



Vägen till arbete

# Vägen till arbete

## Utrikes föddas möte med den svenska arbetsmarknaden

André Asplund, Caroline Tovatt och Sara Thalberg  
(redaktörer)

Avhandlingsnytt: 2017:3



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**Delegationen för  
Migrationsstudier  
Ju 2013:17**

Delmi Avhandlingsnytt 2017:3  
Beställning: [www.delmi.se](http://www.delmi.se)  
E-post: [ju.delmi@regeringskansliet.se](mailto:ju.delmi@regeringskansliet.se)  
Tryckt av: Elanders Sverige AB  
Stockholm 2017  
ISBN: 978-91-88021-20-5

# Förord

Nyanländas väg in på arbetsmarknaden har varit en aktuell fråga de senaste 25 åren. I spåren av invandringsvågen 2015 har frågans aktualitet ökat ytterligare i och med att den stora grupp som då sökte och sedan dess fått asyl inom kort står till arbetsmarknadens förfogande. En viktig kugge i integrationsprocessen är att arbetsmarknadsetableringen - såväl nationellt, regionalt och lokalt - fungerar effektivt. Det vill säga, att de nyanländas kvalifikationer och kunskaper tas till vara genom validering och erkännande samt att vägen till arbete kortas.

För att kunna tillhandahålla underlag till framtida migrationspolitiska beslut kompletterar Delmi nu sina rapporter och kunskapsöversikter med en rapportserie med namnet Avhandlingsnytt. Den första rapporten har titeln Vägen till arbete och inbegriper sex populärvetenskapliga och policyrelevanta sammanfattningar av aktuella avhandlingar som fokuserat på utrikes föddas väg in på den svenska arbetsmarknaden.

Avhandlingarna är publicerade mellan åren 2012 och 2016. Avhandlingarna är framlagda vid Linköpings universitet, Stockholms universitet, Uppsala universitet samt University of Alberta i Kanada. De har valts ut för att de ämnesmässigt kompletterar varandra; från hur flyktningmottagandet organiseras till utrikes föddas möte med den svenska arbetsmarknaden. I antologin ingår tre statsvetare, Martin Qvist, Jennie K. Larsson och Mikael Hellström, samt en sociolog, Moa Bursell, en antropolog, Caroline Tovatt och en kulturgeograf, Melissa Kelly.

Den vetenskapliga granskningen av avhandlingarna ägde rum i anslutning till disputationen vid respektive institution/universitet. För Delmis räkning har André Asplund, forskare och lektor vid Yale University, samt Caroline Tovatt och Sara

---

Thalberg, forskare och utredningssekreterare vid Delmis kansli, varit redaktörer. Kristof Tamas, Delmis kanslichef, har också bidragit med granskning av volymen.

Som brukligt i Delmi-sammanhang ansvarar författarna själva för innehåll, slutsatser och policyrekommendationer i respektive kapitel.

Stockholm i april 2017

Joakim Palme,

Ordförande Delmi

Kristof Tamas,

Kanslichef Delmi

---

# Introduktion

Utrikes föddas deltagande på arbetsmarknaden har länge varit en aktuell politisk fråga. Intresset har främst riktats mot utrikes föddas lägre sysselsättning. Forskning på området har lyft fram fem faktorer som kan bidra med förklaringar till de stora skillnaderna i arbetsmarknadsdeltagandet: *Skälet till invandring* – skyddsbehövande och deras anhöriga har haft svårare att få arbete än arbetskraftsinvandrare; *Humankapital* – utrikes födda har begränsad svensk arbetslivserfarenhet och sämre kunskaper i svenska språket; *Sociala nätverk* – utrikes födda har färre informella kontakter på arbetsmarknaden än inrikes födda; *Trösklarna till arbetsmarknaden* – bristande tillgång på enkla arbeten och höga ingångslöner kan göra det svårare för både unga och utrikes födda att komma in på arbetsmarknaden; *Diskriminering* – stora grupper av utrikes födda diskrimineras när de söker arbete (se Delmi 2015:3). Utrikes födda är emellertid en heterogen grupp och sysselsättningen varierar kraftigt beroende på bland annat utbildningsnivå, tid i Sverige och födelse-land. I den här antologin har vi samlat sex avhandlingar publicerade mellan 2012 och 2016, som undersökt olika aspekter av utrikes föddas möte med den svenska arbetsmarknaden. Innan antologikapitlen introduceras ges en kort återblick över migrationen till Sverige samt en översiktlig beskrivning av hur etableringssystemet är organiserat samt vilka institutioner som ansvarar för valideringen/erkännandet av utländska utbildningar.

Även om utrikes födda idag har betydligt lägre sysselsättningsgrad jämfört med inrikes födda så visar en tillbakablick på vår närhistoria att så inte alltid har varit fallet. Periodvis har utrikes födda till och med haft högre sysselsättning än inrikes födda. Under efterkrigstiden fanns ett stort behov av arbetskraft inom bland annat industrin. För att svara mot det behovet utvecklades en särskild arbetskraftsinvandringspolitik. Arbetare hämtades eller kom på egen hand, främst från de nordiska grannländerna, södra Europa och Turkiet. Under andra halvan av 60-talet, när jobben inom industrin blev färre, begränsades den utomnordiska arbetskraftsinvandringen. Under 1970 och 80-talen ökade istället flyktinginvandringen, och de

senaste decennierna har skyddsbehövande och deras anhöriga utgjort den största gruppen bland dem som kommit till Sverige. Sedan den ekonomiska krisen på 1990-talet, som drabbade unga och utrikes födda extra hårt, har arbetslösheten bland utrikes födda legat på permanent höga nivåer.

Arbetskraftsinvandringen, både den som ägde rum fram till 1967 och den som ägde rum efter arbetskraftsinvandringsreformen 2008, har reglerats via nationell lagstiftning och bilaterala avtal med andra länder. Fram till 2010 ansvarade kommunerna för mottagandet och den konkreta introduktionen av nyanlända i samhälle och i arbetsliv. De som beviljades asyl skrevs in i den kommunala socialtjänsten, och kommunen arrangerade undervisning i svenska språket (sfi), kurser i samhällskunskap och ordnade praktikplatser, ofta i egen regi. År 2010 omorganiserades mottagandet av asylsökande och deras anhöriga i och med att etableringsreformen sjosattes. De nyanlända introducerades inte längre via kommunen, utan den statliga myndigheten Arbetsförmedlingen fick ett huvudansvar för samordningen. Ambitionen var att de nyanlända snabbare skulle komma i arbete och att de inte skulle passiviseras genom att inleda sina liv i Sverige som mottagare av försörjningsstöd (se t.ex. Prop. 2009/10:60).

Under den tvåårsperiod som nyanlända är inskrivna i etableringssystemet (som tidigare kallades introduktionen) får de bland annat tillgång till sfi, samhällskunskap och praktik på en arbetsplats. De som har en utbildning eller arbetslivserfarenheter med sig i bagaget ska också få dessa validerade och bedömda. Idag är det flera olika instanser som arbetar med validering av kompetenser och erkännande. Erkännandet sker efter en bedömning om den utländska utbildningen motsvarar en utbildning i det svenska utbildningssystemet. Universitets- och högskoleutbildningar erkänns (genom ett utlåtande) bland annat hos myndigheter som Universitets- och högskolerådet, Socialstyrelsen (t.ex. läkare, sjuksköterskor), eller direkt via lärosätena, t.ex. genom bedömning av reell kompetens. Det sistnämnda, bedömning av reell kompetens, betyder att lärosätena har till uppgift att bedöma en kandidats samlade kompetens i relation till kraven på kompetenser i det svenska utbildningssystemet. För att kunna göra en korrekt bedömning utgår man från erfarenhet/kunskap/kompetens som erhållits via studier och arbete i andra länder.

Yrkesutbildningar och odokumenterade yrkeskunskaper valideras främst via det kommunala utbildningssystemet eller en privat valideringsutförare utsedd av en bransch. Kriterierna för kompetenskartläggning och kompetensbedömning säkerställs av Myndigheten för yrkesutbildning. Erkännande av utländska utbildningar och valideringar av kompetenser och kvalifikationer är ett område som successivt har utvecklats i Sverige. Ända fram till 1990-talets första hälft var det förknippat med svårigheter att få sina utländska utbildningar och arbetslivserfarenheter tillgodoräknande av svenska myndigheter och institutioner och därmed i förlängningen även av arbetsgivare. Från och med sent 90-tal har olika modeller för att kunna validera enligt branschernas behov tagits fram i syfte att säkerställa invandras anställningsbarhet.

För att fördjupa kunskapen om utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden har Delmi valt ut avhandlingar som redogör för olika steg i processen, från flyktningmottagandets organisering till svårigheter i mötet med den svenska arbetsmarknaden. Författarna till avhandlingarna fick relativt fria händer att, utifrån varsin policyrelevant frågeställning som formulerats av Delmi, diskutera det empiriska resultatet från sin forskning. I antologin medverkar tre statsvetare, Martin Qvist, Jennie K. Larsson och Mikael Hellström, samt en sociolog, Moa Bursell, en antropolog, Caroline Tovatt och en kulturgeograf, Melissa Kelly. Avhandlingarna är framlagda vid Linköpings universitet, Stockholms universitet, Uppsala universitet samt University of Alberta i Kanada.

I det första bidraget presenterar Martin Qvist resultaten från sin avhandling där han undersökt hur flyktningmottagandet organiserades före etableringsreformen 2010, det vill säga via den kommunala regimen. Efter avhandlingen fortsatte Qvist att forska om det svenska flyktningmottagandet. En av hans slutsatser är att etableringsreformen inte kan ses som ett nytt system som helt ersatte ett "gammalt". Trots omfattande organisatoriska förändringar kvarstår betydande likheter mellan systemen när det gäller verksamhetens innehåll. Den största skillnaden som Qvist identifierar rör styrningens karaktär. När Regeringen flyttade huvudansvaret till Arbetsförmedlingen och samtidigt ökade inslaget av lagreglering har graden av detaljstyrning ökat. En annan förändring som Qvist lyfter fram är att insatserna idag



i stor utsträckning genomförs av externa aktörer som Arbetsförmedlingen kontrakterar via upphandling.

I antologins andra bidrag diskuterar Jennie K. Larsson etableringsreformen med fokus på dess styrkor och svagheter. Den tidiga kontakten med Arbetsförmedlingen och ett ökat fokus på arbetsmarknadsinträdet har, precis som var syftet med reformen, ökat sysselsättningsgraden och löneinkomsterna för de nyanlända. Enligt Larsson har etableringsreformen däremot inte lyckats stärka integrationspolitiken i den utsträckning reformen syftade till. Avhandlingen visar att Arbetsförmedlarna har anpassat sitt arbete till kraven på mätbarhet, effektivitet, dokumentation och aktivering. Konsekvensen av det har blivit att fokus riktas mot att nyanlända hålls sysselsatta, genom exempelvis att delta i aktiviteter eller utbildningar, snarare än att de kommer i arbete. Etableringsreformen har även haft olika effekt på kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden. Nyanlända kvinnor har exempelvis genomgående fått ta del av färre insatser och fått mindre av arbetsförmedlarnas tid än männen. Reformens uttalade jämställdhetsfokus har sålunda, inte fått det genomslag som eftersträvades, hävdar Larsson.

Hur invandrare ska integreras på det nya landets arbetsmarknad är en fråga som engagerar de flesta mottagarländer och de organisatoriska lösningarna skiljer sig, bland annat beroende på landets migrationshistoria, arbetsmarknadsstruktur och välfärdsmodell. I Kanada har man t.ex. valt att lägga ansvar och resurser på etniska-/invandrarföreningar för att de ska hjälpa nyanlända landsmän att hitta arbete och boende. I antologins tredje bidrag jämför Mikael Hellström den svenska och den kanadensiska modellen för att organisera nyanländas väg in på arbetsmarknaden. I det svenska systemet, där introduktionen organiseras av Arbetsförmedlingen, fyller invandrarföreningar en mer begränsad roll i introduktionen av nyanlända. Fördelen med att engagera invandrarföreningar i integrationsarbetet är att medlemmarna har dubbla språkkunskaper, egen erfarenhet av migration och dessutom kan öppna dörrar till befintliga nätverk i lokalsamhället. Studiens empiri är insamlad under åren 2009 och 2010, vilket betyder att den täcker in skiftet mellan det gamla introduktionssystemet och införandet av etableringsreformen.

Antologins fjärde bidrag är skrivet av Moa Bursell och handlar om etnisk diskriminering på arbetsmarknaden. I avhandlingen undersöker hon om personer med utländska namn sorteras bort i den formella rekryteringsprocessen genom att skicka ut jobbsökningar från fiktiva individer. Bursell undersöker även vilka konsekvenser diskriminering på arbetsmarknaden får i termer av arbetslöshet och inkomstskillnader. Resultaten visar att statistiskt säkerställd diskriminering återfanns i 14 av de 16 testade yrkena. Arbetssökande med arabiska och afrikanska namn måste söka nästan dubbelt så många jobb som arbetssökande med svenska namn och samma kvalifikationer. Resultaten visar även att individer med namn som signalerar en bakgrund i Afrika och Mellanöstern har nästan dubbelt så hög risk att vara arbetslösa, och de som har ett jobb tjänar ca 20 procent mindre än individer med svenskklingande namn. Bursells studie är en av de första experimentstudierna i Sverige på området, vilket beror på att det av etiska skäl inte var tillåtet att bedriva den här typen av studier tidigare.

Bidrag nummer fem handlar om betydelsen av sociala nätverk på den svenska arbetsmarknaden. Caroline Tovatt har studerat informell rekrytering för att förstå när, hur och varför utrikes födda drabbas negativt när jobb tillsätts via kontakter. Studien bygger på intervjuer med människor om deras erfarenheter av informell rekrytering. I fokus för avhandlingen står de processer som leder till att ett socialt nätverk (kontakter) omvandlas till ett socialt kapital (resurser som används i mötet med arbetslivet). Tovatts avhandling synliggör värdet av att ha individer omkring sig som är etablerade på den svenska arbetsmarknaden. Dels för att de kan tillhandahålla informell kunskap och tips om arbetslivet eller en specifik arbetsplats, dels för att de kan gå i god för, eller rekommendera, den jobbsökande. Att inte ha tillgång till individer som har sådan kunskap, bör ses som en försvårande omständighet i mötet med arbetsmarknaden när rekryteringen sker informellt.

I det sjätte bidraget riktas fokus mot de strategier som högutbildade utrikes födda utvecklar när de inte lyckas etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Melissa Kelly studerar kopplingen mellan arbetsmarknadsintegration och utrikes föddas vidareflyttning. Studiens fokus ligger på högutbildade iranska invandrare som ursprungligen kom till Sverige som asylsökande från Iran och som tillbringat en

tid i Sverige innan de flyttat vidare till ett tredje land. I merparten av fallen var det huvudsakliga skälet till flytten att få ett mer kvalificerat arbete eller en högre lön. Det faktum att dessa högutbildade personer väljer att lämna Sverige kan ses som ett uttryck för vad som i forskningen kallas för ”brain drain” (kompetensflykt) med tanke på att de resurser som lagts på etablering och utbildning av dessa personer, ofta under en längre tidsperiod, inte kommer att nyttjas. Kelly konstaterar att Sveriges fokus på flyktinginvandring är beundransvärd eftersom den inte prioriterar personer med ekonomiskt kapital och/eller lång utbildning. I fokus står istället människor i behov av en ny plats att leva på. Sverige är ett generöst land när det gäller socialförsäkringsförmåner, poängterar Kelly, men sämre på att ta till vara utrikes föddas kompetens. Detta får till följd att högutbildade invandrare, som ofta är mer intresserade av ett kvalificerat arbete, riskerar att flytta vidare till länder där de har större möjligheter att göra karriär.

**André Asplund**, forskare och lektor vid Yale University, Council on East Asia Studies

**Caroline Tovatt**, forskare och utredningssekreterare vid Delmis kansli

**Sara Thalberg**, forskare och utredningssekreterare vid Delmis kansli

# Innehåll

<b>Flyktingmottagandet före etableringsreformen – styrkor och svagheter i det kommunala mottagandet / Martin Qvist .....</b>	<b>1</b>
Bakgrund .....	1
Integrationsinsatsernas dilemma .....	3
En tradition av samverkansbaserad styrning .....	5
Styrningens konsekvenser på lokal nivå .....	7
Avslutande diskussion .....	9
<b>Styrkor och svagheter i etableringsuppdraget / Jennie K Larsson</b>	<b>13</b>
Reformens syfte: Fler i arbete, ökad aktivering och ökad jämställdhet .....	15
Positiva effekter av reformen: Högre sysselsättning och större arbetsmarknadsfokus .....	16
Uppdragets akilleshäla: Administration och kontroll .....	17
Kvinnor parkeras, män får ta del av fler insatser .....	19
Därför fungerar inte etableringsuppdraget som det är tänkt.....	20
Avslutande diskussion .....	21
<b>Invandrarorganisationer som integrationsaktörer – exempel från Sverige och Kanada / Mikael Hellström .....</b>	<b>25</b>
Inledning .....	25
Studiens genomförande .....	27
Arbetsmarknadsetablering via invandrarorganisationer .....	27
Förvaltningsmodeller och arbetsmarknadspolitik.....	29
Erfarenheter från fältet .....	31
<b>Etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden / Moa Bursell .....</b>	<b>40</b>
Inledning .....	40
Bakgrund. Etnisk exkludering och etniska hierarkier på den svenska arbetsmarknaden.....	41

Förklaringar till ojämlikhet mellan inrikes och utrikes födda .....	41
Avhandlingens metod.....	42
Hur vanligt förekommande är diskriminering; vem utsätts och i vilka yrken?.....	44
Kan man undkomma diskriminering genom att vara bättre än sina konkurrenter med svenska namn? .....	45
Vilka konsekvenser får etnisk diskriminering? .....	46
Sammanfattning .....	47
Avslutande diskussion – hur kan etnisk diskriminering bekämpas? .....	48
<b>Nätverksrekryteringens betydelse för utlandsföddas arbetslivsmöjligheter / Caroline Tovatt .....</b>	<b>52</b>
Ett par av studiens utgångspunkter.....	53
En kort historisk tillbakablick .....	54
Vilka delar av det sociala nätverket blir till ett socialt kapital i mötet med arbetsmarknaden? .....	56
Vad krävs för att resurser i ett socialt nätverk ska bli till ett socialt kapital?.....	59
Att jobb tillsätts via kontakter är inte detsamma som att det går att få jobb via sina sociala nätverk .....	61
<b>Svensk arbetsmarknadsintegration och iraniers vidareflyttning / Melissa Kelly .....</b>	<b>64</b>
Inledning.....	64
Integration i ett internationellt perspektiv .....	65
Iraniers vidareflyttning från Sverige.....	66
Den svenska kontra den brittiska arbetsmarknaden .....	68
Londons särställning .....	70
Förenklad rörlighet .....	71
Politiska konsekvenser och rekommendationer för framtida forskning.....	72

# Flyktingmottagandet före etableringsreformen – styrkor och svagheter i det kommunala mottagandet

Martin Qvist, statsvetare vid Stockholms universitet. Disputerade 2012 vid Institutet för forskning om migration, etnicitet och samhälle, Linköping universitet.

## Bakgrund

Den svenska integrationspolitiken genomgick en betydande organisationsförändring 2010 då huvudansvaret för insatserna för nyanlända invandrare flyttades från kommunerna till den statliga myndigheten Arbetsförmedlingen. Den så kallade *etableringsreformen* motiverades utifrån en kritik mot att det dåvarande programmet var alltför socialpolitiskt orienterat (Prop. 2009/10:60). Alternativet som fördes fram var *arbetslinjen*, där insatserna för flyktingar och deras anhöriga skulle ges en tydligare arbetsmarknadsinriktning och där ersättningen skulle kopplas till starkare krav på medverkan i det tvååriga etableringsprogrammet. Som begrepp förknippas arbetslinjen idag förmodligen mest med den borgerliga Alliansen och den arbetsmarknadspolitik som lanserades efter valet 2006 för att bryta det så kallade "utanförskapet". Begreppet är dock betydligt äldre än så och har, även om dess politiska innebörd har skiftat, förekommit i arbetsmarknads- och socialpolitiken sedan 1920-talet (Junestav 2004). Betoningen på arbetslinjen är inte heller något nytt inom flyktingmottagandet. Kritiken mot att kommunernas integrationsarbete var alltför "omhändertagande" började resas redan i slutet på 1980-talet och följ-

aktligen kom reformarbetet redan då att inriktas mot att åstadkomma mer ”aktiva” och sysselsättningsorienterade insatser (se t.ex. Prop. 1989/90:105). Att realisera arbetslinjen har med andra ord varit ett mål för reform- och utvecklingsarbetet inom flyktningmottagandet i över ett kvartssekel och även något som starkt präglade perioden då kommunerna hade huvudansvaret.

Den här texten bygger på och sammanfattar slutsatser från avhandlingen *Styrning av lokala integrationsprogram – Institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktningmottagandet* (Qvist 2012). Kortfattat handlar avhandlingen om arbetslinjen i det kommunala flyktningmottagandet och om att förklara varför idealet om arbetsmarknadsinriktade, individualiserade och samordnade insatser har varit svårt att realisera i det praktiska arbetet på lokal nivå. Frågeställningen är fortfarande i hög grad aktuell. Även om integrationsinsatserna rent organisatoriskt nu har en tydligare inriktning mot sysselsättning, genom att huvudansvaret ligger på Arbetsförmedlingen, har det även efter reformen funnits betydande problem med att insatserna har en bristande koppling till ett förväntat yrke och ofta en inriktning mot språkträning och allmän orientering i exempelvis datakunskaper (Qvist & Tovatt 2014).

