

Lokala aktörers arbete för integration i rurala områden

Malin Benerdal, Sara Carlbaum och Per-Åke Rosvall

Integration och särskilt etablering på arbetsmarknaden för migranter står högt på dagordningen i den politiska debatten. I artikeln fokuseras centrala aktörers integrationsarbete i förhållande till nationella riktlinjer och lokala förutsättningar i tre rurala kommuner. Analysen visar att det huvudsakligen är det rurala i förhållande till det urbana som tycks avgörande för de tre kommunerna, samt att lokala innovativa lösningar nyttjas för att främja etablering och möjliggöra för migranter att stanna och verka på orten. Nationella riktlinjer tycks både verka som stimulerande drivkrafter och förhindrande, begränsande strukturer som är opålitliga och kortsiktiga i ett sammanhang där tidsperspektivet är centralt.

Nyckelord: arbetsmarknad, integrationsstudier, lokala aktörer, rurala områden

Sverige har under lång tid varit ett av de OECD-länder som tagit emot flest flykting- och anhöriginvandrare i förhållande till sin folkmängd. Den dramatiska ökningen av antalet asylsökande under 2015 på grund av inbördeskrig och konflikter i länder som Syrien, Afghanistan, Irak, Eritrea och Somalia har sporrat debatten om integration och i allt större utsträckning i termer av migranternas etablering på arbetsmarknaden (Holmqvist m.fl., 2020; Olsson & Wadensjö, 2017). Integration framhålls ofta som ett centralt samhällsproblem att lösa, inte minst

FÖRFATTARE

Malin Benerdal, Fil dr. i Statsvetenskap, Institutionen för humaniora, utbildnings- och samhällsvetenskap, Örebro universitet

Sara Carlbaum, Docent i statsvetenskap, Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, Umeå universitet

Per-Åke Rosvall, Docent i pedagogiskt arbete, Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, Umeå universitet

mot bakgrund av svårigheterna att komma till rätta med dåligt utfall; 2018 hade Sverige det högsta sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda i Europa enligt Eurostat (Eklund & Larsson, 2020). Migranter i Sverige riskerar inte bara stå utanför arbete, de har större sannolikhet att ha tillfälliga jobb och tenderar ha lägre inkomst än inrikes födda (Bevelander, 2011; Forslund m.fl., 2017). I statistik och arbetsmarknadsforskning beskrivs ofta individuella faktorer kopplade till migranterna såsom härkomst, utbildningsnivå, ålder vid inträde och vistelsetid i Sverige ha påverkan på migranternas möjligheter för integration och etablering på arbetsmarknaden (se till exempel Forslund m.fl., 2017; Irastorza & Bevelander, 2017). Även om individuella faktorer kan vara bidragande, kan dessa faktorer inte helt förklara sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda. Detta delvis eftersom genomsnittlig utbildningsnivå inte skiljer sig väsentligt åt (Segendorf & Teljosuo, 2011). Även arbetsgivares attityder och tidigare erfarenheter påverkar förutsättningar för att anställa migranter (se till exempel Benerdal, 2021; Friberg & Midtbøen, 2018; Lundborg & Skedinger, 2016; Åslund m.fl., 2014).

Institutionella faktorer som skapas inom arbetsmarknadspolitiken och migrationspolitiken har också inverkan för etablering på arbetsmarknaden liksom olika lokala förutsättningar (Andersson Joona, 2020b; Hedberg & Tammaru, 2013). Regionala skillnader visar exempelvis att migranter i rurala områden tenderar ha högre arbetslöshet samtidigt som Vogiazides och Mondani (2020) nyligen identifierat att de mest fördelaktiga områdena för migranter att finna en första anställning är i de mest tätbefolkade och de mest glesbefolkade områdena. Dessa resultat kan möjligen stödjas av det faktum att små kommuner i Sverige kämpar för att bryta negativa befolkningsmönster och demografiska obalanser. I det sammanhanget betraktas migranter som en resurs som kan bidra till att bryta negativ befolkningsutveckling och kompetensförsörjning av både kommunala aktörer såväl som forskare (Forsberg m.fl., 2012; Hedlund m.fl., 2017). Det tycks således finnas intressanta aspekter av integration i rurala områden som behöver beaktas. Dessutom framhålls i forskningsöversikter att vi vet för lite om vilken roll olika lokala aktörer spelar för integration och hur dessa aktörer kan agera och agerar i integrationsarbetet (Diedrich m.fl., 2020; Nielsen & Strömblad, 2018). Inte minst eftersom det rurala perspektivet ofta förbises inom forskningen (Beach m.fl., 2019). På senare tid har dock viktiga ansatser för att belysa integration i ett ruralt perspektiv gjorts (se till exempel Hedberg & Haandrikman, 2014; Hedlund & Lundholm, 2015; Kvist, 2019; Vogiazides & Mondani, 2020).

Denna artikel utgör ett bidrag till den ovan beskrivna forskningen genom att undersöka hur aktörer på lokal nivå arbetar för migranternas integration och vilka möjligheter och hinder de möter i förhållande till en nationell politik som i varierande grad tar hänsyn till skilda kommunala förutsättningar. Givet att integrationspolitikens utformning inte bara förutsätter samverkan mellan

exempelvis olika aktörer på olika nivåer med olika ansvarsområden (Holmqvist m.fl., 2020; Hudson m.fl., 2021; Lidén m.fl., 2015) utan även i allt större grad kommit att betona aktivering och att integration likställs med arbete i allt större utsträckning (Byström & Frohnert, 2017; Dahlstedt & Neergaard, 2019; Eriksson, 2019; Qvist, 2016; Wikström & Ahnlund, 2018) är det aktörer som arbetar med integration genom utbildning och arbete på olika sätt som står i fokus. Migranter inkluderar, men begränsas inte till, nyanlända flyktingar i vuxen ålder (18-65 år). Arbetskraftsmigranter inkluderas dock inte. I projektet som rapporteras från har vi studerat samverkan för integration genom utbildning via lokala lärcentra i tre norrländska inlandskommuner. Lärcentrum bedriver verksamhet som samlar stöd och möjligheter för undervisning vilket initialt riktades mot högre utbildning, men idag även inkluderar kommunal vuxenutbildning och SFI.

För att analysera de kommunala aktörernas arbete för migranternas integration lutar vi oss mot litteratur kring policy work och policy praktiker (Colebatch, 2005; Colebatch, 2006a, 2006b) och "görandet" av policy (Gorur, 2011). Vi utgår från förståelsen att lokala aktörer tolkar och översätter nationella riktlinjer i förhållande till sina förutsättningar, sammanhang och den lokala kontexten för de övertygelser, strategier och beslut som görs (Ball m.fl., 2011; Nedlund, 2012). De institutionella ramarna så som nationella riktlinjer eller regelverk kan verka både stödjande och begränsande för lokala beslut och vägval, och på samma sätt kan sammanhanget och den lokala kontexten både verka begränsande och stärkande för de val och strategier som aktörer gör. I någon mening kan de lokala aktörerna som vi intervjuat betraktas som gräsrotsbyråkrater som i sin yrkesutövning dagligen interagerar med en allmänhet och uppstår ett visst ansvar för att leverera välfärd (Lipsky, 2010), i detta fall utföra och i praktiken göra integrationsarbete.

