

Att organisera arbetsmarknads(integration) av utrikesfödda



Detta är en sammanfattande version av rapporten *Organising labour market integration of foreign-born persons in the Gothenburg Metropolitan Area – Version I* av Andreas Diedrich och Hanna Hellgren på Göteborgs universitet (Gothenburg Research Institute och Förvaltningshögskolan). Rapporten innehåller även insikter från övriga medlemmar av forskningsprogrammet *Organising labour market integration of foreign-born persons – theory and practice*: María José Zapata Campos, Vedran Omanovic, Patrik Zapata, Ester Barinaga, Barbara Czarniawska, Nanna Gillberg, Eva-Maria Jernsand, Helena Kraff och Henrietta Palmer. Det har möjliggjorts tack vare finansiering från FORTE, Stiftelsen för Ekonomisk Forskning i Västsverige och Mistra Urban Futures (Göteborgsplattformen).

Att organisera arbetsmarknads(integration) av utrikesfödda

Under 2015 anlände närmare 163 000 asylsökande till Sverige, en ökning med 80 000 asylsökande jämfört med 2014 (Migrationsverket 2015). Även om antalet asylsökande har minskat drastiskt efter 2015 på grund av politiska beslut så har den tillfälliga ökningen av antalet asylsökande till Sverige skapat nya utmaningar. Genom politiska förslag och riktlinjer beskrivs lönearbete som en viktig del av integrationen vilket exemplifieras i Budgetpropositionen för 2017/18 ”*Alla som kan ska arbeta och alla ska bidra till vår gemensamma välfärd*” (prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 13 s. 35). Lönearbete har beskrivits som en av de viktigaste faktorerna i en fungerande välfärdsstat och som en lösning på välfärdens utmaningar i Sverige sedan 1920 talet (Åmark 2005), inte minst som en del av en framgångsrik integration av utrikesfödda i samhället (se t.ex. Prop. 1989/90:105, Prop. 2009/10:60). Genom åren har lönearbete som lösning för integration förstärkts via politiska reformer med inriktning på insatser som främjar aktivitet och sysselsättning (Qvist 2012).

Vilka typer av initiativ för att integrera utrikesfödda personer på arbetsmarknaden finns det då idag i Sverige? Hur organiseras de och vilka är de inblandade aktörerna? Det är några av frågorna som författarna av rapporten *Organising labour market integration of foreign-born persons in the Gothenburg Metropolitan Area – Version I* försöker att besvara. Genom en grundlig kartläggning av integrationsinitiativ i Storgöteborg i vilken 166 initiativ har identifierats som stödjer arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda (dock inte uteslutande utrikesfödda personer). Rapporten är baserad på material från dokument (elektroniska källor, informationsmaterial, nyhetsartiklar och powerpointpresentationer), intervjuer (med personer som arbetar med arbetsmarknadsintegration) samt via en undersökning som genomfördes i samband med en workshop organiserad av oss i forskningsprogrammet 2017. Rapporten är inte en uttömmande beskrivning av samtliga initiativ som stödjer arbetsmarknadsintegration för utrikesfödda utan ämnar närmare belysa och inleda en diskussion kring den komplexitet som framträtt i mångfalden av initiativ och aktiviteter som utförs inom offentlig, privat och ideell sektor i organiseringen av arbetsmarknadsintegration.

Centrala begrepp och hur vi använder dem

Vårt fokus i kartlägningsprocessen har varit att inkludera initiativ och aktiviteter som själva benämner sina aktiviteter som (eller som en del av) arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda personer. Under processens gång har vi uppmärksammat begrepp så som ”integration”, ”inkludering” och ”arbetsmarknadsintegration”, eller ”utrikesfödda”, ”nyanlända” och ”migranter”. Begrepp som stundtals används synonymt, men som kan ha olika betydelser utifrån exempelvis en juridisk utgångspunkt, såsom utrikesfödd och nyanländ. på liknande sätt används termer som organisation och initiativ för att beskriva olika typer av aktiviteter och

verksamheter. Utifrån detta har vi inkluderat initiativ som själva säger att de är en del av att arbetet med arbetsmarknadsintegration för utrikesfödda personer.

Från vårt perspektiv har ord betydelse inte enbart för samtal, utan också för handlingar, eller snarare hur olika ord kan leda till olika sätt på vilka praktik organiseras. Det är därför viktigt att undersöka hur dessa termer används och vad de betyder för dem som använder dem i praktiken. För att inte vi ska skapa egna definitioner av dessa begrepp, utan låta praktiken avgöra utgår vi från tre koncept: *handlingar*, *aktiviteter* och *initiativ*. *Handlingar* - det som aktörer säger att de gör när de stödjer arbetsmarknadsintegration (ex: remittering), *aktiviteter*- de aktiviteter som deltagare deltar i eller blir involverade i (ex validering, samhällsinformation eller matchning) och *initiativ* – det som aktörer inom arbetsmarknadsintegration benämner och definierar som initiativ (ex. One Stop Future Shop, Snabbspåren).