Förutom att belysa frågan om arbetslinjepolitikens inverkan på den lokala nivån används avhandlingen här också för att diskutera vissa egenskaper, styrkor och svagheter, i det tidigare kommunala systemet. Avhandlingen genomfördes före etableringsreformen trädde i kraft och även om det inte ursprungligen var syftet går det nu att diskutera resultatet i ljuset av de mer sentida förändringar som har skett (se även Qvist & Tovatt 2014; Qvist 2016).

Avhandlingen bygger på intervjuer som genomfördes mellan 2006 och 2011 med myndighetsföreträdare på olika nivåer inom integrationsområdet.<sup>1</sup> Den empiriska studien är tvådelad där den första syftade till att undersöka hur den statliga styrningen av integrationsinsatserna bedrevs på central myndighetsnivå. Denna del avgränsades till att fokusera på två olika typer av överenskommelser som hade, och fortfarande har, en mycket central roll i styrningen på detta område. Den ena typen är överenskommelser mellan stat och kommun om själva mottagandets storlek och villkor. Den andra typen av överenskommelser handlar om samverkan mellan de

berörda aktörerna på central, regional respektive lokal nivå kring utveckling av integrationsinsatserna. I denna del genomfördes sammanlagt 20 intervjuer med ledande företrädare från de berörda myndigheterna på central nivå (Integrationsverket, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Skolverket och Sveriges kommuner och landsting). Den andra delen fokuserade på styrningens effekter på den lokala nivån och här genomfördes fallstudier i fyra kommuner, Växjö, Västerås, Eskilstuna och Katrineholm, varav de två sistnämnda också ingick i ett gemensamt regionalt integrationsprojekt. Sammanlagt genomfördes 47 intervjuer med företrädare för de samverkande parterna i denna del av projektet.

## Integrationsinsatsernas dilemma

Individualisering och riktade åtgärder är det rådande idealet för sysselsättningspolitiska program och en del av en mer generell trend i staters strävanden att förnya sin välfärdspolitik och effektivisera sitt serviceutbud (Van Berkel & Valkenburg 2007). Att utforma riktade åtgärder för kategorin ”nyanlända invandrare” har dock medfört ett antal dilemman som måste hanteras av de inblandade myndigheterna och som bidrar till insatsernas svårstyrbarhet. Dessa dilemman är också i stort sett desamma nu som för tjugo år sedan.

Ett första dilemma rör risken att de riktade insatserna utvecklas till ett utpekande eller stigmatiserande program. När integrationspolitiken lanserades 1998 av den dåvarande socialdemokratiska regeringen var det mot bakgrund av en kritik mot att den föregående invandrapolitiken hade utvecklats till en stigmatiserande politik som satte ”invandrarskapet” i fokus. Idén med den nya inriktningen var därför att utgå från den generella välfärdspolitik som skulle anpassas för att ta samhällets etniska och kulturella mångfald som utgångspunkt. I denna reform fastslogs samtidigt att säråtgärder endast kunde anses motiverade för gruppen ”nyanlända”, med hänvisning till de gemensamma behov som ansågs finnas hos denna kategori av personer (Prop. 1997/98:16). Argumentet var därför att insatserna inte skulle vara långdragna utan endast avse de två år som fortfarande gäller för etableringsprogrammet.



Resonemanget om liknande behov blir dock mer komplicerat i ljuset av den allt starkare betoningen på att de tidiga insatserna ska vara arbetsmarknadsinriktade. Även om det finns betydande likheter vad gäller exempelvis behoven av språkundervisning, samhällsinformation och validering av betyg är ”nyanlända” en mycket heterogen grupp, särskilt vad gäller yrkes- och utbildningsbakgrund. Programmet måste då kunna anpassas till alltifrån personer med ingen formell utbildning alls till högkvalificerade specialister med lång yrkeserfarenhet. Insatserna måste alltså ha bredd för att kunna innefatta alla och dessutom adressera en mängd olika frågor kopplade till att vara ny i landet – alltifrån frågor kring bostad och hälsa till validering av betyg och arbetsmarknadsåtgärder. Eftersom sysselsättning har blivit det alltmer överskuggande målet, måste de även vara tillräckligt kvalificerade för att svara mot dagens utveckling på arbetsmarknaden. Arbetslivet ställer allt större krav på flexibilitet, karriärvägarna blir mindre standardiserade och kunskaper blir förlegade i snabbare takt. Offentliga myndigheter som arbetsförmedling och kommunernas arbetsmarknadskontor har fått konkurrens från privata aktörer, och rekryteringen på arbetsmarknaden sker ofta genom kontakter och nätverk.

Kraven på både bredd och specialisering gör att ingen myndighet eller annan enskild aktör rimligen kan ha förmågan eller kapaciteten att genomföra programmet på egen hand. Det finns därför betydande ömsesidiga beroenden mellan myndigheter som SFI, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, men också gentemot aktörer i den privata sektorn för möjligheter till praktik, arbetsplatsförlagd utbildning och ingångar till föreningslivet.

Sammantaget innebär detta att det är många krav som ska förenas. Insatserna ska ha både bredd och djup, vara kortvariga men samtidigt arbetsmarknadsinriktade, och dessutom samordnas mellan ett större antal aktörer. Detta skapar i sin tur en betydande komplexitet i hur insatserna ska utformas och organiseras. Denna gäller naturligtvis inte minst för aktörerna på lokal nivå, men också för regeringens och de centrala myndigheternas möjligheter att effektivt kunna styra programmet. Detaljstyrning blir mycket svårt då det minskar möjligheterna för situationsanpassning och tenderar att resultera i att deltagarna måste anpassas efter programmet snarare än tvärt om (Qvist & Tovatt 2014). I det kommunala systemet präglades

istället styrningen av en långtgående decentralisering och handlingsfrihet (dock inom begränsade budgetramar). I följande två avsnitt beskrivs först de utmärkande dragen i styrningen av integrationsprogrammet för nyanlända och sedan dess konsekvenser på lokal/kommunal nivå.

## En tradition av samverkansbaserad styrning

Utmärkande för styrningen av integrationsinsatserna i det kommunala systemet var att den i hög grad baserades på "mjuka" styrmedel i form av förhandling, dialog, kunskapsspridning och samverkan. Inom förvaltningsforskningen har denna form av styrning kommit att benämnas *governance* och är numera föremål för en omfattande litteratur (se t.ex. Pierre & Sundström 2009; Osborne 2010). Governance beskrivs inom denna litteratur ofta som en "ny" form av styrning, men detta stämmer inte i fallet med det svenska flyktingmottagandet. Traditionen av att styra genom förhandling och dialog kan spåras bakåt i tiden ända till när Statens Invandrarverk bildades i slutet på 1960-talet, men framförallt har den sina rötter i det system om förhandlingar om flyktingmottagande mellan stat och kommun som skapades i samband med reformen 1985. Samtidigt som kommunerna genom denna reform fick ansvar för det lokala flyktingmottagandet lades det övergripande ansvaret för mottagandet på Statens invandrarverk (Prop. 1983/84:124). Myndigheten saknade mer formella styrmedel i form av lagreglering och med sin främsta uppgift att skriva överenskommelser om mottagande med kommunerna byggde man vidare på den tradition som sedan tidigare fanns internt inom verket av att styra genom förhandling, påtryckningar och dialog (Soininen 1992).

Med tiden har systemet med överenskommelser om mottagande utvecklats till ett institutionellt ramverk för hanteringen av flyktingfrågor mellan stat och kommun. I början på 1990-talet, i samband med flyktinginvandringen från Balkan, fungerade systemet som ett sätt att sprida mottagandet över landet i enlighet med den så kallade "hela-Sverige-strategin". Sedan möjligheten för asylsökande att ordna eget

boende under asyltiden infördes 1994 (det s.k. EBO-systemet) har möjligheterna att styra mottagandet geografiskt minskat markant, men systemet med överenskommelser om mottagande lever kvar. Genom intervjuer med både företrädare från staten (Integrationsverket) och kommunerna visar avhandlingen att systemet med överenskommelser i stor utsträckning har fyllt en ”diplomatisk” funktion av att skapa acceptans och legitimitet för mottagandet samt att upprätthålla förtroendefulla relationer och undvika öppen konflikt mellan stat och kommun.<sup>2</sup>

Även när det gäller själva innehållet i integrationsprogrammet saknades lagreglering och betydande ekonomiska styrmedel för staten att styra det lokala integrationsarbetet. Innan etableringsreformen fanns det inte ens ett enhetligt ersättningssystem för deltagarna i integrationsprogrammet. Vissa kommuner hade infört en så kallad introduktionsersättning som likt den nuvarande etableringsersättningen inte byggde på behovsprövning, men många använde sig istället av försörjningsstöd (Integrationsverket 2007, s. 205). För de statliga myndigheterna innebar detta att det fanns begränsade möjligheter att påverka det lokala arbetet mot att bli mer arbetsmarknadsorienterade.

För att utveckla en kapacitet att påverka programmets inriktning lanserade Integrationsverket 2001 en strategi för utveckling av integrationsinsatserna för nyanlända genom samverkan. Myndigheten byggde på det utarbetade konceptet med överenskommelser, men i det här fallet handlade det inte bara om kommunerna utan om att engagera samtliga berörda myndigheter och även aktörer från den privata sektorn kring frågor om insatsernas innehåll. Konceptet byggde på att det på frivillig basis (och utan särskilda ekonomiska stimulansmedel) skulle skapas överenskommelser om samverkan på central, regional och lokal nivå. Den centrala överenskommelsen skulle ge riktlinjer för det regionala och lokala utvecklingsarbetet och regelbundet revideras. Utgångspunkten var i mångt och mycket arbetslinjen men den centrala överenskommelsen var också en produkt av kompromisser mellan myndigheterna på central nivå. Riktlinjerna blev därför mycket allmänt hållna och innefattade ett antal breda principer om att betoningen skulle ligga på sysselsättningsfrämjande insatser, att insatser från olika myndigheter skulle ske parallellt och att integrationsprogrammet skulle genomföras i samverkan mellan myn-

digheterna och även involvera aktörer från den privata sektorn. Individualisering och att deltagarna skulle ta "eget ansvar" var andra bärande principer. De allmänt hållna riktlinjerna speglade att det fanns meningsskiljaktigheter mellan myndigheterna kring hur långtgående arbetslinjen skulle vara i integrationsarbetet. Detta gällde till exempel avvägningar mellan språkinsatser och sysselsättningsinsatser där Skolverket och AMS hade olika synsätt. Konsekvensen av att basera styrningen på allmänt hållna mål och riktlinjer var att det lämnade ett betydande tolkningsutrymme för aktörer på regional och lokal nivå. Delvis måste detta ses som en medveten strategi då ambitionen var att det skulle finnas flexibilitet att anpassa insatserna efter regionala och lokala förhållanden. Det innebar dock även att betydande målkonflikter lämnades över olösta för aktörerna på lokal nivå att hantera.

## Styrningens konsekvenser på lokal nivå

Det myndigheterna genom överenskommelsestrategin framför allt lyckades med var att etablera ett varaktigt koncept för organiseringen av samverkan inom etableringen. I termer av spridning var strategin mycket framgångsrik. 2006 fanns det lokala överenskommelser i 100 av de flyktingmottagande kommunerna och regionala överenskommelser i 17 av 21 län. Än idag är det standarden för att organisera samverkan och 2015 fanns lokala överenskommelser i minst 170 kommuner (Länsstyrelserna 2016, s. 26).

När det gäller direkta effekter av överenskommelsearbetet i termer av gemensamma initiativ och utveckling av arbetsmarknadsinsatser har resultatet dock varit relativt begränsat. I samtliga fallstudier som genomfördes i avhandlingsprojektet bedrevs samverkan i en kärnkonstellation med kommunen, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Resultaten av fallstudierna var relativt samstämmiga i detta avseende. I ett par av fallen hade det utvecklats en relativt god samsyn, vilket bidrog till något fler konkreta initiativ. Att företrädarna hade mandat att driva utvecklingsfrågor var också en fördelaktig faktor som identifierades. Det övergripande mönstret var dock att initiativen ofta var begränsade i omfattning och drevs i projektformat under en begränsad tidsperiod. Den absoluta merparten av såväl

språkutbildningen i SFI och arbetsmarknadsinslag i form av praktik och vissa möjligheter till utbildning genomfördes av kommunerna på egen hand. Ambitionen om att involvera aktörer från näringsliv och civilsamhälle har inte heller realiserats i någon större omfattning. 2006 fanns denna typ av aktörer endast representerade i sex av 100 lokala överenskommelser och detta är ett mönster som består.

Det kan tyckas motsägelsefullt att överenskommelserna nådde sådan spridning givet det magra resultatet i termer av utveckling av gemensamt organiserade arbetsmarknadsinsatser. För att förstå detta är det dock nödvändigt att förstå förutsättningarna för den lokala integrationsverksamheten som i hög grad hade att hantera de motstående krav och förväntningar som både finns inbyggda i programmets konstruktion och det förändringstryck som kom utifrån. Den lokala verksamheten måste kunna hantera allt från praktiska problem som uppstår i "gnisslet" mellan olika myndighets-system till att möta personer med traumatiska upplevelser och ha kompetensen att hänvisa personer till yrken och utbildning. Det kommunala flyktingmottagandet var ofta föremål för kritik, ibland för att själva mottagandet var kontroversiellt i sig, men också med avseende på bristande resultat vad gäller sysselsättning. Ur detta perspektiv var överenskommelserna ett viktigt sätt att hantera de externa förväntningarna genom att signalera konformitet med den rådande politiken och riktlinjerna för programmet, vilket i sin tur kunde stärka legitimiteten för det lokala arbetet.

När det gäller det mer konkreta arbetet utmärktes detta av bredden av de frågor som skulle hanteras inom ramen för programmet (vilket står i kontrast till dikotomin omhändertagande och arbetslinje som ofta har förekommit i den politiska debatten). Sysselsättning sågs som en viktig fråga men ofta var hälsoproblem, bostadsbrist, frågor kopplade till skola och förskola och en uppsjö med praktiska frågor minst lika pressande i den dagliga verksamheten. I dessa frågor upplevde informanterna på kommunerna också en betydande brist på vägledning i de riktlinjer som kom uppifrån. De upplevde att det fanns ett betydande glapp mellan de externa förväntningarna och verksamhetens premisser som var långt mer mångfacetterade än att kunna lösas med arbetslinjens principer.

Det mest intressanta resultatet av fallstudierna var att de visade att det fanns en alternativ struktur för samverkan kring utvecklingsfrågor som var betydligt vikti-

gare än de lokala överenskommelserna. För att hantera avsaknaden av riktlinjer och vägledning sökte sig de lokala aktörerna, främst de från kommunerna, till olika praktikernätverk som fanns inom länet och till och med på nationell nivå. Dessa praktikernätverk var viktiga forum för lärande, jämförelser och för att sprida praxis och idéer kring projekt och nya moment i programmet. De bidrog också till att skapa en gemensam identitet bland praktikerna inom flyktingmottagandet.

I forskningen om governance argumenteras ofta för att drivkraften bakom skapandet av nätverk och samverkan är ömsesidiga beroenden där aktörer med olika resurser och kompetenser slår sig samman för att öka den gemensamma kapaciteten till problemlösning. Det var också detta som var idén med överenskommelsestrategin. I praktiken var det dock snarare aktörer med liknande erfarenheter som sökte sig till varandra i samverkan på basis av identifikation. Med andra ord hade samverkan en viktig betydelse för det lokala utvecklingsarbetet men den hade en annan karaktär än vad som kanske kunde ha förväntats.

## Avslutande diskussion

Det vore fel att säga att etableringsreformen har inneburit att ett "gammalt" system helt har ersatts med ett "nytt". Även om det har skett omfattande organisatoriska förändringar finns också betydande likheter i själva verksamhetens innehåll. SFI är fortfarande den största delen i etableringsprogrammet och arbetsmarknadsinslag saknades inte när kommunerna hade ansvaret, många hade en hel del av detta att erbjuda. Dessa är numera främst reserverade åt försörjningsstödstagare (Qvist & Tovatt 2014). Kommunerna drog också ofta nytta av att de själva är en stor arbetsgivare, exempelvis vad gäller möjligheter till praktik. Det bör dock noteras att sådan intern praktik ofta hade en inriktning mot språkträning, snarare än att resultera i en anställning.

Den kanske största skillnaden med dagens system och det kommunala rör styrningens karaktär. Genom att överföra huvudansvaret till Arbetsförmedlingen och genom det ökade inslaget av lagreglering har graden av detaljstyrning ökat mar-

kant. En annan stor förändring är att insatserna idag i stor utsträckning genomförs av privata aktörer som Arbetsförmedlingen upphandlar. Detta har resulterat i en betydligt mer komplex förvaltningsstruktur och en intrikat mix av hierarkisk reglering, marknadsstyrning och samma typ av samverkan som har funnits tidigare (Qvist 2016).

Det fanns både styrkor och svagheter med det "gamla" systemet. När det gäller gemensamt lärande fanns det fördelar med att det gamla systemet rent organisatoriskt var mindre komplext. Det stora antalet privata utförare som är involverade idag skapar en mer svåröverblickbar struktur och minskar möjligheterna till ett fruktbart erfarenhetsutbyte, inte minst med tanke på att dessa ibland står i ett konkurrensförhållande med varandra (Qvist 2016).

Den "mjuka" styrningen med avsaknad av formell reglering skapade ett betydande handlingsutrymme vilket forskning har visat är fördelaktigt för att stimulera för innovation och utvecklingsarbete genom samverkan (se t.ex. Sørensen & Torfing 2016). Förutom de målkonflikter kring bland annat bredd och specialisering hade svårigheterna att åstadkomma gemensamma insatser i det kommunala systemet även att göra med ekonomi, men också med att de andra myndigheterna, främst Arbetsförmedlingen, tidigare hade ett otydligt uppdrag att arbeta med dessa frågor. Vidare försvårades samarbetet av avsaknaden av ett gemensamt ersättningssystem. Numera står Arbetsförmedlingen och kommunen för olika delar av integrationsprogrammet, vilket var relativt sällsynt tidigare då det snarare var så att ansvaret för en person styrdes av vilken typ av ersättning personen hade rätt till. En betydande svaghet i det kommunala systemet var oförmågan till gemensamma insatser och den begränsade involveringen av aktörer från privat sektor och civilsamhället.

Avsaknaden av ett enhetligt ersättningssystem skapade också variationer över landet vad gäller regeltillämpning, vilket var problematiskt ur likabehandlingssynpunkt. Argumentet om handlingsutrymme kan svårligen överföras på frågan om ersättningssystemet. När det däremot gäller insatserna kan det vara fördelaktigt att anpassa dessa efter förutsättningarna i den enskilda kommunen, t.ex. utifrån näringslivsstruktur, tillgång till universitet och högskola eller liknande. Nackdelen

när det gäller handlingsutrymme för utformningen av insatser är att detta också öppnar upp för större variationer i ambitionsnivå. Bland de kommuner som hade en relativt hög ambitionsgrad ska skillnaderna i programmens utformning dock inte överdrivas. Snarare var uppläggen påfallande lika varandra, vilket till stor del var en följd av de jämförelser och spridning av praxis och idéer som skedde inom ramen för praktikernätverken.

## Referenser

Integrationsverket (2007). *Integrationspolitikens resultat*. Rapport 2007:05.

Junestav, M. (2004). *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Länsstyrelserna (2016) *Mottagande och Etablering av Nyanlända 2015*. Meddelande 2016:11.

Osborne, S. [red.] (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.

Pierre, J. & Sundström, G. [red.] (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.

Proposition 1983/84:124. Mottagandet av asylsökande och flyktingar m.m.

Proposition 1989/90:105. Samordnat flyktingmottagande och nytt ersättningssystem till kommunen m.m.

Proposition 1997/98:16. Sverige, framtiden och mångfalden: från invandrapolitik till integrationspolitik.

Proposition 2009/10:60. Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering.

Qvist, M. (2012) *Styrning av lokala integrationsprogram: Institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet*. Linköping Studies in Arts and Science.



Qvist, M. (2016) Activation Reform and Inter-Agency Co-operation – Local Consequences of Mixed Modes of Governance in Sweden. *Social Policy & Administration*, 50:1, s. 19-38.

Qvist, M. & Tovatt, C. (2014) *Från förväntningar till utfall – etableringsreformen på lokal nivå*. Länsstyrelsen Södermanland. Rapport 2014:19.

Soininen, M. (1992). *Det kommunala flyktingmottagandet: Genomförande och organisation*. Stockholm: CEIFO.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2016) Metagovernance Collaborative Innovation in Governance Networks. *The American Review of Public Administration*, early view.

Van Berkel, R. & Valkenburg, B. [red.] (2007). *Making it Personal: Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: Policy Press.

## Slutnoter kapitel 1

1. För en mer utförlig redogörelse av metod, urval och det empiriska materialet hänvisas till Qvist 2012.
- 2 Systemet med överenskommelser om mottagande finns fortfarande kvar, men som en del av migrationsöverenskommelsen mellan regeringen och allianspartierna hösten 2015 finns det from mars 2016 för första gången en lag som gör det möjligt att tvinga kommunerna att ta emot flyktingar.