Fortsättningen av artikeln är uppbyggd enligt följande: Härnäst följer ett kontextuellt avsnitt om integrationspolitiken som ett samverkanskrävande politikområde. Arbetsmarknadspolitik liksom Migrationsverkets bosättningsstrategi lyfts fram. Därefter följer ett avsnitt om förutsättningar i det rurala norr. Efter detta beskrivs material och tillvägagångssätt vilket följs av resultaten som presenteras i tre avsnitt: om tidsbegränsad etablering, kortsiktiga lösningar, och samverkan. Avslutningsvis ett diskussionsavsnitt.

INTEGRATION – ETT DELAT OCH SAMVERKANSKRÄVANDE ANSVAR

Ansvar för mottagande och integration av nyanlända delas av flertalet aktörer på kommunal, regional och statlig nivå. Förhållandet och roller har delvis förändrats över tid där vissa delar lyfts från kommunerna medan andra aspekter skapat ett större tryck på kommunerna (Byström & Frohnert, 2017). För att närmare förstå det kommunala ansvaret och utrymmet inom vilka kommunala aktörer har

att agera är det av relevans att lyfta fram såväl bosättningspolitikens som arbetsmarknadspolitikens organisering (Holmqvist m.fl., 2020). Flera aktörer agerar och förväntas samverka mot målet om integration, framförallt genom etablering på arbetsmarknaden, för de migranter som kommer till Sverige.

Det kommunala mottagandet och Migrationsverkets matchning

Bosättningslagen (SFS 2016:38) som trädde i kraft i mars 2016, efter en höst då Sverige tagit emot ovanligt många asylsökande, hade som syfte att öka kapaciteten för flyktningmottagande och underlätta nyanländas etablering i samhället genom en jämnare fördelning mellan landets kommuner. Lagen innebar att alla kommuner är skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända som beviljats uppehållstillstånd. För placering av nyanlända migranter beslutar regeringen om anvisningar för bosättning på länsnivå. Länsstyrelserna beslutar sedan om fördelningen inom respektive län genom kommuntalen. Länsstyrelserna har också ett stöttande och samordnande uppdrag gentemot kommunerna. Var enskilda migranter placeras beslutas av Migrationsverket genom deras ”matchning” (Migrationsverket, 2020). Denna matchning utgår i första hand från kommunens uppfyllnadsgrad av mottagande, dvs huruvida kommuner tagit emot en tillräcklig andel av de planerade kommuntalen i förhållande till årsplaneringen. Antalet migranter en kommun ska ta emot avgörs av kommunens storlek, arbetsmarknadsförutsättningar, det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn samt hur många asylsökande som redan vistas i kommunen (Länsstyrelsen, 2021). Detta är de primära matchningskriterierna. Migrationsverket nyttjar också så kallade ”sekundära matchningskriterier” som de beskriver bland annat är närhetsprincipen, anknytning till ensamkommande barn som redan har anvisats till en kommun, individens yrke/arbetslivserfarenhet/utbildningsbakgrund samt antalet lediga bostäder i den mottagande kommunen (Migrationsverket 2020).

Integration i arbetsmarknadspolitiken

Under mitten av 1990-talet omdanades invandringspolitiken till att benämnas integrationspolitik. En ambition var att komma bort från ett utpräglat ”vi” och ”dom” tänkande och ”annorlundaskap” som bland annat kom till uttryck i de många olika särskilda åtgärder som riktades till invandrargruppen. I den nya inriktningen för politikområdet avsågs säråtgärderna begränsas till de första åren och därefter skulle stöd och liknande tillgodoses inom ramarna för den generella, universalistiska välfärdspolitiken (Byström & Frohnert, 2017; Eriksson, 2019). Under 2000-talet lades ett ökat fokus på integration genom arbete, och idag likställs integration allt oftare med etablering på arbetsmarknaden (Byström & Frohnert, 2017). Sedan 2010 har integrationsfrågan i större utsträckning formulerats i termer av etablering, ett skifte som kan härröras till den dåvarande borger-

liga regeringens ambition att öka fokus på arbetsmarknad i integrationsarbetet (Eriksson, 2019, s. 15).

Etableringsreformen infördes 2010 (SFS 2010:197) vilket skiftade huvudansvaret från kommunerna till staten genom Arbetsförmedlingen för de insatser som ges till nyanlända. Nyanlända flyktingar och deras anhöriga skulle nu registrera sig hos Arbetsförmedlingen och under två år delta i de obligatoriska aktiviteterna SFI, samhällsorientering och stöd till arbetsmarknadsanpassning. Aktiviteterna skulle dessutom ske på heltid för att ersättning skulle kunna uppbäras. Kommunerna ansvarar för att tillhandahålla SFI-undervisning och samhällsorientering. Etableringsreformens införande kan betraktas som en del av en diskursiv förskjutning från välfärd till aktivering och anställningsbarhet (Dahlstedt & Neergaard, 2019; Larsson, 2015; Qvist, 2016), där ansvar skiftat fokus från det allmänna till att bli ett individbaserat ansvar (Vesterberg, 2015; Wikström & Ahnlund, 2018).

Även om arbetsmarknadsinsatser av tradition varit en statlig angelägenhet kunde i spåren av 1990-talets ekonomiska kris skönjas ökande kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser som under senare år dessutom blivit alltmer omfattande. Från att omfatta ungefär tre miljarder kronor 2011 till fem miljarder under 2018 (Panican & Ulmestig, 2019). Etableringsprogrammet är troligen en bidragande orsak till ökat kommunalt engagemang i arbetsmarknadsinsatser eftersom individerna efter de två åren i etableringsprogrammet är hänvisade till kommunerna för fortsatt stöd (Eriksson, 2019).

DET RURALA NORR

I likhet med övriga Sverige har även det rurala norra Sverige genomgått strukturella arbetsmarknadsförändringar, från en tillverkningsindustri i behov av arbetskraft vilken också kunde sysselsätta arbetskraftsinvandrare till en serviceekonomi vilken i högre grad kräver utbildning och kommunikationsfärdigheter, något som inte gynnar migranter med låg utbildningsnivå eller som saknar skolbakgrund (Bevelander, 2011). Även om skogsbruket och gruvdriften fortfarande utgör en del av arbetsmarknaden i det rurala norr har det minskat i betydelse och även om naturresurserna ses som en möjlighet för integration (Wikström & Sténs, 2019) finns inte någon omfattande jordbrukssektor som annars kan utgöra en väg in i arbetslivet för migranter i andra rurala områden i världen. Istället är det turistnäringen som ökar vilket också kräver goda kommunikationskunskaper. Precis som i övriga Sverige är arbetsmarknaden i det rurala norr kraftigt könssegrerad. Kvinnor har sedan utbyggnaden av den offentliga sektorn framförallt arbetat inom vård, omsorg och barnomsorg. Men även dessa arbeten har minskat sedan 1990-talet och för infödda kvinnor är det numera vanligast att arbeta inom

servicesektorn (Hedlund & Lundholm, 2015). Avfolkningen av rurala områden medför en överrepresentation av äldre arbetskraft men också en större underrepresentation av kvinnor då det är fler kvinnor än män som flyttar för att söka sig till utbildning och jobb. Tillsammans medför det att det finns ett stort behov av arbetskraft inom vissa områden, till exempel inom offentlig sektor. Den internationella migrationen har därmed av vissa setts som en lösning på avfolkningen och kompetensförsörjningen (Hedberg & Haandrikman, 2014; Hedlund m.fl., 2017; Hedlund & Lundholm, 2015). I tillägg kan nämnas att kvinnliga migranter tenderar att jobba i högre utsträckning i rurala områden än kvinnliga migranter i mer urbana områden (Hedberg & Haandrikman, 2014).