Våra resultat i korthet

Resultet i rapporten *Organising labour market integration of foreign-born persons in the Gothenburg Metropolitan Area – Version I* utgår från den kartläggning av initiativ som stödjer arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda i Storgöteborg som påbörjades 2017. Genom att studera dessa initiativ närmare framträder en komplexitet av arbetsmarknadsintegrationen. Nya initiativ lanseras så gott som dagligen, ofta med en idé att vara unik med en lösning, och gamla försvinner. Stundtals har det även varit svårt att kategorisera initiativ som offentliga, privata eller ideella då vissa initiativ kan ha startat i en form eller sektor för att sedan utvecklas till en annan form och eller tas om hand av i en annan sektor. Finansiering återfinns från lokal och regional nivå till nationell nivå. För dem som ska fatta beslut om finansiering kan denna komplexitet och mångfald skapa svårigheter att överblicka vilka initiativ som finns, vad som görs och av (ibland till och med inom den egna organisationen). Det bidrar även till vidare frågor om vad den organisatoriska komplexiteten och mångfalden av initiativ betyder för de målgrupper som berörs av arbetsmarknadsintegrationens olika initiativ.

Målgrupperna för initiativen inom arbetsmarknadsintegration varierar. Vissa initiativ är speciellt riktade till utrikesfödda personer eller nyanlända, andra initiativ riktas mer indirekt till olika målgrupper, så som satsningar för att stödja entreprenörskap i vissa geografiska områden. Målgrupperna även beskrivs och definieras olika av olika aktörer. Det är viktigt att minnas att olika målgrupper för initiativen som stödjer arbetsmarknadsintegration för utrikesfödda personer även medför att resultatet kan variera exempelvis beroende på om det är ett initiativ med målgruppen ”högutbildade utrikesfödda” eller, ”nyanlända med

behov av rehabilitering och som har särskild språkutmaning”. Det är därför viktigt att ta hänsyn till initiativens olika målgrupper vid en eventuell jämförelse.

Vad som görs, istället för vem som gör det

När praktiskt verksamma, policyskapare och forskare refererar till insatser om arbetsmarknadsintegration nämns ofta stora offentliga arbetsmarknadsprogram så som Snabbspåren, Stöd och Matchning eller det ofta omnämnda privata initiativet Mitt Liv. Ofta framhävs vikten av aktiviteter som relateras till anställningsbarhet så som arbetsträning, jobbsökande, validering och matchning. Med andra ord så finns det en tendens att när arbetsmarknadsintegration och dess aktiviteter nämns, är det i direkt anknytning till att personer blir anställda eller mer anställningsbara. Vad som då kommer i skymundan är alla de handlingar och initiativ som inte direkt fokuserar på anställningsbarhet, såsom språkcaféer, vänskapsprogram eller studiecirkel. Dessa aktiviteter har inte som syfte att direkt bidra till anställningsbarhet men kan ha synergieffekter. Ett exempel kan vara en person som får tillgång till nya nätverk där hon senare finner en anställning. Dessa olika typer av aktiviteter blir därmed viktiga och därför betonar vi vikten att inkludera olika typer av aktiviteter och initiativ i relation till arbetsmarknadsintegration.

Projekt kontra organisationer

Genom vår studie har det visat sig att mycket verksamhet organiseras och framför allt provas i projektform. Tidigare studier har lärt oss att projekt är en populär styrform, både för offentlig och privat verksamhet, i synnerhet när lösningen kräver samverkan (se ex. Lundin 2016). Genom projekt kan nya metoder provas och samverkansformer utvecklas. Projektformen används även för att söka finansiering och för att arbeta förbi traditionella organisationsstrukturer eller rigida upphandlingsregler. I vårt material framträder en bild av ett överflöd av projekt som inriktar sig på arbetsmarknadsintegration som bidrar till svårigheter med helhetssyn och möjlighet att ta reda på vad som fungerat bra och dåligt. Mängden projekt medför även svårigheter i den mängd av samverkansrelationer som skapas samtidigt som kontakterna mellan projekten många gånger är få.

Samverkan

Samverkan ses och beskrivs som en viktig del av en framgångsrik arbetsmarknadsintegration (se ex prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 13). Samverkan organiseras på olika sätt, såsom med en gemensam budget, strategisk samverkan eller skapande av stödstrukturer. I så gott som alla initiativ i kartläggningen finns det någon form av samverkan med andra. Organisatorisk heterogenitet betonas bidra till lösningen för ”utmaningen” att integrera utrikesfödda på arbetsmarknaden. Emellertid, när samverkan inkluderar offentlig

sektor, privat näringsliv och civilsamhället uppstår nya utmaningar, såsom hanterandet av olika organisationsstrukturer, intressen eller organisatoriska logiker.