# Styrkor och svagheter i etableringsuppdraget

**Jennie K Larsson, kvalificerad utredare på Arbetsförmedlingen, disputerade 2015 vid Institutet för forskning om migration, etnicitet och samhälle, Linköping universitet.**

Integration bygger på arbete och möjlighet till egen försörjning. Därför är regeringens arbetslinje också integrationspolitik. Vi vill att utgångspunkten för integrationspolitiken, som inom alla områden, ska vara att alla människor som kan också ska kunna försörja sig själva.

Citatet är hämtat från den regeringsförklaring som den dåvarande moderata statsministern Fredrik Reinfeldt läste upp efter Alliansregeringens andra valseger 2010. Där slog Reinfeldt fast att den arbetslinje som regeringen under hans ledning infört i den svenska arbetsmarknadspolitiken nu även gällde integrationspolitiken. Samma år trädde den så kallade Etableringsreformen (Lag 2010:197 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare) i kraft och den svenska integrationspolitiken genomgick den största integrationspolitiska reformeringen sedan 1970-talet.<sup>1</sup> Ansvar för flyktigmottagandet flyttades från kommunerna till statliga Arbetsförmedlingen. På så sätt skulle arbetslinjen förtydligas och nyanlända få samma ingångar till arbetslivet som övriga arbetssökanden. Likaså skulle politiken bli nationellt enhetlig och de skillnader i introduktionsprogram och insatser som fanns mellan kommunerna skulle upphöra. Integration likställdes, som det inledande citatet visar, med arbete. Det skulle bli slut på den ”omhändertagandementalitet” som regeringen menade präglade det kommunala flyktigmottagande och istället skulle nyanlända snabbt börja arbeta. Förändrade ersättningsystem,

krav på aktivt deltagande i arbetsmarknadsförberedande aktiviteter, inskrivning på Arbetsförmedlingen dag ett efter beviljat uppehållstillstånd och en större roll för privata aktörer blev bärande delar i den nya politiken. Trots att integration inte endast handlar om förvärvsarbete, fick denna snäva definition genomslag i och med etableringsreformen.

Nu har det snart gått mer än sex år sedan etableringsreformen trädde i kraft. Ett regeringsskifte har ägt rum och med det avskaffades också integrationspolitiken som eget politikområde. Istället fick arbetsmarknadsministern ansvaret för etableringsuppdraget och integrationen av nyanlända blev en sektorsövergripande fråga. Etableringsuppdraget har också växt och blivit en allt större del av Arbetsförmedlingens uppdrag. Hösten 2015 sökte 163 000 människor asyl i Sverige och 2018 beräknas dessa individer utgöra myndighetens största uppdrag.

Hur har flyktingmottagandet fungerat sedan Arbetsförmedlingen tog över ansvaret? Har reformen bidragit till att fler nyanlända arbetar? Fick arbetslinjen den effekt som den dåvarande, och den nuvarande regeringen, hoppades på? Om inte, varför blev det så? För att söka svar på dessa frågor diskuteras vilka styrkor och svagheter som identifierats i etableringsuppdraget för att underlätta nyanländas arbetsmarknadsdeltagande.

Denna text baseras på resultatet från min avhandling, *Integrationen och arbetets marknad* (Larsson 2015), som jag disputerade på vid Linköpings universitet 2015.<sup>2</sup> Det är en etnografisk studie av implementeringen av etableringsuppdraget. De empiriska exempel som används i texten är också hämtade från avhandlingen.<sup>3</sup>

Texten kompletteras med resultat från en utvärdering av etableringsreformen (Andersson-Joona mfl 2016). Då syftet med denna text är att diskutera hur etableringsuppdraget fungerat när det kommer till nyanländas möjligheter att komma in på arbetsmarknaden, och inte andra utomliggande faktorer, är materialet avgränsat till studier som berör detta.<sup>4</sup>

## Reformens syfte: Fler i arbete, ökad aktivering och ökad jämställdhet

Under sin första mandatperiod 2006-2010 genomförde den dåvarande alliansregeringen en rad genomgripande förändringar inom det arbetsmarknadspolitiska området: ökad konkurrens, sänkta ersättningsnivåer i trygghetssystemen, ökad valfrihet för individen att välja utförare och skärpta krav på arbetslösa personer i form av aktivering och krav på att ta de arbeten som erbjuds. Mer konkret innebar skiftet att en stor del av välfärdspolitiken kopplades till krav på motprestationer. Vidare har välfärdspolitiken inriktats på att öka arbetsmarknadsdeltagandet och minska det ekonomiska stödet till de som står utanför arbetsmarknaden. Dessa förändringar är en del av det som brukar beskrivas som skiftet från "welfare to workfare" (Jessop 2002). Även om skiftet inleddes redan på 1990-talet, intensifierades projektet under Alliansregeringen. Den arbetslinje de införde i svensk politik är en del av detta skifte.

Etableringsuppdragets mål är att nyanlända ska vara "etablerade" inom 24 månader efter att de fått uppehållstillstånd. Med etablerad avses att den nyanlände har ett arbete, studerar på högskola, eller har drivit ett eget företag under minst sex månader. För att etableringstiden ska kortas ska de nyanlända delta i olika utbildningar och aktiviteter som ökar deras anställningsbarhet och påskyndar arbetsmarknadsinträdet. Som en del av reformen infördes en individuell ersättning som knöts till ett aktivt deltagande i arbetsmarknadsförberedande aktiviteter. Varje nyanländ har rätt till en så kallad etableringsplan som upprättas tillsammans med Arbetsförmedlingen. Planen ska motsvara en heltidstjänst, det vill säga 40 timmar i veckan, och innehålla aktiviteter för varje timme. Planen ligger också till grund för de nyanländas ersättning. En nyanländ har ingen skyldighet att delta i aktiviteter, men får då inte heller någon ersättning.

Ett uttalat syfte med etableringsreformen är att den ska bidra till ökad jämställdhet. Invandrade kvinnor identifierades som en grupp i särskilt behov av riktade insatser för att påskynda etableringen och att öka deras arbetskraftsdeltagande beskrevs som en "särskild utmaning". För att öka jämställdheten övergick ersättningen från att vara hushållsbaserad till att knytas till individen och kopplades till krav på aktivt deltagande.<sup>5</sup>

## Positiva effekter av reformen: Högre sysselsättning och större arbetsmarknadsfokus

Hur har det då gått med målet att påskynda nyanländas arbetsmarknadsinträde och att fler ska arbeta? Har reformen bidragit till ett bättre utfall och är det någon skillnad sedan kommunerna ansvarade för flyktingmottagandet?

Ja, reformen har haft en liten positiv effekt. Såväl sysselsättning som löneinkomster har ökat bland nyanlända. Det beror enligt Andersson-Joona m.fl (2016) på att nyanlända arbetar fler dagar och fler timmar än innan reformen infördes. De mekanismer som kan förklara reformens positiva effekter är att den tidigare kontakten med Arbetsförmedlingen och den tydligare fokusen på arbetsmarknadsinträde har bidragit till snabbare arbetsmarknadsinträde (Ibid.).

Vidare är den individuella ersättningen en faktor som har bidragit till det positiva utfallet. Fler kvinnor har varit inskrivna på Arbetsförmedlingen och har därmed tagit del av arbetsmarknadsförberedande aktiviteter i högre grad än när kommunerna ansvarade för introduktionsprogrammet. Andersson-Joona m.fl menar också att en effekt av reformen är att kvinnor studerar i högre grad än män.

Trots att etableringsreformen har haft en positiv påverkan på kvinnor, är det i mindre grad än för män. Även om kvinnors årsinkomster har ökat som ett resultat av reformen, är det i mindre utsträckning än männens. Sannolikheten att vara sysselsatt är också lägre för kvinnor än för män (Andersson-Joona 2016).

Reformens uttalade jämställdhetsfokus har sålunda inte fått det genomslag som den dåvarande alliansregeringen önskade, trots krav på aktivt deltagande i aktiviteter och individualiserad ersättning. Och även om reformen har en positiv effekt på nyanländas arbetsmarknadsinträde jämfört med hur det var tidigare, är effekten liten och gäller framför allt män. Detta väcker också frågor kring varför inte reformen har haft en större effekt och varför inte fler nyanlända kommit in på arbetsmarknaden.

För att söka svar på dessa frågor räcker det inte med att studera enbart politikens utformning eller dess utfall. Istället behöver utrymmet mellan policy och effekter studeras. Därför riktas nu fokus mot hur etableringsuppdraget görs i praktiken, av de individer som i sitt dagliga arbete möter nyanlända och som ska se till att de får ta del av de insatser som identifierats som framgångsrika i studier av reformen.

## Uppdragets skilleshäl: Administration och kontroll

Etableringsuppdraget har fört med sig en mängd administrativa uppgifter för de arbetsförmedlare som arbetar inom uppdraget. Även om dokumentation i sig inte är något nytt, har den ökat i omfattning på grund av samverkan med andra aktörer, utökad kontroll av nyanlända och genom att ersättningen knutits till aktiviteter som arrangeras av olika aktörer som upphandlats av Arbetsförmedlingen.

För arbetsförmedlarna innebär detta att de behöver lägga en stor del av sin arbetstid på att hitta aktiviteter, utbildningar och insatser för deltagarna så att det motsvarar en heltidssysselsättning motsvarande 40 timmar i veckan. Deltagarna i sin tur måste lämna in underskrivna rapporter från utbildningsanordnare, SFI-lärare eller andra aktörer som arrangerar de aktiviteter de deltar i. Utan underskrivna rapporter får deltagarna ingen ersättning. Dessa ska arbetsförmedlare rapportera in i systemet. De behöver också följa upp eventuell frånvaro och oklarheter i samband med aktivitetsrapporterna. Arbetsförmedlingen har också ansvaret för att se till att samverka med andra myndigheter, såsom Försäkringskassan, kommuner och Migrationsverket fungerar. De ständiga kontakterna med dessa och de olika företag som Arbetsförmedlingen upphandlat aktiviteter med, är också något som arbetsförmedlare ständigt lyfter som något som hindrar dem i arbetet. Som en handläggare uttrycker det:

Hur ska jag kunna fixa något arbete har de tänkt? Vi hinner aldrig ringa någon arbetsgivare, vi hinner bara ringa en massa myndigheter som aldrig svarar!

Det är också genom etableringsplanerna som arbetsförmedlarna dokumenterar sitt arbete. Genom detta syns det tydligt om en deltagare har luckor i sin plan eller om den varit frånvarande. Dokumentationen innebär även att handläggarnas arbete blir mätbart: hur många deltagare de har, hur många möten de genomför, hur många deltagare som deltar i aktiviteter, hur många som fått arbete, hur många som startat företag och hur många som studerat. Allt ska föras in i systemet.

Genom att nyanlända ska delta i aktiviteter 40 timmar i veckan och att denna samsättning utgör villkoret för att de ska få ekonomisk ersättning, går den största delen av arbetsförmedlarnas arbetstid till att administrera och kontrollera detta. Det är också något som arbetsförmedlarna menar hindrar dem från att utföra sitt huvudsakliga uppdrag, att hjälpa nyanlända att få ett arbete. En handläggare berättar:

Det är inte klokt egentligen hur mycket tid jag håller på att dokumentera och skriva anteckningar. För varje möte jag har med en deltagare, behöver jag avsätta lika mycket tid för dokumentation. Mitt uppdrag är att få ut dem i jobb och att de ska bli självförsörjande. Det var därför jag fick jobbet från början, för jag fick ut folk i jobb när jag arbetade som coach. Men jag ges inte chansen, det finns inte en möjlighet att jag hinner kontakta arbetsgivare till exempel.

Systemets utformning gör att arbetsförmedlare anpassar sitt arbete efter de krav på effektivitet och uppnådda resultat som ställs på dem. Det tar sig bland annat uttryck i att arbetsförmedlare skriver in nyanlända på utbildningar som inte är anpassade för deras behov och skriver fram aktiviteter genom formuleringar som ”social aktivitet” eller ”undersöka arbetsmarknaden”. Det är strategier för att såväl ”lösa” problemen med att nyanlända behöver ha aktiviteter varje timme i planen, som att se till att de får full ersättning. Resultatet blir att de nyanlända sitter av timmar i aktiviteter som inte är meningsfulla eller helt enkelt inte får ta del av aktiviteter alls. Det kan beskrivas som ”tomma aktiviteter” – aktiviteter utan relevant innehåll och som endast fyller funktionen av att vara en aktivitet. De kan på kort sikt gynna de nyanlända ekonomiskt, men leder på längre sikt till sämre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

## Kvinnor parkeras, män får ta del av fler insatser

När arbetsförmedlarna berättar hur de arbetar med att hitta aktiviteter, framkommer det att det är deltagare som beskrivs som "svåretablerade" vars planer ofta fylls ut med tomma aktiviteter. Det handlar om sjuka personer som vill ha heltids-sysselsättning, men också om individer som handläggarna ser som problematiska. Arbetsförmedlare positionerar genomgående kvinnor med låg eller ingen formell utbildning, som aldrig tidigare arbetat och som återkommande avbryter sin etablering genom långa föräldraledigheter som de mest problematiska deltagarna. Det är också personer med låg, eller ingen, formell utbildning som arbetsförmedlarna säger att de har svårast att hitta rätt aktiviteter för. De nyanlända vars planer tenderar att innehålla tomma aktiviteter i störst utsträckning är kvinnor med låg eller ingen utbildning.

Att "parkera" dessa kvinnor går stick i stäv med det jämställdhetsuppdrag som finns uttalat i reformen, men blir samtidigt en lämplig strategi då handläggarna kan lägga ned mer tid och arbete på de deltagare som står närmare arbetsmarknaden.

De nyanlända som handläggarna ansåg vara mest anställningsbara utgjordes till största del av de som arbetsförmedlarna talade om som "unga kvinnor". Här visar det sig dock att även de parkeras av arbetsförmedlarna, då de förutsätts vara kapabla att själva ta ansvar för sin "etablering". Arbetsförmedlarna räknar med att kvinnorna på egen hand kommer att hitta ett arbete och låter dem därför i stor utsträckning sköta sin egen etablering. Genom att parkera de deltagare som upplevs som såväl mest problematiska, som de som beskrivs som "duktiga och självgående", kan arbetsförmedlarna lägga ned tid på de deltagare som står nära arbetsmarknaden, men som de inte upplever som lika självständiga. Denna grupp av "mellandeltagare" utgörs till stor del av män.

Arbetsförmedlingens rapporter visar också att kvinnor med barn som har en etableringsplan på heltid inte alltid har aktiviteter som motsvarar heltid. Arbetsförmedlingen menar att detta beror på att aktiviteterna har anpassats för att



underlätta kvinnors roll som föräldrar snarare än att stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Vidare visar också rapporter från Arbetsförmedlingen att män i etableringsuppdrag genomgående får ta del av insatser och utbildningar i större utsträckning än kvinnor. Däremot har fler kvinnor än män ett arbete som de fått utan stöd från Arbetsförmedlingen (se bl.a. Arbetsförmedlingen 2015).

De former av anställningar som män respektive kvinnor får stödjer ytterligare argumenten kring att de kvinnor som ses som självgående får ta del av insatser i mindre utsträckning än män.

## Därför fungerar inte etableringsuppdraget som det är tänkt

Etableringsreformen ska uppfylla två centrala mål: Det första målet gör politiken fungerande i termer av disciplinering och kontroll. Det sker genom att nyanlända hålls sysselsatta 40 timmar i veckan och att denna sysselsättning utgör villkoret för att de ska få ekonomisk ersättning. Det andra målet kan förstås i relation till det att arbete ses som vägen till att blir integrerad i Sverige. Till sin utformning hänger dessa två mål ihop; genom att de nyanlända lägger sin tid på att delta i aktiviteter som gör dem mer ”anställningsbara”, är tanken att de etableras fortare. Dock är det inte alltid den typ av aktiviteter som etableringsplanerna innehåller då arbetsförmedlarna fyller ut dessa med aktiviteter som inte är anpassade efter deltagarnas behov eller som inte existerar som annat än en formulering i etableringsplanen. På kort sikt blir handläggarnas agerande ett sätt att göra politiken fungerande; nyanlända har aktiviteter på heltid och handläggarna levererar fyllda etableringsplaner. Men de strategier arbetsförmedlarna utvecklar innebär att aktiviteterna inte alltid leder till att de nyanlända blir mer ”anställningsbara” eller kommer närmare arbetsmarknaden, alltså det som etableringsreformen egentligen är utformad för att göra. Här blir det tydligt att även om arbetsförmedlarna får vissa delar av politiken att fungera, innebär det inte att andra delar gör det. Även om det första målet uppnås till viss del genom att de nyanlända disciplineras och aktiveras, uppfylls inte det andra målet: att de nyanlända får ett arbete och därmed bli etablerade.

Arbetsförmedlingen har med andra ord inte lyckats stärka arbetslinjen i integrationspolitiken i den utsträckning reformen syftar till. Arbetsförmedlarnas arbete handlar istället till stor utsträckning om att se till att de nyanlända gör saker som att delta i aktiviteter eller utbildningar. Vad de gör, vilken typ av aktiviteter de deltar i, blir underordnat. Arbetsförmedlarna anpassar sitt arbete till kraven på mätbarhet, effektivitet, dokumentation, aktivering och ökad administration. Minst tid ägnar de åt det som egentligen är deras viktigaste uppgift, att hitta arbeten åt de nyanlända.

Särskilt tydlig blir den akilleshäla som administrationen och kontrollen utgör, när den analyseras i relation till kön. De strategier arbetsförmedlarna utvecklar för att anpassa sitt arbete till systemet de arbetar inom, tenderar att gynna män i störst utsträckning. Kvinnorna i etableringsuppdraget förlorar däremot på det arbetssätt arbetsförmedlare utvecklar. Där finns också ytterligare en möjlig förklaring till det olika utfall reformen har haft för män respektive kvinnor. Precis som att med målet att få fler nyanlända i arbete motverkats av uppdragets kontrolldel har reformens jämställdhetsfokus administrerats bort.

## Avslutande diskussion

Den här texten har diskuterat styrkor och svagheter i etableringsprogrammet för att öka nyanländas arbetsmarknadsdeltagande, samt varför uppdraget inte fungerade som det var tänkt.

En viktig slutsats är att även om etableringsuppdraget har bidragit till att fler nyanlända kommit i arbete än tidigare, har uppdraget ändå inte fungerat som det var tänkt. Arbetsförmedlarna har ägnat minst tid åt den del av arbetet som handlar om att få nyanlända i arbete. Istället har den administrativa och kontrollerande delen tagit överhanden.

Ett annat resultat är att kvinnor genomgående fått ta del av färre insatser och får mindre av arbetsförmedlarnas tid. De har också arbete i lägre grad än män efter att etableringsplanen är avslutad. Även om den individuella ersättningen har bidragit till att fler kvinnor är inskrivna på Arbetsförmedlingen, ges de inte samma

förutsättning som män att komma in på arbetsmarknaden. Etableringsuppdragets utfall är sålunda inte jämställt och män och kvinnors möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden har inte heller förbättrats i den utsträckning som reformen syftade till.

Det system som skapades i och med etableringsreformen har också givit arbetsförmedlarna något av ett omöjligt uppdrag genom att de inte ges förutsättningar att göra det som egentligen är deras huvudsakliga arbete: att hjälpa nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Istället tillbringar de en stor del av sin arbetstid med att administrera, dokumentera och kontrollera. Att arbetsförmedlarna utvecklar informella strategier för att hantera sin arbetssituation blir en effekt av systemets utformning. Dessa strategier innebär till exempel att arbetsförmedlare omtolkar uppdraget, bryter mot regelverket och hittar egna sätt att "lösa" problem de möter i sitt arbete.

När etableringsuppdraget förändras är det därför viktigt att se över systemet från grunden. Det handlar inte endast om ersättningsystem, aktiveringskrav och kontroll av deltagare. Lika viktigt är att se vad de arbetsförmedlare som förväntas få de nyanlända i arbete, ges för möjligheter. När arbetsförmedlare har en hög arbetsbelastning och där yttre faktorer som samverkan, upphandlingar och tillgång till utbildningar styr deras arbete – kommer de att utveckla strategier för att få uppdraget att fungera. Dessa strategier kan, som studien visar, missgynna vissa grupper. Inte minst viktigt är detta nu när lagen om tidsbegränsade uppehållstillstånd trätt i kraft och allt fler personer i etableringsuppdraget har tillfälliga uppehållstillstånd. När möjligheten till förlängning knyts till huruvida personen har ett arbete eller inte, är det helt avgörande att arbetsförmedlarna ges förutsättningar att utföra sitt arbete för att alla nyanlända, oavsett kön, utbildning eller arbetslivserfarenheter, ska ges likvärdiga förutsättningar att skapa en framtid i Sverige.

## Referenser

Andersson Joonas, P., Wennemo Lanninger, A. och Sundström, M. (2016) *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration*. Slutrapport. Institutet för social forskning, Stockholms Universitet, Stockholm.

Arbetsförmedlingen (2015) Återrapport 2015. *Etablering av vissa nyanlända*. Arbetsförmedlingen, Stockholm.

Borevi, K. (2010) "Sverige: Mångkulturalismens flaggskepp i Norden" i Brochmann, G. (red) *Velferdens grenser: invandringspolitik och velferdsstat i Skandinavien 1945–2010*. Universitetsforlaget, Oslo.

Jessop, B. (2002) *The future of the capitalist state*. Cambridge, Polity.

Joyce, P. (2015) *Integrationspolitik och arbetsmarknad: en översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998-2014*. Stockholm. Delegationen för Migrationsstudier (Delmi).

Lag 2010:197 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Larsson, J.K. (2015) *Integrationen och arbetets marknad: hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Diss. Linköping: Linköpings universitet, 2015.

Olli Segendorf, Å. och T. Teljosou (2011) *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2011:5).