MATERIAL OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Projektet som artikeln rapporterar från har haft en etnografisk ansats där tre rurala landsbygdskommuner har valts ut. Det rurala definieras här i linje med Sveriges kommuner och regioners (SKR) kommungruppsindelning för kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten och med lågt pendlingsmönster (SKL, 2016). De flesta av dessa ligger i de nordliga delarna av landet (SKL, 2016), vilket också de utvalda kommunerna för projektet gör. De tre platserna valdes utifrån skillnader i demografisk sammansättning när det gäller densitet, storlek och geografisk position vad gäller avstånd till större stad och möjligheter till högre utbildning samt produktionsbasis. Den största kommunen kallar vi Lärk (med en befolkning strax över 7000) och de två mindre (med en befolkning under 7000 invånare) kallar vi Gran och Alm. I projektet har kontinuerligt fältarbete i de tre orterna genomförts under åren 2018–2019, vilket resulterat i fältanteckningar från besök och klassrumsobservationer (främst SFI) samt intervjuer med migranter och tjänstemän vid olika lokala institutioner som arbetar med mottagning, administration och utbildning av migranter. Detta material har givit en kontextualisering och nyttjats som ingång för den problematik som här adresseras.

Det huvudsakliga materialet för denna artikel utgörs av intervjuer med tjänstemän vid kommunen och Arbetsförmedlingen (AF), rektorer, lärare och studie- och yrkesvägledare vid kommunernas lärcentrum (20 intervjuer) och potentiella kommunala arbetsgivare (6 intervjuer) tillsammans med policydokument. Utifrån en tematiskt inriktad analys (Braun & Clarke, 2006; Nowell m.fl., 2017) har vi tagit fasta på utsagor som berör olika aspekter av nationell politik som respondenterna upplever skapar hinder eller svårigheter för integrationsarbetets organisering och genomförande samt utsagor om samverkan, sett till det delade ansvaret och politikområdets uppbyggnad. Detta resulterade i tre teman: tidsvillkorade möjligheter för etablering, finansiering och kortsiktighet i satsningar, och frivillig och påtvingad samverkan.

LOKALA STRATEGIER I FÖRHÅLLANDE NATIONELL POLITIK

I detta avsnitt presenteras analysen baserat på tematiker som är framträdande i de tre kommunerna. I framställningen görs ingen direkt skillnad mellan de olika kommunerna. Även om vi har haft ambitionen att betrakta de tre kommunerna som olika enheter med egen historik, geografiskt läge och förutsättningar så visar vår analys att det snarast är den rural-urbana distinktionen som varit framträdande. Vi har således valt att inte separera analysen utifrån de olika kommunerna utan fokusera på det nationella i förhållande till det lokala och synliggöra hur de lokala aktörerna uppfattar och upplever möjligheter och hinder i integrationsarbetet utifrån de nationella riktlinjerna i förhållande till lokala förutsättningar i rurala områden.

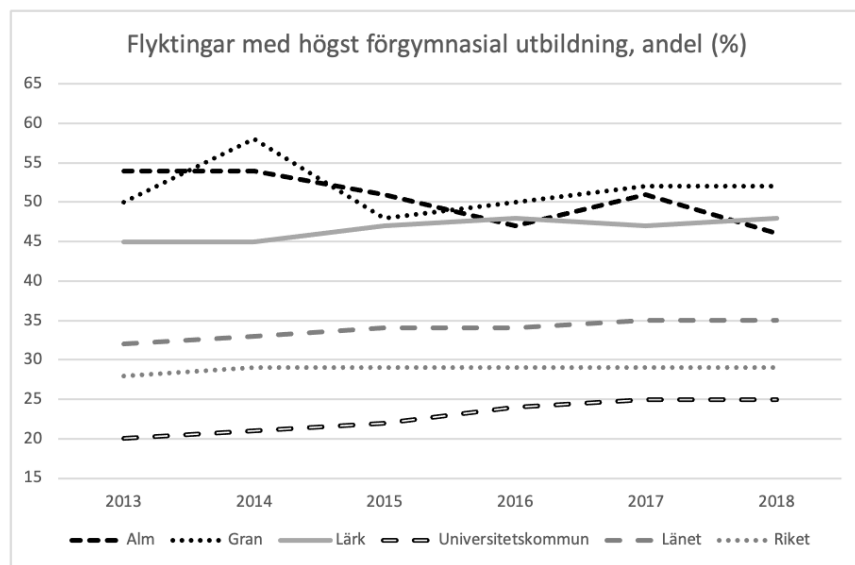
Tidsvillkorade möjligheter för etablering

Den nationella migrationspolitiken har med tiden fått ett tydligt tidsperspektiv förknippat till migranternas etablering. Efter att målet med etablering och etableringsersättning artikulerades och implementerades i slutet av 2010 har tiden pressats ner till två år och full aktivitet som krav för att uppbära försörjning. Samtidigt uttrycker flera respondenter att de migranter som kommer till kommunen har låg utbildningsnivå vilket försvårar deras arbete, och att två år är väldigt kort tid. En tjänsteman på Arbetsförmedlingen i Lärk kommun uttrycker att två år inte är en rimlig tid och att det skulle behöva vara långsiktigare perspektiv då det tar tid med språket:

Ja, alltså rent språkligt, politikerna säger ju att språket inte ska vara ett hinder. Men tyvärr så är det väl kanske ett hinder om du inte klarar dig själv ute i samhället, och särskilt när de håller på att styra allting så att du ska klara av allting via dator och telefon. Du måste ändå ha hyfsat stor förståelse och kunskap. Och har du ingen skolbakgrund över huvud taget och även ska kunna skaffa dig någon form av yrkesutbildning under tiden, då kanske du behöver lite längre tid på dig. Sedan har jag ju de som är klar på ett år och ute i jobb, men många behöver ganska lång sträcka. Och särskilt tycker jag de jag fått in på slutet har varit långt från arbetsmarknaden (AF, Lärk).

Rektor för Lärcenter i Alm kommun resonerar på liknande sätt, att det behövs mer tid men antyder också att Migrationsverket tycks arbeta efter föreställningen att det bara finns akademiska jobb i städer och enklare jobb i rurala områden. De få med högre utbildning som kommer till kommunen söker sig till snabbspår eller kompletterande högskoleutbildning och flyttar till kuststäder där universiteten ligger och dylika utbildningar erbjuds, enligt rektorn. Sett till statistiken är

det tydligt att de migranter som anvisas till dessa kommuner har betydligt lägre utbildningsnivå i förhållande till länet som helhet, i jämförelse med universitetsstaden i länet och i relation till riket i stort. *Figur 1* nedan visar exempelvis att andelen flyktingar med högst förgymnasial utbildning är betydligt högre i Alm, Gran och Lärk i jämförelse med universitetskommunen, länet och riket i stort där andelen med högre utbildning är betydligt större.



Figur 1. Sammanställning över andelen flyktingar (skyddsbehövande och anhöriga inklusive kvotflyktingar) med högst förgymnasial utbildning. (Bearbetad sammanställning, data från Kolada.se).

