heltidsstuderande och att genom bildning och utbildning lyfta Sveriges tillväxt. Projektet inleddes den 1 juli 1997 och pågick till och med 2002. Satsningen vände sig i första hand till vuxna arbetslösa som saknade treårig gymnasiekompetens och de studerande kunde få ett särskilt utbildningsbidrag, motsvarande a-kassa.

¹³⁴ Fejes, 2015, s 26

¹³⁵ Allas rätt till kunskap, 2015, s 40

¹³⁶ Ibid, s 178

6.4. Validering

Bristande svenskkunskaper och osäkerhet hos arbetsgivare om kvalifikationer förvärvade i ursprungslandet är två av de främsta utmaningarna för många nyanlända.¹³⁷ Mot bakgrund av utbildningens positiva effekt på sannolikheten att få ett arbete, och det faktum att många utrikes födda är överkvalificerade för sina arbetsuppgifter, står det klart att en viktig åtgärd är validering av kompetens som förvärvats utanför Sverige.¹³⁸

Validering, som handlar om att identifiera, bedöma och dokumentera tidigare lärande oavsett var det har förvärvats, är en nyckel till arbetsmarknaden för nyanlända. Validering har varit föremål för ett flertal statliga utredningar och i november 2015 tillsatte regeringen en nationell delegation som ska följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet på den nationella och regionala nivån.¹³⁹

Det är flera aktörer som på olika sätt arbetar med validering av reell kompetens inom både utbildningssystemet och för arbetsmarknaden. Validering för arbetsmarknaden sker av Arbetsförmedlingen, branschorganisationer och behöriga myndigheter när det gäller reglerade yrken. Arbetsförmedlingen fungerar i huvudsak som beställarorganisation av validering från externa utförare. I etableringsplanen för nyanlända kan validering ingå som en del. Inom utbildningssystemet sker validering för samtliga skolformer inom vuxenutbildningen. Universitets- och högskolerådet bedömer utländsk gymnasieutbildning, yrkeshögskoleutbildning och akademisk utbildning. Validering för tillgodoräkning och behörighet kan också ske inom yrkeshögskoleutbildningar och högskoleutbildningar. Det finns även möjlighet till validering inom studieförbund och på folkhögskolor.¹⁴⁰

Kommunens uppdrag inom validering är att validera gentemot kursplaner och kursinnehåll inom vuxenutbildningen. Detta görs bland annat för att eleverna ska kunna korta sina studier genom att inte läsa delar de redan har motsvarande kunskaper inom. Fokus är på matematik, svenska och engelska samt yrkesämnen. Valideringen görs på svenska. Inför sfi-studier görs kartläggning och validering av elevers kunskaper i svenska för att kunna placera eleverna på rätt nivå.¹⁴¹

¹³⁷ Konjunkturrådet, s 177

¹³⁸ Petersson, 2011, s 21

¹³⁹ Dir. 2015:120

¹⁴⁰ Allas rätt till kunskap, 2015, s 39

¹⁴¹ Ibid, s 38, 39

För kommunen finns utmaningar inom området gällande bland annat information till kortutbildade om möjligheterna till validering, men även bristande förutsättningar att validera mot vissa yrkesämnen. Stockholms stad har genomfört flera utredningar kring validering. I budget för 2017 finns ett uppdrag om att utreda möjligheten att utöka valideringen inom ramen för det kommunala ansvaret.¹⁴² Även på statlig nivå prioriteras frågan genom valideringsdelegationen som tillsattes 2015 och som planeras fortgå till 2019.¹⁴³

Forskning har identifierat ett antal utmaningar som rör validering. Det handlar bland annat om att kunskap utanför de områden som validering sker inom riskerar att förminska, men också om att kunskap som inte ”passar in” i en svensk kontext inte erkänns. Validering kräver dessutom ofta tolk och oprecis översättning kan resultera i svårigheter att validera ett yrkeskunnande.¹⁴⁴

6.5 Ohälsa

Merparten av människor på flykt möter psykiska och fysiska påfrestningar innan, under och efter själva flykten på grund av krig, konflikter eller annan hotbild. Att lämna landet kan kräva betydande ekonomiska resurser, varför migranter kan behöva skuldsätta sig för att kunna bekosta flykten, som ofta innebär materiella och personliga förluster och separation från familjemedlemmar.¹⁴⁵

Flyktingar kan tvingas vistas längre perioder i ett tredje land, inte sällan i flyktingläger under svåra förhållanden. Övergrepp på minderåriga och kvinnor är vanliga när flykten är långvarig. Att komma fram till värdlandet och söka asyl innebär ofta en första period av lättnad och optimism. Därefter följer för många en lång, osäker och oviss väntan på uppehållstillstånd.¹⁴⁶

Ankomsten till Sverige betyder för många ytterligare påfrestningar, såsom en splittrad familjesituation, oro och rädsla för framtiden och tillfälliga och osäkra boendelösningar. Påfrestande omständigheter som brist på sammanhang och kontroll över sitt liv, problem med integration och ekonomisk osäkerhet kan orsaka större psykiskt lidande än det som upplevts innan migrationen. Bland annat kan

¹⁴² Stockholms stads budget för 2017

¹⁴³ <http://www.valideringsdelegation.se/pa-gang/delegationen-overlamnar-nationell-strategi-till-regeringen/>

¹⁴⁴ Allas rätt till kunskap, 2015, s 38

¹⁴⁵ Ikonen, 2015, s 12-13

¹⁴⁶ Socialstyrelsen – Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter, 2015, s 8

känslan av brist på egenmakt, samt språkliga och sociala begränsningar i det nya samhället vara källor till nedstämdhet och oro.¹⁴⁷

Olika former av psykisk ohälsa är vanligt förekommande. Forskning har visat att 20-30 procent av de asylsökande och flyktingar som kommer till Sverige beräknas lida av psykisk ohälsa. Socialstyrelsen konstaterar att den psykiska ohälsan kan försämrats efter några års vistelse i Sverige. Ökningen kan bero på stressfaktorer såsom osäkerhet kring om man får stanna i Sverige, att återföreningen av familjen dröjer, arbetslöshet och utanförskap eller sen debut av posttraumatiskt stressyndrom (PTSD).¹⁴⁸

Kvinnor på flykt löper större risk än män att drabbas av ohälsa. Kvinnor har ofta det största ansvaret för barn och sjuka i familjen, men har på samma gång ofta sämre tillgång till resurser. Familjevåld förekommer i större utsträckning i traumatiserade grupper och drabbar särskilt kvinnor. Det förekommer att asylsökande kvinnor utnyttjas och utsätts för övergrepp under flykten och under asyltiden när de vistas på förläggningar.¹⁴⁹

Barnombudsmannen konstaterar i sin rapport om nyanlända barns hälsa¹⁵⁰ att svåra minnen från flykt och hemland, oro för familjen, ensamhet, ovisshet och rädsla inför framtiden och eventuellt asylavslag, flyttar och uppbrott, skolbyten samt trångboddhet och sysslolöshet under asylprocessen bidrar till psykisk ohälsa. Ensamkommande barns psykiska ohälsa har särskilt uppmärksammas under våren 2017. En del av de ensamkommande som anlänt till Sverige innan sin 18-årsdag befaras utvisas i samband med att de blir myndiga. När 18-årsdagen infaller förlorar de sin gode man och kontakt på socialförvaltningen samt måste flytta till ett nytt boende för asylsökande vuxna, vilket kan bli var som helst i landet. Det innebär för många att den lilla trygghet som byggts upp raseras. Under våren 2017 har flera fall av självmord bland ensamkommande barn inträffat. I juli 2017 föreslog regeringen ett tillfälligt kommunbidrag för att ensamkommande

¹⁴⁷ Ikonen, 2015, s 12-13

¹⁴⁸ Socialstyrelsen, 2015, s 13 (PTSD är ett ångesttillstånd till följd av en chockartad upplevelse som har framkallat intensiva skräckreaktioner. PTSD är en psykiatrisk störning som kan leda till social funktionsnedsättning med arbetsoförmåga eller psykiskt lidande som inte bara påverkar individen utan även familjen och omgivningen.)

¹⁴⁹ Socialstyrelsen - Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter, 2015, s 11

¹⁵⁰ Barnombudsmannen, Nyanlända barns hälsa - Delrapport i Barnombudsmannens årstema, 2017

ungdomar ska kunna bo kvar i kommunen även efter att de blivit 18 år, till exempel för att avsluta pågående studier.

Ohälsa kan ha en betydande påverkan på individens etablering och inkludering i det nya samhället. En studie av etableringsuppdraget vittnar om att mellan en tredjedel och hälften av deltagarna upplever det svårt att följa etableringsplanen och delta i insatser på grund av fysisk eller psykisk ohälsa. Det är svårt för de som oroar sig för barn, familj och framtid att koncentrera sig på exempelvis sfi-undervisningen.¹⁵¹

Forskning har visat att utrikes födda personer generellt har sämre självuppskattad hälsa än inrikes födda. Utrikes födda är i högre grad relativt fattiga, har ett större behov av försörjningsstöd och är i större utsträckning drabbade av långtidsarbetslöshet, ekonomiska svårigheter, upplevda hot om våld, trångboddhet och upplevd ensamhet. Orsakerna till detta förefaller vara en kombination av svagare arbetsmarknadsanknytning och välfärdssystemens utformning. Längre vistelsetid och högre utbildning har dock visat sig ha ett samband med en lägre förekomst av relativ fattigdom, ett lägre nyttjande av försörjningsstöd och färre välfärdproblem i stort.¹⁵² Särskilt utrikes födda kvinnor uppvisar sämre hälsotal och lever under svårare levnadsvillkor än befolkningen i stort. Upplevda trauman, avsaknad av sociala nätverk, våld i hemmet, ojämn fördelning av obetalt hemarbete och diskriminering på grund av kön och etnicitet har betydelse för gruppens hälsosituation.¹⁵³

6.6. Nätverk

Undersökningar har visat att mellan en och två tredjedelar av alla jobb tillsätts via informella kontakter och att sociala nätverk därmed har stor betydelse i rekryteringsprocesser. Genom personliga kontakter kan arbetssökande få information om lediga arbeten och arbetsgivare om potentiella arbetstagare. Sociala nätverk påverkar löner och att få rätt jobb i förhållande till kompetens. Dessutom har det visat sig att inrikes födda som fått sina jobb via informella kontakter har högre lön än de som fått sina jobb via formella kontakter, medan det omvända gäller för utrikes födda.¹⁵⁴

Långtidsutredningen från 2011 bekräftar att en av de viktigaste orsakerna till utrikes föddas svaga ställning på arbetsmarknaden är

¹⁵¹ RIR 2014:11, s 62

¹⁵² Tibajev, 2016, s 16-17

¹⁵³ SOU 2012:69, 224

¹⁵⁴ Konjunkturrådet, 2017, s 61; Delmi, 2015:3 s 23

skillnaden i tillgången till informella nätverk. I utredningen konstateras även att nätverken hos inrikes födda utgörs av personer med mer kvalifikationer än nätverken hos personer födda i icke-västerländska länder.¹⁵⁵

En plats där sociala kontakter knyts är bostadsområdet. Nyanlända bor oftare i socioekonomiskt svagare områden vilket rimligtvis hindrar deras tillgång till produktiva sociala nätverk. Det saknas idag konsensus inom forskningen om så kallade grannskapseffekter – det vill säga vilken betydelse det faktum att många nyanlända personer bor i socioekonomiskt svaga bostadsområden har för deras arbetssituation. Det kan å ena sidan vara en fördel att bo nära andra personer från samma etniska grupp som kan bistå med kontakter och stöd. Å andra sidan kan det vara en nackdel om många i en persons umgängeskrets själva har en svag ställning på arbetsmarknaden. Det förefaller dock vara fördelaktigt att bo nära personer med samma etniska bakgrund om dessa är etablerade på arbetsmarknaden.¹⁵⁶

Förutom de kontakter som knyts i det egna bostadsområdet kan arbetsrelevanta nätverk byggas på olika sätt genom till exempel studie- och arbetsrelationer och deltagande i föreningsliv. Många civilsamhällesorganisationer arbetar aktivt för att bygga sociala nätverk för personer med utländsk bakgrund, bland annat genom yrkesinriktade mentorskapsprogram eller genom mötesplatser där etablerade personer kan möta nyanlända.¹⁵⁷

6.7. Diskriminering

Det finns i forskningen stark evidens för förekomsten av diskriminering av utrikes födda.¹⁵⁸ Samtidigt är förekomsten av diskriminering svårbeforskad. Den vanligast förekommande och mest tillförlitliga metoden har visat sig vara att genomföra fältexperiment.¹⁵⁹ Studier med fiktiva arbetsansökningar har visat att arbetsökande med svenskklingande namn får ungefär 50 procent fler positiva svar från arbetsgivare än sökande med arabiskt klingande namn och att andelen utrikes födda som får komma på anställningsintervju ökar med anonyma ansökningsprocesser. Vidare indikerar studier att arbetsökande som bytt sina