Peterson, S. (2014) *Utrikes födda på arbetsmarknaden – en forskningsöversikt*. Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS).

Qvist, M. & Tovatt, C. (2014). *Från förväntningar till utfall - etableringsreformen på lokal nivå*. Nyköping: Länsstyrelsen Södermanlands län.

## Slutnoter kapitel 2

1 Med nyanländ avses personer som har fyllt 20 men ännu inte 65 år, och har uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande eller är anhörig till någon av dessa. Personer som fyllt 18 men inte 20 år och saknar föräldrar i Sverige omfattas även de av etableringsinsatser.

2 Avhandlingen är utgivet på bokförlaget Atlas, men finns även att ladda ned som PDF <http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A874817&dswid=9505>

3 För en diskussion kring metod och materialinsamling, se kapitel 4 i Larsson (2015).

4 Se Borevi (2010) för en genomgång av svensk integrationspolitik innan 2010. Se Joyce (2015) för en kunskapsöversikt av integrationspolitik och arbetsmarknad, där han diskuterar detta mer ingående, Segendorf & Teljosou (2011) för en sammanställning kring arbetsmarknadsintegration samt Peterson (2014) för en forskningsöversikt av utrikes födda på arbetsmarknaden.

5 Som en del av etableringsreformen skapades också ett system för så kallade etableringslotsar, framför allt var detta privata företag, som skulle påskynda de nyanländas arbetsmarknadsinträde. Etableringslotsarna avvecklades dock 2015 efter att det förekommit en ökning av klagomål från arbets-sökande och indikationer på olika former av oseriös och brottslig verksamhet. Eftersom lotssystemet avvecklats och inte längre är en del av etableringsuppdraget, diskuteras de inte i denna text. För en analys av lotsverksamheten se kapitel 5 *Upphandlade tjänster och samverkan med förhinder* i Larsson (2015) samt Qvist och Tovatt (2014).

# Invandrarorganisationer som integrationsaktörer – exempel från Sverige och Kanada

Mikael Hellström disputerade 2014 i statsvetenskap vid University of Alberta i Kanada.

## Inledning

Invandrades väg in på arbetsmarknaden är en aktuell fråga i länder som tar emot flyktingar. I detta bidrag undersöks två system för att underlätta invandrades etablering på arbetsmarknaden, det svenska och det kanadensiska. Det finns både likheter och skillnader mellan dessa två länder. Länderna är rika, har utvecklade demokratier med mångkulturella ideal och växande etniskt diversifierade befolkningar. En central skillnad är att Kanada, historiskt, har varit en multinationell stat medan Sverige växte fram som en homogen och enhetlig nationsstat. Länderna placerar sig även i två olika så kallade välfärdsmodeller, där Kanadas är mer präglad av den liberala anglosaxiska modellen där tyngdpunkten ligger på privata lösningar och selektiva, snarare än generella, bidragssystem, medan Sverige placerar sig inom den universella skandinaviska välfärdsmodellen, där sociala förmåner i regel gäller för alla och där den sociala omfördelningen sker via skatter och transferringar. Synen på hur välfärden ska organiseras påverkar givetvis även hur länderna organiserar mottagandet av invandrare. Sverige, som i större utsträckning har en centraliserad stat, har en myndighet som huvudman för etableringen av nyanlända, dvs. Arbetsförmedlingen, medan Kanada i större utsträckning lutar sig mot privata

företag och mot civilsamhället, mer specifikt uttryckt som etniska föreningar och invandrarorganisationer. I detta kapitel används den mer övergripande termen invandrarorganisationer, vilka jag brett definierar som organisationer av och för invandrare.

Genom åren har Sverige fått höga betyg på Migration Integration Policy Index (MIPEX). MIPEX är ett redskap som mäter integrationspolitik i EUs medlemsstater och länder som Australien, Kanada, Norge, Schweiz. Min föreställning var att invandrades arbetsmarknadsetablering borde gå bättre i Sverige än i Kanada, i och med den svenska "generella" välfärdsmodellen. Så har dock inte varit fallet. Tvärtom har invandrare som kommit till Sverige haft större problem att etablera sig än invandrare som kommit till Kanada. Här måste poängteras att migrationsströmmarna till dessa två länder är olika. I Kanada består invandringen främst av arbetskraftsinvandring medan Sverige främst tar emot flyktingar och deras anhöriga. Flyktingar och skyddsökande (och deras anhöriga) har generellt en längre väg till etablering än arbetskraftsinvandrare. Även i Kanada är det så att en högutbildad arbetskraftsinvandrare snabbare kommer i arbete än en kvotflykting. Vid en jämförelse så visar statistiken att det ändå går snabbare för en kvotflykting att etablera sig i Kanada än för en kvotflykting att etablera sig i Sverige.

I avhandlingen *Immigrant Agency in labour market integration in Sweden and Canada* (Hellstrom 2014) undersöker jag hur det kommer sig att Kanada har lyckats bättre än Sverige på detta område.

Studiens huvudsakliga hypotes är att arbetsmarknadsetableringen går snabbare om invandrare ges utrymme att lösa eventuella arbetsmarknadsproblem på egen hand. Det vill säga, om hypotesen stämmer borde det vara lättare för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden i ett system som erbjuder valmöjligheter och handlingsutrymme (aktörskap). För att testa denna hypotes har jag undersökt de institutioner som arbetar med arbetsmarknadsintegration, oavsett om det rör sig om myndigheter eller föreningar, vars verksamhet bekostas av offentliga medel.

## Studiens genomförande

För att testa min hypotes valde jag att undersöka flera aspekter av de institutionella ramarnas betydelse för invandrades arbetsmarknadsetablering. Avhandlingen innehåller inledningsvis en beskrivning baserad på tidigare forskning av hur olika *förvaltningsmodeller* tillämpas och hur arbetsmarknadspolitiken i Sverige och Kanada har organiserats historiskt. Sedan kartlade jag de kompetenser och de resurser som invandrarorganisationer engagerade i integrationsarbetet har tillgång till. Slutligen genomförde jag 36 intervjuer med nyckelpersoner (senare refererade till som *respondenter*) som arbetar med arbetsmarknadsetablering i Toronto och Vancouver i Kanada samt Stockholm och Malmö i Sverige. Dessa respondenter arbetade inom offentliga myndigheter, invandrarorganisationer och andra aktörer som bistår med offentlig finansiering till invandrades arbetsmarknadsintegration. Intervjufrågorna fokuserade på det konkreta arbetet med invandrades arbetsmarknadsetablering.

## Arbetsmarknadsetablering via invandrarorganisationer

Invandrarorganisationers bidrag till integration har studerats sedan 1920-talet. Forskningen har visat att engagemanget till att starta en etnisk förening eller invandrarorganisation ofta grundar sig i ett intresse för att tillgodose sociala behov i det nya landet. Det som förenar en etnisk grupp tenderar att vara erfarenheter från migration, gemensamt språk, kultur, kollektiva minnen samt i vissa fall ett hem- eller ursprungsland. Forskning har lyft fram betydelsen av att få kontakt med personer som delar samma bakgrund. Bland annat Jenkins (1988) har pekat på att invandrarföreningarna kan fungera som en speciell typ av självhjälpsgrupp. Vid sidan om gemenskap har forskningen belagt att incitament till att organisera sig kan växa fram ur svårigheter i mötet med det nya samhället och dess institutioner (som att få tillgång till offentlig samhällsservice) samt en ambition att skydda gruppens rättigheter (se t.ex. Martiniello 2005, Cordero-Guzmán 2005, Henry, Tator & Rees 2005).

För att kunna organisera sig och arbeta för gruppens etablering i samhällsliv och arbetsmarknad behövs vissa resurser. Centrala resurser är ekonomiskt, socialt och

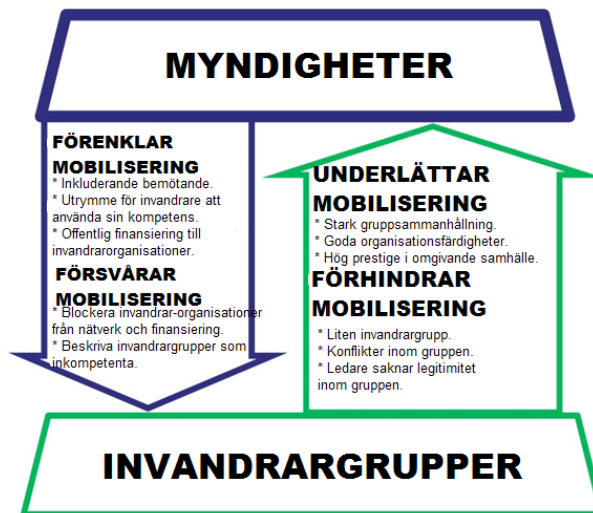


kulturellt kapital (Bourdieu 1984). Ekonomiskt kapital, som materiella tillgångar och pengar, behövs för att finansiera verksamheten och ha råd med personal, lokaler och material. Via socialt kapital, nätverk och kontakter förmedlas värdefullt stöd samt informell och formell information. Kulturellt kapital, till exempel utbildning och kompetens, behövs för att kunna skapa en verksamhet med hög kvalitet. I avhandlingen används dessa tre analytiska begrepp för att synliggöra och tolka den verksamhet som bedrivs inom de studerade föreningarna.

Det som kännetecknar invandrarorganisationer är att verksamheten ofta står och faller med de resurser som gruppen själva besitter. Exempelvis är personalen ofta rekryterad från målgruppen, verksamheten är ofta geografiskt förlagd till de områden som majoriteten av målgruppen bor i och aktiviteterna utgår från målgruppens behov och nätverk (Cordero-Guzmán 2005, Henry, Tator & Rees 2005). Analytiskt betyder det att medlemmarna i invandrarorganisationen också utgör verksamhetens sociala, kulturella och ekonomiska kapital.

Offentliga institutioner påverkar ofta organisationernas möjligheter att förvalta och utveckla sina resurser, t.ex. genom stöd till kompetensutveckling, nätverkande och i viss mån även legitimitet i relation till det omgivande samhället. På samma sätt kan även myndigheter göra det svårare för organisationerna att verka som en röst i samhället och/eller begränsa stöd till finansiering. Figur 1 sammanfattar hur sådana faktorer påverkar invandrarnas möjlighet att mobilisera sig.

**Figur 1: Statliga åtgärder och samhällsfaktorer som påverkar organisatorisk mobilisering**



## Förvaltningsmodeller och arbetsmarknadspolitik

Huruvida ett offentligt organ stödjer invandrarorganisationers verksamhet eller inte beror i stor utsträckning på myndighetens bedömning av organisationen ifråga, vilket i sin tur påverkas av hur förvaltningen är organiserad. Förvaltningsmodellen och den organisationskultur som den föder har därigenom inflytande på myndighetsföreträdarnas uppfattningar och bedömningar (Geva-May 2002, Thompson, Wildavsky 1986).

Förvaltningsforskningen har byggt en analys av organisationsformer som bygger på två dimensioner (grid – group). Den ena dimensionen (grid) mäter graden av regelstyrning inom organisationen och den andra dimensionen (group) mäter gruppens

sammanhållning. Resultatet kan sammanfattas i en matris med fyra huvudsakliga modeller för hur en myndighet eller annan organisation kan fungera; den hierarkiska, fatalistiska, egalitära och individualistiska modellen.

De hierarkiska och fatalistiska modellerna – som jag i avhandlingen kallar uppifrån-system – präglas båda två av en stark regelstyrning, med skillnaden att den hierarkiska modellen också har en stark gruppsammanhållning. De egalitära och individualistiska modellerna – som jag i avhandlingen kallar nerifrån-system – präglas däremot av svagare regelstyrning inom organisationen. Skillnaden dem emellan ligger i gruppsammanhållningen där den egalitära modellen har betydligt starkare intern sammanhållning (Hood 2000).

Vari består då skillnaden för brukarna, dvs. de invandrare som ska få service av myndigheten och för deras organisationer? I modellerna med stark regelstyrning ges invandrарorganisationerna litet utrymme. Det blir myndighetens personal som bestämmer hur resurser fördelas, vilka frågor som prioriteras och vad som erkänns som kompetens. Organisationerna själva har begränsade möjligheter att göra sina röster hörda eller bli erkända som kompetenta aktörer. Den hierarkiska förvaltningsmodell som ju präglas av kontroll och auktoritet utgår från att tjänstemännen som företräder myndigheten är upplysta professionella som ska lösa de "okunniga brukarnas" problem (Warner 2001). En sådan förvaltning blir mindre flexibel eftersom signaler från brukarna uppmärksammas mer sällan. Den fatalistiska förvaltningsmodellen är å sin sida ett försök att stävja fusk och överutnyttjande bland brukarna och lägger därmed än större vikt vid kontroller och övervakning (Warner 2001).

De egalitära och individualistiska modellerna bygger mer på att ge brukarna egenmakt och innebär att man också låter invandrarnas organisationer få administrera och utföra tjänsterna, vilket i sin tur stimulerar egenorganisering. Skillnaden är att den egalitära modellen bygger på en större samhörighet och solidaritet mellan gruppdeltagarna – alltså större gruppsammanhållning, medan den individualistiska modellen istället utgår från att människor främst ser till sitt egenintresse (Hood 2000).

Historiskt sett har Sverige präglats av en mer hierarkisk modell inom statsförvaltningen. Arbetsförmedlingen (dåvarande Arbetsmarknadsverket) hade monopol på

arbetsförmedlingstjänster mellan 1948 och 1993. Myndigheten blev den aktör som fick till uppdrag att lösa brukarnas problem, vilket gjorde att invandrarna och deras organisationer underordnades. Den bild som istället växte fram var att invandrarorganisationerna var i behov av de ”upplysta myndigheternas experthjälp”.

Under 1990-talskrisen klev andra aktörer in på arenan, så som kommuner och utbildningsföretag. Detta skedde samtidigt som New Public Management (NPM) introducerades. Reformivrarna menade att NPM, som mer vette åt en individualistisk förvaltningsmodell, skulle göra statsförvaltningen mer effektiv, ge ökad valfrihet och bättre tillgodose brukarnas behov. Så blev inte fallet. Reformen ledde till att upphandlingar av arbetsmarknadstjänster blev vanligt förekommande, men invandrarorganisationerna släpptes inte in i värmen. Istället är ett av de största företagen inom området en omorganiserad myndighet och systemen präglas fortfarande av ett uppifrån-ner-perspektiv.

I Kanada har arbetsmarknadspolitiken inte varit koncentrerad till en enda myndighet. Dels har provinsiella och federala myndigheter konkurrerat med varandra om vem som ska ha ansvar för politiken, dels har myndigheterna samarbetat med invandrarorganisationer sedan 1970-talet. När NPM introducerades blev alltså invandrarorganisationerna tjänsteleverantörer eftersom de redan gjorde viktigt arbete på fältet. Ett exempel är den kanadensiska föreningen S.U.C.C.E.S. som grundades i Vancouver av kinesiska invandrare eftersom de ansåg att den egna gruppens behov inte tillgodosågs av myndigheternas arbete. Under de 25 år som följde efter det att föreningen bildades växte den i termer av årlig omsättning från mindre än \$100 000 KAD till \$8 miljoner KAD. Via föreningen har myndigheter nu fått tillgång till viktigt kulturellt och socialt kapital inom målgruppen (Guo 2005).

## Erfarenheter från fältet

Respondenterna tillfrågades om sina erfarenheter av hur förvaltningssystemet påverkar invandrarorganisationers möjlighet att genomföra integrationsarbete. Analysen visar på så väl likheter som skillnader mellan Sverige och Kanada. I

bägge länderna lyfte respondenterna fram problem med regelsystemen, särskilt inom upphandlingsförfarandet, som upplevdes försvårande för verksamheten. Invandrarorganisationerna beskrev att de avkrävs omfattande administration och dokumentation för att få lägga anbud. Den offentliga administrationen motiverade kraven med att det skulle motverka bidragsfusk. Respondenterna förmedlade även en osäkerhet inför att upphandlingsunderlagen värderades och tolkades på ett korrekt sätt. Syftet med upphandlingsprocessen är att garantera att skattemedlen används på ett effektivt sätt genom att det ekonomiskt lägsta anbudet, som uppfyller de krav och villkor som är specificerade, ska antas. Respondenternas upplevelse var att utvärderingen av anbudet inte värderade invandrarorganisationernas kulturkompetens eller starka band till målgruppen tillräckligt väl. Detta mönster var särskilt framträdande i Sverige.

Respondenterna från organisationer som varit framgångsrika i upphandlingsförfarandet berättade att de, trots detta, inte lyckats initiera en dialog med upphandlande myndigheter om hur upphandlingsprocessen och de bedömningar som görs skulle kunna säkerställa kvalitén i arbetet med nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Min analys är att kontrollsystemen som reglerar upphandling av aktörer som vill och kan arbeta med etablering av nyanlända, inte tar tillräcklig hänsyn till kvalitativa aspekter såsom kännedom om gruppens bakgrund och erfarenheter. Dessutom kan brukarna inte "rösta med fötterna" och lämna en leverantör som ger dålig service, eftersom det är myndigheterna som bestämmer vilka som ska vinna anbudet. Upphandlingssystemet misslyckas då med att simulera marknadens mekanismer.

Ett exempel på detta från den svenska kontexten är Arbetsförmedlingens arbete med tillsättning av praktikplatser. Målet, berättade respondenterna som arbetade på Arbetsförmedlingen, reducerades till att se till att det upphandlade programmet fylldes med praktikanter, snarare än att säkerställa praktikplatsens syfte, dvs. dess möjlighet att leda till ett reguljärt arbete. Genom att fokusera på målstyrning och kvantitetsmått så uppnås de politiska kraven men inte det formella syftet med verksamheten, som är att etablera nyanlända på arbetsmarknaden. Det svenska sättet att arbeta ligger i linje med New Public Management-modellen där fokus ten-

derar att riktas mot mätbarhet och uppföljning (dvs. dokumentation). Utifrån min studie är det tydligt att prestationsmått får gå före långsiktiga effekter eller brukarnas faktiska behov.

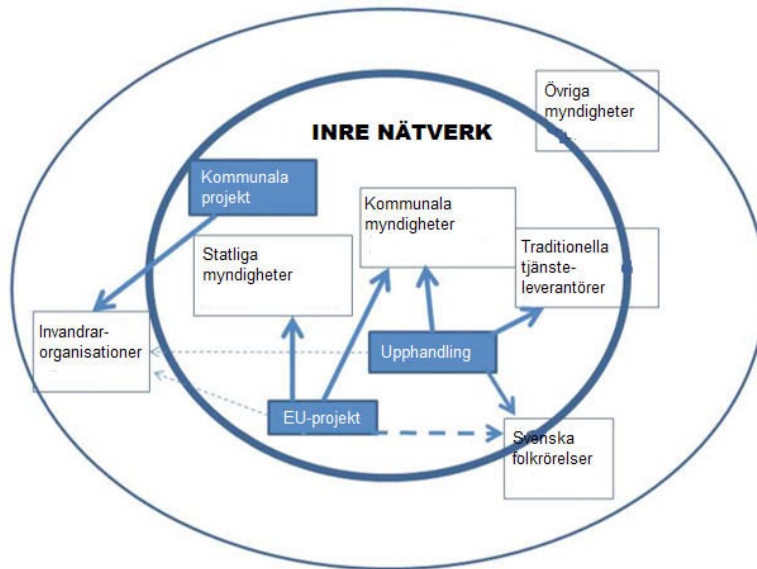
Ett intressant mönster som framträdde i Sverige var att invandrarorganisationerna förmedlade en försiktighet inför vilken information de vågade förmedla till de svenska myndigheterna. Respondenterna beskrev erfarenheter av att förvaltningen tagit idéerna och bedrivit verksamheten i egen regi istället för att finansiera invandrargruppens förslag. Sverige är annars ett av de länder i världen där medborgarna har hög tillit till de statliga myndigheterna.

Ett ytterligare framträdande mönster i New Public Management-inspirerade organisationer är att kontroll och krav i form av motprestationer ökar. Så väl inom forskningen som i respondenternas berättelser var detta ett återkommande mönster. Olika metoder för att upptäcka fusk har introducerats i såväl Sverige som Kanada (Touche 2005, Salonen, Ulmestig 2004). Bilden som växte fram är ett offentligt regelverk som utgår ifrån att brukare och deras organisationer framförallt drivs av egenintresse och söker lura till sig medel. Ett exempel på detta är de ökande kontroller och krav som riktas mot arbetsökande. Ansvarig myndighet har inte rätt att enbart lita på att de arbetsökande försöker hitta arbete utan ska även ansvara för kontroller (t.ex. inlämnade ansökningar, antal anställningsintervjuer, m.m.). I de fall då den arbetsökande inte följer sitt åtagande och/eller inte rapporterar om det på ett korrekt sätt definieras det som ett regelbrott och den arbetsökande riskerar att förlora sin arbetslöshetsersättning (se exempelvis Olofsson & Wadensjö 2009). En respondent beskrev hur dessa kontrollmekanismer tenderade att förfela sitt syfte. Den som inte vill arbeta kan ändå undvika att erbjudas ett arbete genom sitt beteende under anställningsintervjun. Min analys visar att när ett "brukare fuskar"-narrativ adderas till det mer traditionella "invandrare är inkompetenta"-narrativet minskar tilliten mellan myndigheter och brukare. Bristen på tillit påverkar i sin tur invandrarorganisationers möjligheter till finansiering.