Den bilden delas av många. En tjänsteman i Gran kommun uttrycker det så här:

Ja, alltså dom säger ju så, nu vet inte jag om det riktigt är så. Men dom säger att det kommer väldigt mycket högutbildade, men inte till vissa kommuner tycker jag. När jag började nysta i det där lite grann, ser jag ju att det är mycket högutbildade men dom hamnar inte i våra kommuner. Dom kanske hamnar i större kommuner och jag vet inte om dom gör det urvalet eller om det bara slumpmässigt blir så. Det vet jag inte, men nog har ju vi också fått nån här och där som har haft universitetsstudier, men det är inte många. Vi har ju stor andel analfabeter eller väldigt lågutbildade (Tjänsteman, Gran).

På samma sätt upplevs det i den andra mindre kommunen, Alm. Men samtidigt lyfts fram att det också är många ur denna grupp som väljer att stanna på orten: "Man märker att det, det är en svårare grupp att jobba med, men samtidigt är det också gruppen som har större benägenhet att bli kvar" (Tjänsteman, Alm).

Migranternas utbildningsnivå innebär ur respondenternas perspektiv både att det skickas en tydligt negativ signal från Migrationsverket om att avancerade tjänster inte förekommer i rurala områden, eftersom de väljer att inte placera migranter med högre utbildningsnivå på deras orter. Men respondenterna menar att det blir en slags dubbel börda, att migranterna inte bara kan ses som en resurs, genom den nationella myndighetens val för placeringsort finns det en risk att det blir stora kommunala kostnader som behöver läggas på dessa personer eftersom två år är för kort tid för exempelvis en analfabet att etableras i utbildning eller arbete. Sett till nationellt täckande statistik är endast omkring 22 procent och 8 procent av lågutbildade män respektive kvinnor etablerade i anställning ett år efter avslutat etableringsprogram, och då huvudsakligen genom subventionerade former (OECD, 2016). De individer som inte är etablerade inom två år omfattas då av det kommunala försörjningsstödet. De lågutbildade migranterna som kommer till kommunen betraktas ha större benägenhet att stanna kvar, samtidigt som de kräver en större initial insats: ”Och det tar lite mer, det kostar lite mer, det tar lite längre tid. Men, det är ju suveränt om vi får dom att stanna och får in dom i arbete” (Tjänsteman, Alm).

Den problembild som aktörerna målar upp som den verklighet som dom har att förhålla sig till handlar alltså om en nationell myndighet som väljer att anvisa flyktingar med lägst utbildningsnivå till deras orter, samtidigt som de ser en tydlig potential i att få de människor som kommer att stanna på orten. Men tidsaspekten på två år innebär stora utmaningar i förhållande till de migranter som anvisas till deras orter när fokus så tydligt riktas in på etablering på arbetsmarknaden. Den nationella bosättningspolicyn skapar således stora skillnader mellan rurala och urbana kommuner och deras förutsättningar för att bedriva och genomföra integrationsarbetet.

Finansiering och kortsiktighet i satsningar

Från den nationella politiska nivån har det kommit olika förslag och insatser för hur sysselsättningen bland migranter ska kunna öka, särskilt för dem med låg utbildning. Insatserna handlar, något grovt, om åtgärder som syftar till att öka de nyanländas anställningsbarhet genom utbildning, och åtgärder som syftar till att öka arbetsgivarnas benägenhet att anställa personer ur gruppen genom att minska kostnaderna för att anställa (Andersson Joona, 2020a). De etablerade insatserna är exempelvis språkutbildning och arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter som arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och subventionerade anställningar. Ett exempel på subventionerade anställningar är Extratjänster (SFS 2015:503). Extratjänster är anställningar hos arbetsgivare inom välfärden, offentlig, kulturell eller ideell sektor som en extra resurs där lön betalas ut enligt kollektivavtal med bidrag från staten med målet att individer ska få arbetslivserfarenhet och på sikt

öka sina möjligheter till osubventionerade anställningar. Mellan 2016 och 2018 hade ett ganska stort antal individer anställningar via extratjänst och anställningsformen har nyttjats i så stor utsträckning som varit möjligt i samtliga av studiens tre undersökta kommuner. Utifrån de intervjuer vi genomfört anses extratjänsterna varit framgångsrika. Extratjänster gör möjligt för migranter att integreras på en arbetsplats och så småningom kan de kommunala aktörerna ”klä dem med en utbildning” (Tjänsteman, Alm). Både rektorer inom förskoleverksamhet och enhetschefer inom äldreomsorg har sett en stor potential och vinning för verksamheten med att erbjuda extratjänster i sina verksamheter. I många fall har de försökt att ha migranterna kvar som vikarier efter insatsens slut. Och vissa arbetsplatser inom den kommunala omsorgen uttrycker att de har varit helt beroende av de nyanlända:

Alltså under mina fem år här så har vi haft dem, och jag är som sagt jättestacksam över att vi har haft de med utländsk härkomst, för vi skulle aldrig ha överlevt. För det finns inte speciellt många svenskar som har kommit och sökt jobb, utan de går till andra verksamheter, gruvan eller liknande där man tjänar mycket pengar (Enhetschef äldreomsorg, Alm).

Från att det till en början upplevdes som lite svårt och motigt att få arbetsplatser att ”ta emot” nyanlända på extratjänster och liknande vittnar många om att det vände efter en tid. En av de kommunala tjänstemännen i Alm uttryckte till exempel att det fanns åsikter om att ”dom kommer och tar våra jobb istället för att se att här finns potentiell arbetskraft och framtida kollegor”. Tjänstemannen menar dock att något sker över tid, efter ett år eller så har många vant sig och uttrycker ett stort behov av att ha kvar extratjänsterna:

Nu är det som att; ”Nej ni kan inte ta bort extratjänsterna. Åh, dom är så värdefulla!” och nu är det jättemånga verksamheter som säger ”vi tar jättegärna emot”. Så det har ju skett någonting på den här tiden, och då kommer regeringen och säger att ”nu ska vi inte ha extratjänster”. Men för den här gruppen, som annars inte skulle haft en möjlighet att komma in så har det varit guld värt. Det har öppnat jättemånga dörrar och det skapar jättemycket kontakter på arbetsplatser, /.../ och så blir det ringar på vattnet. Så att jag tror att det här har varit jättevärdefullt och jag märker att man är mer öppen idag än vad man var för ett år sedan (Tjänsteman, Alm).

Extratjänsterna uppfattas som ”en bra inkörspport” (Rektor förskola, Lärk) för migranterna och både inom äldreomsorg och förskola vittnas om att de i vissa fall lett till anställning eller att några migranter velat ta steget vidare till utbildning inom

yrket efter extratjänstens avslutande. Det kan i vissa fall ha varit helt avgörande för en möjlig anställning:

Dom har ju kommit in i jobbet och fått träna språket och så. /.../ Hade dom inte kommit in på extratjänster då vet jag ju inte alls om jag hade anställt dom. Dom har ju fått en viss erfarenhet, och förbättrat språket, och lärt sig rutinerna och sådana saker (Enhetschef äldreomsorg, Lärk).