¹⁵⁵ Bilaga 4 till LU2011, s 299

¹⁵⁶ Petersson, 2011, s 23; Konjunkturrådet, 2017, s 156-157

¹⁵⁷ Axfoundation, Varför ska vi öppna dörren? - Sammanfattning av forskning och litteratur kring betydelsen av nätverk för integration och rekrytering, ur samhällets, individens och företagets perspektiv, 2015

¹⁵⁸ Petersson, 2011, s 33

¹⁵⁹ Konjunkturrådet, 2017, s 150, 160

utlandsklingande namn till svensklingande får högre arbetsinkomster.¹⁶⁰

Diskriminering verkar enligt forskningen slå olika hårt mot olika grupper och har visat sig vara störst för personer inom lågkvalificerade yrken, särskilt för utrikes födda män i manligt dominerande yrken.¹⁶¹

Det har även visat sig att religiös tillhörighet kan ha negativ påverkan i samband med rekrytering.¹⁶² Fall hos diskrimineringsombudsmannen samt andra studier har visat att kombinationen av religion och kön medför utsatthet för diskriminering på arbetsmarknaden.¹⁶³

¹⁶⁰ Petersson, 2011, s 34; Delmi, 2015:3, s 25

¹⁶¹ Tibajev, 2016, s 13

¹⁶² I en experimentell studie av arbetsgivares "lönebetalningsvilja" för personer med olika bakgrund, religion etc. studerades hur mycket lägre lön som krävdes för att olika grupper skulle bli anställda i relation till den lön som sattes för en svenskfödd. Här framkom t.ex. att religiös tillhörighet uppfattades som mer "negativt" än födelseland i sig. En muslimsk arbetssökande behövde sänka sin lön med 17 procent för att ha samma chans att bli anställd som en kristen. En person född utanför Norden behövde sänka sin lön med 16 procent. (Omvärldsanalys av etablering och integration på arbetsmarknaden, Svenska ESF-rådet, 2016, s 21)

¹⁶³ Omvärldsanalys av etablering och integration på arbetsmarknaden, Svenska ESF-rådet, 2016, s 21-22

7. Organisation och insatser för nyanlända i Stockholms stad

I följande kapitel beskrivs hur Stockholms stad organiserat sig i frågor som rör integration, inklusive mottagandet av nyanlända, samt vilka insatser som staden idag erbjuder gruppen.

7.1. Organisation och styrning

7.1.1. Mottagandet av nyanlända i Stockholms stad innan etableringsreformen

Mängden nyanlända med uppehållstillstånd som bosatt sig i Stockholm, vilka grupper som kommit samt formerna för stadens mottagande har varierat sedan kommunerna fick ansvar för flyktingmottagandet i början av 1990-talet. Återkommande för stadens insatser har dock varit utmaningen med en pressad bostadsmarknad liksom inriktningen på arbete och egen försörjning.

I Stockholms stad hade invandrarnämnden ansvar för mottagandet 1990 följt av arbetsmarknads- och utbildningsnämnden och därefter integrationsnämnden. År 2004 lades integrationsnämnden ner och flyktingmottagandet decentraliserades till stadsdelsnämnderna, som bland annat fick ansvaret för den dåvarande samhällsinformationen. Flera stadsdelsnämnder valde att gå samman och gemensamt organisera mottagandet.

Under kriget i det forna Jugoslavien kom många flyktingar från Balkan till Stockholm. Då möjliggjorde staden mottagandet genom organiserade gruppinsatser som inleddes på Migrationsverkets förläggning med information och inskrivningar i skola, barnomsorg och andra insatser. Därefter flyttade personerna in i genomgångsbostäder tillhandahållna av Stiftelsen Hotellhem i Stockholm (SHIS). Handläggningen av de nyanlända skedde inledningsvis vid det som kallades för "Välkomsthuset" där stadens flyktingsekreterare, ekonomihandläggare samt representanter från sfi och Arbetsförmedlingen fanns.

I samband med införandet av etableringsreformen år 2011 avvecklade staden, i likhet med många andra kommuner, sitt arbete med mottagandet av nyanlända. Därmed försvann också en del av det institutionella minnet, kunskapen och kompetensen i frågan. Trots att ansvaret för mottagandet flyttades till Arbetsförmedlingen, så arbetade staden fortfarande med målgruppen genom sina

ordinarie verksamheter. Samordningen av stadens integrations- och flyktingfrågor landade på den nyinrättade arbetsmarknadsnämnden, som tog med sig ansvaret från den tidigare social- och arbetsmarknadsnämnden.

7.1.2. Stadens styrning i arbetet med nyanlända idag

Idag tar arbetet med asylsökande och nyanlända sin utgångspunkt i *Vision 2040 – Ett Stockholm för alla*. I visionen framgår att den som kommer till Stockholm från ett annat land ska få en snabb introduktion och att staden ska samarbeta med föreningar och arbetsliv för att stödja etableringen på arbetsmarknaden. Enligt visionen är en öppen och välkomnande stad, fri från diskriminering och trygg för alla, en grundförutsättning för etableringen.¹⁶⁴

I Stockholms stads budget för 2017 anges att ”den som kommer till Stockholm från ett annat land ska få en snabb introduktion där staden samarbetar med föreningar och arbetsliv för att människor ska lära sig ett nytt språk, en ny kultur och hitta ett nytt arbete. Mottagandet av nyanlända ska syfta till jämlikhet, arbete och delaktighet.”¹⁶⁵

Ansvaret för samordning och uppföljning av stadens integrationsarbete och kommunövergripande flyktingfrågor har fortsatt sedan etableringsreformen legat på arbetsmarknadsnämnden via enheten för flyktingsamordning. Enligt verksamhetsplanen ansvarar nämnden för det övergripande samarbetet med Arbetsförmedlingen, som bland annat innefattar den lokala överenskommelsen och samverkan kring Dua. Nämnden ansvarar även för sfi och annan vuxenutbildning, den regiongemensamma samhällsorienteringen, avtalet med landstinget om hälsokommunikation, vissa arbetsmarknadsinsatser för nyanlända och samordning av stadsdelsnämndernas återsökning av statsbidrag för vissa flyktingar.¹⁶⁶

Stadsledningskontoret fick, till följd av den förändrade situationen i staden, i uppdrag i budget för 2016 att genomföra en översyn för att säkerställa en ändamålsenlig organisation, process, resursfördelning och uppföljning av flyktingmottagandet samt att utreda hur samordningen av stadens arbete med integrations- och flyktingfrågor kan utvecklas och organiseras för att på bästa sätt skapa förutsättningar för ett bra mottagande och etablering av

¹⁶⁴ Dnr 156-607/2016

¹⁶⁵ Stockholms stads budget för 2017

¹⁶⁶ Arbetsmarknadsnämndens verksamhetsplan 2017

nyanlända flyktingar. Detta skulle nås genom att definiera frågor gällande flyktingmottagandet i behov av utveckling och/eller utredning, ta fram system för uppföljning och utvärdering av mottagande och etablering av nyanlända flyktingar samt att utveckla och tydliggöra samverkan med andra berörda myndigheter.¹⁶⁷

De prioriterade frågorna var 1) långsiktig och hållbar finansiering, 2) boendeplanering och framtida organisation för boendeförsörjning för nyanlända, 3) inventering av utbudet av icke lagstadgade insatser för nyanlända barn och ungdomar, 4) definition och utformning av det sociala stödet, 5) nyanlända familjer som söker akut hjälp med boende, 6) samverkan mellan utbildningsnämnd och arbetsmarknadsnämnd om nyanlända ungdomar i gymnasieskolan och 7) kartläggning av digitala verktyg i arbetet med nyanlända.¹⁶⁸

I översynens slutrapport konstateras att arbetsmarknadsnämnden har ett fortsatt samordnande ansvar för stadens integrationsarbete och kommunövergripande flyktingfrågor. Detta samtidigt som kommunstyrelsen enligt 2017 års budget samordnar stadens arbete med integrations- och flyktingfrågor samt har ett övergripande ansvar för att stadens mottagande består av hållbara lösningar på kort och lång sikt som inte skapar ytterligare skillnader i staden.¹⁶⁹

Inför översynen skrevs ett ärende om nyanlända fram (Dnr 156-607/2016) som behandlades i kommunfullmäktige i september 2016. Ärendet ledde till att kommunfullmäktige fattade ett antal beslut, bland annat att exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsdelsnämnderna, socialnämnden samt trafiknämnden ska bistå i utbyggnaden av modulhus och andra boenden för nyanlända, att nämnderas budgetar justeras för ökade kostnader med finansiering genom bland annat utökade generella statsbidrag och att socialnämnden, arbetsmarknadsnämnden och stadsdelsnämnderna i samarbete med kommunstyrelsen ska definiera och utforma ett likartat socialt stöd för nyanlända, med särskilt fokus på barnperspektivet.

Utöver kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden har även andra nämnder delansvar för stadens arbete med nyanlända. Socialnämnden har ansvar för det initiala mottagandet av kommunanvisade och ensamkommande barn samt ansvar för övergripande frågor avseende ekonomiskt bistånd som berör

¹⁶⁷ Översyn av flyktingmottagandet i Stockholms stad, Slutrapport 2016

¹⁶⁸ Ibid

¹⁶⁹ Ibid

nyanlända i behov av ekonomiskt stöd. Nämnden har avtal med stadens bostadssociala resurs Stiftelsen Hotellhem i Stockholm (SHIS) om att ta fram lämpliga bostäder samt ge initialt boendestöd och nödvändig samhällsinformation.

Stadsdelsnämnderna har det faktiska ansvaret för de ensamkommande barnen samt mottagning och integration av flyktingar och invandrare där detta inte ankommer på annan nämnd. Deras generella arbete med nyanlända skiljer sig inte från det som erbjuds andra invånare i stadsdelsområdet och omfattar bland annat försörjningsstöd i den mån behov inte kan tillgodoses med etableringsersättning via Arbetsförmedlingen, försörjningsstöd för familjeåterföreningar till ensamkommande, LSS och socialpsykiatri, äldreomsorg och akut stöd i form av tillfälligt boende för egenbosatta. Statsbidrag fördelas till stadsdelsnämnderna för målgruppen flyktingar och skyddsbehövande med upphållstillstånd.

Utbildningsnämnden ansvarar för nyanlända barns skolgång i grundskola och gymnasium samt för stadsövergripande uppföljning av stadens förskoleverksamhet. Nämndens planering av skolplatser för nyanlända elever berörs bland annat av hur staden anvisar boenden inom det organiserade mottagandet av flyktingar i staden.

Överförmyndarnämnden ansvarar för att rekrytera, utbilda och arvodera gode män och särskilt förordnade vårdnadshavare för asylsökande ensamkommande flyktingbarn i samverkan med Migrationsverket.

Under senhösten 2017 får kommunerna större möjligheter att ta en mer aktiv roll i etableringen av nyanlända. Detta genom ett utökat uppdrag till Delegationen för unga och nyanlända till arbete att främja samverkan mellan berörda aktörer som har betydelse för nyanländas möjligheter att etablera sig i arbetslivet.¹⁷⁰ Stockholms stad har beviljats medel från Duas för att tillsammans med Arbetsförmedlingen utarbeta en överenskommelse om samverkan kring nyanlända med utgångspunkt från Duas nya modell för samverkan. Ansvarig för arbetet är Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsnämnden i Stockholms stad.

Utifrån rådande ansvarsfördelning i arbetet med integration och mottagande av nyanlända, finns det i och med detta ett behov av att säkerställa tydlighet i styrning och samordning av stadens arbete.

¹⁷⁰ Dir 2017:20

7.1.2 Statlig ersättning till staden för nyanlända

Kommuner har rätt till särskild statlig ersättning för vissa kostnader för personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd. Det är Migrationsverket som beslutar om och betalar ut statsbidragen. En del av ersättningarna betalas ut utan ansökan och en del behöver kommuner ansöka om. Alla kommuner får en grundersättning varje år. Utöver detta får staden schablonersättning för varje mottagen person med uppehållstillstånd som betalas ut under en tvåårsperiod. Beloppet varierar beroende på ålder och när personen togs emot i kommunen. Schablonbeloppet ska täcka kostnader för etableringsinsatser som till exempel mottagande och praktisk hjälp vid bosättning, särskilda introduktionsinsatser eller merkostnader i skola, förskola, fritidshem och barnomsorg med mera, utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering, tolk, andra kommunala insatser för att underlätta etablering i samhället samt vissa kostnader för ekonomiskt bistånd och administration.

Kommunen får dessutom ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd som kan uppstå innan den första etableringsersättningen beviljas av Arbetsförmedlingen. Kommuner kan också ansöka om ersättning för vissa kostnader de har för personer som fått uppehållstillstånd, till exempel för stöd och hjälp i boendet, varaktigt hälso- och sjukvård samt för kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade.

Det är flera nämnder som är inblandade i arbetet med återsökning av statsbidrag. Arbetsmarknadsnämnden har sedan några år tillbaka det samordnande ansvaret för statsbidragen samt har sedan 1 juli 2017 övertagit ansvaret för statsbidrag för asylsökande och ensamkommande flyktingbarn som tidigare innehafts av Socialnämnden. Utbildningsnämnden ansvarar för all återsökning av statsbidrag för asylsökande elever i grund- och gymnasieskola och överförmyndarnämnden för kostnader avseende arvode och ersättning för utgifter för gode män. Stadsdelsnämnderna kan återsöka bidrag för ensamkommande barn samt för utgifter som rör bland annat äldreomsorg, omsorg om personer med funktionsnedsättning, socialpsykiatri, bostadsanpassning och förskola.