Finansiering

Initiativen finansieras antingen av medel inom befintlig verksamhet(er) eller genom externa medel. Vi fann att många initiativ finansieras delvis eller helt av offentlig sektor, från kommun- till EU-nivå. Europeiska Socialfonden, Europeiska Utvecklingsfonden, Arbetsförmedlingen, Tillväxtverket och Göteborgs Stad framträder som aktiva finansiärer av initiativ som stödjer arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda i Storgöteborg. Det finns undantag, men till största delen är finansiering från offentlig sektor en förutsättning. I vissa fall är det till och med finansieringen som är grunden till aktiviteterna, exempelvis när Arbetsförmedlingen finansierar kortare praktikplatser eller subventionerar anställningar i företag. De offentliga verksamheter som inte själva engagerar sig i initiativ i sin ordinarie verksamhet frigör medel för andra aktörer att söka för att stödja arbetsmarknadsintegration. Samtidigt som mer medel finns tillgängliga att söka verkar flera aktörer motiverade att utöka eller omdefiniera sina verksamheter för att stödja arbetsmarknadsintegration av utrikesfödda personer.

Fyra olika typer av aktiviteter

I materialet kunde vi identifiera fyra olika typer av aktiviteter för arbetsmarknadsintegration. Initiativ som i huvudsak fokuserade *Anställningsbarhet*, *Organisatorisk effektivitet*, *Främja Tillväxt* och *Främja Integration från ett holistiskt perspektiv*. I relation till *Anställningsbarhet* utförs handlingar som att tillhandahålla eller arrangera arbetsmarknadsträning, praktik, kompetensutveckling, validering eller språkträning på arbetsplatsen. *Organisatorisk effektivitet* symboliseras av handlingar såsom att koordinera samverkan, informationsspridning, metodutveckling och analysera arbetsmarknaden ofta med syfte att öka effektiviteten. Handlingar som utgick från att *Främja tillväxt* var exempelvis att stödja entreprenörskap, tillhandahålla konsult- och stödservice för entreprenörer eller ge tillgång till olika nätverk. Att *Främja Integration från ett holistiskt perspektiv* utgick från handlingar som förebyggande hälsoarbete, utveckla applikationer för IT eller sociala medier, arrangera olika typer av mötesplatser och sprida information. Av alla aktiviteter var den vanligast nämnda *samverkan* i olika former.

Framtida studier

Som tidigare nämnts, är detta en sammanfattning av rapporten *Organising labour market integration of foreign-born persons in the Gothenburg Metropolitan Area – Version I*. Anledning till att rapporten fått tillägget *version I* är att den inte är en uttömmande förteckning över vilka aktiviteter och initiativ som

organiseras för arbetsmarknaden i Storgöteborg. Fler versioner är att vänta. De initiativ som är beskrivna i rapporten och som presenteras i bifogad lista bör snarare ses som exempel på fältets komplexitet och heterogenitet. Det har stundom varit svårt att koppla vissa aktiviteter till specifika initiativ, vilket i sig ett resultat, och som visar att arbetsmarknadsintegrations aktiviteter och initiativ kan vara sammankopplade på oväntade sätt. Att vidare förstå hur arbetsmarknadsintegration organiseras i praktiken är en omfattande uppgift som antagits av forskarna i forskningsprogrammet. Genom kvalitativa och etnografiska metoder pågår nu flertalet studier på olika platser där arbetsmarknadsintegration sker för att öka förståelsen av hur stödjande av arbetsmarknadsintegration för utrikesfödda görs praktiken.

REFERENSLISTA

Budgetproposition 2017/18:1 Utgiftsområde 13 Jämställdhets och nyanländas etablering.

Lundin, Rolf A. (2016). "Managing and Working in Project Society: Institutional Challenges of Temporary Organizations"

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

Proposition 2009/10:60 Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering.

Qvist, M., & Linköpings universitet. Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier. (2012). *Styrning av lokala integrationsprogram institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet* (Linköping studies in arts and science, 562).

Åmark, K. (2005). *Hundra år av välfärdsolitik : Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige* (1. uppl. ed.). Umeå: Boréa.

Nedan följer listan med initiativ så som den ser ut idag. Detta är första versionen. Vi är medvetna om att det ständigt sker förändringar som exempelvis: vilka aktiviteter som görs, vem som man samverkar med och hur uppdraget ser ut. Med anledning av detta kommer rapporten regelbundet att uppdateras i nya versioner.

Är det något du känner att du saknar eller vill komplettera med inför nästa version, vänligen kontakta andreas.diedrich@gri.se eller hanna.hellgren@spa.gu.se.

Med Vänlig Hälsning
Organizing Integration

<https://gri.handels.gu.se/forskning/organizing-integration>

<https://organizingintegration.org>