Huruvida anställningen inom extratjänst blir bra och fungerar inom verksamheten resonerar respondenterna om i relation till migranternas språkkunskaper men framförallt i förhållande till deras egen roll som arbetsgivare och vikten av ett tydligt ledarskap. Att det handlar om att tydliggöra förväntningar för både migranternas skull, men även för övrig personal i verksamheten. En förskolerektor i Gran beskriver en situation när det blev lite ”snack” inom personalgruppen:

Så var det väl några som började knorra «ja men jag tycker inte det är så lätt att förstå hon, hon pratar fort, jag tycker inte hon kan kommunicera riktigt» men jag sa att «ja, men hon har ju inte heller en sådan anställning att hon måste kunna göra det nu. Hon är inte ansvarig för att informera föräldrar, hon är inte ansvarig för att ta kommandot om någonting inträffar, eller för att leda samlingar eller planera, eller gå själv iväg med barnen ute. Det är ju inte det som är hennes uppdrag». /.../Viktigt vara tydlig med vad som är hennes uppdrag. Så att det inte bara är hon som vet utan att det är tydligt gentemot personalen också (Rektor förskola, Gran).

Den tydlighet som rektorn beskriver som viktig både för de som går på extratjänst anses också viktig för hur det fungerar i verksamheten. Det kan dock ta lite tid att uppmärksamma och hitta strategier för att åtgärda, vilket kanske också bidragit till att det av verksamheterna med tiden upplevdes mer positivt med extratjänsterna. De har upplevts bra både för individer och för verksamheter i kommunerna. På grund av minskade anslag införde dock Arbetsförmedlingen ett tillfälligt stopp av dessa tjänster under 2019 (Arbetsförmedlingen, 2020) vilket behövde hanteras i kommunerna. Stoppet innebar att många migranter skulle falla tillbaka på det kommunala försörjningsstödet. I Alm valde man därför att jobba fram lösningen att IFO (Individ och familjeomsorg) skulle stå för kostnaden för att kunna anställa individer för arbete liknande extratjänst i de kommunala verksamheterna under ett år.

Så att dom ska kunna klä på sig ännu mer. Så har man då varit inne i vård så kan man nu då få gå in och göra lite enklare vårdsysslor och testa på den

biten och vara med på ett helt annat vis under ett år. Och under den tiden så får dom också gå med i A-kassa, dom kommer ju in i sjukförsäkring, alltså att man får den här grundtryggheten. Ja, så då blir det ju ännu starkare förankring. Så att jag hoppas att det faller väl ut också (Tjänsteman, Alm).

Extratjänster utgör här ett exempel på en nationellt kortsiktigt finansierade insats. Visserligen kom den tillbaka när Arbetsförmedlingen fick utökade anslag men i betydligt mindre omfattning, dvs färre individer kunde beviljas en extratjänst. För kommunerna blev det ändå ett bortfall som behövde hanteras. Extratjänsterna tycks inledningsvis ha mottagits på lite olika sätt inom verksamheterna, men har blivit en flitigt nyttjad möjlighet och betraktas av respondenterna som värdefull både för verksamheten och för migranterna. Kortsiktigheten innebär dock försvårande omständigheter för de kommunala tjänstemännen. I Alm kommun skapades dock en innovativ lösning för att kunna möta upp verksamheternas behov och samtidigt stärka migranternas position. Tidigare studier visar att subventionerade anställningar är de mest effektiva insatserna när det gäller övergång till arbete bland arbetslösa. De positiva resultaten är dock främst kopplade till privata arbetsgivare, inom den offentliga sektorn har insatserna inte haft lika positiva effekter (Andersson Joonas, 2020a). Flera av de arbetsgivare inom offentlig sektor som vi intervjuat uttrycker dock att extratjänsterna varit en viktig ingång för en del migranter som fått visst arbete när den subventionerade anställningen tagit slut.

Frivillig och påtvingad samverkan

Som redogjordes ovan bär Arbetsförmedlingen ansvaret för etableringsprogrammet och kommunerna har skyldighet att erbjuda SFI och samhällsorientering inom ramen för detta. Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner behöver således fungera, samtidigt som en rad ytterligare aktörer är involverade i etableringen av migranter så som frivilligorganisationer och arbetsgivare (Panican & Ulmestig, 2019). I avsnittet fokuseras på temat samverkan som lyfts fram på olika sätt i våra intervjuer.

En nationell strategi har varit att försöka stärka samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges kommuner bland annat genom Delegationen för unga och nyanlända i arbete (dua.se) som arbetar främjande för statlig och kommunal samverkan (se Benerdal, 2021). Samtidigt har Arbetsförmedlingen omorganiserat sin verksamhet vilket resulterat i flertalet nedlagda lokala kontor. Detta har också berört de orter vi besökt. Tidpunkterna för datainsamling har dock fallit ut så att vi besökt och intervjuat både före och efter stängning av kontoren.

Flertalet arbetsgivare inom offentlig sektor lyfte upp Arbetsförmedlingens omorganisation som något som försvårat deras arbete med bland annat extratjänst-

ter när kontaktvägarna försvunnit. I samtliga kommuner uttrycker arbetsgivare att de har god kontakt med Arbetsförmedlingen. Men i den större kommunen Lärk uppfattar man inte att samverkan med Arbetsförmedlingen fungerat jättebra:

Alltså det som jag känner att vi framförallt skulle behöva utveckla, det är ju samverkan med Arbetsförmedlingen och det tycker jag inte har funkant jättebra och speciellt inte på sista tiden och det har ju mycket att göra med Arbetsförmedlingens omställningsprocess också som man är inne i (Rektor förskola, Lärk).

I Alm är nedläggningen av kontoret påtagligt.

Jag tycker att det har funkant bra med Arbetsförmedlingen men nu så märker man ju när Arbetsförmedlingen har gjort åtdragningar och tappar massor med kontor. Handläggningstiden är mycket längre nu och papper verka försvinna på vägen. Det känns inte som det blev nåt positivt när de nu plockat bort så många kontor (Enhetschef äldreomsorg, Alm).

Enhetschefen menar att det blir skillnad när kontoret på orten läggs ner eftersom närmsta kontor blir närmare 12 mil bort vilket innebär att det tar längre tid. Respondenterna från Arbetsförmedlingen uttrycker att samverkan både mot kommunen och arbetsgivare fungerar bra. Men lyfter samtidigt att det är tydligt att olika aktörer har olika perspektiv:

Men en skillnad jag kan se, det är ju att vi har ett nationellt arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Och vi försöker se helheter. Slutmål, delmål, hela vägen dit. Jobbar man på SFI som lärare har man ett SFI-perspektiv. Läroplan, progression, resultat. Jobbar man på arbetsmarknadsenheten har man ett kommunperspektiv. Vi har alla olika perspektiv i de här samverkansforumen (AF, Alm).

De olika perspektiven kan också innebära att det nationella perspektivet ibland får företräde framför det lokala. Det är förekommande i utsagor som problematiserar Arbetsförmedlingens fokus och att utbildningar som inrättas inte lokaliseras till deras orter. För att hitta lösningar lyfts olika lokala insatser fram då det upplevs att Arbetsförmedlingen arbetar för långt ifrån denna grupp individer:

Där är det ju mycket utbildning, arbetsmarknadsutbildningar. Där kräver man en viss nivå på grundkunskap. Oftast ligger utbildningarna inte här. Så dom ska åka iväg. Men den här gruppen klarar inte av att hitta ett boende

i "Universitetskommunen" i sex månader, det finns inte en chans. Dom är heller inte intresserade av att lämna sin familj i ett halvår, åka nånstans och gå en utbildning. Så att det vi får tänka är lite grann: vad kan vi göra lokalt? Vad finns det för möjlighet? Vad funkar för dom här? (Tjänsteman, Alm).