Hösten 2015 genomfördes en revision av stadens hantering av statsbidragen och i denna framkom vissa brister. Bland annat pekade revisionen på otydligheter i rutiner vad gäller rapportering och återsökning, vilket innebär en risk att staden inte återsöker de medel staden har rätt till. Dessutom saknades en samlad bild av hur stora statsbidrag Stockholms stad tar emot. Inte heller på

kostnadssidan finns någon samlad bild och det saknas direktiv för hanteringen av budget- samt prognosarbete avseende statsbidragen. Samverkan mellan förvaltningar avseende återsökning är mycket begränsad.¹⁷¹

Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga trädde i kraft den 1 juli 2017. Inriktningen är att förenkla regelverket, minska administration och förbättra planeringsförutsättningar.¹⁷² Ett arbete med att analysera ekonomiska effekter av det nya ersättningssystemet för staden har påbörjats. Eftersom det nya ersättningssystemet kan ge ekonomiska konsekvenser för staden är det viktigt att säkerställa att den ersättning som staden har rätt till återsöks.

7.2. Initialt stöd i samband med bosättning

Mottagandet av kommunanvisade och kvotflyktingar organiseras i regel initialt av socialnämnden i samverkan med berörda myndigheter och nämnder. Utgångspunkten är att alla nyanlända ska börja i etableringen så snart som möjligt efter inflyttning.

Som en följd av den nya bosättningslagen fick socialnämnden i uppdrag i budget för 2016 att utveckla etableringskontoret Intro Stockholm. Intro Stockholm har som uppgift att förmedla boende och pröva rätten till ekonomiskt stöd tills dess att nyanlända har kommit in i Arbetsförmedlingens etableringsinsatser. Intro Stockholm erbjuder såväl en organiserad bostadsförmedlingsadministration samt ekonomiskt och socialt stöd i syfte att öka möjligheterna att få stadigvarande bosättning och uppnå självförsörjning.

Det sociala stödet innebär att samhällsväglare har telefonkontakt med nyanlända redan på Migrationsverkets ankomstboenden. Därefter arrangerar de gruppinformation inför ansökan om ekonomiskt bistånd och erbjuder öppen rådgivning både på Intro Stockholm och på boendeanläggningarna. Antalet besök på Intro Stockholm har varit omfattande och rådgivningen har berört frågor som överklagan av beslut, hjälp med att boka läkartider, hjälp att tyda myndighetsbeslut, betala räkningar, upprätta bankkonto, information om socialförsäkringsförmåner, bostadsförmedling och Arbetsförmedlingens etableringsprogram med mera.¹⁷³

¹⁷¹ KPMG: Rapport, Stockholms stad – Genomlysning av rutiner kring hantering av återsökning av statsbidrag vid mottagande av nyanlända

¹⁷² Ensamkommande flyktingbarn, nr 7, 2016: s19

¹⁷³ Verksamhetsberättelse, Intro Stockholm, 2016

Enheten har också utarbetat ett nära samarbete med Arbetsförmedlingens etableringsenhet för att ytterligare påskynda individernas registrering i etableringsinsatser, vilket sker inom 48 timmar från inflyttning.¹⁷⁴

Egenbosatta nyanlända med behov av stöd och insatser ska vända sig till stadsdelsnämnden där de bor. Förutsättningarna i varje stadsdelsnämnd är olika och resulterar därför i ett varierat serviceutbud. I staden finns sedan etableringslagstiftningens ikraftträdande 2010 en hållning baserad på ”normaliseringsprincipen”. Det innebär att nyanlända kan söka stöd på samma sätt som andra kommuninvånare inom ramen för socialtjänsten och de kontaktcenter eller medborgarkontor som finns.¹⁷⁵

I en rapport om övergripande riktlinjer för flyktingmottagande i Stockholms stad framkommer att personal vid stadsdelsförvaltningarna upplever behov av en samlad och levande kunskapsresurs i frågor som rör flyktingar och skyddsbehövande. Rapporten konstaterar att en för staden gemensam kunskapsresurs som hanterar omvärldsbevakning och regelverk skulle kunna bidra till att utveckla sätt att arbeta med nyanlända. Denna skulle också kunna erbjuda en arena för erfarenhetsutbyte som främjar en gemensam syn och ett helhetsperspektiv på arbetet med nyanlända. En sådan kunskapsresurs skulle också kunna främja möjligheter till långsiktig och forskningsbaserad kvalitetsutveckling av stadens arbete.¹⁷⁶

Sammantaget går att konstatera att det saknas ett initialt socialt stöd som är likvärdigt för alla nyanlända. Dessutom finns behov av ökad kunskap hos medarbetare, inte enbart om målgruppen utan även till exempel kring förändringar i lagstiftning på statlig nivå och dess påverkan på kommunal nivå.

7.3. Boende

I Stockholms stad bosätter sig många nyanlända i eget boende. Sedan bosättningslagens ikraftträdande våren 2016 är staden ålagd att därutöver ta emot anvisade nyanlända med uppehållstillstånd från Migrationsverkets ankomstboenden. Ansvaret från staden sträcker sig i dagsläget över 24 månader. Under 2016 var

¹⁷⁴ Verksamhetsberättelse, Intro Stockholm, 2016

¹⁷⁵ Rapport av uppdraget Övergripande riktlinjer för flyktingmottagandet i Stockholms stad, s 24-25

¹⁷⁶ Rapport av uppdraget Övergripande riktlinjer för flyktingmottagandet i Stockholms stad, s 25

kommuntalet för Stockholm 2 810 personer. Socialnämnden ansvarar för boende och ska tillsammans med Stiftelsen Hotellhem i Stockholm (SHIS) bistå de personer som kommer till Stockholm efter anvisning från Migrationsverket med en bostad. Socialnämnden eller SHIS tecknar hyreskontrakt med fastighetsägare och därefter hyresavtal med respektive nyanländ hyresgäst.

Uppgifterna om både antalet anvisade och fördelningen mellan ensamhushåll och familjer varierar i prognoserna från Migrationsverket. Till Stockholms stad beräknas till exempel cirka 300 kvotflyktingar komma under 2017, vilket är en stor ökning från föregående år. Kvotflyktingarna hämtas direkt från flyktingläger utan att passera Migrationsverkets asylanläggningar, vilket kan medföra andra utmaningar för staden jämfört med de individer som bott i asylanläggningar och därmed lärt känna Sverige under sin asyltid.

Huvuddelen av arbetet med att skapa tillfälliga bostäder hanteras inom ramen för ordinarie organisation. Stadens boendelösningar handlar bland annat om nyproduktion av permanenta bostäder, vakanser hos stadens bolag och förvaltningar, modulhus, konvertering av kontorsfastigheter, upphandling av vandrarhemsplatser och att hyra privatbostäder.

Bosättningslagen och det ökade antalet nyanlända ställer staden inför nya förutsättningar och utmaningar i en situation av befintlig bostadsbrist.

7.4. Samhällsorientering

Kommunen är skyldig att säkerställa att nyanlända erbjuds samhällsorientering så snart som möjligt efter det att etableringsplanen upprättats eller efter folkbokföring i kommunen. Samhällsorientering vänder sig till nyanlända 18-64 år i etableringen som är folkbokförda i kommunen och som anmäls via Arbetsförmedlingen. Även anhöriginvandrare har rätt att ta del av samhällsorienteringen. De utgör den så kallade utökade målgruppen och anmäls via kommunen. I Stockholms stad är samhällsorienteringen organiserad under arbetsmarknadsnämnden.

Samhällsorienteringen syftar till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet och ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället. Deltagarna ska utveckla kunskap om mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur

samhället är organiserat samt praktisk vardagslivskunskap. Omfattningen ska vara minst 60 timmar och avslutas inom ett år från det att etableringsplanen upprättats eller samhällsorienteringen påbörjats och ska gå att kombinera med arbete, studier och andra aktiviteter. För kvinnor kan tillgången till barnomsorg påverka möjligheterna att delta.¹⁷⁷

I Stockholms län har de 60 obligatoriska timmarna utökats med ytterligare 12 timmars hälsokommunikation. Stockholms stad är administrativt ansvarig för Centrum för samhällsorientering i Stockholms län (CSO), det gemensamma kansliet för de samverkande kommunerna. CSO har i uppdrag att samordna samhällsorienteringen och kontakterna med externa aktörer samt administrera webbplatsen nyistockholm.se.

Statistik från Arbetsförmedlingen för 2016 visar att 89 procent av de som skrevs in i etableringen på Arbetsförmedlingen i de 26 samverkande kommunerna också anmälts till samhällsorientering.

Trots att samhällsorienteringen är lagstadgad och ska vara en del av etableringsplanen, så var det 2016 enbart 1 025 av 1 474 anmälda personer som gick kursen i Stockholms stad. Av dessa var 40 procent kvinnor och 60 procent män. Inte heller alla som deltog fullföljde hela kursen. Ur den utökade målgruppen anmäldes 109 individer till samhällsorienteringen och 35 av dessa deltog. De flesta i den utökade målgruppen anmäls och informeras om insatsen via sfi-centrum som dels informerar vid inskrivning, dels via informationsbesök på sfi-skolorna.¹⁷⁸

Samhällsorienteringen står inför flera utmaningar. Bland annat försvårar ohälsa bland deltagarna möjligheterna för flera att ta till sig av undervisningen. Det finns även en farhåga att de tillfälliga uppehållstillstånden gör att nyanlända eventuellt inte prioriterar samhällsorienteringen. Därutöver råder det brist på kvalificerade informatörer till samhällsorienteringen. Från samhällsorienteringens sida finns också en önskan om att få verka mer aktivt på sfi-skolorna, inte minst för att arbeta uppsökande och nå exempelvis anhöriga som ännu inte tagit del av samhällsorienteringen. På nationell nivå finns möjligheter till utvecklad samordning i syfte att säkerställa kvalitet och likvärdighet i innehåll och upplägg mellan olika kommuner.

¹⁷⁷ RIR 2014:11, sid 32, RIR: 2015:17, sid 110 - 111

¹⁷⁸ Statistik från CSO, 2017

7.5. Vuxenutbildning och arbetsmarknadsinsatser

Kommunerna ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, gymnasial nivå samt svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering. Kommunernas formella ansvar för arbetsmarknadspolitiken, särskilt när det gäller gruppen nyanlända är begränsat, men flera tar *de facto* ett stort ansvar för insatser på lokal nivå, både genom samarbete med Arbetsförmedlingen och genom egna arbetsmarknadsinsatser.¹⁷⁹

I Stockholms stad är vuxenutbildningen och majoriteten av stadens arbetsmarknadsinsatser organiserade under arbetsmarknadsnämnden. Vuxenutbildningen omfattar komvux inklusive sfi, sÄrvux, yrkeshögskola och samhällsorientering och arrangeras i både egen regi och av upphandlade aktörer.

I Stockholm har sfi genomgått omfattande individanpassning de senaste åren, vilket inneburit att den studerande kan läsa sin utbildning i klassrum eller på distans, på dagtid, kvällstid eller helg, låg- eller högintensiva kurser, mot olika yrken samt på särskilda kurser för studerande med funktionsnedsättning. Med ambition att erbjuda flexibilitet och undvika väntetider för elever har sfi idag ett tätt kontinuerligt intag av elever.

För att stärka den studerandes möjlighet till ett snabbt inträde i arbetslivet erbjuder staden inom ramen för vuxenutbildningen ett antal särskilda arbetsmarknadsinriktade verksamheter. I insatserna ingår arbetslivsorientering, praktik, studiebesök och yrkesförberedande kurser. Dessutom erbjuder Jobbtorg Stockholm ett antal insatser särskilt riktade mot nyanlända. Nedan följer en sammanställning av några exempel på utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser för nyanlända i Stockholms stad.

- *Intensiv svenska för akademiker (SIFA)*
Som akademiker kan man läsa SIFA för att förbereda sig för arbete inom sitt utbildningsområde. Deltagarna går från nybörjare i svenska till grundläggande behörighet för universitet på ca 1,5 år. Utbildningsprogrammen omfattar svenska för pedagoger, ekonomer, jurister och andra samhällsvetare samt ingenjörer.
- *Snabbspår för pedagoger*
Projektet som genomförs i samverkan med Arbetsförmedlingen innebär att arabisktalande pedagoger läser kurser för pedagogisk vidareutbildning på modersmålet

¹⁷⁹ SKL, Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, 2011, s 23

samt svenska som andraspråk samtidigt som de gör praktik på skola eller inom förskola.