I teorin finns tre finansieringskällor för invandrarorganisationer: kommunala projektmedel, EU-finansierade projekt samt offentlig (statlig eller kommunal) upphandling. I praktiken har bara enstaka invandrarorganisationer fått ett kontrakt

via upphandling eller EU-projekt, dessa pengar går ofta till organisationer som inte representerar målgruppen. Istället får invandrarorganisationer förlita sig till de kommunala projektmedlen. En respondent från en invandrarorganisation i Malmö berättade att beslutsfattare hellre godkände projektansökningar från svenska myndigheter och organisationer än från invandrarorganisationer eftersom de inte trodde att invandrarorganisationerna skulle klara av att driva projekt. Av detta följer att invandraraktörernas möjligheter att utveckla ett handlingsutrymme (aktörskap) begränsas. Sammanfattningsvis kan sägas att invandrarorganisationer i Sverige i princip är marginaliserade inom det arbetsmarknadspolitiska området, som figur 2 visar.

**Figur 2: finansieringsflöden i Sverige**



Även om invandrarorganisationer i Kanada vittnar om svårigheter att etablera sig som integrationsaktörer så möter de färre barriärer än deras motsvarigheter i Sverige. En orsak till detta är att det pågår en dialog mellan kanadensiska myn-

digheter och tjänsteleverantörer med syfte att förbättra mätinstrumenten som används vid upphandling och uppföljning av en verksamhet. Tjänstepersoner både inom och utom förvaltningen beskrev hur viktigt det var att stödja målgruppernas "community capacity", dvs. invandrarföreningarnas kapacitet att utveckla ett aktörskap. En kommunal tjänsteperson från Toronto uttryckte sig så här: "Vi ser dem som experterna. Om man ska leverera en tjänst till någon, gå till experterna... De förstår invandrarnas belägenhet, utmaningarna... De har själva en annan etnisk bakgrund och därmed bättre kompetens att bygga infrastruktur och program som är anpassad för invandrare". Respondenternas återkommande berättelser om dialog stämmer väl överens med det kanadensiska fältets egalitära historia.

Invandrarorganisationerna i Kanada har stöd från det civila samhällets paraplyorganisationer. Organisationen United Way Centraide Canada (United Way i fortsättningen) är en av dessa och fungerar som ett samlingsorgan för ideella föreningar som bedriver socialt arbete (United Way Centraide Canada). De har även vissa ekonomiska medel att dela ut till sina medlemmar. Dessa medel kan förfogas mer fritt utifrån invandrarorganisationernas egna behov vilket underlättar när de som tjänsteleverantörer ska leva upp till myndigheternas detaljkontroll av de offentliga medlen: "För oss är [summan] inte så stor... men om vi inte hade United Way tror jag att kanske hälften av våra program skulle påverkas" (invandrarorganisation, Toronto).

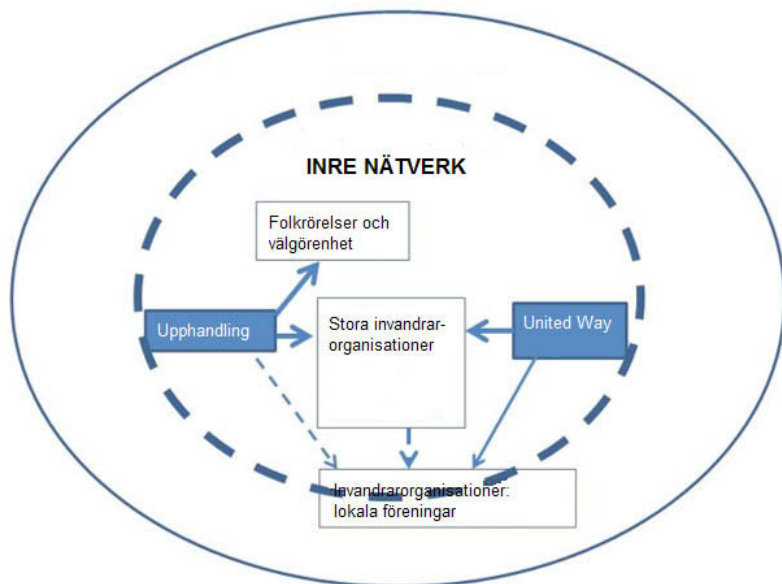
Dessutom har invandrarorganisationerna grundat sina egna paraplyorganisationer. Organisationerna tenderar, enligt respondenterna, att vara underfinansierade i relation till de faktiska behoven. Deras huvuduppgift är att stödja medlemsorganisationerna med kompetensutveckling och rådgivning, vilket ändå är ett viktigt arbete. Vid sidan om denna stödstruktur har invandrarorganisationer i Kanada tillgång till nätverk som ger kontinuerlig information om finansieringsmöjligheter samt stöd till organisationsutveckling av så kallade Local Immigration Partnerships, LIPs.

Invandrarorganisationer i Kanada kan med andra ord luta sig mot en stark stödstruktur som tillhandahåller nätverk, kunskap och ekonomiska resurser. Resultatet av detta visar sig bland annat genom att flera invandrarorganisationer årligen omsätter motsvarande tiotals- och, i vissa fall, hundratals miljoner svenska kronor. I Sverige



finns ingen motsvarande stödstruktur vilket sannolikt har betydelse för invandrarorganisationers möjligheter att utvecklas som viktiga aktörer i integrationsarbetet.

**Figur 3: finansieringsflöden i Kanada**



## Slutsatser och några reflekterande kommentarer

Jag väljer att inleda denna avslutande diskussion med att skissa fram en analogi. Tänk om samhället beslutade att det bästa sättet att uppnå jämlikhet mellan könen är att ge en grupp män rätten att besluta hur de på bästa sätt ska lösa kvinnors underordning och/eller hur de ska "höja kvinnors kompetens". Det skulle betyda att representanter för ett patriarkalt system får rätten att lösa kvinnornas relativa underordning. Det kanske låter drastiskt men jag ser en parallell här till hur det svenska systemet organiserar integrationsarbetet med nyanlända. I jämförelse

med hur det kanadensiska systemet är organiserat framträder det svenska systemet som "patriarkalt" genom att dominerande myndigheter har rätten att definiera marginaliserade grupper (invandrarorganisationer) möjligheter att arbeta med sina egna intressegrupper. Det uppifrån-system som genomsyrar det svenska integrationsarbetet begränsar invandrargrupperns möjligheter att lösa den egna gruppens utmaningar att komma in i samhället och på arbetsmarknaden.

Att lägga grunden för ett nerifrån-upp perspektiv när det gäller integrationsarbetet skulle ge invandrarorganisationer möjligheten att utvecklas till viktiga och värdefulla aktörer i integrationsarbetet. Invandrarorganisationers långvariga marginalisering i Sverige har dels lett till att invandrargrupper inte har haft möjlighet att utveckla viktig infrastruktur och formell organisationsvana, dels till en avsaknad av konstruktiv dialog med myndigheter. Det kommer att ta tid att bygga ett förtroende mellan myndigheter och invandrarorganisationer och etablera fungerande relationer som baseras på ömsesidig tillit. Det värde som skulle komma ur detta sätt att arbeta skulle vara att invandrargrupperna – genom sina organisationer/föreningar – ges möjlighet att formulera och implementera lösningar på problem som den egna gruppen har. De ges med andra ord ett aktörskap. Vid sidan om detta är det viktigt att poängtera att invandrarorganisationer ofta har tillgång till viktiga former av kapital för att kunna arbeta med integrationsarbete. De har nätverk i det lokala samhället och kan kommunicera med de målgrupper som myndigheterna ofta har svårt att nå fram till. Slutligen har invandrarorganisationerna, på ett helt annat sätt än statliga myndigheter, gruppens tillit.

Efter att ha skrivit denna avhandling är min rekommendation att implementera ett förvaltningsarbete som präglas mer av de egalitära och individualistiska modellerna. Det första som behöver göras är att sätta upp en stödstruktur för att utveckla infrastrukturen bland invandrarorganisationer, dvs. hjälpa dem att utveckla sin "community capacity". Inom ramen för dessa stödstrukturen är det viktigt att olika typer av resurser är tillgängliga, såsom ekonomiskt kapital och möjligheten till att utveckla socialt (t.ex. nätverk och kontakter inom offentlig verksamhet) och kulturellt kapital (kunskap, utbildning, information, mm).

## Referenser

*Labour Force Survey 2009*, Statistics Sweden, Stockholm.

*Longitudinal Survey of Immigrants to Canada: Progress and Challenges of New Immigrants in the Workforce 2003*, Statistics Canada, Ottawa.

Bloemraad, I. 2005, "The Limits of de Tocqueville: How Government Facilitates Organisational Capacity in Newcomer Communities", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, no. 5, September, pp. 865--887.

Cordero-Guzmán, H.R. 2005, "Community-Based Organisations and Migration in New York City", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, no. 5, pp. 889-909.

Geva-May, I. 2002, "Cultural Theory: The Neglected Variable in the Craft of Policy Analysis", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 4, no. 3, pp. 243-265.

Guo, S. 2005, *Toward Minority Group Rights and Inclusive Citizenship for Immigrants: The Role of a Voluntary Organization in Vancouver*, Vancouver Centre of Excellence - Research on Immigration and Integration in the Metropolis, Vancouver.

Hellstrom, M. 2014, *Immigrant agency in labour market integration in Sweden and Canada*, Ph.D. edn, University of Alberta, Edmonton.

Henry, F., Tator, C. & Rees, T. 2005, *The colour of democracy: Racism in Canadian society*, 4th edn, Harcourt Brace & Company, Toronto.

Hood, C. 2000, *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Clarendon Press, Oxford.

Hoppe, R. 2002, "Cultures of Public Policy Problems", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 4, no. 3, pp. 305-326.

Martiniello, M. 2005, *Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and Their Offspring in Europe*, Malmö University.

Migrant Integration Policy Index, *Sweden*. Available: <http://www.mipex.eu/sweden> [2012, May 24].

Olofsson, J. & Wadensjö, E. 2009, *Arbetsmarknadspolitik: Förändrade förutsättningar och nya aktörer*, SNS Förlag, Stockholm.

Salonen, T. & Ulmestig, R. 2004, *Nedersta Trappsteget: En studie om kommunal aktivering*, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet, Växjö.

Swedlow, B. 2002, "Toward Cultural Analysis in Policy Analysis: Picking Up Where Aaron Wildavsky Left Off", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 4, no. 3, pp. 267-285.

Thompson, M., Ellis, R. & Wildavsky, A. 1990, *Cultural Theory*, Westview Press, Boulder.

Thompson, M. & Wildavsky, A. 1986, "A Cultural Theory of Information Bias in Organizations", *Journal of Management Studies*, vol. 23, no. 3, pp. 273-286.

Touche, C. 2005, *Ett Antal Långtidsarbetslösas Erfarenheter av Arbetsmarknadspolitiska Åtgärder*, Bachelor of Arts in Social Studies edn, Malmö Högskola, Hälsa och Samhälle.

United Way Centraide Canada , *United Way Centraide Canada*. Available: <http://www.unitedway.ca/> [2014, 05/20].

Warner, M. 2001, "Building social capital: the role of local government", *Journal of SocioEconomics*, vol. 30, no. 2, pp. 187-192.

# Etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden

Moa Bursell, forskare vid Institutet för framtidsstudier, disputerade 2012 vid Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.

## Inledning

Den svenska arbetsmarknadsintegrationen beskrivs ofta som ett misslyckande. Faktum är att Sverige tillhör de västländer där högst andel utrikes födda står utanför den ordinarie arbetsmarknaden (OECD 2009). Det finns många olika orsaker till att etnisk exkludering och etniska hierarkier uppstår och reproduceras på arbetsmarknader. I min avhandling har jag fokuserat på endast en av dessa - etnisk diskriminering. De flesta vet att etnisk diskriminering förekommer, men uppfattningarna går isär vad gäller hur utbrett man tror att problemet är. Rör det sig om enstaka företeelser, eller har vi att göra med ett samhällsproblem som bidrar till etnisk ojämlikhet och social utslagning? I min avhandling har jag studerat diskriminering med en experimentell ansats.<sup>1</sup> Med hjälp av så kallade "fältexperiment" har jag skickat ut likvärdiga jobbsökningar från fiktiva individer till lediga tjänster som annonserats på Arbetsförmedlingens Platsbanken. Förekomsten av diskriminering mäts sedan genom att dokumentera skillnaden i svarsfrekvens mellan ansökningarna med svensk klingande och utländskt klingande namn. Genom att variera experimentet och genom att kombinera experimenten med registerdata har jag försökt besvara frågor som:

- Hur vanligt är det med etnisk diskriminering på arbetsmarknaden?
- Hur beständiga, eller starka, är arbetsgivares preferenser för svensk klingande namn?
- Vilka blir de långsiktiga konsekvenserna för de som diskrimineras?<sup>2</sup>

## Bakgrund. Etnisk exkludering och etniska hierarkier på den svenska arbetsmarknaden

Under 2013 låg arbetslösheten för den inrikes födda delen av befolkningen på 6 procent, och på 16 procent för utrikes födda (SCB 2014). Men etnisk exkludering från arbetsmarknaden är framförallt ett problem för grupper födda utanför västvärlden. För utrikes födda från de nordiska länderna är arbetslösheten i stort sett lika låg som för inrikes födda, den är också förhållandevis låg för utrikes födda män och kvinnor från Europa. Den högsta arbetslösheten återfinns istället ibland utrikes födda med ursprung i Asien och Afrika. För individer födda i Asien ligger exempelvis arbetslösheten på runt 28 procent (Aldén och Hammarstedt 2014). Bland dem som jobbar, är de utrikes födda överrepresenterade bland anställda med tidsbegränsade anställningar, och i låglöneyrken. Inom de olika yrkena är de utrikes födda underrepresenterade på de inflytelserika och mest välbetalda positionerna, och överrepresenterade på företag med sämre löner och anställningsvillkor (Åslund och Nordström Skans 2010). Även när det gäller inkomster återfinns vi mönstret där utrikes födda från länder i Asien och Afrika har lägre inkomster än utrikes födda från andra regioner (Peterson 2014). Vi ser alltså framförallt en arbetsmarknads-hierarki mellan å ena sidan inrikes födda, utrikes födda från Europa och andra västländer, och å den andra sidan utrikes födda från Asien, Afrika och i viss mån även Latinamerika, där de grupperna har en betydligt högre arbetslöshet och lägre inkomster. Mot bakgrund av dessa ojämlikheter, så har jag i avhandlingen valt att undersöka etnisk diskriminering gentemot individer med bakgrund i Asien och Afrika.

## Förklaringar till ojämlikhet mellan inrikes och utrikes födda

Det finns flera orsaker till att ojämlikhet på arbetsmarknaden uppstår mellan inrikes och utrikes födda, så som skillnader i utbildningsnivå, språkbarriärer, konkurrensutsättning, konjunkturenvängningar m.m. Fokus i min avhandling har legat

på en annan förklaring – etnisk diskriminering. Med etnisk diskriminering bland arbetssökande avses här när en jobbsökande bedöms mer negativt än andra jobbsökande på grund av sin etniska tillhörighet.

En förklaring som ofta återopas bland forskare är teorin om statistisk diskriminering (se t.ex. Phelps 1972). Arbetsgivare som får in många jobbansökningar har inte resurser att till fullo bedöma varje sökandes kvalifikationer. Därför använder de sig av uppfattningar de har om individens observerbara egenskaper (t.ex. kön, etnicitet, ålder) för att dra slutsatser om de egenskaper de inte kan observera. Man kan t.ex. tänka sig att det stämmer att personer med arabiska namn i snitt har sämre kunskaper i svenska språket än personer med svenska namn. Om en arbetsgivare sorterar bort ansökningar från individer med arabiska namn på grund av denna uppfattning, så rör det sig om statistisk diskriminering.

En annan vanligt förekommande förklaring till att diskriminering förekommer handlar om att arbetsgivare inte vill anställa vissa grupper för att de har negativa attityder och fördomar om dem. Socialpsykologen Gordon Allport (1979 [1957]) menar att fördomar orsakas dels av att människan har en naturlig tendens att generalisera positivt om den egna gruppen och negativt om andra grupper (etnocentrism), dels av att hon föredrar att umgås med personer som liknar henne själv (homosocialitet). Enligt nationalekonomen Gary Becker (1957) gör en del arbetsgivare avsteg från vinstmaximerande principer på grund av fördomar eller preferenser rörande vilken typ av individer de vill ha på sin arbetsplats. Vid den här typen av diskriminering rör det sig alltså om ett beteende som inte har företagets produktivitet i åtanke, utan som enbart handlar om vilken typ av individer som arbetsgivaren vill anställa ur ett socialt perspektiv.

## Avhandlingens metod

Det är svårt att studera arbetsgivar-diskriminering, eftersom anställningsprocessen sällan är transparent. Om man vill *bevisa* förekomsten av diskriminering så anses

fältexperiment i regel vara den mest effektiva metoden. Det är också den metoden som använts i avhandlingen. Fältexperiment genomförs i en naturlig miljö – forskaren svarar på verkliga jobbannonser med hjälp av jobbansökningar från fiktiva individer, och mäter alltså diskriminering i riktiga anställningsprocesser. Eftersom de sökande är lika meriterade, kan en skillnad i respons mellan ansökningarna med det inhemska och det utländska namnet inte bero på något annat än diskriminering.

Jag testade arbetsgivardiskriminering genom att skicka ut jobbansökningar från fiktiva individer i par till platsannonser som publicerats på Platsbanken. Etnisk bakgrund signalerades genom de sökandes namn; i de här experimenten hade en av de sökande ett svenskt namn och en ett arabiskt eller icke-muslimskt afrikanskt namn. Ansökningarna har haft en liknande språklig utformning, och de har haft liknande meriter. Vilken ansökan som fått vilka egenskaper har slumpats fram så att inte oavsiktliga kvalitetskillnader i presentationerna och meritförteckningarna riskerade att orsaka systematiska mätfel. Sist av allt slumpades vilket namn som skulle hamna på vilken ansökan. Ansökningarna skickades via e-post. Därefter dokumenterades arbetsgivarnas intresse för ansökningarna; om de kontaktade båda sökande, bara den ena, eller ingen av dem. Skillnaden i svarsfrekvens mellan ansökningarna med de svenska namnen och ansökningarna med de utländska namnen betraktas sedan som måttet på förekomsten av diskriminering. Det är alltså diskriminering i det första steget av ansökningsprocessen som testats, i huruvida arbetsgivarna ringer upp eller bjuder in till intervju. Enligt internationell forskning är det i det här stadiet som 90 procent av all diskriminering sker (Riach & Rich 2002). Arbetsgivarna har kunnat kontakta de sökande via e-post och mobiltelefon. Så fort en arbetsgivare kontaktat de sökande har vi tackat nej till intervju via e-post. Ansökningarna skickades till ett brett urval av yrken, så att urvalet inkluderar både yrken som är könssegregerade och de som är könsintegrerade, med varierande representation av utrikes födda, som kräver högskoleutbildning och som inte gör det, yrken som finns representerade i offentlig och privat sektor osv. Fältexperimenten resulterade i tre artiklar, som här presenteras under separata rubriker utifrån artiklarnas frågeställningar.



## Hur vanligt förekommande är diskriminering; vem utsätts och i vilka yrken?

I det första experimentet skickades 3636 ansökningar ut till lediga tjänster inom 16 yrken i Stockholmsområdet.<sup>3</sup> Experimentet genomfördes mellan mars 2006 och december 2007.

Resultatet visade att en betydande andel av alla arbetsgivare som testats i experimentet, 21 procent, diskriminerar ansökningar med arabiska och afrikanska namn. 16 procent av arbetsgivarna behandlade ansökningarna lika, och fyra procent föredrog ansökan med arabiskt eller afrikanskt namn. Sammantaget ger det ett diskrimineringsmått på 1.8 för hela materialet, vilket innebär att om en individ med ett svenskt namn måste söka exempelvis 10 jobb innan hen får en positiv respons från en arbetsgivare, så måste en individ med likvärdiga meriter men med ett arabiskt eller afrikanskt jobb söka 18 jobb för att få en positiv respons.

En statistisk analys där experimentdata kombinerades med statistik om de olika yrkenas demografiska sammansättning, visade också att diskrimineringen var som starkast mot män med utländska namn i mansdominerade yrken, och signifikant lägre mot män med utländska namn i kvinnodominerade yrken. Ett liknande mönster fanns för utländska kvinnor i mansdominerade yrken, men inte lika tydligt. En praktisk implikation av detta resultat är att män sannolikt i praktiken utsätts för mer diskriminering än kvinnor, eftersom de i praktiken oftast söker jobb i mansdominerade yrken. En annan slutsats är att män och kvinnor som gör atypiska yrkesval utsätts för något mindre diskriminering. Detta beror sannolikt på att de dels premieras av arbetsgivares önskan om en könsintegrerad arbetsplats, och dels kanske undkommer en del stereotypa uppfattningar om den egna etniciteten, på grund av det ovanliga yrkesvalet. Män som jobbar inom vård och omsorg, och kvinnor inom byggbranschen, passar helt enkelt inte in på stereotypa uppfattningar om kvinnor och män med arabiska och afrikanska namn.