Utsagan från tjänstepersonen vid kommunens arbetsmarknadsenhet i Alm vittnar om behovet att tänka annorlunda och det faller mer på kommunen när det nationella perspektivet kring utbildningar och var de förläggs får företräde. På liknande sätt resonerar en tjänsteman inom Arbetsförmedlingen där reglerna för upphandling begränsar möjligheterna att kunna arbeta tillsammans med kommunerna för att hitta utbildningsmöjligheter för migranter. På frågan om det finns något i regelverken hen skulle vilja ändra på så svarar tjänstepersonen:

Ge större möjligheter att kunna samverka med kommunen, gällande utbildningar. Att vi ska kunna köpa direkt av kommunen. Kanske köpa plats på undersköterskeutbildning. En del av de som tillhör oss. Eller på fordonsprogrammet. Industriprogrammet. Allt. Men det får vi inte. För det är ganska stelbent, det här med upphandlingarna (AF, Lärk).

Problembilden delas således av både Arbetsförmedlingen och de kommunala tjänstemännen, att det är svårt att samverka lokalt när Arbetsförmedlingens upphandling utgår från en nationell karta. Det innebär i många fall att arbetsmarknadsutbildningar och insatser förläggs till de mer tätbefolkade orterna vid kusten. Flexibilitet är något som efterfrågas, och som möjligen skulle underlätta samverkan och möjliggöra samverkan på ytterligare områden. Arbetsförmedlingens omorganisering har också skapat ett glapp vilket upplevs drabba migrantgruppen hårdare än andra:

Visst är det bra att det finns servicekontor men det förutsätter att du går dit och dom visar på en hemsida och du ska knappa in själv. Men om jag aldrig har sett en dator, hur ska jag då kunna knappa in, än mindre skriva in där det står 'ange din årsinkomst'? Så jag är lite nervös över att det finns andra faktorer som påverkar så pass mycket att vi inte kommer framåt (Tjänsteman, Alm).

Projekt för att förverkliga statens samverkanssatsning

Samtidigt som nedläggning av lokala arbetsförmedlingskontor sker pågår en stärkt satsning för att öka samverkan mellan statliga och kommunala aktörer gällande gruppen nyanlända. Delegationen för unga och nyanlända till arbete har till uppdrag att främja bildandet av lokala överenskommelser som syftar till

”att genom samverkan förbättra kompetensförsörjningen och påskynda individers etablering i arbetslivet” (DUA, 2020). Den större kommunen Lärk har slutit en sådan överenskommelse med Arbetsförmedlingen på orten. De två mindre kommunerna Alm och Gran har gått samman med tre andra kommuner för att gemensamt teckna en sådan överenskommelse så att de kan skapa och tillhandahålla gemensamma arbetsmarknadsinriktade så kallade ”jobbspår”. För att kunna genomföra och driva spåren framåt har de gått samman i ett gemensamt projekt som drivs av regionen och finansieras av ESF-medel (Alm och Gran Lokal överenskommelse). Att integrationspolitiken förverkligas med projekt är vare sig något nytt eller utmärkande för dessa kommuner. Sett till landet i stort präglas integrationspolitiken av att genomföras av kortsiktiga lösningar med tidsbegränsad finansiering av bland annat Europafonden, ESF.

För att driva samverkansprojektet anställdes i varje kommun en projektmedarbetare, i vår studie är några av tjänstemännen således involverade som projektmedarbetare. Huvudsyftet med projektet är att bidra till att fler nyanlända och utrikesfödda personer ska nå egen sysselsättning, men en viktig del i projektet är samtidigt samverkansformen över kommungränsen. Projektet blir en lösning på förväntningar om samverkan med Arbetsförmedlingen och aktiva insatser för utrikesföddas etablering trots att personella resurser inte riktigt finns på alla orter att genomföra jobbspår och inte heller underlag för fler olika jobbspår. De lösningar som arbetas med i projektet är samtliga exempel på aktiva insatser så som matchning, utbildning och praktik (Panican & Ulmestig, 2019). I den större kommunen Lärk har arbetet med att utveckla jobbspår både gått bra men också stött på en del hinder som inneburit att vissa planerade jobbspår tog lång tid innan de kunde starta.

Respondenterna uttrycker sig positiva till projektet. Att regionen gick in som projektägare och sökte medel innebar att de hade resurser att arbeta med, och andra att diskutera med, vilket upplevts viktigt. Personer som tidigare i många fall arbetat själv med dessa frågor får genom projektet en gemensam plattform och ”kollegor” i andra kommuner vilket bidrar till att hitta lösningar (Tjänstemän Alm och Gran). ”Det är ju en grupp som är rätt tufft att jobba själv kring. Man behöver få bolla idéer, tankar, tips. Och även svårigheter; ’hur gör vi kring det här?’ ” (Tjänsteman, Alm). Projektet möjliggör utbyte i mer formaliserade former över kommungränserna som oftast har väldigt små enheter som arbetar med liknande frågor. Men kortsiktigheten i projekt blir tydlig. Och farhågor finns i att etablerad kunskap försvinner när projekten avslutas, för det krävs fortsatt resurser för att aktivt arbeta med integration. En tjänsteman menar att de insatser som görs kräver resurser tidigt, något som lönar sig i längden:

Jag tror att vi har en bra plattform nu. Vi får mycket erfarenheter /.../ och det är värdefullt. Sen är det en svår grupp att jobba med eftersom man inte har så mycket språkkunskaper kanske. Det går inte så snabbt framåt. Så vi behöver tid, och det som då är nackdelen är väl egentligen inlandskommunernas budgetar som inte är så jättepositiva. Många går minus. /.../ för det här, satsar man intensivt från början så vinner vi på slutet för de här personerna. Så är det (Tjänsteman, Alm).

För dessa aktörer blev projektet en möjliggörare för insatserna, att engagera från olika håll och utveckla jobbspår för att stärka individerna ett steg närmare arbetsmarknaden men också företagen och verksamheterna. Men den ständiga bristen på resurser löses inte genom projekt, vilket båda projektmedarbetarna är högst medvetna om. De talar om "hållbarhet" och att det behöver arbetas fram strategier för att bibehålla kunskapen. Tjänstemannen i Gran talar om strukturer för att "lagra kunskapen så att det inte rinner ut i sanden". I stor utsträckning agerar de dock som spindeln i nätet med kontakter åt alla håll för att få olika personer och verksamheter att tala med varandra. Det är en roll som de menar är ofrånkomlig i integrationsarbetet.

DISKUSSION

I den här artikeln har lokala aktörers uppfattningar och arbete kring integration i tre rurala kommuner varit i centrum. De tematiker som har berörts gällande tidsvillkorade etableringsmöjligheter, kortsiktiga och underfinansierade satsningar, samverkansforum och projektifiering är per definition inte svårigheter eller problem som drabbar enbart rurala kommuner i arbetet med integration. Snarare är det möjligtvis tvärtom. Den nationella politiken skapar förutsättningar för att det blir stora variationer och lokala lösningar som måste till för att täcka upp i brist på nationell styrning och finansiering som leder till en fragmentering (se till exempel Lidén m.fl., 2015). Alla kommuner måste hantera det vacuum i regelverk och ekonomiska subsidier/resurser: en nödvändighet att se långsiktigheten och de möjligheter som migranter har att bidra till den lokala arbetsmarknaden men att vägen kan vara olika lång. Vikten av att kunna arbeta långsiktigt (Diedrich m.fl., 2020) har skapat utrymme för lokala arbetsmarknadsåtgärder (Panican & Ulmestig, 2019) för att täcka upp när de nationella åtgärderna antingen är för kortsiktiga eller för klena.