- *Från nyanländ till nyanställd*
 Utbildningsnämnden ansvarar för projektet som innebär att minst 180 lärare under tre års tid får möjlighet att kombinera språkstudier med praktik på skolor. Projektet ska förbereda för kompletterande studier och öka anställningsbarheten genom att skapa förståelse för det svenska skolsystemet samt vara ett stöd i processen mot legitimationen genom nätverk, studievägledning och kurser.
- *Enheten för språkstödande insatser*
 Enheten tar emot deltagare som har begränsade kunskaper i svenska från etableringen på Arbetsförmedlingen, Vuxenutbildning Stockholm och Jobbtorg Stockholm. Verksamhetens insatser fokuserar på arbetsmarknadsintroduktion genom förberedande kurser och praktik samt individanpassad matchning mot en arbetsplats, täta uppföljningar och stöd samt coaching på flera språk genom språkstödjare. Arbetsgivare erbjuds kompetensutveckling i form av utbildning och nätverksträffar för handledare samt kontinuerligt stöd från språkstödjare. Enheten ansvarar för stadens etableringsjobb och arbetar även med sommarjobb för ensamkommande och så kallade IT-värdar.
- *Etableringsjobb*
 För att underlätta nyanländas etablering på arbetsmarknaden har arbetsmarknadsförvaltningen i uppdrag att erbjuda tidsbegränsade etableringsjobb, en form av kommunala visstidsanställningar, i stadens egna verksamheter där arbete ska kombineras med utbildningsinsatser. Förvaltningen ser en möjlighet att tillsammans med Arbetsförmedlingen utveckla insatsen så att etableringsjobb, efter validering av individers kompetens, kan vara en del i en kedja av insatser som ger kompletterande yrkeserfarenhet och utbildning.
- *Sommarjobb för ensamkommande*
 Ensamkommande flyktingungdomar i stadens boenden erbjuds sommarjobb med stöd från Enheten för språkstödande insatser. Insatsen omfattar ett introduktionsprogram på modersmål följt av tre veckors sommarjobb. Enheten erbjuder även ett anpassat stöd till arbetsgivare under anställningen. Under sommaren 2017

erbjöds 100 ensamkommande flyktingungdomar språkstöd i samband med sitt sommarjobb. En övervägande majoritet av dessa vara pojkar.

- *Jobbtorg Stockholm*

Jobbtorgen erbjuder stöd och coachning till arbetslösa med social problematik eller försörjningsstöd. Målet är att deltagare ska få det stöd som behövs för att få ett jobb. På Jobbtorget erbjuds de hjälp med till exempel rådgivning, arbetsträning, praktik, kortare yrkeskurser och matchning mot jobb inom både näringsliv och Stockholms stad.

Jobbtorg Stockholm samarbetar med vuxenutbildningen för att fler långtidsarbetslösa ska kunna påbörja och klara av studier och därmed förbättra sin ställning på

arbetsmarknaden. Samarbete sker även med företag, organisationer, stiftelser, föreningar samt

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra

myndigheter. Insatserna blir aktuella för målgruppen när de avslutat etableringsprogrammet inom Arbetsförmedlingen utan att ha ett varaktigt jobb eller studier att gå till.

Arbetsmarknadsförvaltningen har även beviljats statsbidrag från Dua för ett projekt där 90-100 unga nyanlända erbjuds arbete med att stötta äldre i användandet av olika former av IT, så kallade IT-vårdar.

- *Insatser för kvinnor med svag ställning på arbetsmarknaden*

Stockholms stad har under flera år genomfört särskilda satsningar för kvinnor med svag ställning på arbetsmarknaden, varav nyanlända kvinnor är en del.

I budget för 2017 har exempelvis stadsdelsnämnderna i samverkan med arbetsmarknadsnämnden fått i uppdrag att stärka arbetet med kvinnor långt ifrån arbetsmarknaden för att öka delaktigheten och den ekonomiska jämställdheten inom staden. Uppdraget går ut på att kvinnor inom ramen för de kommunala visstidsanställningarna kan få utbildning och handledning för att ge invånare i närområdet kunskaper som underlättar i vardagen, sprida samhällsinformation och bryta social isolering. Inom vuxenutbildningen pågår det sedan 2016 ett utvecklingsarbete kring att vara ledande inom sfi för kortutbildade, där kvinnor som står långt från arbetsmarknaden utgör en stor del av målgruppen.

Som framgår pågår det flera utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser som främjar nyanländas etablering på arbetsmarknaden i Stockholms stad. Det finns emellertid

utvecklingspotential både inom vuxenutbildningen och de kommunala arbetsmarknadsinsatserna, särskilt gällande utrikes födda kvinnor och kortutbildade.

7.6. Hälsofrämjande insatser

Det pågår olika hälsorelaterade insatser i staden som relaterar till nyanlända. I det följande beskrivs de viktigaste insatserna.

- *Insatser kring PTSD*

Arbetsmarknadsnämnden tillsatte under 2015 en projektorganisation med syfte att se hur nämnden kan utveckla sin kompetens rörande deltagare med diagnosen PTSD. Inom ramen för detta genomfördes även ett antal utbildningsinsatser för medarbetare. Arbetet med att utveckla metoder för målgruppen har fortsatt inom vissa verksamheter, men inte på förvaltningsövergripande nivå. I budget för 2017 har dock nämnden i uppdrag att särskilt utveckla kunskap och insatser för deltagare med funktionsnedsättning, posttraumatisk stress och annan psykisk ohälsa. I samarbete med Samordningsförbundet Stockholms stad planeras dessutom en pilotstudie med fokus på naturbaserad rehabilitering för nyanlända med migrationsstress och PTSD. Kunskapsstärkande insatser kring PTSD för förbundets medlemmar ska ske under 2017.

- *Landa – stöd till traumatiserade flyktingar*

Socialnämnden har finansierat pilotprojektet Landa för nyanlända flyktingar i Stockholm med psykiska och sociala problem som är patienter på Röda Korsets Center för torterade flyktingar. Syftet har varit att utöka det psykosociala stödet till svårt traumatiserade flyktingar i Stockholms stad. Arbetsmodellen har implementeras i ordinarie verksamhet under våren 2017.

- *Hälsokommunikatörer*

Arbetsmarknadsnämnden har ett flerårigt samarbete med Transkulturellt Centrum inom Stockholms läns landsting kring hälsokommunikatörer. Hälsokommunikation har erbjudits inom ramen för Enheten för språkstödjande insatser, på vissa sfi-skolor och inom samhällsorienteringen.

Insatser som främjar nyanländas hälsa, däribland utbildningsinsatser för medarbetare i staden erbjuds idag i olika omfattning. Eftersom hälsa är avgörande för individens förmåga att klara av studier, utföra ett arbete och vara en del av samhället, bör området få en tydlig prioritet av staden. Det finns möjligheter att arbeta mer

sammanhållet och strukturerat, inte minst avseende ett mer utvecklat samarbete med landstinget, men även med satsningar riktade mot såväl nyanlända i stadens verksamheter samt mot personalen som möter gruppen.

7.7. Insatser mot diskriminering

Stockholms stad har ett ansvar att motverka diskriminering av både brukare och medborgare som möter stadens verksamheter och potentiella arbetstagare samt befintliga anställda. I det följande beskrivs i korthet exempel på stadens insatser mot diskriminering. Utöver pågående insatser tar Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm fram en rapport om diskriminering med särskilt fokus på etnisk diskriminering under 2017.

- *Insatser för breddad rekrytering*

Stockholms stad som arbetsgivare ska erbjuda lika möjligheter för alla arbetstagare. Arbetet med breddad rekrytering är en kritisk fråga för stadens kompetensförsörjning. Staden arbetar sedan flera år med kompetensbaserad rekrytering. I mars 2017 lanserades stadens nya kompetensförsörjningsprocess som tillhandahåller verktyg för ett systematiskt arbetssätt med normmedveten kompetensförsörjning.

- *Främjande av möten mellan nya och etablerade svenskar*

Staden främjar utbyte mellan medarbetare och chefer med olika bakgrund, exempelvis genom utvecklingsgrupper vid stadens förvaltningar och bolag. Staden medverkar också i adept- och mentorsprogrammet Mitt livs Chans där chefer i innerstaden får ta emot en akademiker med utländsk bakgrund som saknar arbete motsvarande dennes kompetens. Syftet är att båda parter ska ha möjlighet att bredda sina nätverk och lära av varandras erfarenheter.

- *Utbildningssatsningar kring diskriminering och normkritik*

Ett flertal seminarier och utbildningstillfällen kring rasism, diskriminering och normkritik har ordnats för stadens medarbetare under 2016 och 2017. Kansliet för mänskliga rättigheter stödjer stadens nämnder i att säkerställa kompetens om rasism och diskriminering hos chefer och medarbetare som möter invånare.

7.8. Samverkan med andra aktörer

7.8.1. Delegationen för unga och nyanlända till arbete

Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) har sedan 2014 haft uppdraget att främja samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen vad gäller unga arbetslösa. Det huvudsakliga redskapet för detta har varit lokala överenskommelser. Regeringen beslutade i februari 2017 att ge Dua ett utvidgat uppdrag om att även främja samverkan kring nyanländas möjlighet att etablera sig i arbetslivet. Av uppdragsbeskrivningen framgår att Dua ska främja samverkan mellan kommuner, Arbetsförmedlingen och andra relevanta aktörer för att regeringens insatser för nyanländas etablering i arbetslivet ska få större genomslag på lokal nivå. Dua har i dialog med Stockholms stad och ett antal andra utvalda kommuner, Arbetsförmedlingen och SKL tagit fram en modell för hur samverkan kring nyanlända kan fördjupas. Modellen ska spridas och implementeras under 2017. Dua ska också främja och stödja det lokala arbetet som sker i enlighet med framtagna modell.¹⁸⁰

7.8.2. Lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har tagit initiativ till så kallade lokala överenskommelser (LÖK) som upprättas mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och andra aktörer.¹⁸¹ Stockholms stad och Arbetsförmedlingen har en lokal överenskommelse. Syftet med denna är att säkerställa samverkan kring deltagarna i etableringen och att befintliga resurser används så effektivt som möjligt. Målet är att utveckla och gemensamt ta ansvar för insatser riktade till nyanlända, att bidra till en gemensam behovsbild och målsättning gällande insatser, att definiera aktörernas specifika roller och ansvar, samt att möjliggöra effektivt samarbete och gemensam planering mellan handläggare.¹⁸²

7.8.3. Näringslivet och civilsamhället

Samverkan med näringslivet är av central betydelse för nyanländas etablering. Inom arbetsmarknadsnämnden genomförs generella insatser som blir aktuella för nyanlända när de lämnat etableringen. Nedan följer några exempel.

- *Arbetsgivarnätverk*

Arbetsmarknadsnämnden har utarbetat arbetsgivarnätverk både lokalt och regionalt. Arbetsmarknadsborgarrådet arrangerar regelbundna företagsfrukostar där

¹⁸⁰ <https://www.dua.se/om-delegationen/vart-uppdrag>

¹⁸¹ RIR 2015:17, s 87

¹⁸² DNR: Amn 2015-0165-02.04.04

arbetsmarknadsförvaltningen och Stockholm Business Region (SBR) deltar för att expandera stadens arbetsgivarnätverk utifrån perspektivet att få fram arbeten och praktikplatser samt matcha deltagare i stadens arbetsmarknadsinsatser mot aktuella rekryteringsbehov. Arbetsmarknadsnämnden har även branschråd inom yrkesvux.

- *Partnerskap med branschorganisationer och företag*
Partnerskap tecknas via arbetsmarknadsnämnden mellan staden, branschorganisationer och företag där behov av kompetens finns på lång sikt. Partnerskap innebär överenskommelser där parterna gör åtaganden över tid för att möta behov hos både bransch, kommun och deltagare i arbetsmarknadsinsatser.

- *Sociala klausuler i upphandling*
Under senare år har stadens arbete med sociala klausuler i upphandlingar utvecklats. Genom att ställa krav i upphandlingar kan staden få tillgång till arbeten, praktikplatser och lärlingsplatser till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

- *Handledarutbildningar*
Enheten för språkstödjande insatser arrangerar handledarutbildningar och nätverksträffar för handledare på arbetsplatser som tar emot nyanlända.

- *Advisory Board för ensamkommande*
Socialnämnden startade 2010 ett så kallat Advisory Board tillsammans med Företagarna i Stockholm. Syftet med samarbetet är att stärka etableringen av ensamkommande flyktingungdomar på arbetsmarknaden. Arbetet har utmynnat i en praktikmodell med praktik två gånger i veckan efter skoltid och på helger om 6-8 veckor. Sedan 2013 har ett 50-tal praktikperioder årligen skett.