## Kan man undkomma diskriminering genom att vara bättre än sina konkurrenter med svenska namn?

I avhandlingens andra experiment ville jag undersöka styrkan i arbetsgivares negativa preferenser – kan man kompensera för sin etniska tillhörighet genom att vara bättre än sina konkurrenter med svenska namn?<sup>4</sup> Datainsamlingen begränsades till en jämförelse mellan svenska och arabiska namn, och till 5 av de 16 yrkena i den första studien. Data bestod dels av ansökningarna från dessa yrken från den första studien, dels från en ny datainsamling. I den nya datainsamlingen, som pågick under andra halvan av 2007, skickades nya ansökningar ut till lediga tjänster inom de utvalda yrkena, med den skillnaden att denna gång var ansökningarna med de arabiska namnen konsekvent bättre; de hade mellan 1-3 års längre arbetslivserfarenhet. Ansökningarna med de arabiska namnen var alltså alltid något starkare än ansökningarna med de svenska namnen, utan att för den skull avvika för mycket åldersmässigt. På så vis kan vi besvara frågan om jobbsökande med arabiska namn kan kompensera för arbetsgivares fördomar eller preferenser genom att ha ett bättre CV än sina konkurrenter. Eftersom alla våra sökande var förhållandevis unga och nyutexaminerade, de hade endast i undantagsfall mer än fem års arbetslivserfarenhet, så var 1-3 års skillnad i arbetslivserfarenhet en ganska betydande skillnad.

Experimentet visade att när ansökningarna var likvärdiga, så diskrimineras kvinnor och män med arabiska namn i ungefär lika stor utsträckning. Men när ansökningarna med de arabiska namnen förbättrades, inträffade betydande förändringar – diskrimineringen av arabiska kvinnor uttraderades nästan, eller blev åtminstone mycket låg och var icke statistiskt säkerställd, d.v.s. den skulle kunna vara resultatet av en slump. Skillnaden i respons mellan de arabiska och svenska männen försvann däremot inte – diskrimineringen av de arabiska männen fortsatte, trots de förbättrade ansökningarna.

Jag tolkar dessa resultat som att de preferenser, negativa fördomar eller stereotyper som arbetsgivare har gentemot män med arabiska namn är mer stabila än mot-

svarande gentemot arabiska kvinnor. Detta resultat är viktigt att uppmärksamma, eftersom minoritetskvinnor ofta pekas ut som de mest utsatta på arbetsmarknaden och i andra sammanhang. Resultaten motsäger inte minoritetskvinnors utsatthet, men pekar på att olika sociala kategorier kan vara utsatta på olika sätt i olika sammanhang.

## Vilka konsekvenser får etnisk diskriminering?

I den tredje studien ville jag närmare undersöka vilken typ av arbetsmarknadseffekter som den diskriminering som uppmätts kan tänkas ha på verkliga individer, i termer av reell arbetslöshet och inkomstskillnader.<sup>5</sup>

Frågan är dels viktig ur ett policyperspektiv – hur socioekonomiskt kännbart är diskriminering för de drabbade? Den är också viktig ur ett vetenskapligt metodologiskt perspektiv. Vissa forskare har hävdat att fältexperimentet förvisso mäter arbetsgivares fördomar, men att dessa i praktiken inte leder till ojämlikhet eftersom arbets sökande förr eller senare möter en arbetsgivare som inte diskriminerar dem.

För att undersöka de socioekonomiska konsekvenserna av etnisk diskriminering har jag jämfört resultaten från det första experimentet med olika arbetsmarknadsutfall för verkliga individer i registerdata som liknar de fiktiva individerna i fältexperimentet. Vi har alltså försökt identifiera "tvillingar" till individerna i fältexperimentet, d.v.s. individer som bor i Stockholmsområdet, som har samma kön, ålder, utbildning, examensår och geografiska bakgrund. Jag har också matchat på betyg i svenska, som ett mått på språkkunskaper (istället för experimentets lika välskrivna personliga brev).

Med hjälp av en metod som heter *propensity score matching* identifierades individer i registerdata som hade samma egenskaper som de fiktiva individerna i experimentet. Därefter jämfördes arbetsmarknadsutfallen för dessa så att eventuella skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan individerna med svensk och arabisk och afrikansk bakgrund kunde jämföras.

Analyserna visade att individer med en bakgrund i Afrika och Mellanöstern löper nästan dubbelt så stor risk att vara arbetslösa, och de som har ett jobb tjänar ca 20 procent mindre fem år efter högsta examen. Vi fann också, i likhet med i de första två experimentstudierna, vissa könsskillnader, men dessa var förhållandevis små. I den mån det finns en skillnad, så är skillnaderna i löner och arbetslöshet lägre för kvinnor jämfört med män. Sammantaget visar analyserna att liknande skillnader i arbetsmarknadsutfall uppmätts för verkliga individer som liknar de fiktiva individerna i experimentet. Lite tillspetsat kan man hävda att om det är dubbelt så svårt att få en positiv respons på en jobbsökning, så är risken att man är arbetslös också ungefär dubbelt så stor, även fem år efter avslutad högsta examen. Det verkar alltså som att den diskriminering experimenten uppmätt leder till långsiktiga negativa effekter. Analyserna utgör ett argument för att resultaten från fältexperiment ska tas på allvar i diskussioner om diskriminering och socioekonomisk ojämlikhet.

## Sammanfattning

Avhandlingens huvudresultat visar alltså på att etnisk arbetsmarknadsdiskriminering gentemot individer med arabiska och afrikanska namn:

- är ett utbrett fenomen: statistiskt säkerställd diskriminering återfanns i 14 av de 16 testade yrkena.
- är vanligt förekommande: i snitt måste arbetssökande med arabiska och afrikanska namn söka nästan dubbelt så många jobb (1.8 gånger oftare) som arbetssökande med svenska namn och samma kvalifikationer.
- skiljer sig i viss mån åt för män och kvinnor: den etniska diskrimineringen var lägre mot män och kvinnor som gjorde könsatypiska yrkesval, i synnerhet gällde detta män i kvinnodominerade yrken.
- skiljer sig åt mellan män och kvinnor: diskrimineringen gentemot män är mer trögföränderlig – kvinnor med arabiska namn kunde ”kompensera” för arbetsgivares negativa inställning till dem genom att vara bättre än den fiktiva ansö-

kan med svenskt namn, detsamma gällde inte för de arabiska männen.

- får reella negativa socioekonomiska konsekvenser. Analyser av arbetsmarknadsutfallen för riktiga individer med svensk och arabisk eller afrikansk bakgrund och som liknar individerna i experimentet, visade att liknande skillnader i arbetslöshet och inkomst kunde uppvisas fem år efter avslutad examen.

## Avslutande diskussion – hur kan etnisk diskriminering bekämpas?

Avhandlingen har inriktats på anställningsdiskriminering hos en för den sökande okänd arbetsgivare – jobb har sökts via Arbetsförmedlingens Platsbanken. I dessa fall har den arbetssökande i regel bristfällig information om hur anställningsprocessen gått till.

### *Öka transparensen i anställningsprocessen*

Idag har arbetssökande rätt till viss information om den som fått den sökta tjänsten om de aktivt begär det. Hos arbetsgivare i offentlig sektor är jobbansökningar offentliga handlingar som kan begäras ut, och privata arbetsgivare måste tillhandahålla viss information om den som anställts vid en förfrågan. Ett sätt att öka transparensen i anställningsprocessen är att skapa ett regelverk där arbetsgivare förväntas återkoppla till de sökande med en beskrivning av den kompetens som den som fick tjänsten har, och hur dennes kompetens förhåller sig till det som efterfrågades i jobbbannonsen. En sådan rutin skulle kunna leda till att medvetenheten om jämlikhetsaspekter ökar bland arbetsgivare under själva rekryteringsprocessen. Det skulle också leda till att individer som inte annars skulle begärt ut information om tillsättningen får tillgång till denna information. En sådan rutin skulle minska ogrundad oro om diskriminering, och styrka välgrundad sådan.

### *Möjliggöra för fler att få anmälningar om diskriminering prövade*

Samtidigt som transparensen ökar, bör fler diskrimineringsfall prövas i rätten. Diskrimineringsfall rörande arbetsmarknaden drivs i dag av fackföreningar, anti-

diskrimineringsbyråer och Diskrimineringsombudsmannen (DO). Medan DO i regel endast driver fall de tror kan bli prejudicerande, driver antidiskrimineringsbyråer ett bredare urval. Deras resurser är dock begränsade. Fackföreningar driver sina medlemmars fall, men det rör sig om kostsamma processer, vilket riskerar inverka på fackföreningarnas benägenhet att driva diskrimineringsfall. Det behövs alltså mer resurser till de aktörer som driver diskrimineringsfall. En möjlighet är att starta fonder där organisationer kan ansöka om medel för att driva diskrimineringsfall rättsligt. Genom ökade resurser för diskrimineringsärenden till de aktörer som driver diskrimineringsfall, skulle fler individer ges möjlighet till upprättelse. Riskerna involverade i att diskriminera skulle inte heller vara så obefintliga som de är idag. I relation till detta är en annan möjlighet att skärpa påföljderna för de som fälls för diskriminering.

#### *Mer resurser till förebyggande arbete*

Arbetsgivaren har idag ett ansvar att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja arbetstagarnas lika rättigheter och möjligheter på arbetsplatsen oavsett kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Hur detta arbete ska bedrivas kan nog för många arbetsgivare verka oklart. Genom att erbjuda utbildningar i jämlikhetsarbete skulle diskriminering i anställningsprocesser kunna undvikas genom satsningar som syftar till att utmana/bredda arbetsgivares uppfattningar om vilken slags anställda de söker, utvidga föreställningar om vilken typ av erfarenheter som är meriterande etc. Innebörden av begreppet mångfald bör också diskuteras. Mot bakgrund av introduktionen ovan är det uppenbart att det är vissa grupper av utrikes födda som står långt från arbetsmarknaden. När företag reflekterar över om deras arbetsplats karakteriseras av mångfald, bör detta tas i beaktande.

#### *Premiera aktivt jämlikhetsarbete*

Det är mycket fokus i media på arbetsgivare som misstänks för diskriminering. Alla de arbetsgivare som aktivt och engagerat ägnar sig åt jämlikhetsarbete får sällan samma uppmärksamhet. Dessa vittnar ofta om att ett aktivt jämlikhetsarbete ger positiva effekter på flera olika områden, så som ett förbättrat arbetsklimat. Genom att uppmärksamma dessa arbetsgivare, premieras deras insatser, och andra ar-

betsgivare kan inspireras till att engagera sig i det egna jämlikhetsarbetet. Detta kan ske på olika sätt; exempelvis genom att uppmärksamma arbetsgivare som visat prov på ett framgångsrikt jämlikhetsarbete via medel från en statligt finansierad men oberoende jämlikhetsfond. Målsättningen bör vara att ett aktivt jämlikhetsarbete ska vara en integrerad del av arbetet hos den stora merparten av alla arbetsgivare i Sverige.

## Slutnoter kapitel 4

1. Avhandlingen i sin helhet återfinns i Bursell (2012a).
2. I en separat kvalitativ studie har jag också analyserat intervjuer med individer som bytt från utländskt klingande namn till neutrala eller mer svenskklingande namn och undersöker frågan: hur skiljer sig deras erfarenheter av att leva i Sverige med ett utländskt och ett svenskt/neutralt klingande namn? Resultat från denna studie presenteras inte här, men finns i sin helhet i Bursell (2012b).
3. Studien kan läsas i sin helhet i Bursell (2014).
4. Studien kan läsas i sin helhet i Arai, Bursell och Nekby (2016).
5. Studien finns att läsa i sin helhet i Bursell och le Grand (2012).

## Referenser

Aldén, L. och M. Hammarstedt. (2014) Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden – en översikt och en internationell jämförelse. *Linnaeus University Centre for Labour Market and Discrimination Studies Working Paper Series* nr. 5.

Arai, M., M. Bursell, och L. Nekby. 2016. The Reverse Gender Gap in Ethnic Discrimination: Employer Stereotypes of Men and Women with Arabic Names. *International Migration Review*, årgång 50: nr. 2, s. 385-412.

Allport, G. (1979) [1957] *The Nature of Prejudice*. Basic Books, New York.

Becker, G. (1957) *The Economics of Discrimination*. Chicago University Press, Chicago.

Bursell, M. (2014) The Multiple Burdens of Foreign-Named Men — Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden. *European Sociological Review* årgång 30, nr 3, s. 399-409.

Bursell, M. (2012a) *Ethnic Discrimination, Name Change and Labor Market Inequality - Mixed approaches to ethnic exclusion in Sweden*. Doktorsavhandling, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.

Bursell, M. (2012b) Name change and destigmatization among middle eastern immigrants in Sweden. *Ethnic and Racial Studies* årgång 35, nr 3. s. 471-487.

Bursell, M. och C. le Grand. (2012) Comparing Fictitious and Real Persons: Explaining the Unexplained Ethnic Labor Market Gap from Register Data. A Replication of a Randomized Field Experiment in Sweden pp. 115-147, i *Ethnic Discrimination, Name Change and Labor Market Inequality - Mixed approaches to ethnic exclusion in Sweden*, Doktorsavhandling, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.

OECD. (2009) *International Migration Outlook*. OECD, Paris.

SCB. (2014) *Utrikes föddas arbetsmarknadssituation 2005-2013*. Statistiska meddelanden: AM 110 SM 1402. Statistiska centralbyrån, Örebro.

Peterson, S. (2014) *Utrikes födda på arbetsmarknaden – en forskningsöversikt*. Stockholms universitets centrum för integrationsstudier (SULCIS) rapportserie 2014:1, Stockholm.

Phelps, E. (1972) The statistical theory of racism and sexism. *American Economic Review* årgång 62, s. 659-661.

Riach, P. and J. Rich. (2002) Field experiments of discrimination in the market place. *The Economic Journal*, årgång 112, s. 480-518.

Åslund, O, och O. Nordström Skans. (2010) Will I see you at work? Ethnic workplace segregation in Sweden 1985-2002. *Industrial and Labor Relations*, årgång 63, nr.3, s. 471-49.



# Nätverksrekryteringens betydelse för utlandsföddas arbetslivsmöjligheter

**Caroline Tovatt, utredningssekreterare hos Delmi, disputerade 2013 vid Institutet för forskning om migration, etnicitet och samhälle, Linköping universitet.**

Vägen till ett arbete är inte något konstant eller stabilt, vare sig historiskt, i arbetsmarknadens olika delar eller i den enskildes liv. Den enskildes möjligheter att omsätta sina kunskaper och färdigheter på arbetsmarknaden påverkas av en mängd yttre faktorer, t.ex. strukturförändringar och konjunktursvängningar, som tillsammans eller var för sig kan påverka vilka arbeten som finns att tillgå såväl som hur många andra som konkurrerar om de lediga tjänsterna. Avhandlingen *Erkännandets Janusansikte: Det sociala kapitalets betydelse i arbetslivskarriärer*, bygger på individuella berättelser om vägen in på arbetsmarknaden från 1960-talet och framåt samt forskning, offentliga utredningar, lagtexter, m.m. som täcker in samma tidsperiod.

Kvantitativa studier har belagt att det är svårare för utlandsfödda att få arbete när jobb tillsätts informellt (Olli Segendorf 2005; Hensvik & Nordström Skans 2013). Informell rekrytering sker då arbetsgivaren använder sig av andra kanaler än de formella, som t.ex. när chefen hittar lämpliga kandidater via tips från släkt, vänner eller anställda<sup>1</sup>. I denna sammanfattning diskuteras hur och varför nätverksrekryteringen påverkar utlandsföddas arbetslivsmöjligheter.

## Ett par av studiens utgångspunkter

Syftet med avhandlingen är att bidra med kunskap om hur tillsättning av tjänster sker i arbetslivet, med fokus på de informella processerna i en rekrytering. Studien placerar sig i ett forskningsfält som till stora delar domineras av kvantitativa metoder (t.ex. statistiska undersökningar). Denna studie bygger på en kvalitativ ansats, dvs. intervjuer med människor om deras erfarenheter. Ansatsen möjliggör ett närmare undersökande av de processer som leder till att ett socialt nätverk (kontakter) omvandlas till ett socialt kapital (en resurs som används i mötet med arbetslivet). Analysen riktas mot hur olika resurser (utbildning, erfarenhet, vitsord, m.m.) tillskrivs ett värde på arbetsmarknaden. Ett centralt tema i avhandlingen är därmed om det är kontakterna i sig som skapar ett socialt kapital eller om det är individens sociala position som gör nätverken och kontakterna tillgängliga och användbara i arbetslivet.

Det empiriska materialet består av 52 retrospektivt skildrade arbetslivsberättelser med män och kvinnor mellan 18 och 67 år. Hälften av de intervjuade var utlandsfödda och hälften var svenskfödda. I relation till sociala nätverk och informell rekrytering är det intressant att undersöka betydelsen av geografisk mobilitet (t.ex. migration) kontra stabilitet för tillgång av socialt kapital på en lokal arbetsmarknad. Tre kategorier av informanter intervjuades. En kategori var ungdomar som arbetade på en s.k. ungdomsarbetsmarknad. De andra två kategorierna bestod av akademiker, vilket i avhandlingen betyder att informanterna bedrivit studier på universitet eller högskola. Den ena kategorin akademiker arbetade under sin kvalifikationsnivå, inom vård och omsorg eller som taxichaufförer. Den andra kategorin bestod av akademiker som hade yrken som motsvarade deras utbildningsnivå, inom det journalistiska yrkesområdet. Tidigare forskning har belagt att de sociala nätverken är av stor betydelse för att nå framgångar inom det journalistiska fältet (Djerf-Pierre 2006), vilket gjorde det till en intressant yrkesgrupp att studera.

Tanken var att intervjuerna med dem som lyckats få ett arbete som motsvarade deras akademiska utbildning skulle bidra till en förståelse för varför den andra gruppen akademiker inte lyckats på den svenska arbetsmarknaden. I studien un-

dersöks inte rekryteringspraktiker inom professionsyrken. Yrken som kräver legitimation eller motsvarande har rimligen andra inträdeskrav än branscher där en mer generell akademisk examen är gångbar.

Över 500 tjänstetillsättningar beskrevs i det sammantagna intervjumaterialet. Informanterna ritade också fram sina relationer (familj, släkt, vänner, studiekamrater, kollegor, osv.) på en nätverkskarta. Alla intervjuade fick frågor om hur de resonerade och handlade då de själva tipsat om eller gått i god för en potentiell kandidat.

Analysen tar avstamp i den franska antropologen och sociologen Pierre Bourdieus analytiska verktygslåda. En enkel sammanfattning av hans begreppsapparat är att den synliggör sociala regler och resurser. Regler som skapas genom strukturella ramar (samhällssystem, institutioner, lagar, osv.) och sociala handlingar (individens överväganden och val). I avhandlingen likställs resurser med olika former av kapital: socialt kapital (nätverk och kontakter), kulturellt kapital (utbildning och bildning), samt symboliskt kapital (de samhälleliga regler och normer som bidrar till att det sociala och kulturella kapitalet erkänns och tillskrivs ett värde)<sup>2</sup>. Begreppen används som analytiska verktyg i avhandlingen, för att avgränsa, få struktur och identifiera mönster som ligger bortom informanternas tolkningar och min egen förståelse.

## En kort historisk tillbakablick

Under efterkrigstiden präglades den svenska arbetsmarknaden av en hög efterfrågan på arbetskraft. Fram till slutet av 1960-talet stimulerades arbetskraftsinvandringen från bland annat Norden, Grekland, Turkiet och dåvarande Jugoslavien. Forskning om arbetskraftsinvandring till industrin har beskrivit hur de arbetssökande kunde uppsöka ett anställningskontor på förmiddagen för att sedan börja arbeta på nästa skift samma dag (t.ex. Lukkarinen Kvist 2006:96). Fram till 1990-talet dominerades rekryteringen på den svenska arbetsmarknaden av formella rekryteringspraktiker.<sup>3</sup> De utlandsfödda som intervjuades för denna studie, berättar hur de under 70- och 80-talet hittade vakanserna via annonser i dagspressen el-

ler hos Arbetsförmedlingen. *Det var lätt att få jobb, inte som idag*, var en mening som återkom. Den öppna arbetslösheten var fram till 1990-talet mycket låg med dagens mått mätt, enstaka år var den till och med nere på en till två procent av arbetskraften. Under slutet av 1980-talet sände Sveriges Radio ett program som hette ”Jobbing”, dit arbetsgivare kunde ringa in och annonsera sina tjänster eftersom det var så svårt att få tag i personal. Det var, med andra ord, arbetstagarnas arbetsmarknad i Sverige under den här tiden.

Ett skifte ägde rum under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet, då arbetslösheten ökade drastiskt, särskilt bland ungdomar och utlandsfödda. Viktigt att poängtera är att nu bestod de som kom till Sverige framförallt av flyktingar och deras anhöriga snarare än av arbetskraftsinvandrare. När det gäller rekryteringspraktikerna ägde nu ett skifte rum, och allt fler sökte och fick sina jobb (tjänster, projektanställningar, feriejobb, vikariat, timanställningar, m.m.) med hjälp av kontakter. Arbetsgivare rekryterade via informella kanaler eftersom de formella kanalerna medförde ett för högt söktryck. Arbetsgivarna hade inte tid att gå igenom de hundratals ansökningshandlingarna som kom in efter att en tjänst annonserats offentligt.

I efterhand har 90-talet kommit att definieras som arbetsmarknadsåtgärdernas decennium. De informanter som stod till arbetsmarknadens förfogande under 90-talet och första halvan av 00-talet berättade också om erfarenheter av arbetslöshet, subventionerade sommarlovsjobb, praktikplatser, lönebidrag, osv. För utlandsfödda akademiker skapades med tiden olika typer av ”mångfaldsanställningar” som riktades till personer med utländsk bakgrund. Analysen av intervjuerna och läsningen av den tidigare forskningen visar entydigt att gruppen utlandsfödda har fått det svårare att ta sig in och fram på den svenska arbetsmarknaden under den period som studeras. Medan 1960-talets arbetskraftsinvandrare bussades upp från Turkiet eller fick arbete via formella rekryteringspraktiker, hade de utlandsfödda efter 1991 blivit en grupp som fick allt svårare att konkurrera om de lediga tjänsterna som i stor utsträckning förmedlades via informella rekryteringsprocesser.