Men även om det inte är ett specifikt ruralt problem är det av vikt att särskilt belysa rurala kommuners förutsättningar, detta eftersom forskning har tenderat att fokusera det urbana (se till exempel Beach m.fl., 2019) och de nationella insatserna förutsätter i många fall en medelstor ort för att kunna genomföras. Exempel-

vis vad gäller lokala jobbspår, som kräver ett relativt brett underlag av deltagare för att över huvud taget vara genomförbart. Små och rurala kommuner står i underläge i en urbancentrerad migrations- och arbetsmarknadspolitik vilket ställer krav på flexibla lösningar, både vad gäller resurser och regelverk. I en tillvaro där nationella politiska svängningar inte skapar en kontinuitet och ekonomisk grund blir det i allt större utsträckning mot andra finansieringsmöjligheter kommuner behöver vända sig. Som framträtt utgjorde samverkansprojektet en sådan finansiering och blev till en möjlighet för de rurala kommuner som ingick i projektet. Detta följer den växande trenden av den så kallad projektifieringen av det offentliga (Fred, 2018; Jensen m.fl., 2018) vilket är påtagligt för migranter och andra grupper som anses särskilt sårbara (Abrahamsson & Agevall, 2010). Mer generella statliga stöd som extratjänster – trots bristen på kontinuitet – ses som bättre anpassade för rurala kommuner. I 'ett litet samhälle' med brist på arbetskraft kan extratjänster möjligen i högre grad än i urbana område bidra med kontakter och nätverk som gör att migranterna blir en del av samhället och får mer långsiktiga möjligheter till arbete då migranterna inte bara blir tillfällig arbetskraft som snart byts ut mot annan migrants anställning via extratjänst.

Den nationella politiken för integration handlar i allt större utsträckning om en arbetsmarknadsinriktad syn på etablering, vilket följer andra länders utveckling mot policys och insatser för de mest sårbara som fokuserar individer och deras aktivering och anställningsbarhet (Dahlstedt & Neergaard, 2019; Qvist, 2016; Vesterberg, 2015). Det är alltså framträdande drag i den nationella politiken, men även i de lokala aktörernas utsagor, det vill säga att de aktörer vi pratat med också i stor utsträckning fokuserar migranternas integrering med syfte på en arbetsmarknads-etablering. De ökade kraven på aktivering riskerar slå både hårt och kraftfullt mot en i många fall redan utsatt grupp, vilket kan vara ett större problem för en liten kommun med färre skattebetalare att fördela kostnaderna på. Dessutom innebär Migrationsverkets fördelning av flyktingar utifrån utbildningsbakgrund att fler flyktingar med längre utbildningsvägar innan etablering placeras i rurala områden, vilket kan innebära en ökad kostnad som inte kompenseras för. Avsaknad av perspektiv kring rurala kommuners förutsättningar i den politik som förs har inte bara skapat ökade möjligheter att vända en nedåtgående befolkningsutveckling (Hedberg & Haandrikman, 2014) det har också skapat behov för att etablera och utveckla samverkan och innovativa lösningar. Kommunerna är inte handfallna, men de arbetar i motvind mot en politik som saknar det rurala perspektivet. De möjligheter som erbjuds genom att vara 'ett litet samhälle' där migranter blir sedda och där samverkan mellan funktioner och kommungränser är en förutsättning för arbetet är dock inte i proportion till de svårigheter som det rurala innebär i förhållande till den nationella politiken. Detta gäller inte enbart arbetet med integration av migranter, utan kan förstås gälla arbetsmark-

nadspolitiken i stort som Panican och Johansson (2019, s. 112) uttrycker: ”Detta har medfört en decentralisering av ansvaret för arbetslösa från stat till kommun och därmed en övervältring av statliga kostnader på kommunerna”. Studien har kunnat belysa några aspekter av hur detta övervältrande ser ut med avseende på integrationsarbetet, men fortsatt behövs ytterligare kunskap och erfarenheter lyftas fram för hur kommuner hanterar detta och hur det både slår och stärker olika kommuner på olika sätt i det avlånga Sverige.

REFERENSER

- Abrahamsson, A., & Agevall, L. (2010). Immigrants caught in the crossfire of projectification of the Swedish public sector: Short-term solutions to long-term problems. *Diversity in Health and Care*, 7(3), 201–209. insights.ovid.com
- Andersson Joona, P. (2020a). *Aktiviteter för flykting- och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet [Elektronisk resurs]*. <http://www.ifau.se/sv>
- Andersson Joona, P. (2020b). *Flykting- och anhöriginvandrarens väg till arbete*. SNS Förlag.
- Arbetsförmedlingen. (2020). *Beslutsstoppet för extratjänster och introduktionsjobb hävs*. Arbetsförmedlingen. <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/press/nyheter/nyhetsarkiv/2019-10-28-beslutsstoppet-for-extratjanster-och-introduktionsjobb-havs>. Hämtad 2021-01-14
- Ball, S. J., Maguire, M., Braun, A., & Hoskins, K. (2011). Policy actors: Doing policy work in schools. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 625–639. <https://doi.org/10.1080/01596306.2011.601565>
- Beach, D., Johansson, M., Öhrn, E., Rönnlund, M., & Per-Åke, R. (2019). Rurality and education relations: Metro-centricity and local values in rural communities and rural schools. *European Educational Research Journal*, 18(1), 19–33. <https://doi.org/10.1177/1474904118780420>
- Benerdal, M. (2021). Tailored Workplace Education for Immigrants in Rural Sweden: Working with Resources and Deficits. *Journal of Education and Work*. 34(2), 170–182. <https://doi.org/10.1080/1369080.2021.1897548>
- Bevelander, P. (2011). The Employment Integration of Resettled Refugees, Asylum Claimants, and Family Reunion Migrants in Sweden. *Refugee Survey Quarterly*, 30(1), 22–43. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdq041>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Byström, M., & Frohnert, P. (2017). *Invandringens historia: Från "folkhemmet" till dagens Sverige*. Delmi (Delegationen för migrationsstudier) kunskapsöversikt 2017:5.
- Colebatch, H. (2005). Policy analysis, policy practice and political science. *Australian Journal of Public Administration*, 64, 14–23.
- Colebatch, H. K. (2006a). *The work of policy: An international survey*. Rowman & Littlefield.
- Colebatch, H. K. (2006b). What Work Makes Policy? *Policy Sciences*, 39(4), 309–321.
- Dahlstedt, M., & Neergaard, A. (2019). Crisis of Solidarity? Changing Welfare and Migration Regimes in Sweden. *Critical Sociology*, 45(1), 121–135. <https://doi.org/10.1177/0896920516675204>
- Diedrich, A., Bergström, O., Risberg, A., & Simonsson, N. (2020). *Forskning i korthet: Integration av nyanlända på arbetsmarknaden* (Nr 15; Forskning i korthet, Nummer 15).
- DUA. (2020). *Delegationen för unga och nyanlända till arbete*. Delegationen för unga och nyanlända till arbete. <https://www.dua.se/>
- Eklund, J., & Larsson, J. P. (2020). *När blir utrikes födda självförsörjande?* Entreprenörskapsforum.
- Eriksson, E. (2019). *Perspektiv på integration och etablering: Kunskapsunderlag för ett strategiskt arbete med stöd till nyanlända*. Linköping University Electronic Press. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-162124>
- Forsberg, G., Stenbacka, S., & Lundmark, M. (2012). *Demografiska myter: Föreställningar om landsbygden—Mer myter än faktiska fakta*. DiVA. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-81166>