Utöver näringslivet har civilsamhället en viktig roll att spela för en fungerande introduktion och etablering av nyanlända. Via aktiviteter som språkkaféer, läxläsning, mötesplatser eller stödverksamheter för att hjälpa nyanlända till arbete eller studier axlar engagerade medborgare ett stort ansvar för nyanländas integration.¹⁸³

Civilsamhällets förmåga att snabbt mobilisera och organisera människor blev tydligt under hösten 2015. Många enskilda

¹⁸³ MUCF, Unga nyanländas etablering 2016: sid 29

medborgare och organisationer välkomnade då asylsökande med kläder, mat, hygienartiklar, sovplatser och juridisk hjälp under en period då stat och kommuner stod inför en stor utmaning. Riksrevisionens utvärdering av flyktingsituationen 2015 uppmärksammar att frivilligorganisationernas insatser i anslutning till mottagandet av de asylsökande varit betydelsefulla, då myndigheterna brustit i sin kapacitet att ta emot, registrera och ge väsentlig rättslig information till berörda.¹⁸⁴ Regeringen har uppmärksammat civilsamhällets insatser och i november 2016 tillfördes 120 miljoner i extrastöd till organisationer, idrottsförbund och trossamfund för stöd till nyanlända. Under 2017 inrättade regeringen också ett sakråd med representanter från civilsamhället i syfte att tillföra fördjupad och breddad kunskap i frågor där det civila samhällets organisationer har viktiga bidrag att ge.¹⁸⁵

Även i Stockholms stad har det genomförts särskilda satsningar på samverkan med civilsamhället i frågor som rör nyanlända. I det följande beskrivs insatser i korthet.

- *Riktade föreningsbidrag*
Under 2016 tillfördes särskilda medel till föreningar som arrangerade kulturaktiviteter riktade mot nyanlända och asylsökande. Syftet var att förbättra förutsättningar för etablering i samhällslivet genom ökad delaktighet i stadens kulturliv.
- *Idéburna-offentliga partnerskapsavtal (IOP)*
Förutom föreningsstöd finns så kallade idéburna offentliga partnerskap (IOP) som främjar långsiktiga och formella samverkansformer med civilsamhället. Staden har flera IOP-avtal med organisationer som på olika sätt främjar nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhället. Duo Stockholm är ett samarbete mellan Stockholms stad och Individuell Människohjälps som syftar till att skapa möten mellan etablerade stockholmare och nyanlända. Verksamheten har som mål att matcha 200 par per år. Ett annat exempel är Svenska med Baby som skapar mötesplatser för barn och föräldrar med ursprung i hela världen. Verksamheten har som mål att ha 3 400 besök vid 150 öppna grupp tillfällen under 2017. Under 2017 pågår ett arbete med att ta fram stadsövergripande riktlinjer för IOP inom Stockholms stad.

¹⁸⁴ RIR 2017:4, s 66

¹⁸⁵ <http://www.regeringen.se/artiklar/2017/02/sakrad-ny-metod-for-att-inhamta-kunskaper-fran-civilsamhallet/>

- *VIDA – Välj Inkludering Delaktighet och Aktivitet*
2017 startade det av Länsstyrelsen i Stockholm finansierade projektet VIDA – Välj Inkludering Delaktighet och Aktivitet i vilket Stockholms stad deltar. Syftet med projektet är att skapa en struktur för samverkan mellan offentlig och civil sektor inom integrationsområdet samt ”yrkesmentorer” som syftar till att erbjuda nyanlända akademiker en mentor med gemensam yrkesbakgrund.

Frågan om etablering och inkludering av nyanlända kan främjas genom innovativa lösningar i samverkan mellan olika aktörer. Staden samarbetar med privat näringsliv och civilsamhället i frågor som rör nyanlända och potentialen för ytterligare utveckling är stor.

8. Sammanfattande diskussion

Den här rapporten syftar till att beskriva förutsättningar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden och inkludering i samhället. För att föreslå åtgärder och rekommendationer som kan stärka nyanländas förutsättningar har även den generella situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda beskrivits. Sammantaget har utrikes födda sämre självuppskattad hälsa, är oftare relativt fattiga, har ett större behov av försörjningsstöd och i större grad drabbade av långtidsarbetslöshet, ekonomiska svårigheter, upplevda hot om våld, hälsoproblem, trångboddhet och upplevd ensamhet än inrikes födda¹⁸⁶.

Rapporten har identifierat ett antal nyckelfaktorer som påverkar individens möjlighet till etablering på arbetsmarknaden och inkludering i samhället. Förutom arbete och boende handlar det dels om att tidigt kunna erbjuda ett anpassat och praktiskt stöd i samband med bosättning, men också om hälsofrämjande insatser så att nyanlända ges förutsättningar att klara av studier och behålla ett arbete. Språk, utbildning och nätverk är avgörande, men också validering av kompetens och matchning på arbetsmarknaden. Diskriminering behöver motverkas.

I Stockholms stad är integration ett uppdrag för alla nämnder och bolagsstyrelser. Det formella ansvaret för flyktingmottagandet är uppdelat på ett antal olika nämnder. Arbetsmarknadsnämnden har sedan flera år tillbaka ett samordnande ansvar för stadens integrationsarbete och kommunövergripande flyktingfrågor. Samtidigt framgår i budget för 2017 att kommunstyrelsen ska samordna stadens arbete med integrations- och flyktingfrågor. Detta skapar en otydlighet i styrning och ansvarsfördelning. För ett mer sammanhållet och effektivt integrationsarbete skulle staden gynnas av ett sammanhållet och holistiskt arbete med integration som skapar samsyn i frågan samt en organisation med tydlig ansvarsfördelning avseende styrning, samordning, uppföljning och utvärdering.

Ökad organisatorisk tydlighet kan innebära en stabilitet i nyanländafrågan som kantas av kontinuerligt förändrade juridiska och opinionsmässiga förutsättningar, samt bidra med institutionell kunskap om stadens insatser för nyanlända och deras effekter inom olika områden. Dessutom kan ett mer samlat arbete och ett ökat

¹⁸⁶ Tibajev, 2016, s16-17

fokus på kvalitet och kunskap svara upp mot behovet av kompetensutveckling och stöd hos stadens medarbetare.

Nedan följer en sammanfattande diskussion om de nyckelfaktorer för etablering och inkludering av nyanlända som kommissionen identifierat.

Mottagandet vid nyanländas ankomst har stor betydelse för deras långsiktiga etablering och inkludering i samhället. Etableringsprocessen är komplex och de individuella förutsättningarna och behoven ser olika ut för olika grupper av nyanlända. Tidiga insatser och tillgång till socialt stöd stärker individens egenmakt och därmed påskyndas etableringen och inkluderingen i samhället. Tidiga insatser innebär också en möjlighet för staden att ta tillvara på människors drivkraft. Därför behöver staden utarbeta ett likvärdigt och anpassat socialt stöd för anvisade och egenbosatta och deras anhöriga. Lokala förutsättningar i staden får styra var ett sådant stöd organisatoriskt och fysiskt bör erbjudas. Samtidigt krävs central samordning och styrning av arbetet för att säkerställa enhetlighet i innehåll och kvalitet. Central samordning möjliggör också ett stadsövergripande utvecklingsarbete med dokumentation, uppföljning och utvärdering, som är nödvändigt för att senare kunna mäta effekter och mål. För att stärka arbetsmarknadsperspektivet kan samlokalisering med Jobbtorg Stockholm, särskilt på de platser där redan Arbetsförmedlingen finns närvarande, ha en positiv effekt.

Boende är vid sidan av sysselsättning den viktigaste faktorn för att skapa trygghet och stabilitet i tillvaron för nyanlända. Den generella bristen på bostäder i Stockholm försvårar tillgången till långsiktiga boendelösningar för nyanlända. Trångboddhet är vanligt förekommande, både för de i eget och anvisade boenden, vilket aktualiserar ett behov av kompensatoriska insatser för att underlätta vardagslivet för barn och vuxna som lever under sådana förhållanden. Genom att fördela kommunanvisade nyanlända över stadens geografi kan integration främjas.

Arbetsmarknaden i Stockholm utmärks av ett kunskapsintensivt näringsliv med hög specialiseringsgrad som ställer krav på både informell och formell kunskap och där betydelsen av personliga nätverk för att få ett jobb är stor. Dessutom präglas både det svenska samhällslivet och arbetsmarknaden av internationellt sett avvikande värderingar och påtaglig individualism och sekularism, vilket gör att många nyanlända måste förhålla sig till samhällliga normer och koder som de inte är vana vid.

Den generella sysselsättningsgraden är hög och arbetslösheten låg. Samtidigt präglas Stockholm, liksom övriga Sverige, av ett av Europas största sysselsättningsgap. Trots att efterfrågan på arbetskraft idag är stor och antalet bristyrken ökar på Stockholms arbetsmarknad, råder det hög arbetslöshet bland utrikes födda. Svårast att komma in på arbetsmarknaden har inte enbart utrikes födda med kort utbildningsbakgrund, kvinnor och unga, utan även akademiker från till exempel Väst- och Nordafrika. Nära hälften av Stockholms kortutbildade är utrikes födda. Detsamma gäller för unga som varken arbetar eller studerar. En anledning är att av de unga som invandrat i sen ålder är det enbart knappt 10 procent som kommer in på nationella program på gymnasiet.

Diskriminering, både statistisk och preferensbaserad, förekommer i större utsträckning gentemot utrikes födda, vilket bland annat påverkar deras etablering på arbetsmarknaden. Den negativa bild av utrikes födda i allmänhet och nyanlända i synnerhet som ibland förmedlas i både traditionella och sociala medier kan påverka samhällets allmänna syn på gruppen och de nyanländas syn på sig själva. Det i sin tur kan bidra till en ökad känsla av exkludering samt utgöra hinder för individens etablering på arbetsmarknaden. Genom att presentera fakta och information om arbetet kring nyanlända kan fördomar och ryktesspridning bemötas, vilket i sin tur kan bidra till minskad känsla av utanförskap och ökade möjligheter till etablering på arbetsmarknaden.

Utrikes födda är dessutom i större utsträckning sämre *matchade* mot yrken med kvalifikationskrav motsvarande deras utbildningsnivå. I Stockholm innebär det att allt för många högutbildade utrikes födda arbetar i yrken som istället skulle kunna innehas av personer med kortare utbildningsbakgrund. Eftersom antalet lågkvalificerade arbeten i Stockholm är få innebär detta en särskilt svår situation för kortutbildade utrikes födda. Kvinnor har visat sig vara missgynnade genomgående i etableringsprocessen. Dessa grupper bör därför vara särskilt prioriterade i stadens fortsatta utvecklingsarbete.

Utbildning och språkkunskaper förbättrar chanserna för utrikes födda på arbetsmarknaden och har en positiv effekt både vad gäller sysselsättning och inkomst. Därför är vuxenutbildning, inklusive svenska för invandrare viktiga kommunala insatser. Vuxenutbildningen står dock inför utmaningar. En ökande andel av eleverna har kort eller ingen utbildning och det är brist på både yrkes- och sfi-lärare. Dessutom ökar antalet elever med migrationsrelaterad stress, PTSD och psykisk *ohälsa*. Detta påverkar både individens förmåga

att tillgodogöra sig studier och behålla ett jobb samt skapar en psykiskt påfrestande arbetsmiljö för stadens medarbetare. Hälsöfrämjande insatser, till exempel utvecklade samverkan med landstinget samt stärkt elevhälsa inom vuxenutbildningen, kan förebygga ohälsa bland nyanlända och kunskaphöjande insatser kan ge medarbetarna verktyg för att bättre hantera problematiken och bemöta målgruppen. Inom vuxenutbildningen behöver inte enbart arbetsmarknadsanknytningen stärkas, utan även det medborgerliga och demokratiska uppdraget med syfte att rusta nyanlända med verktyg för arbetsmarknad och samhällsliv. Ökad individanpassning genom fler kombinationsutbildningar kan vara en nyckel och är något som även regeringen förespråkar. Samtidigt behövs det stabilitet och studiero för eleverna, något som det nuvarande täta kontinuerliga intaget inom sfi riskerar att motverka.

Etableringsreformen innebar att ansvaret för nyanländas etablering på arbetsmarknaden övertogs av staten från kommunerna. Reformen tycks dock inte ha ökat sannolikheten för nyanlända att få jobb. Utvärderingar av statliga arbetsmarknadsinsatser visar att praktik och arbetsmarknadsutbildning generellt har en positiv effekt för den enskilde, så länge de är individ- och målgruppsanpassade. Genom nya direktiv på statlig nivå - exempelvis Duas utökade uppdrag kring nyanlända i samverkan med kommunerna samt ökade utbildningskrav på nyanlända - kommer kommunerna framöver att behöva ta en mer aktiv roll tidigt i etableringsprocessen, både genom vuxenutbildning och arbetsmarknadsinsatser. Samtidigt är kunskapen om kommunala insatser generellt begränsad då det hittills saknats underlag och utvärderingar för forskningen att studera. En utmaning för staden avseende utformningen av hållbara och långsiktiga insatser är lagen om *tillfälliga uppehållstillstånd*. Det finns en farhåga att nyanlända bland annat kan komma att välja mer lättillgängliga och enkla jobb istället för att investera tid i att vidareutbilda sig, validera betyg och kompetenser och att delta i samhällsorientering.