## Vilka delar av det sociala nätverket blir till ett socialt kapital i mötet med arbetsmarknaden?

Fokus i detta avsnitt riktas mot de kanaler som informationsspridningen om lediga tjänster sker igenom, dvs. de sociala nätverken. Ett socialt nätverk, som begreppet definieras i denna avhandling, utgörs av de sociala relationerna som är länkade till en individ. Socialt kapital utgörs av de sociala resurser som de facto går att utvinna ur dessa relationer i mötet med arbetsmarknaden. Ett socialt nätverk är med andra ord inte i sig synonymt med socialt kapital. En studiekamrat på universitetet, en vän, en släkting eller en kollega blir till ett socialt kapital först då relationen fungerar som en resurs som erkänns och tillskrivs ett värde på arbetsmarknaden. Inom nätverksforskningen har man traditionellt diskuterat olika relationer i termer av starka och svaga länkar (Granovetter 1973, 1974/1995). Det betyder att relationerna kan vara nära och intensiva (t.ex. med familj och nära vänner) eller mer sporadiska i tid och social närhet (t.ex. bekanta, tidigare kollegor, människor som bor på andra orter eller i andra länder). Ett generellt mönster i forskningen är att de starka länkarna är viktiga vid arbetsmarknadsinträdet medan de svaga länkarna är mer betydelsefulla för de som redan är etablerade.

I berättelserna om det första arbetsmarknadsinträdet framträder också de starka länkarna som viktiga för de svenskfödda, som får hjälp av sina föräldrar (och deras nätverk) eller sina kompisars föräldrar för att hitta sommarjobb och/eller jobb efter grundskola och gymnasium. För ungdomar med utländsk bakgrund framträdde i större utsträckning jämnåriga vänner och släktingar som ett socialt kapital – det var dessa som hjälpte varandra med information, tips och rekommendationer. En förklaring var att föräldrarna till de utrikes födda informanterna hade sämre arbetsmarknadsanknytning än föräldrarna till dem med svensk bakgrund. Ett tydligt mönster som framträder är att det sociala kapitalet inte endast handlar om konkreta rekommendationer, utan som en viktig källa till informell kunskap om en specifik arbetsplats och/eller en specifik arbetsmarknad. Att ha tillgång till kunskap om chefen, de normer som råder på arbetsplatsen och/eller de villkor som omgärdar

en specifik vakans möjliggör en anpassning till de krav och förväntningar som finns på den sökande. Värdefull kunskap kan även vara information om när en ansökan för ett sommarjobb ska lämnas in, vilken sökanal som ska användas, vilka erfarenheter och intressen som ska lyftas fram i brev och cv och hur man bör svara på frågor under intervjun på ett sätt som är adekvat ur chefens eller annan intervjuares perspektiv. Att ha människor omkring sig som tipsar om allt detta framträdde som viktigt för framgång vid det första arbetsmarknadsinträdet. Att inte ha tillgång till individer som besitter sådan kunskap – något som t.ex. gäller många utlandsfödda och deras barn – kan ses som en försvårande omständighet i mötet med arbetsmarknaden.

Längre fram i karriären, när den enskilde vill avancera eller byta bransch eller sektor, tenderar däremot de svaga länkarna vara mer betydelsefulla än föräldrarna och deras kontakter. Medan de starka länkarna är lätta att identifiera metodologiskt, genom att de utgörs av en specifik relation till en individ som den enskilde har nära band till, så var de svaga länkarna svårare att ringa in och synliggöra.<sup>4</sup> Då den starka länken skapar möjligheter genom ett känslomässigt engagemang, som en förälders önskan om att barnet ska få möjlighet att pröva sina vingar på arbetsmarknaden, framträdde de svaga länkarna som mer slumpmässiga i sin karaktär och mindre kopplade till ett känslomässigt engagemang. En journalist berättade att hon, av en slump, träffade en kompis pojkvän på en gata i Stockholm. De stannar, byter några ord, och så pekar han på huset där de står och säger att han arbetar på redaktionen som ligger där. Samtalet leder vidare och dagen efter ringer det någon från redaktionen och erbjuder henne jobb. En annan journalist berättar hur hans karriär var kantad av att han återkommande har blivit uppringd av någon som har hört att han är duktig på sitt yrke. Denna någon var ingen han känner eller ens kände till namnet på, och var därmed ingen som han skulle ritat in på sin nätverkskarta som en viktig resurs. De svaga länkarna fungerar, med andra ord, som kanaler för förmedling av en individs renommé eller rykte.

I intervjuerna med de yrkesarbetande journalisterna framträder en specifik variant av vad som i avhandlingen definieras som ”fältspecifika svaga länkar”. Ett socialt fält är en avgränsad och relativt självständig värld med egna normer och definiera-

de inträdeskrav. De normer som synliggjordes var att arbetsmöjligheter inte primärt förmedlas via personalkontoret, utan att jobb och uppdrag skapas eller förmedlas på platser där journalister med erkända former av kapital möts. Intressant var att dessa platser inte var direkt kopplade till själva yrkesutövandet. Information om uppdrag, lediga tjänster eller potentiella kandidater förmedlades på barer, restauranger, kulturinstitutioner eller andra platser där journalister – i Stockholm – slumpvis eller planerat sammanstrålade.

Att kunna ”mingla” till sig ett arbete var inte en social praktik som återfanns i andra arbetsnischer. Till exempel träffade taxichaufförerna en stor mängd olika människor i sitt arbete – ett ”minglande” som inte betalade sig i form av öppningar i arbetslivet. Ingen av de tusentals körningar som taxichaufförerna tillsammans haft hade mynnat ut i att någon av dem fått ett konkret jobberbjudande. På samma sätt hade ingen av informanterna fått ett arbete genom tillfälliga möten i en tågkupé, hos frisören eller andra platser där oplanerade möten uppstår och förtroende utbyts. Analysen visar att möjligheten att ”mingla” sig till arbete beror på om den sociala interaktionen sker i en avgränsad social värld där aktörerna (individerna) kan identifiera varandra och de institutioner (arbetsplatser) de är verksamma vid. Att tillhöra en statusfylld arbetsplats och att ha ett gott anseende och rykte i branschen ökade den enskildes chanser till ett framgångsrikt ”minglande”.

När lediga tjänster (uppdrag, projekt, vikariat m.m.) förmedlas på andra platser och genom andra kanaler än Arbetsförmedlingen, rekryteringsföretag, dagspress och/eller hemsidor, så försvåras vägen in och fram för dem som inte känner till dessa platsers betydelse. Precis som lyftes i föregående avsnitt kan denna kunskap vara svårare att tillägna sig för personer som är nya i landet. Flera av de utlandsfödda som efter sin utbildning framgångsrikt etablerat sig på arbetsmarknaden berättade om att de haft stöd av en inflytelserik person som agerat som ”beskyddare” och gått i god för dem. Att klara sig som nykomling i ett socialt fält underlättas av att en redan etablerad person använder sin position för att hjälpa till med tips, råd, rekommendationer och konkreta möjligheter.

## Vad krävs för att resurser i ett socialt nätverk ska bli till ett socialt kapital?

I detta avsnitt riktas fokus mot de överväganden som den enskilde gör när hon/han agerar "dörröppnare" på arbetsmarknaden. Vilka personer i det egna nätverket är den enskilde beredd att gå i god för och vilka överväganden görs innan ett refererande eller en rekommendation? Informanterna fick berätta om de tillfällen de haft möjlighet att hjälpa en vän, släkting, bekant, tidigare kollega, osv. och hur de resonerat och handlat. Ett generellt mönster i alla beskrivna episoder var att det upplevdes som ett risktagande att rekommendera personer till den egna arbetsplatsen. Informanterna beskrev det som att det var ett förtroende, från chefen, att få möjlighet att rekommendera en potentiell kandidat för en ledig tjänst. Ett förtroende som de intervjuade tog på ett stort allvar. Intervjupersonerna oroade sig för att de skulle rekommendera en person som inte skulle sköta sig på arbetsplatsen eller som kanske inte skulle leva upp till de krav och förväntningar som finns på de anställda. De upplevde att en misslyckad rekrytering, där de själva varit aktiva som referensperson, skulle kunna slå tillbaka på dem själva.

De som arbetade inom den s.k. ungdomsarbetsmarknaden hade främst valt ut personer som stod dem nära, som syskon eller nära och pålitliga vänner när de av chefen ombads att hitta ny personal. Som en ung kvinna uttryckte det: *Jag känner att jag inte kan ta ansvaret, typ jag kan inte lita... Min chef kan lita på mig men jag vet inte om jag kan lita på min kompis*. Analysen visar att rekommendationer för en person som representerade en grupp eller kategori som generellt har låg status i arbetslivet, till exempel ungdomar med utländsk bakgrund, beskrevs som något mer problematiskt än att rekommendera ungdomar med svensk bakgrund.

Ett motsatt mönster framträdde i resonemangen hos de som var etablerade och framgångsrika inom sitt yrkesområde. Att sitta på en trygg position ökade möjligheten att rekommendera personer i sitt nätverk utan att nämnvärt oro sig för de eventuella sociala konsekvenser detta kunde medföra. En kvinna, som själv arbetade som chef inom en mediekoncern, beskrev: *Jo, jag har en tjej som jag rekom-*



*menderat och som jag vet att de fick problem med. Men då känner jag att de måste ju ta sitt eget ansvar. Att anställa en person handlar om att verifiera flera källor, som meritlistan, information som framkommer under rekryteringsprocessen (såsom under intervjun), osv., och där referensen bara är en pusselbit. Den intervjuade chefen, som hade egen erfarenhet av rekrytering, visste detta, och tog alltså inte på sig ansvaret för andra chefers anställningar. Det övergripande resultatet från studien är att hög status och en stark position på arbetsplatsen ökade riskbenägenheten att hjälpa personer i sitt nätverk. Det omvända mönstret rådde för de med låg position och låg status på arbetsplatsen, där istället försiktigheten att hjälpa personer i sitt nätverk ökade.*

Ett återkommande mönster som framträdde när informanterna beskrev vilka de gått i god för och rekommenderat, var att hjälpen främst förmedlades mellan människor med snarlik tillgång till resurser (som sociala, kulturella och ekonomiska tillgångar) snarare än mellan dem med ojämförliga resurser och tillgångar. Stödet sker med andra ord främst inom en och samma sociala skiktning (klass). Att få möjligheten att hjälpa ”uppåt”, dvs. personer med större tillgångar och resurser än de man själv besitter, beskrevs dock som ett strategiskt sätt att stärka ens egna sociala tillgångar. En ung kvinna beskrev hur hon hjälpt en departementsanställds dotter att söka ett jobb. *Jag kände att om jag hjälper här så kanske... Alltså det är klart jag tänkte så. Det är klart att jag tänkte att det här gynnar mig också.* Tidigare forskning har belagt att människor tenderar att följa de sociala regler som rör reciprocitet och att gåvor ofta återgäldas med en gengåva (Bourdieu 1977, Mauss 1925/1997). Att hjälpa någon med ett tips, vitsord eller rekommendation kan ses som en gåva bland andra. En sådan återgäldas alltså ofta - ibland i form av jämförbar gentjänst (t.ex. ett tips om en ledig tjänst eller en rekommendation), andra gånger i form av en present, som en blomma eller chokladask.

Den sammantagna bilden är att utlandsfödda inte bara tenderar att ha begränsad tillgång till etablerade sociala nätverk på den svenska arbetsmarknaden, utan att de även upplever sig ha ett begränsat handlingsutrymme att rekommendera varandra.

## Att jobb tillsätts via kontakter är inte detsamma som att det går att få jobb via sina sociala nätverk

Tidigare forskning har visat att en majoritet av alla jobb (tjänster, vikariat, projektanställningar, timanställningar, m.m.) tillsätts via kontakter. Detta faktum har diskuterats i den vetenskapliga litteraturen, i den offentliga debatten samt inom politiken och har kommit att bli en ”sanning” som påverkar såväl arbetsförmedlares råd till arbetssökande, som de politiska beslut som tas om arbetsmarknadens organisering. Ett exempel på det sistnämnda, politiska beslut som tas om arbetsmarknadens organisering, är det lotssystem som infördes i och med etableringsreformen 2010. Tanken var att lotsarna skulle kompensera för de nyanländas bristande sociala nätverk på svenska arbetsmarknaden (Prop 2009/10: 60, Tovatt 2013, Qvist & Tovatt 2014, Larsson i denna rapport).<sup>5</sup> Införandet av lotsar var ett lovvärt försök att implementera resultaten av den vetenskapliga kunskap som finns om hur arbetsmarknaden fungerar och hur människor får sina jobb. Analysen i denna avhandling visar dock att det är förknippat med svårigheter att ”tvinga” fram jobb­möjligheter via de sociala nätverken och/eller att det går att ersätta vänskapsband med en tjänsteman eller en företagare.

Att agera referens, oavsett om det handlar om att komma med tips, vitsord, rekommendationer eller att gå i god för en persons meriter, är ett förtroendeuppdrag. För att en referens ska ha ett värde måste arbetsgivaren känna tillit till den vitsordande personens förmåga att någorlunda opartiskt bedöma den potentiella kandidatens färdigheter när det gäller att omsätta sina kunskaper, kompetenser och personliga egenskaper på ett önskvärt sätt. När detta ”hedersuppdrag” professionaliseras, som t.ex. genom lotssystemet, är risken stor att tilliten till den vitsordande personens utlåtande minskar i värde. Att ha en ”beskyddare” på arbetsmarknaden kan vara det som gör att dörrar öppnas, men det betyder inte att det per automatik går att professionalisera detta beskyddarskap. Att ”gå i god för” en människa har fortfarande ett värde som inte på ett oproblematiskt sätt kan ersättas med en professionell person som har till arbetsupp­gift att hjälpa arbetssökande att få ett arbete.

Sammanfattningsvis, att ha individer omkring sig som är etablerade på den svenska arbetsmarknaden är av värde. Dels för att de kan tillhandahålla informell kunskap och tips om arbetslivet och/eller en specifik arbetsplats, dels för att de kan gå i god för, eller rekommendera, den sökande. Att inte ha tillgång till individer som har sådan kunskap, och/eller inte är tillräckligt etablerade för att deras vitsord ska ha ett värde, bör ses som en försvårande omständighet i mötet med arbetsmarknaden när rekryteringen sker informellt. Att skapa ett socialt kapital som går att använda på arbetsmarknaden tar tid. En familj föds man in i och vänskapsrelationer skapas vanligtvis i skolan, på universitetet, i arbetslivet eller genom föreningsengagemang. Med reservation för att det alltid finns stora individuella skillnader är det ändå rimligt att utgå ifrån att det, för den som är ny i landet, tar tid att bygga upp ett motsvarande nätverk som den som är född här har.

## Referenser

Bourdieu, P (1977) *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Djerf-Pierre, M. (2006) "Mediaeliten". I Göransson, A. (red) *Maktens kön*. Nora: Nya Doxa.

Granovetter, M. (1973) "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, nr 6, s 1360-1380.

Hensvik Lena, Nordström Skans Oskar (2013) "Hur arbetslivserfarenhet och nätverk kan förändra avkastningen på förmågor och utbildning". *RAPPORT 2013:14*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Håkansson, P. Tovatt, C (2017) "Networks and Labor Market Entry – A Historical Perspective". I *Labor History*, Volume 58, Issue 1, pp. 67-90. January 2017.

Lukkarinen Kvist, M. (2006) *Tiden har haft sin gång: hem och tillhörighet bland sve-rigefinnar i Mälardalen*. Linköping: Linköping universitet.

Mauss, M. (1925/1997) *Gåvan*. Lund: Argos.

Olli Segendorf Åsa (2005), *Job search strategies and wage effects for immigrants*, Stockholms universitet, Sofi avhandlingsserie 65.

Qvist, M. & Tovatt, C. (2014) *Från förväntningar till utfall – etableringsreformen på lokal nivå*. Länsstyrelsen Södermanland. Rapport 2014:19.

Prop. 2009/2010:60 . *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd*. <http://www.regeringen.se/sb/d/8115/a/135998>

Tovatt, C. (2013) *Att avkoda systemets regler - Nyanlända invandrares berättelser om mötet med etableringen*. Länsstyrelsen Södermanland. Rapport 2013:19.

## Slutnoter kapitel 5

1. Formell rekrytering är synonymt med att rekryteringsförfarandet är offentligt, dvs. att tjänsten annonseras i ett officiellt forum som tidningar, hemsidor eller på Arbetsförmedlingen, och att processen följer vissa fastställda kriterier när det gäller selektionen av de sökande (Knocke m. fl. 2003).
2. Begreppen diskuteras mer utförligt i avhandlingen tillsammans med andra begrepp som tillämpas i analysen, som socialt fält, habitus, symboliskt våld, m.fl.
3. Det historiska perspektivet utvecklas ytterligare i Håkansson och Tovatt (2017).
4. De starka länkarna synliggjordes när informanterna ritade fram sina kontakter på nätverkskartan. De svaga länkarna synliggjordes först när informanterna berättade om vilka personer som varit av betydelse för att de fick en tjänst.
5. Lotssystemet avskaffades 2015.

# Svensk arbetsmarknadsintegration och iraniers vidareflyttning

Melissa Kelly disputerade i kulturgeografi vid Uppsala universitet år 2013.

## Inledning

Vad kan göras för att förbättra integrationen på den svenska arbetsmarknaden och behålla invandrare med stort humankapital? I min avhandling studerar jag kopplingen mellan arbetsmarknadsintegration och invandrades vidareflyttning. Betoningen ligger på högutbildade iranska invandrare som ursprungligen kom till Sverige som flyktingar från Iran och som tillbringat en tid i Sverige innan de flyttat vidare till ett tredje land. I merparten av fallen var det huvudsakliga skälet till flykten att boga för en högre grad av integration på arbetsmarknaden. Det faktum att dessa högutbildade personer väljer att lämna landet bör få varningsklockorna att ringa hos den svenska regeringen med tanke på de resurser som lagts på etablering och utbildning av dessa personer, ofta under en längre tidsperiod.

Sveriges invandringspolitik har sedan 1970-talet varit inriktad på flyktingar. Landet har en lång tradition av solidaritet med utvecklingsländer och det program som genomförts för flyktingar är ”grundat på humanitära principer, stora omfattning, generositet, internationalism och humanism ...” (Abiri 2000: 14). Invandrare som kommer till Sverige erbjuds medborgarskap, språkutbildning och billigt boende. Detta i kombination med de sociala förmåner som erbjuds alla invånare, t.ex. kostnadsfri utbildning upp till högskolenivå, arbetslöshetsförsäkring samt kraftigt subventionerad hälso- och sjukvård, gör Sverige till ett mycket attraktivt bostättningsland för invandrare. Dessa socioekonomiska möjligheter kan dock antas

vara mindre attraktiva för högutbildade invandrare, som är mer intresserade av att säkerställa att de erhåller kvalificerat arbete än statligt finansierade socialförsäkringsförmåner. Detta kan bidra till att förklara varför studier i Sverige och andra nordiska välfärdsländer visat att invandrare som flyttar vidare har större humankapital än de som väljer att stanna i Norden eller återvända till sina ursprungsländer (Nekby 2006, Rezaei och Goli 2011).

## Integration i ett internationellt perspektiv

Invandrare måste hitta sin plats i samhället när de flyttar från en miljö till en annan. Specifika särdrag i den nationella och lokala miljön har stor inverkan på invandrarers integrationsmöjligheter (Gans 2007). I Sverige erhåller invandrare mycket stöd då de etablerar sig i landet. Trots detta har de inte lyckats uppnå en hög grad av integration på arbetsmarknaden. Enligt svensk statistik låg arbetslösheten bland utrikes födda 10 procent högre än för inrikes födda år 2012. Många invandrare har dessutom jobb som ligger under deras kompetensnivå.

Det har dock inte gjorts mycket för att identifiera och komma till rätta med de hinder som invandrare möter på sin väg in på arbetsmarknaden. I stället anklagas invandrare i regel i vardagligt tal och i media för sin bristande integration på arbetsmarknaden. Såsom Mulinari och Neergaard (2005) påpekar anses flyktingar i regel, p.g.a. sin anknytning till främmande kulturer och religioner, vara för kulturellt främmande för att passa in och arbeta på samma nivå som svenskar. Uppfattningen att invandrare är oförmögna och/eller ovilliga att integreras är mycket omdebatterad och har motbevisats i akademiska studier. Inte ens då hänsyn tas till kulturellt kapital och svensk arbetslivserfarenhet uppvisar invandrare samma utfall som svenskar, vilket tyder på att det förekommer en hel del diskriminering på arbetsmarknaden (Knocke 2000, Rydgren 2004).

Den svenska modellen kan jämföras med länder som Storbritannien, USA och Kanada. Jämfört med Sverige tenderar dessa länder att föra en mer riktad och differentierad invandringspolitik där rekryteringen av utbildade invandrare är av central betydelse. Utbildade invandrarers betydelse i dessa samhällen har föran-

lett insatser för att tackla diskriminering på grundval av ras och etniskt ursprung. Samtidigt som invandrare erhåller mindre stöd vid ankomsten ges de mer möjligheter till integrering på arbetsmarknaden på samma villkor som inrikes födda när de väl har erhållit fullständiga rättigheter. Detta är några av de faktorer som har lockat människor med invandrabakgrund att flytta från de nordiska länderna till länder som Storbritannien, Kanada och USA (Ahrens m.fl. 2014, Bang Nielsen 2004), där man upplever att det finns bättre möjligheter till social och ekonomisk integration.