- Forslund, A., Liljeberg, L., & Åslund, O. (2017). *Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden, IFAU Rapport 2017:14 [Elektronisk resurs]*. IFAU - Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. <http://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2017/r-2017-14-etablering-pa-den-svenska-arbetsmarknaden.pdf>
- Fred, M. (2018). *Projectification: The Trojan horse of local government* [Doktorsavh]. Lund: Lunds universitet.
- Friberg, J. H., & Midtbøen, A. H. (2018). Ethnicity as skill: Immigrant employment hierarchies in Norwegian low-wage labour markets. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(9), 1463–1478. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1388160>
- Gorur, R. (2011). Policy as Assemblage. *European Educational Research Journal*, 10(4), 611–622. <https://doi.org/10.2304/eej.2011.10.4.611>
- Hedberg, C., & Haandrikman, K. (2014). Repopulation of the Swedish countryside: Globalisation by international migration. *Journal of Rural Studies*, 34, 128–138. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2014.01.005>
- Hedberg, C., & Tammaru, T. (2013). 'Neighbourhood Effects' and 'City Effects': The Entry of Newly Arrived Immigrants into the Labour Market. *Urban Studies*, 50(6), 1165–1182. <https://doi.org/10.1177/0042098012461674>
- Hedlund, M., Carson, D. A., Eimermann, M., & Lundmark, L. (2017). Repopulating and revitalising rural Sweden? Re-examining immigration as a solution to rural decline. *The Geographical Journal*, 183(4), 400–413. <https://doi.org/10.1111/geoj.12227>
- Hedlund, M., & Lundholm, E. (2015). Restructuring of rural Sweden – Employment transition and out-migration of three cohorts born 1945–1980. *Journal of Rural Studies*, 42, 123–132. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.10.006>
- Holmqvist, E., Omanovi, V., & Urban, S. (2020). *Organisation av arbetsmarknads- och bostadssegregation*. SNS Förlag.
- Hudson, C., Giritli-Nygren, K., Lidén, G., & Sandberg, L. (2021). *Between Central Control and Local Autonomy: The Changing Role of Swedish Municipalities in the Implementation of Migration Policies* (s. 11–34). Palgrave Macmillan. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-177203>
- Irastorza, N., & Bevelander, P. (2017). The Labour Market Participation of Humanitarian Migrants in Sweden: An Overview. *Intereconomics*, 52(5), 270–277. <https://doi.org/10.1007/s10272-017-0689-0>
- Jensen, C., Johansson, S., & Löfström, M. (2018). Policy implementation in the era of accelerating projectification: Synthesizing Matland's conflict-ambiguity model and research on temporary organizations. *Public Policy and Administration*, 33(4), 447–465. <https://doi.org/10.1177/0952076717702957>
- Kvist, E. (2019). Who's there? – Inclusive growth, 'white rurality' and reconstructing rural labour markets. *Journal of Rural Studies*. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.11.005>
- Larsson, J. K. (2015). *Integrationen och arbetets marknad: Hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Diss. Linköpings universitet.
- Lidén, G., Nyhlén, J., & Nyhlén, S. (2015). Forced cooperation from above: The case of Sweden's establishment reform. *Policy Studies*, 36(5), 468–486. <https://doi.org/10.1080/01442872.2015.1089983>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation Publications.
- Lundborg, P., & Skedinger, P. (2016). Employer attitudes towards refugee immigrants: Findings from a Swedish survey. *International Labour Review*, 155(2), 315–337. <https://doi.org/10.1111/ilr.12026>
- Länsstyrelsen (2021). *Bosättningslagen*. Länsstyrelsen. <http://extra.lansstyrelsen.se:80/integration/Sv/bosattning/Pages/Bos%C3%A4ttningslagen.aspx>. Hämtad 2021-01-14.
- Migrationsverket (2020). *Bosättning i en kommun*. <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallstillstand/Bosattning-i-en-kommun.html>. Hämtad 2020-10-12
- Nedlund, A.-C. (2012). *Designing for legitimacy: Policy work and the art of juggling when setting limits in health care*. Department of Medical and Health Sciences, Linköping University. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-77366>

- Nielsen, A., & Strömblad, P. (2018). *Migration och integration – en forskningsöversikt. Bilaga till Forskningsagenda för det nationella forskningsprogrammet inom migration och integration: Att stärka forskningen för att möta samhällsutmaningar*. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:lnu:diva-90555>
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1), 1609406917733847. <https://doi.org/10.1177/1609406917733847>
- OECD. (2016). *Working together: Skills and labour market integration of immigrants and their children in Sweden*. OECD Publishing.
- Olsson, P. H., & Wadensjö, E. (2017). Inledning till nr 1 2017, Tema migration och arbete. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 23(1), 6–9.
- Panican, A., & Ulmestig, R. (2019). Vad är nytt? - Kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 25(3–4), 108–128.
- Qvist, M. (2016). Activation Reform and Inter-Agency Co-operation – Local Consequences of Mixed Modes of Governance in Sweden. *Social Policy & Administration*, 50(1), 19–38. <https://doi.org/10.1111/spol.12124>
- Segendorf, Å., & Teljusio, T. (2011). *Sysselsättning för invandrare: En ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*. Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- SFS (2010: 197)- Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, Arbetsmarknadsdepartementet. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010197-om-etableringsinsatser-for-vissa_sfs-2010-197
- SFS (2015:503)- Förordning om särskilt anställningsstöd, Arbetsmarknadsdepartementet. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2015503-om-sarskilt-anstallningsstod_sfs-2015-503
- SKL. (2016). *Kommungruppsindelning 2017. Omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Vesterberg, V. (2015). Learning to be Swedish: Governing migrants in labour-market projects. *Studies in Continuing Education*, 37(3), 302–316. <https://doi.org/10.1080/0158037X.2015.1043987>
- Vogiazides, L., & Mondani, H. (2020). A geographical path to integration? Exploring the interplay between regional context and labour market integration among refugees in Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(1), 23–45. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1588717>
- Wikström, E., & Ahnlund, P. (2018). Making Refugees Work? : Individualized Work Strategies in the Swedish Refugee Settlement Program. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8(S4), 47–65.
- Wikström, E., & Sténs, A. (2019). Problematising refugee migrants in the Swedish forestry sector. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(1), 63–80. <https://doi.org/10.1177/1024258919827133>
- Åslund, O., Hensvik, L., & Skans, O. N. (2014). Seeking Similarity: How Immigrants and Natives Manage in the Labor Market. *Journal of Labor Economics*, 32(3), 405–441. <https://doi.org/10.1086/674985>

ABSTRACT

Labour market integration is an urgent matter in the political debate. This article focuses on key actors' integration work in three rural municipalities in relation to national guidelines and local conditions. The analysis shows that it is mainly the rural in relation to the urban that seems crucial for the municipalities, and that local innovative solutions are used to promote establishment and enable migrants to stay and work in the community. The National guidelines seem to act as both stimulating drivers and preventive, limiting structures that are unreliable and short-termed in a context where the time perspective is central.

Keywords: integration studies, labour market, local issues, rural areas