Stockholms stad står som arbetsgivare inför utmaningar vad gäller den framtida *personalförsörjningen*. Utrikes födda utgör idag en allt viktigare resurs på arbetsmarknaden, inte minst sett i ljuset av stora generationsväxlingar, den kraftigt ökande andelen utrikes födda personer i arbetsför ålder samt ökat behov av arbetskraft inom de flesta yrken. Nyanlända utgör en möjlighet att möta behovet av kompetent arbetskraft inom stadens bristyrken, såsom lärare, ingenjörer samt vård- och omsorgspersonal. Förutom förbättrade förutsättningar att ta tillvara på de nya invånarnas kompetenser och tillgodose stadens personalförsörjningsbehov skulle detta kunna

minska en förväntad ökning av försörjningsstödet, då många nyanlända inte går till arbete eller studier efter avslutat etableringsprogram. Detta kräver dock ett strategiskt arbete kring kompetensförsörjning kopplat till målgruppen. För att lyckas krävs en samsyn mellan stadens nämnder vad gäller arbetsmarknadspolitikens ambitioner om hållbara anställningar som kräver längre förberedelse i form av komplettering och validering av utbildning, samt socialpolitikens ambitioner om snabba vägar till arbete, vilka i sin tur kan skapa inlåsnings effekter och stärka den rådande matchningsproblematiken. Viktiga komponenter i detta är förutom strategiska ställningstaganden inom personalförsörjningsarbetet, att stärka vuxenutbildningen, utveckla validering och matchning och använda sig av stadens visstidsanställningar som verktyg i det förberedande arbetet innan en ordinarie anställning.

Viktiga parter i detta är *civilsamhället och näringslivet* som tillsammans med staden kan skapa bättre förutsättningar för individens etablering. Dessa aktörer arbetar idag på olika sätt för att stärka integration genom aktiviteter som breddar nyanländas personliga och professionella nätverk. Staden behöver ta vara på engagemanget hos dessa aktörer för att bredda kunskapen och perspektiven i sitt fortsatta arbete kring nyanlända.

För att lyckas i arbetet med hållbar etablering och inkludering av nyanlända krävs sammanfattningsvis ett för staden sammanhållet och holistiskt arbete med integration. Bristfällig etablering är en bidragande orsak till att skillnader i livsvillkor mellan inrikes och utrikes födda ökar. Bristfällig etablering får även negativa effekter utifrån ett jämställdhets- och barnperspektiv: färre kvinnor än män är i arbete och utbildning och fattigdom kan gå i arv och därmed påverka barns framtida möjligheter till arbete. Skillnader i livsvillkor mellan invånarna i Stockholm utgör också ett hinder för staden att uppfylla sin vision om en sammanhållen stad.

9. Rekommendationer och åtgärder

Syftet med denna rapport har varit att undersöka hinder och möjligheter för nyanländas etablering och inkludering i samhället. Bakgrunden är dels de nya förutsättningar som Stockholms stad står inför när det gäller att ta emot anvisade nyanlända och det kommande arbetet vad gäller långsiktig samhälls- och arbetslivsetablering för de många som anlant till staden från och med hösten 2015, men också det generellt växande socioekonomiska gapet mellan inrikes och utrikes födda.

I detta kapitel lägger kommissionen fram ett antal rekommendationer och åtgärder som staden kan vidta för att skapa än bättre förutsättningar för en framgångsrik och skyndsam etablering. Rekommendationerna tar sin utgångspunkt i forskningsrapporter och underlag från ett stort antal myndigheter och andra aktörer samt förslag från interna och externa nyckelaktörer som inkommit under intervjuer och workshops. Åtgärderna är inriktade på att påverka såväl strukturer som på att utveckla arbetsformer och få fram ny kunskap. Förslagen är fokuserade på områden som staden har rådighet över.

Gemensamt för det som framkommit i forskningsrapporter, workshops och intervjuer är behovet av arbete som den viktigaste faktorn för etablering av nyanlända. För att förbättra förutsättningarna att erhålla arbete behöver emellertid också andra förutsättningar stärkas. Stockholms stads arbete med att främja nyanländas etablering kräver en helhetssyn som präglas av två tidsperspektiv. I det korta perspektivet ställer det ökade mottagandet krav på staden att säkerställa boende och socialt stöd. I det längre tidsperspektivet behöver staden rusta för att möta den stora grupp som lämnar etableringen med risk för att inte vara självförsörjande.

I kommissionens tidigare rapporter har flera åtgärder föreslagits som är av betydelse även i denna rapport. Det handlar dels om insatser i för-, grund- och gymnasieskolan för att säkerställa ett bra mottagande av barn och ungdomar, men också om insatser för att främja arbetsmarknadsinträdet för framför allt sent invandrade ungdomar och personer med kort utbildningsbakgrund. Även föreslagna åtgärder för att motverka diskriminering är av betydelse. Återkommande har kommissionen också konstaterat att forskningen om kommunala insatser är begränsad. Kommissionen understryker därför vikten av att i genomförandet av föreslagna åtgärder i denna

rapport redan initialt planera för dokumentation, uppföljning och utvärdering.

Därutöver finns ytterligare områden som inte berörs i nämnvärd utsträckning i rekommendationerna, men som är av betydelse för nyanländas etablering. Det handlar främst om boendefrågan kring vilken utvecklingsarbete för närvarande pågår inom Stockholms stad. Den geografiska placeringen av boende för nyanlända har betydelse för deras etablering och inkludering. Det är därför viktigt att utifrån förutsättningar eftersträva placeringar som underlättar etablering. Geografisk spridning och placering i socioekonomiskt starka områden bör beaktas. Liksom för övriga rekommendationer i rapporten bör ett könsperspektiv appliceras i frågor som rör placering av kommunanvisade. Kartläggning och uppföljning av boendestandard för egenbosatta kan dessutom ge underlag för insatser för att motverka trångboddhet samt kompensatoriska åtgärder där behov finns.

Staden har i både boendefrågan och andra frågor som rör integration och mottagande av nyanlända en viktig roll i att förmedla korrekt information och fakta. Information och fakta kan motverka fördomar och ryktesspridning, vilka i sin tur kan försämra förutsättningarna för integration och bidra till diskriminering och exkludering i både samhälls- och arbetsliv. Kunskap och forskning är en grundförutsättning i arbetet mot diskriminering, vilket är särskilt viktigt att beakta i det fortsatta arbetet med nyanländas inkludering och etablering.

Ett ytterligare exempel på pågående utvecklingsarbete för att stärka förutsättningarna för nyanländas etablering i staden, är de insatser som sker kring kvalitetssäkrad tillsyn och uppföljning av gode män.

A3.1. Utarbeta ett likvärdigt socialt stöd för alla nyanlända

Det tidiga stödet är avgörande för hur snabbt nyanlända kan etablera sig i samhället och på arbetsmarknaden. Sverige är ett byråkratiskt komplext land, där digitaliseringen i samhället är utbredd. Det skapar svårigheter för nyanlända att navigera i myndighetsvärlden och det praktiska vardagslivet. Kommissionen rekommenderar att staden utarbetar ett likvärdigt socialt stöd till anvisade och egenbosatta och deras anhöriga. Insatserna ska dels tillgodose det initiala behovet av stöd hos nyanlända genom en sammanhållen och målgruppsanpassad introduktion av praktisk karaktär som kan komplettera samhällsorienteringen, men också en fysisk plats dit nyanlända kan vända sig för stöd och vägledning in i samhälls- och

arbetslivet under de första åren. Uppföljning och utvärdering bör planeras tidigt för att säkerställa dokumentation och underlag inför det fortsatta utvecklingsarbetet.

A3.1.1. Åtgärd: *Ta fram ett välkomst- och introduktionsprogram samt informationsmaterial riktat till samtliga nyanlända*

Beskrivning: Ett välkomst- och introduktionsprogram med fokus på praktiskt stöd och anpassat informationsmaterial kan underlätta för nyanlända att snabbare komma in i samhället. Programmet ska erbjudas samtliga nyanlända oavsett boendeform och bör fokusera på praktiskt stöd och information om hur Stockholms stad fungerar vad gäller exempelvis e-tjänster och bank-id, folkbokföring, etableringsprogrammet, boende och hälsa. Detta är information som inte tillhandahålls genom den lagstyrda samhällsorienteringen. Utöver ett välkomst- och introduktionsprogram bör informationsmaterial tas fram i tryckt och digital form med syfte att förenkla, tillgängliggöra och språkänpassa information om staden och den service som staden erbjuder. Inspiration finns att hämta nationellt från Boken om Sverige samt internationellt från Lissabon där man tagit fram en välkomstbok för nyanlända. Programmets innehåll bör utarbetas i samverkan med samhällsorienteringen och civilsamhället.

Pågående arbete: Nyanlända erbjuds samhällsorientering genom Centrum för samhällsorientering. Intro Stockholm ger ett visst stöd till kommunanvisade. Dock saknas ett strukturerat program av praktisk karaktär som erbjuds hela målgruppen.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden tillsammans med socialnämnden, utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A3.1.2. Åtgärd: *Tillhandahåll fysiska mötesplatser som underlättar nyanländas väg in i samhället och på arbetsmarknaden*

Beskrivning: Idag saknas fysiska platser där framför allt egenbosatta nyanlända kan få ett samlat och anpassat socialt stöd i samband med bosättning, samt under och efter etableringen. Det kan handla om förmedling av kontakt med myndigheter och civilsamhälle, men också kommunal service såsom exempelvis arbetsmarknadsinsatser, studievägledning, företagsrådgivning och konsumentvägledning samt information om bostadsförmedling, barnomsorg, äldreomsorg etc med fokus på hjälp till självhjälp. Stödet bör utformas och organiseras enhetligt över hela staden, men kan erbjudas vid befintliga mötesplatser beroende på förutsättningar och behov lokalt. Det kan exempelvis röra sig om medborgarkontor eller Community Centers. En möjlighet är också samlokalisering med

Jobbtorg där förutsättningar finns. Detta kan vara särskilt gynnsamt på de platser där även Arbetsförmedlingen är närvarande eftersom det kan tänkas bidra till ökad inskrivningsgrad på etableringsprogrammet för vissa grupper, till exempel kvinnor. För att främja kvalitet och likvärdighet vid mötesplatserna vore det önskvärt med samordning och gemensam uppföljning av verksamheterna.

Pågående arbete: Intro Stockholm erbjuder idag praktiskt stöd för anvisade i samband med bosättning. Egenbosatta kan, liksom övriga medborgare i staden, vända sig till ordinarie stödfunktioner hos stadsdelsnämnderna. Stöd erbjuds i varierande grad över staden av exempelvis medborgarvärdar, familjecentraler och medborgarkontor. Exempelvis har man i Enskede-Årsta-Vantör tillsatt en tjänst som Inkluderingslots, med det särskilda uppdraget att länka nyanlända till stadsdelsnämndens verksamheter samt ge praktiskt stöd i allmänna och specifika frågor. I vissa andra stadsdelsområden erbjuds nyanlända inget särskilt anpassat stöd.

Ansvarig: Stadsdelsnämnderna med stöd av arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden.

Arbetsmarknadsnämnden med ansvar för uppföljning och socialnämnden för samordning med verksamheten inom ramen för Intro Stockholm.

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A3.2. Stärk förutsättningarna till arbete och samhällsdeltagande genom hälsofrämjande insatser

Ohälsa påverkar individens förmåga att tillgodogöra sig studier och behålla ett jobb. En del nyanlända har utsatts för svåra upplevelser före och under migrationen. Väl i Sverige kan förlust eller nedvärdering av kompetenser och resurser samt brist på egenmakt och möjlighet att påverka ens livssituation bidra till nedstämdhet och oro. Andelen med hälsoproblematik ökar i stadens verksamheter, vilket i sin tur även påverkar arbetsmiljön för medarbetarna som möter gruppen. Den rådande situationen med tillfälliga uppehållstillstånd riskerar att förstärka detta.

Kommissionen föreslår därför ett strategiskt hälsofrämjande arbete med fokus på både nyanlända och stadens medarbetare.

A3.2.1. Åtgärd: Utveckla ett strategiskt hälsofrämjande arbete för nyanlända

Beskrivning: Ohälsa kan utgöra ett hinder för individen att bli en del av det nya samhället och för etablering på arbetsmarknaden. Idag är migrationsrelaterad stress och ohälsa vanligt förekommande bland de människor som staden möter i sina verksamheter. Medarbetare

inom stadsdelsnämnderna, socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden är särskilt berörda. För att stärka nyanländas hälsa behöver staden arbeta med breda insatser och fyra särskilt viktiga områden: 1) utveckla samarbetet med Stockholms läns landsting kring nyanländas hälsa och vård, 2) stärkt kunskap om nyanländas livsvillkor bland medarbetare i staden för ett bättre bemötande och anpassning av insatser, 3) stärkt elevhälsa inom vuxenutbildningen för att tidigt kunna identifiera ohälsa samt förmedla kontakt till rätt vårdinstans, 4) hälsofrämjande insatser riktade mot nyanlända i stadens vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsinsatser för att fler ska kunna tillgodogöra sig dessa.

Pågående arbete: Det pågår olika hälsorelaterade insatser, bland annat samverkan med landstinget kring hälsokommunikatörer och fortbildning för medarbetare på olika förvaltningar. Samarbetet med landstinget behöver dock utvecklas och utbildningsinsatserna struktureras och skalas upp för fler medarbetare som möter målgruppen.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden tillsammans med socialnämnden i samverkan med Samordningsförbundet Stockholms stad.