## Iraniers vidareflyttning från Sverige

Denna studie fokuserar på flera anledningar till att personer med iransk bakgrund flyttar vidare. Enligt svensk statistik bodde det cirka 57 000 iranfödda personer i Sverige år 2008, vilket gjorde den iranska invandragruppen till en av de största i Sverige. Iranier är sedan lång tid tillbaka väl etablerade i Sverige (och bör därmed förväntas klara sig väl på arbetsmarknaden). Som grupp har personer som är födda i Iran hög utbildningsnivå och tendens att flytta vidare.

Människor började flytta i stort antal från Iran till Sverige på grund av den iranska revolutionen 1979 och det krig mellan Iran och Irak som följde. Den iranska gruppen hade därmed etablerat sig väl i Sverige i början av 1990-talet. De flesta iranierna var unga vuxna då de emigrerade och hade höga ambitioner för sina karriärer och liv i Sverige. Många hade medelklassbakgrund och universitets-examen. Sedan de invandrade till Sverige har många av dem även vidareutbildat sig, vilket lett till att iranfödda invandrare i genomsnitt har 8 procents högre utbildningsnivå än svenskar. Trots detta uppvisar de mycket låg integration på arbetsmarknaden och fortsatt hög arbetslöshet. År 2008 låg iranföddas sysselsättningsgrad 20 procent lägre än det svenska genomsnittet, trots att det var 10 procent mer troligt att de hade 15 års utbildning eller mer (GeoSweden 2008).

Enligt Kelly och Hedman (2005) lämnar 500 – 1000 iranfödda personer Sverige varje år. Mer än 70 procent flyttar vidare till ett tredje land och återstoden återvänder till Iran. De personer som flyttar vidare har en annan socioekonomisk profil än de som

stannar kvar. Den förstnämnda gruppen är mer välutbildad men har en lägre sysselsättningsgrad och mindre benägenhet att använda det sociala välfärdssystemet.

	Stayers	Onward Migrants
Level of education 15 plus years	24%	39%
Employed	51%	18%
Receive Social Welfare	23%	12%

Mer än hälften av de invandrare som flyttar befinner sig i den mest arbetsföra åldern (30 – 44) och 69 procent har tillbringat 10 år eller mer i Sverige (ibid).

Utifrån siffrorna är det möjligt att anta att ett starkt incitament bland vidareflyttande invandrare har varit möjligheten att söka sig till platser där deras utbildning och erfarenhet belönas bättre. I syfte att förstå de berörda personernas upplevelser inriktas studien dock främst på kvalitativa data som inhämtats genom intervjuer med ledare för iranska organisationer i Sverige och London samt berättande intervjuer med vidareflyttande invandrare om deras liv.

Ledare för iranska främjandeorganisationer i Sverige och London inbjöds att delta i en halv-strukturerad intervju om de möjligheter och utmaningar som iranier ställs inför i de två miljöerna. Ett flertal intervjuer genomfördes även med 15 personer som alla hade flyttat från Sverige till London vid någon tidpunkt efter att ha tillbringat minst fem år i Sverige. Humankapitalrelaterade faktorer som yrke och utbildningsnivå beaktades inte då de enskilda intervjudeltagarna rekryterades. Trots detta var samtliga deltagare välutbildade och alla studerade till eller hade tagit minst en kandidatexamen.

## Studiens kvalitativa resultat

Intervjuerna hade från början inte ett arbetsorienterat fokus men arbetsmarknadsintegration utgjorde ett viktigt tema både i intervjuerna med organisationsledarna och de enskilda vidareflyttande invandrarna. I bägge fallen framhölls uppfattningen att det finns bättre möjligheter för iranier i London än i Sverige. Iranska ledare



anger utmaningar i fråga om arbetsmarknads-integration som det som påverkar iranier i Sverige mest, medan majoriteten av de invandrare som flyttat vidare anger att motivet till deras flytt från Sverige åtminstone delvis var arbetsrelaterat. Vissa flyttade för att finna arbete (eftersom de inte lyckats hitta jobb som motsvarade deras utbildningsnivå i Sverige) medan andra flyttade för att få högre inkomst eller tillgång till attraktiva jobb-möjligheter. De specifika faktorerna bakom vidareflyttningen behöver dock utvecklas ytterligare.

## Den svenska kontra den brittiska arbetsmarknaden

Majoriteten av deltagarna upplever att de har mindre möjligheter till integration på arbetsmarknaden i Sverige på grund av stigmatiseringen av flyktingar från Mellanöstern. De menar att arbetsgivare föredrar att anställa svenskar samt att de inte kommer att kunna uppfylla sina karriärmässiga ambitioner i Sverige p.g.a. diskrimineringen på arbetsmarknaden. I jämförelsen upplevs Storbritannien som en plats där välutbildade invandrare lättare får möjligheter.

En ung man som arbetar inom banksektorn gav uttryck för en känsla som delades av många av deltagarna, som delvis ser sin flytt vidare som en strategi för att hantera de begränsningar de mött i Sverige. Han uttryckte det på följande sätt:

Om du inte är svensk tror jag att blir det ganska svårt för dig att nå det högre ledningsskiktet, oavsett företag. Jag säger inte att det är omöjligt, jag säger bara att det blir svårare, du måste göra mer, mycket mer än vad du skulle ha gjort om du befann dig i t.ex. USA, Kanada eller England, där de har en mer öppen hållning till invandrare som tar sig till den typen av nivå. Det är vad jag tror.

Utöver hanteringen av den öppna diskrimineringen framhåller deltagarna att Sveriges platta sociala struktur gör det svårt att avancera snabbt inom de områden de har valt. För att avancera anser de att det är nödvändigt att följa de sociala

normerna, vara lojal mot sin arbetsgivare samt skapa förtroendefulla sociala relationer med kollegorna över tid. Jobb tilldelas enligt deras mening ofta snarare utifrån sociala relationer än konkreta färdigheter och förmåga att utföra ett arbete väl. Storbritannien har ett mindre utvecklat socialt skyddsnät och svagare anställningstrygghet men en person som är beredd att ta risker kan där belönas med fler möjligheter, högre inkomst, lägre skatt och färre hinder när det gäller att nå sina mål. Möjligheterna att lyckas i karriären skapar i sin tur en starkare känsla av värdighet och självaktning.

Vissa av deltagarna valde aktivt att flytta till Storbritannien efter att ha reflekterat över flyttens fördelar medan andra först blev medvetna om dessa i efterhand. Abbas hade svårt att få jobb när han var klar med sina tandläkarstudier i Sverige. Han började därför söka arbete i Storbritannien där han hade hört att det var lättare att få jobb. Med facit i hand är han dock glad över att han inte fick jobb i Sverige. Så här reflekterar han kring situationen:

Man vet aldrig, om det funnits jobb för mig hade jag troligen stannat i Sverige. Man vet aldrig ... Kanske hade jag inte gjort mig besväret att flytta till ett nytt land och börja om från [noll]. Trots att jag inte hade någonting på den tiden ... Men när allt kommer omkring så är det lite knepigt att flytta och börja ett nytt jobb. Men jag är glad över att jag inte hittade ett jobb.

Merparten av invandrarna vill inte återvända till Sverige även om de är tacksamma till den svenska staten för allt som Sverige har erbjudit: bostad i ett säkert land, europeiskt medborgarskap och utbildningsmöjligheter. Vissa nämner möjligheten att återvända om och när de får barn och lyfter fram Sveriges generösa föräldraförsäkringssystem, barnvänliga samhälle och relativt trygga miljö som incitament som gör det attraktivt att återvända. Andra upplever att Sverige kan vara en bra plats när man går i pension. När det gäller arbetet planerar dock de flesta att stanna i Storbritannien eller att flytta till ett annat land som kan erbjuda dem motsvarande karriärmöjligheter.

## Londons särställning

London har ett antal särdrag som gör staden särskilt intressant för deltagarna i studien. London är en av världens få verkligt globala städer med en hög koncentration av ekonomisk verksamhet (Sassen 1991). Det kan vara en av orsakerna till att ett oproportionerligt högt antal av Storlondons invånare är anställda inom kvalificerade yrken eller har chefsbefattningar (Clark och Drinkwater 2007). Mängden tillgängliga kvalificerade jobb inom stadens övre ekonomiska skikt gör den föga förvånande särskilt intressant för deltagarna. Anställda inom områden som bank, finans och företagande understryker att deras drömjobb finns just i London.

Förutom de karriärmöjligheter som London erbjuder lockas deltagarna även av den varierande och kosmopolitiska atmosfären. Deltagarna i studien upplever att utläningar är välkomna, mycket eftersom Londons invånare kommer från hela världen. Hinder som bland annat diskriminering och socialt utanförskap upplevs som mindre påtagliga i London jämfört med Sverige, vilket bidrar till en starkare känsla av tillhörighet. Känslan uppstår i vissa fall dessutom efter en relativt kort tid. I London känner de sig som ”fullvärdiga medborgare” på ett sätt som de inte gjorde i Sverige.

Azadeh flyttade till London för att studera men efter avslutad examen bestämde hon sig för att stanna. Hon berättar:

Här finns en öppenhet som gör att du accepteras på ett annat sätt än i Sverige ... Där kan du ha bott i tre generationer men du får ändå förklara varifrån du kommer ... Så upplever jag inte att det är här i London. Människorna accepterar dig för den du är. Och när du bor här påverkas du av öppenheten som du möter från alla andra invånare.

Vissa av deltagarna ser London som en särskilt attraktiv stad på grund av den breda iranska diasporan. De flesta iranier anlände till Sverige under 1980- och 1990-talet till skillnad från inflyttningen till London som har pågått från tiden före den iranska revolutionen (främst studenter), efter den, men även under senare år. Förekomsten av flera olika iranska grupper gör det möjligt för invandrarna att själva välja i vilken grad de vill identifiera sig med iranier eller med människor med andra bakgrunder.

De kan själva välja att avstå från att träffa personer ur de iranska samhällsgrupperna. Det finns dock flera organisationer som riktar sig särskilt till framgångsrika iranier i karriären, t.ex. Iranian Medical Society och Iranian Business Association. Dessa organisationer arbetar med att synliggöra den iranska identiteten och främja rättigheter för iranier inom ramen för den brittiska politiken om ras och etnisk identitet.

Förutom ett annat utbud av ekonomiska möjligheter erbjuder London även de studerade vidareflyttarna många möjligheter till sociokulturell integration. Upplevda eller förväntade karriärmöjligheter, tillsammans med en känsla av att de verkligen är en del av samhället i London, bidrar till att de upplever situationen som tillfredsställande.

## Förenklad rörlighet

Som välutbildade och/eller kvalificerade, samt med goda kunskaper i engelska (ofta tack vare tiden i Sverige), är deltagarna intressanta för brittiska arbetsgivare. De flesta upplever att en svensk examen har ett gott anseende på den brittiska arbetsmarknaden. Eftersom de har flyttat åtminstone en gång tidigare är de medvetna om att olika platser erbjuder olika möjligheter och de kan ta vara på dessa möjligheter på ett sätt som personer som aldrig tidigare migrerat kanske inte gör. Omfattande kontakter med iranska invandrare bosatta på andra platser än Sverige underlättar deras förflyttningar mellan olika platser, och de är dessutom vana att se möjligheter ur ett internationellt perspektiv.

En av deltagarna har flyttat mellan tre europeiska länder, samt tillbaka till Iran under en kortare period, i ett försök att etablera ett företag. Precis som för andra deltagare i studien var hon mycket medveten om att olika platser erbjöd olika möjligheter för arbete, utbildning, och i hennes fall, entreprenörskap, och hon hade tagit vara på dessa möjligheter. Andra flyttar helt enkelt fram och tillbaka mellan Storbritannien och Sverige och ser Storbritannien som en bra plats att arbeta och Sverige, och de övriga nordiska länderna, som den perfekta platsen att skaffa sig

den utbildning som behövs för att ta nya karriärsteg i London. En av deltagarna studerade exempelvis till tandläkare i Sverige och flyttade därefter till Storbritannien. Senare återvände han till Skandinavien för en specialisering i ortodonti, innan han återigen flyttade till Storbritannien och öppnade en praktik. Deltagarnas villighet att flytta, tillsammans med den fria rörligheten inom EU (åtminstone före Brexit), gör det enklare för dem att röra sig över gränser i syfte att uppnå karriärmål och ekonomiska mål.

Familj och andra livsval är också viktiga faktorer för många av deltagarnas rörlighet. Många av invandrarna som flyttar vidare är yngre. De kan vara födda i Iran men de har tillbringat en del av sin uppväxt i Sverige. Till skillnad från sina föräldrar har de skaffat sig högre utbildningar och goda språkkunskaper i Sverige vilket har öppnat upp möjligheter för dem på andra platser. De ser sig ofta som en del av Sverige tack vare uppväxten, och de vill stanna, men diskrimineringen de möter på arbetsmarknaden har gjort dem mer besvikna än sina föräldrar, och de anser sig i högre grad vara värda en framgångsrik karriär. Sammantaget är de mer villiga att flytta vidare för att uppnå sina mål.

EU:s politiska ram, och i synnerhet rätten till fri rörlighet, har skapat denna möjlighet. Det är oftast de invandrare som behandlas här som utnyttjar dessa möjligheter. Med hög utbildning och/eller kompetens har de större anledning att flytta vidare på grund av svårigheter att lyckas på den svenska arbetsmarknaden.

## Politiska konsekvenser och rekommendationer för framtida forskning

Sveriges fokus på flyktinginvandring är beundransvärd eftersom den inte gör åtskillnad på grund av välstånd eller kunskap. I stället prioriteras människor i behov av en ny plats att leva på. En olycklig följd av denna politik är dock att alla invandrare klassificeras som människor som behöver hjälp. I Sverige förknippas invandrare ofta med lidanden och prövningar då de kommer från utvecklingsländer som genomlevt trauman och oroligheter. Eftersom många av dessa länder ligger

i Mellanöstern associeras många invandrare med religiös fundamentalism eller kulturella bakgrunder som anses vara för skilda från den svenska kulturen för att möjliggöra integrering. Kulturella skillnader tenderar i stället att ses som ”brister eller avvikelser” (Norman 2004: 220). Det här vanligt förekommande synsättet att se på invandare gör det svårt att identifiera och erkänna invandrarnas inverkan och potentiella bidrag på den svenska arbetsmarknaden. Det döljer även den utbredda diskriminering och de systemiska hinder som invandrare möter när de försöker skaffa sig sysselsättning på sin kvalifikationsnivå.

Vidareflyttningen är en konsekvens av att många kvalificerade och utbildade invandrades arbetslivserfarenheter inte tas tillvara på arbetsmarknaden. Missnöjda med att vara beroende av bidrag väljer vissa att flytta vidare till exempelvis Storbritannien. Trots ett svagare socialt välfärdssystem erbjuder landet jämförelsevis bättre möjligheter till arbetsmarknadsintegration. Det går emot den dominerande uppfattningen i Sverige att invandrare är ovilliga eller oförmögna att lyckas på arbetsmarknaden och i stället endast utnyttjar landets välfärdsresurser. Det är tvärtom så att Sveriges välfärdsresurser minskar när invandrarna känner att de måste lämna landet för att de inte kan utnyttja varken utbildning eller kompetens. Många invandrare flyttar först vidare efter att de har tillbringat en längre tid i Sverige och tagit del av landets generösa utbildningssystem. Flera genomförda studier om invandrare som planerar att stanna en kort tid i ett land och därefter flytta vidare visar att invandrare ibland omprövar de tillgängliga integrationsmöjligheterna på olika platser först efter att avsevärda resurser har investerats i dem. Genom att stoppa denna kompetensflykt går det att spara pengar som kan användas för att upprätthålla landets relativt öppna inställning till invandring och, mer allmänt, dess välfärdsprogram.

För att förhindra vidareflyttning är det viktigt att det skapas fler möjligheter för integration på arbetsmarknaden och att hinder för integration tas bort. En central fråga är att invandrare inte ska diskrimineras i rekryteringsprocessen. Diskussioner har tidigare i huvudsak varit inriktade på att bekämpa orättvisor baserade på klass och kön, men det krävs en öppnare diskussion om arbetsmarknadsorättvisor sett utifrån etnisk och rasmässig bakgrund. Regering, fackföreningar och arbetsgivare

bör delta aktivt i dessa diskussioner, och allmänhetens förståelse för de orättvisor invandrare möter bör stärkas. I vissa fall kan konkreta åtgärder för ökad öppenhet och insyn i rekryteringsprocesser vidtas för att förhindra och göra det enklare att överklaga diskriminering.

Ett viktigt resultat från studien är att de deltagande invandrarna inte känner sig fullt ut delaktiga i det svenska samhället trots att de identifierar sig med Sverige och är tacksamma för allt som landet har erbjudit. Därför bör mer göras för att skapa en gemensam känsla av samhörighet bland invånarna i Sverige. Det kan finnas anledning för regeringen att ompröva den nuvarande strategin för främjande av mångfald, och ta fram nya sätt att sammanföra inrikes och utrikes födda invånare på ett sätt som verkligen uppmuntrar jämställdhet snarare än endast tolerans av kulturella skillnader. Arbetsmarknadsintegration är inte en isolerad fråga utan den är nära knuten till andra typer av social och kulturell integration.

Resultaten från denna studie tyder på att färre invandrare troligtvis skulle flytta vidare om de gavs tillräckliga möjligheter i Sverige. I en allt mer globaliserad värld är det enklare att jämföra möjligheter på olika platser, och det gäller särskilt de med stort humankapital. Trots ansträngningar för att utrota orättvisor på den svenska arbetsmarknaden är det svårt att konkurrera med de högre löner och andra levnadsförhållanden som London kan erbjuda högkvalificerade invandrare. Det kan därför finnas anledning för regeringen och/eller arbetsgivare att undersöka incitament för att belöna kvalificerade invandrare som väljer att stanna kvar och bidra till det svenska samhället under en given tidsperiod.

## Referenser

Abiri, E. (2000) The changing praxis of 'generosity': Swedish refugee policy during the 1990s. *Journal of Refugee Studies*, 13 nr 1, s. 11–28. Storbritannien

Ahrens, J., Kelly, M., och van Liempt, I. (2016). Free movement? The onward migration of EU citizens born in Somalia, Iran, and Nigeria. *Population Space and Place*, 22 nr 1, s. 84–98.

Bang Nielsen, K. (2004) Next stop Britain: the influence of transnational networks on the secondary movement of Danish Somalis. Sussex Centre for Migration Research working paper No. 22. Brighton: University of Sussex.

Clark, K. och Drinkwater, S. (2007) Ethnic minorities in the labour market: Dynamics and Diversity. The Policy Press, Bristol.

Gans, H. (2007) Acculturation, assimilation and mobility. *Ethnic and Racial Studies*, 30 nr 1, s. 152–164.

GeoSweden. (2008) Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

Kelly, M. (2013) Onward Migration: The Transnational Trajectories of Iranians Leaving Sweden, Kulturgeografiska institutionen, *Geographica* 1, Uppsala universitet.

Kelly, M. och Hedman, L. (2015) Between opportunity and constraint: Understanding the onward migration of highly educated Iranian refugees from Sweden. *International Migration and Integration*.

Knocke, W. (2000) Integration or segregation? Immigrant populations facing the labour market in Sweden. *Economic and Industrial Democracy*, 21 nr 3, s. 361–380.

Mulinari, D. och Neergaard, A. (2005) 'Black skull' consciousness: the new Swedish working class, *Race & Class*, 46 nr 3, s. 55–72.

Nekby, L. (2006) The emigration of immigrants, return vs. onward migration: Evidence from Sweden. *Journal of Population Economics*, 19 nr 2, s. 197–226.



Norman, K. (2004) Equality and exclusion: 'racism' in a Swedish town ethnos. *Journal of Anthropology* 69 nr 2, s. 204–228.

Rezaei, S. och Goli, M. (2011) Should I stay or should I go? The emigrating immigrants. *International Journal of Business and Globalization*. 6 nr 3–4, s. 229–250.

Rydgren, J. (2004) Mechanisms of exclusion: Ethnic discrimination in the Swedish labour market. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30 nr 4, s. 697–716.

Sassen, S. (1991) *The Global City*. Princeton University Press, Princeton (NJ)

Nyanländas väg in på arbetsmarknaden har varit en aktuell fråga de senaste 25 åren. I spåren av invandringsvågen 2015 har frågans aktualitet ökat ytterligare i och med att den stora grupp som då sökte och fick asyl inom kort står till arbetsmarknadens förfogande. Denna rapport omfattar sex populärvetenskapliga och policyrelevanta sammanfattningar av avhandlingar som fokuserat på utrikes föddas väg in på den svenska arbetsmarknaden. Avhandlingarna är publicerade mellan åren 2012 och 2016.

Avhandlingarna har valts ut för att de ämnesmässigt kompletterar varandra; från hur flyktigmottagandet organiseras till utlandsföddas möte med den svenska arbetsmarknaden. I antologin ingår författarna Moa Bursell, Mikael Hellström, Jennie K. Larsson, Melissa Kelly, Martin Qvist och Caroline Tovatt.

Delegationen för migrationsstudier - Delmi - är en oberoende kommitté som initierar studier och förmedlar forskningsresultat som underlag till framtida migrationspolitiska beslut och för att bidra till samhällsdebatten.



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

Delegationen för  
Migrationsstudier  
Ju 2013:17