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A3.3. Anpassa och stärk vuxenutbildningen för att möta nyanländas behov

Förändringarna på den svenska arbetsmarknaden har inneburit ökade krav på såväl informell kompetens, såsom språkkunnighet och sociala färdigheter, som formell kompetens som exempelvis utbildning. Kunskaper i svenska är en av de faktorer som har störst betydelse för hur nyanlända klarar sig på arbetsmarknaden. Även kraven på utbildning har ökat på arbetsmarknaden och sannolikheten att få ett arbete ökar med utbildningsnivå. Vuxenutbildningen har en central roll i etableringsprocessen idag och arbetsmarknadsnämnden ansvarar sedan tidigare för validering på kommunal nivå. En del av de nyanlända i Stockholm är kortutbildade. För att nå långsiktiga och hållbara anställningar för dessa krävs en fortsatt satsning på vuxenutbildningen. Den särskilda situationen för unga nyanlända inom utbildning och arbetsmarknad har behandlats i tidigare kommissionsrapport¹⁸⁷, varför inga ytterligare åtgärder kommer att läggas fram i frågan här.

¹⁸⁷ Dold potential – hinder och möjligheter för unga stockholmares etablering på arbetsmarknaden, 2016

A3.3.1. Åtgärd: *Utred och ta fram alternativ till det täta intaget inom sfi*

Beskrivning: I kommissionens rapport *Allas rätt till kunskap* lyfts att det täta kontinuerliga intaget inom sfi kan missgynna personer med kort utbildningsbakgrund. Förändrade grupsammansättningar som ett resultat av detta kan innebära pedagogiska utmaningar för läraren att anpassa undervisningen efter gruppen. Särskilt individer som läser studieväg ett år i behov av studiero i klassrummet, men detta gäller även elever på andra nivåer. Eftersom staden har fördelen av att ha många utbildningsanordnare och ett stort underlag av studenter, bör det vara möjligt att utveckla alternativ till det täta kontinuerliga intaget inom sfi utan att skapa hinder för flexibilitet och långa väntetider. Alternativa intagningsformer behöver utredas med syfte att skapa arbetsro för lärare och en anpassad didaktik och studiero för målgruppen.

Pågående arbete: Utifrån uppdrag i budget för 2017 genomför Arbetsmarknadsnämnden pilotprojekt med sammanhållna program för kortutbildade. Dessa omfattar dock ett begränsat antal elever.

Åtgärden syftar till en strukturell förändring.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A3.3.2. Åtgärd: *Utöka möjligheten till praktik och annan tidig arbetsmarknadsanknytning för elever inom vuxenutbildningen*

Beskrivning: Anknytningen till arbetsmarknad och näringsliv behöver stärkas ytterligare inom vuxenutbildningen, särskilt inom sfi. Det kan till exempel ske genom att öka möjligheten till praktik, både ordinarie och språkfrämjande samt av arbetsinriktad och kvalitativ karaktär. Arbetsmarknadsnämnden ställer i sina upphandlingskriterier för externa anordnare av sfi krav på att erbjuda praktik vid behov, men det som erbjuds förefaller variera mycket i omfattning, karaktär och kvalitet och det är enbart en relativt liten elevgrupp som deltar i praktik under sina sfi-studier. Främst erbjuds praktik kopplat till Enheten för språkstödjande insatser för skolor i stadens egen regi. Dessutom behöver andra insatser för tidig arbetslivsanknytning stärkas. Det handlar bland annat om att erbjuda sfi i kombination med olika typer av yrkesutbildningar inom bristyrken, antingen inom ramen för komvux eller i form av arbetsmarknadsutbildning i samverkan med Arbetsförmedlingen.

Pågående arbete: Enheten för språkstödjande insatser erbjuder sedan flera år anpassad praktik för nyanlända där stöd på modersmål är integrerat.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A3.3.3. Åtgärd: Utöka satsningen på kortare utbildningsvägar genom sammanhållna kombinationsutbildningar

Beskrivning: Sfi i kombination med yrkesutbildning, grundläggande kurser och arbetsgivarkontakter kan ge snabbare etablering på arbetsmarknaden. Sådana kurser erbjuds redan idag, men i begränsad form och det pågår ett utvecklingsarbete kring sammanhållna program. För att skala upp och möta både behovet hos det ökade antalet nyanlända men också statens prioritering av vuxenutbildningen, behövs ytterligare resurser. En problematik som kvarstår är finansieringen under tiden elever studerar på heltid. Detta har kommissionen tidigare noterat i rapporten *Allas rätt till kunskap*.¹⁸⁸ Förutsättningarna för att fortsätta studera på heltid parallellt med arbete bör fortsatt stärkas.

Pågående arbete: Idag pågår flera kombinationsutbildningar, dock i begränsad omfattning.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A3.4. Stärk nyanländas förutsättningar för en bättre arbetsmarknads-etablering

För nyanlända är arbete en viktig väg till inkludering i det svenska samhället. Dessutom är ett arbete idag en förutsättning för de med tillfälliga uppehållstillstånd att få permanenta uppehållstillstånd. Idag präglas den svenska arbetsmarknaden av stora skillnader i sysselsättning mellan inrikes födda och utrikes födda. Särskilt låg är sysselsättningsgraden för utrikes födda kvinnor. Det har dessutom visat sig att kvinnor i lägre grad tar del av arbetsmarknadsinriktade etableringsinsatser. Samtidigt står Stockholms stad inför utmaningar vad gäller den framtida personalförsörjningen. Bland nyanlända finns en möjlighet att möta personal- och kompetensbehov inom stadens bristyrken. Många arbetsgivare saknar därutöver kunskap om nyanlända. Här kan Stockholms stad spela en viktig roll genom att erbjuda arbetsgivare stöd för att ta emot och anställa nyanlända. Forskningen har identifierat diskriminering som ett hinder för utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm presenterar under hösten 2017 en rapport om hur staden som arbetsgivare och inom sina verksamheter kan motverka diskriminering. Således föreslår vi i denna rapport inga ytterligare åtgärder i frågan.

¹⁸⁸ *Allas rätt till kunskap*, 2015

A3.4.1. Åtgärd: Tillvarata nyanländas kompetens i stadens kompetensförsörjning genom strategisk tillämpning av stadens arbetsmarknadspolitiska verktyg

Beskrivning: Staden står inför utmaningar vad gäller den framtida personalförsörjningen. Samtidigt står många nyanlända utanför arbetsmarknaden. Staden förfogar över konkreta verktyg, exempelvis vuxenutbildning, arbetsmarknadsinsatser och kommunala visstidsanställningar, som kan stärka nyanlända och andra gruppers ställning på arbetsmarknaden. Med utgångspunkt i detta bör staden strategiskt tillämpa dessa verktyg för att tillgodose stadens personal- och kompetensbehov och samtidigt stärka nyanlända och andra gruppers ställning på arbetsmarknaden. Detta kan göras med avseende på respektive verktyg, men helst genom att utarbeta en modell för strategisk kompetensförsörjning som innebär en kompetenstrappa där stegen mot ordinarie anställning hos interna och externa arbetsgivare består av bland annat yrkesutbildning, praktik, validering och kommunala visstidsanställningar. Prioriterade målgrupper bör vara kvinnor som hittills missgynnats på arbetsmarknaden och inom etableringsuppdraget samt akademiker.

Pågående arbete: Arbetsmarknadsnämnden erbjuder yrkesutbildning, praktik, validering och kommunala visstidsanställningar. Arbetsmarknadsnämnden kommer under hösten 2017 att ta fram en överenskommelse med Arbetsförmedlingen om nyanlända för samverkan kring yrkesinriktade spår i syfte att förkorta etableringstiden på arbetsmarknaden tillsammans med arbetsgivare. Exempel på ytterligare pågående arbete är satsningar såsom Från nyanländ till nyanställd och Snabbspår för pedagoger.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A3.4.2 Åtgärd: Stärk samverkan mellan staden och Arbetsförmedlingen kring kommunala insatser för nyanlända under etableringsprocessen

Beskrivning: Det förändrade uppdrag som Delegation för unga och nyanlända till arbete fått av regeringen möjliggör för staden att redan under etableringens tidiga skede arbeta med nyanlända tillsammans med Arbetsförmedlingen. Därigenom kan till exempel matchning mot arbete, yrkes- och språkutbildning på sfi och utbildning på gymnasienivå aktualiseras tidigare under etableringen. Fokus för stärkt samverkan bör särskilt ligga på de grupper som har störst utmaningar på arbetsmarknaden, till exempel kvinnor med kort utbildningsbakgrund. Även avseende validering kan staden och Arbetsförmedlingen gynnas av stärkt samverkan.

Pågående arbete: Inom ramen för den lokala överenskommelsen med Arbetsförmedlingen och Delegationen för unga och nyanlända till arbete har samarbetet kring nyanlända mellan staden och Arbetsförmedlingen stärkts under våren 2017. Kvinnor med kort utbildningsbakgrund samt validering bör vara prioriterade frågor i det fortsatta arbetet.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A.3.4.3. Åtgärd: Utveckla och anpassa matchningsinsatser för nyanlända

Beskrivning: För att ta vara på kompetens och säkerställa att fler matchas mot rätt jobb och utbildning behöver staden utveckla sitt matchningsarbete för gruppen nyanlända inom vuxenutbildningen. Den lokala överenskommelsen om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Stockholms stad samt Duas förändrade uppdrag ger möjligheter för staden att aktivt arbeta med nyanlända i tidigt skede. Det innefattar både subventionerade anställningar inom kommunen och arbetsmarknadsinsatser inom vuxenutbildningen.

Pågående arbete: Avseende etableringsjobb och extratjänster pågår utvecklingsarbete vad gäller matchning tillsammans med Enheten för Språkstödande insatser.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A3.4.4. Åtgärd: Utveckla ett strategiskt långsiktigt arbete kring arbetsmarknadsinsatser för kvinnor med särskilt utsatt ställning på arbetsmarknaden

Beskrivning: Arbetsmarknadsinsatser för kvinnor med särskild utsatt ställning på arbetsmarknaden, där nyanlända kvinnor är en del, har varit en prioriterad fråga för såväl Stockholms stad som för Arbetsförmedlingen. I jämförelse med insatserna för unga som varken arbetar eller studerar har dock arbetet med kvinnor med svag ställning på arbetsmarknaden generellt varit mer projektorienterat. Långsiktiga förutsättningar för gruppen skulle främjas av ett mer strukturerat utvecklingsarbete. I detta arbete är samverkan med Arbetsförmedling och aktörer inom privat näringsliv och civilsamhälle nödvändig. Utvecklingsarbetet bör fokusera på nyanlända kvinnor med svag ställning på arbetsmarknaden, och samordnas med pågående utvecklingsarbete inom sfi med fokus på kortutbildade.

Pågående arbete: Arbetsmarknadsnämnden har samordningsansvar för stadsdelsnämndernas uppdrag kring kvinnor med särskilt utsatt ställning på arbetsmarknaden och andra arbetsmarknadsinsatser som rör målgruppen.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A3.4.5. Åtgärd: Utöka stödet till arbetsgivare som erbjuder nyanlända praktik och anställning

Beskrivning: Ett utökat stöd till arbetsgivare i form av handledarutbildningar och kunskapshöjande seminarier kring nyanlända kan bidra till att fler arbetsgivare rekryterar ur gruppen och att nyanländas möjlighet till arbete ökar. Stödet ska också underlätta handledningen på arbetsplatser där både kulturella skillnader och språk kan utgöra svårigheter.

Pågående arbete: Handledarutbildningar och kunskapshöjande seminarier erbjuds idag av Enheten för Språkstödjande insatser och Enheten för extern arbetsgivarsamverkan inom arbetsmarknadsnämnden. Det sker dock i begränsad omfattning. Ett Advisory Board för ensamkommande har inrättats av socialnämnden tillsammans med Företagarna i Stockholm. Insatsen har utmynnats i en modell kring samverkan med arbetsgivare för att främja etableringen av ensamkommande flyktingungdomar på arbetsmarknaden.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A3.5. Utveckla och förtydliga stadens organisation och styrning av mottagande och integration

Integration och etablering av nyanlända rör flera politikområden och för att nå framgång i arbetet krävs ett sammanhållet och holistiskt arbete med tydlig styrning, samordning och organisation. För Stockholms stad är det därför väsentligt att tydliggöra ansvar inom ramen för den kommunala kompetensen och i relation till andra myndigheter och aktörer för att undvika ineffektiva processer och för att skapa en organisation som står rustad för framtida utmaningar. För att kunna bedriva ett strukturerat och långsiktigt arbete med mottagande och integration av nyanlända skulle staden gynnas av att utveckla organisation och processer för analys, kunskapsspridning samt uppföljning och utvärdering av genomförda insatser.

A3.5.1. Åtgärd: Säkerställ ett sammanhållet och holistiskt arbetssätt med tydlig ansvarsfördelning för mottagande och integration inom stadens organisation

Beskrivning: Integration ingår idag som en del av uppdraget för stadens alla nämnder och bolagsstyrelser. Det saknas dock ett

sammanhållet och systematiskt arbete som skapar samsyn och tydlighet i organisationen för långsiktig och hållbar integration. Den nuvarande ansvarsfördelningen och mandatet för olika nämnder bör förtydligas och renodlas, samtidigt som sambandet mellan olika ansvarsområden i frågan bör stärkas. Arbetsmarknadsnämnden har sedan 2015 samordningsansvar för kommunövergripande flyktingfrågor och stadens integrationsarbete. Samtidigt har kommunstyrelsen under 2017 fått ett samordnande och övergripande ansvar för stadens mottagande. Flera andra nämnder arbetar också med integration och mottagande. För att nå bästa resultat i det långsiktiga arbetet med integration, etablering och inkludering av nyanlända bör frågan mer tydligt definieras som ett eget verksamhetsområde i budget, med tydlig målsättning, inriktning och system för uppföljning.

Pågående arbete: Flera nämnder arbetar idag med integration och mottagande på olika sätt.

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A3.5.2. Åtgärd: Inrätta ett kvalitets- och kompetenscentrum kring integration och inkludering

Beskrivning: Det finns hos stadens medarbetare behov av ökad kunskap och kompetens i frågor som rör nyanlända. Genom ett kvalitets- och kompetenscentrum kan information och stöd erbjudas stadens nämnder och bolagsstyrelser i arbetet med nyanlända. Centret kan bistå med kunskap i integrationsrelaterade frågor och ansvara för utbildningsinsatser för stadens medarbetare. Det kan också bistå stadens organisation med omvärldsbevakning och ansvara för kontinuerlig kontakt med andra myndigheter och med civilsamhälle för att möjliggöra kontinuitet, beredskap och anpassning till förändringar i regelverk och yttre omständigheter. Analys, uppföljning och utvärdering av stadens integrationsinsatser i samarbete med berörda nämnder bör vara en del av centrets uppgifter.

Pågående arbete: Det finns inget dylikt kunskapscentrum i staden, dock genomförs omvärldsbevakning och kontinuerlig kontakt med externa aktörer hos enheten för flyktingsamordning inom arbetsmarknadsnämnden.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden i samverkan med stadsdelsnämnderna, utbildningsnämnden och socialnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A3.5.3. Åtgärd: *Samla och strukturera arbetet med uppföljning och återsökning av statsbidrag*

Beskrivning: Återsökningen av statsbidrag sker idag inom flera nämnder som har utarbetat olika rutiner. Det är idag svårt att följa upp och uppskatta hur mycket statsbidrag staden går miste om avseende uteblivna återsökningar. För att kunna skapa en övergripande bild av den totala ersättning som staden återsöker men också går miste om, samt vad ersättningen används till bör arbetet med statsbidragen samordnas stadsövergripande. Inom ramen för detta bör gemensamma rutiner för återsök och uppföljning skapas med syfte att effektivisera och kvalitetssäkra arbetet samt säkra ersättning som staden är berättigad till.

Pågående arbete: Idag har arbetsmarknadsnämnden, stadsdelsnämnderna, utbildningsnämnden och överförmyndarnämnden i uppdrag att återsöka statsbidrag. Arbetet sker dock inte på ett samlat sätt idag.

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

A3.5.4. Åtgärd: *Stärk samverkan med civilsamhälle och privat näringsliv i arbetet med nyanländas etablering och inkludering*

Beskrivning: För att lyckas med etablering och inkludering av nyanlända krävs samverkan mellan offentlig, privat och idéburen sektor. Aktörer inom civilsamhället och privat näringsliv spelar en viktig roll i mottagande och integration av nyanlända. De besitter erfarenheter och kunskaper som staden saknar och de erbjuder insatser, sociala sammanhang och nätverk som kan vara avgörande, inte bara för människors möjligheter att känna sig hemma i ett nytt samhälle, utan också för att de ska få ett arbete. Samverkan med civilsamhället och privat näringsliv i frågan om nyanländas etablering och inkludering sker på olika sätt i staden idag. Det finns stora möjligheter för staden att ta arbetet vidare och att utveckla nya samverkansformer och innovativa lösningar på de utmaningar som ryms inom området. Med inspiration från Malmökommissionens rekommendation om kunskapsallianser kan staden utveckla samarbets- och dialogformer med civilsamhället och näringslivet för att säkerställa delaktighet och medskapande i insatser för nyanlända. Inspiration finns även att hämta från Danmark där så kallade Partnerskapsbörsar med fokus på tjänstedelning mellan offentliga, privata och idéburna aktörer har använts för att skapa förändring och samhällsutveckling i specifika frågor. Även konkreta samarbetsformer, såsom partnerskapsavtal med civilsamhället och näringslivet bör utökas.

Pågående arbete: Det finns ett antal idéburna-offentliga partnerskapsavtal och formella partnerskap/samarbeten med

näringslivet som rör nyanlända och utrikes födda inom staden. Det finns även olika forum för dialog. Dessa forum och samarbetsformer bör ske i större omfattning.

Ansvarig: Arbetsmarknadsnämnden, Socialnämnden, Stadsdelsnämnderna, Kulturnämnden, Idrottsnämnden, Utbildningsnämnden

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

Referenser

Active labor market policies (2016), Working paper från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering

Aldén. L och Hammarstedt. M (2014), Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden - en översikt och en internationell jämförelse

Andersson Joonas, Wennemo Lanninger, A och Sundström, M (2015) Etableringsreformens första år – en första utvärdering

Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken (2017:7) Rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering

Arbetsmarknadsnämndens verksamhetsplan för 2017

Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid? (2014), RIR 2014:11. Granskningsrapport från Riksrevisionen

Avskaffande av systemet med etableringslotsar, (2015), Ds 2015:26. Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet

Berg Niemelä, A & Rashid, S (2017), Vägar mot en sammanhållen etablering, Governo

Dagens Samhälles hemsida,
<https://www.dagenssamhalle.se/nyhet/haer-far-flyktingar-jobb-trots-oddsen-32883>

Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration (2013), Ds 2013:2. Framtidskommissionens andra delrapport

Dnr: Amn 2015-0165-02.04.04

Ensamkommande flyktingbarn, nummer 7 (2016) Projektrapport från Stadsrevisionen, (Dnr 3.1.3-146/2016)

Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet, (2016), Remiss Ds 2016:35

En samordnad utveckling av validering (2015) Dir. 2015:120

Forslund A, (2016), Unga i Stockholm som riskerar utanförskap och insatser som kan underlätta deras inträde på arbetsmarknaden

Framgångsfaktorer för effektiva arbetsmarknadsåtgärder (2014)
Institutet för framtidsstudier

Förordning statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar
(2010:1122)

Försäkringskassans hemsida,
https://www.forsakringskassan.se/!ut/p/z0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjypNzrQoSSzJUDY0dVQ2S8_NKUvNKilNVDQqKUouLoVRuakpKak5iXkpqHIAkV9fQ3MDQwFS_INtREQCftwGG/

Global Trends – Forced Displacement in 2016, (2017), Rapport från
UNHCR

Hatbrott med främlingsfientliga och rasistiska motiv (2017:12),
Kunskapsöversikt från Delmi

Hur kan vi öppna dörren? En rapport om hur privata, offentliga och
ideella aktörer arbetar för att underlätta utrikes föddas etablering på
den svenska arbetsmarknaden (2016), Axfoundation

Ibrahim. S och Wårstam-Larnhed. P (2016), Allas rätt till kunskap,
om kortutbildade och vuxenutbildningen (Dnr 439-1428/2015).
Rapport från Stockholms stads Kommission för ett socialt hållbart
Stockholm.

Ibrahim. S och Wårstam-Larnhed. P (2016), Dold potential –
Hinder och möjligheter för unga stockholmares etablering på
arbetsmarknaden (Dnr ?). Rapport från Stockholms stads
Kommission för ett socialt hållbart Stockholm.

Ikonen. A-M (2015) MILSA – Stödplattform för migration och
hälsa

Integration och arbetsmarknad (2015:3), Kunskapsöversikt från
Delmi

Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – en redogörelse för
aktuell lagstiftning och samverkansformer (2011) Sveriges
kommuner och landsting

Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning
(2016:38)

Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få
uppehållstillstånd i Sverige, (2016:752)

Länsstyrelsens hemsida,
<http://www.lansstyrelsen.se/Gotland/Sv/manniska-och-samhalle/integration/mottagning-och-etablering-av-flyktingar-och-invandrare/Pages/L%C3%A4nsstyrelsens-nya-samordningsansvar-f%C3%B6r-tidiga-insatser-f%C3%B6r-asyls%C3%B6kande-.aspx>

Med rätt att delta - Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden (2012), SOU 2012:69. Utredning från Arbetsmarknadsdepartementet

Migrationsinfo för alla (Andra utgåvan) (2015), Fores

Migrationsverkets hemsida,
<https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallstillstand/Fragor-och-svar-om-bosattning.html>

Mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun – handlingsplan för strategiskt förbättringsarbete (2016), Uppsala Kommun, Kommunstyrelsen
Nilsson. I & Nilsson-Lundmark. E (2016) Att vara med i leken - Vuxna med utländsk bakgrund på arbetsmarknaden ur ett socialt investeringsperspektiv

Nyanlända barns hälsa (2017), Delrapport i Barnombudsmannens årstema 2017 – Barn på flykt

Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? (2015), RIR 2015:17. Granskningsrapport från Riksrevisionen

Nyanlända i Stockholm, Nuläges- och behovsanalys 2016, Rapport 2016:21, Länsstyrelsen i Stockholm

Nyanlända och asylsökande i Stockholms stad (Dnr 156-607/2016)

Omvärldsanalys av etablering och integration på arbetsmarknaden (2016), Rapport från Svenska ESF-rådet

Perspektiv på etableringsuppdraget (2017), Arbetsförmedlingen

Petersson. S (2011) Utrikes födda på arbetsmarknaden – en forskningsöversikt

Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter (2015) Ett kunskapsunderlag för primärvården, Socialstyrelsen

Rapport av uppdraget Övergripande riktlinjer för flyktingmottagandet i Stockholms stad (2015)

Riksrevisionens hemsida, <http://www.riksrevisionen.se/sv/OM-RIKSREVISIONEN/Pressrum1/Nyheter1/2013/Instegsjobb-och-nystartsjobb-ger-nyanlanda-battare-jobbmogligheter/>

Regeringens hemsida, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/11/de-subventionerade-anstallningarna-ska-ses-over/>

Regeringens hemsida, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/03/ny-lag-foreslar-begransningar-i-foraldrapenningen-for-foraldrar-som-kommer-till-sverige-med-barn/>

Samla kraft! En vägledning för kommuner och civilsamhället om samverkan kring insatser för nyanlända (2016), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Skillnadernas Stockholm,(2015), (Dnr?) Rapport från Stockholms stads Kommission för ett socialt hållbart Stockholm.

Snabbspår och stickspår – En jämställdhetsgranskning av etableringsinsatser i budgetpropositionen (2017), Rapport från Sveriges Kvinnolobby

Språkintröduktion 436:2016, Rapport från Skolverket

Stockholms högutbildade på arbetsmarknaden – en nulägesanalys av etablering och matchning på arbetsmarknaden för personer med hög utbildningsnivå 2014 (2017). Rapport från Sweco

Stockholms stad – Genomlysning av rutiner kring hantering av återsökning av statsbidrag vid mottagande av nyanlända (2016). Rapport från KPMG

Stockholms stads budget för 2017

Sweco, Kortutbildade i Stockholms stad – en kartläggning av gruppen och dess etablering på arbetsmarknaden (2015). Rapport från Sweco

Tibajev. A, Utrikes födda på arbetsmarknaden i Sverige: en forskningsöversikt, Themes on Migration and Ethnic Studies, 2016:43

Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete (2017) Dir 2017:20

Unga nyanländas etablering – kartläggning av etableringsuppdraget, Fokus 16:1 (2016), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor

Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden (2011), Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011

Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering, Metodstöd Revidering 3. Hösten 2016, Arbetsförmedlingen i samarbete med Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket samt Sveriges kommuner och landsting

Varför ska vi öppna dörren? - Sammanfattning av forskning och litteratur kring betydelsen av nätverk för integration och rekrytering, ur samhällets, individens och företagets perspektiv (2015), Axfoundation

Verksamhetsberättelse, Intro Stockholm, 2016

Wadensjö. E och Çelikaksoy . A (2015), De ensamkommande flyktingbarnen och den svenska arbetsmarknaden

Wadensjö. E och Çelikaksoy . A (2015), Ensamkommande barn i Sverige

Wadensjö. E och Çelikaksoy . A (2017) På väg mot nyanländas etablering

Yttrande över Projektrapport nr 7/2016 ”Ensamkommande flyktingbarn” (Dnr AMN 2016-0377-01.04)

Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad (2017), Rapport från Konjunkturrådet

Översyn av flyktingmottagandet i Stockholms stad (2016), Slutrapport

Översyn av flyktingmottagandet i Stockholms stad, Socialt stöd till nyanlända, Rapport delprojekt 4

Bilagor

1. Eskil Wadensjö och Aycan Çelikaksoy underlagsrapport: På väg mot nyanländas etablering (2017)
2. Sweco strategys underlagsrapport: Stockholms högutbildade på arbetsmarknaden – en nulägesanalys av etablering och matchning på arbetsmarknaden för personer med hög utbildningsnivå 2014 (2017)



Stockholms
stad

