

# Motstridigheter – om upplevda integrationsproblem och formuleringen av svensk integrationspolicy

Erik Eriksson

## 1. Introduktion

Den här texten har påkallats av att jag fått äran att ta emot Fahlbeckska stiftelsens stipendium, med en anmodan om att skriva en text på temat *Folks, staters och kulturers förfall och undergång*. Detta tema nedtecknades i stiftelsens urkund för över hundra år sedan, år 1918, i en tid då den svenska riksdagen förberedde instiftandet av Rasbiologiska institutet och vetenskapen var fullt upptagen av att kartlägga, differentiera och rangordna kulturer och folkslag (Frängsmyr 2000; Hagerman 2006). Sedan dess har samhällsvetenskapen utvecklats och uppmärksammat problemen med att förstå och studera kulturer och folkgrupper i essentialistiska termer (Hall 1999; Ratcliffe 2004). Att inom den samtida samhällsvetenskapen ta sig an frågan om utveckling (och eventuellt förfall) bland folk, stater och kulturer kräver därför känslighet för att de studerade fenomen är i grunden komplexa sociala konstruktioner som formas och förändras över tid/rum (Christiansen, Jørgensen & Wiener 1999; Crofts Wiley 2004; Wikström 2009). Dessutom bygger en bedömning i termer av förfall och undergång oundvikligen på normativa ställningstaganden. Samtidigt är kritisk granskning av samhällsutvecklingen en viktig del av samhällsvetenskapen, och i den här artikeln operationaliseras temat *Folks, staters och kulturers förfall och undergång* genom avgränsning till en inom den samtida

Erik Eriksson är verksam vid Socialhögskolan, Lunds universitet.  
E-post: erik.eriksson@soch.lu.se

svenska politiken signifikativ fråga, nämligen mottagande av migranter, och mer specifikt, integration.<sup>1</sup>

Migrationsfrågan har varit het i den svenska debatten sedan mitten av 2010-talet. Under 2014–2016 tog Sverige emot närmare 300 000 människor som sökte skydd från krig och förtryck. Medialt och politiskt har detta asylmottagande framställts som en ”kris” och ett hot mot välfärden (Lundberg 2017; Skodo 2020), och en parallell nationalistisk retorik tillägger att invandring är ett hot mot den svenska kulturen (Elgenius & Rydgren 2017; Tigervall 2018). Trenden i Sverige pekar också mot ökande antipatier gentemot utrikesfödda (Ahmadi & Palm 2018) liksom ett ökat folkligt stöd för en restriktiv asylnpolitik (Lundberg 2017). I juli 2016 införde regeringen också en tillfällig lag (2016:752) som kraftigt begränsar möjligheterna till asylinvandring – en lagstiftning som permanentades i utlänningslagen år 2021 (lag 2021:765).

I termer av samhällens förfall kan invandring uppenbarligen formuleras som ett hot, eller åtminstone ett potentiellt problem. Samtidigt menar många att invandring bidrar till samhällets välbefinnande, bland annat genom att påverka den nationalekonomiska utvecklingen positivt (Eriksson & Fölster 2014; Malmberg m.fl. 2016) och möjliggöra långsiktig finansiering och bemanning av välfärden (Hansen 2018; Mörk, Erlingsson & Persson 2019). Oavsett inställning till frågan om mottagande av migranter råder däremot närmast en konsensus kring att bristfällig *integration* utgör ett problem (Gustafson 2004; Lindencrona 2008; Dahlstedt 2018). Givet denna kontext är artikelns syfte att analysera hur fenomenet integration, och mer bestämt den samtida svenska integrationspolicyn, formuleras.

Sedan 2010 är Arbetsförmedlingen genom sitt ”etableringsprogram” den myndighet som har ansvar för att administrera de svenska integrationsinsatserna. Undersökningen är etnografisk och kommer – med utgångspunkt i ett konstruktionistiskt och kritiskt teoretiskt perspektiv – att studera både den övergripande formella policyns formulering och de policykonstruktioner som förekommer inom ramen för Arbetsförmedlingens verksamhet. Parallellt med diskussionen om mottagande av migranter genomsyras den samtida svenska politiken även av ambitioner att införliva deliberativa element inom förvaltningen (Chambers 2003; Amnå 2006), vilket har lett till att välfärdens myndigheter regelmässigt eftersträvar att skapa delaktighet och inflytande för sina målgrupper (Montin 1998; Jarl 2001; Hultqvist 2008; Eriksson 2015). Sådana ambitioner präglade även Arbetsförmedlingens etableringsprogram, och den

1 I artikeln studerar jag tendenser i det samtida samhället och politiken, som normativt kan tolkas i termer av kulturellt eller moraliskt förfall. Det bör påpekas att frågan om ”folks, stater och kulturer undergång” i mer konkreta och absoluta termer handlar om helt andra frågor, exempelvis en potentiell samhällskollaps till följd av global uppvärmning (Ehrlich & Ehrlich 2013; Koch m.fl. 2016; Rockström m.fl. 2021) eller storskaliga geopolitiska konflikter, likt den vi sett utspela sig i Europa under våren 2022. Sådana aspekter måste beaktas vid en seriös diskussion kring folks, staters och kulturers förfall och undergång, men ligger i stort utanför den här artikelns spännvidd.

empiriska studie som ligger till grund för texten undersökte Arbetsförmedlingen strävan att göra sin målgrupp delaktig i integrationsinsatsernas utformning (se Eriksson 2017). Således kan analysen även läsas som ett exempel på hur det deliberativa demokratiska idealet förverkligas inom svensk förvaltning, och analysen lägger därför också vikt vid de uppfattningar som nyanlända migranter ger uttryck för. Studien vägleds av en övergripande frågeställning: *Vilka konstruktioner av fenomenet integration förekommer bland policyaktörer och nyanlända migranter, och vilka av dessa blir vägledande i formuleringen av svensk integrationspolicy?*

## POLICY OCH PROBLEMEDEFINITIONER

Policy kan definieras som en institutions vägledande riktlinjer och principer för att styra organisering och handling mot en given målsättning (jfr Colebatch 2009). I den här texten är det specifikt offentlig (public) policy som studeras, och i en traditionell indelning urskiljer Kouzes och Mico (1979) tre domäner inom den politiska administrationen: (1) Policydomänen, vilken innefattar det politiska beslutsfattandet, (2) förvaltningsdomänen, som innefattar offentliga verksamheters ledningsnivå, och (3) servicedomänen, där professionella offentliganställda bedriver sitt arbete. I konventionell mening rör offentlig policy då de lagar, författningar, intentionsdokument (exempelvis förarbeten) och styrdokument (exempelvis regleringsbrev) som det politiska styret använder för att reglera den offentliga administrationen (ibid. s. 457). Centralt för den förståelse av offentlig policy som undersökningen utgår ifrån är dock att policybegreppet inte kan begränsas till politiskt fattade beslut och dekret (Bacchi 2009:ix, xx). Detta perspektiv är vedertaget inom den teoretiska skola som intresserar sig för gräsrotsbyråkrati (se Lipsky 2010; Brodtkin 2011), och uppmärksammar att det finns ett handlingsutrymme för aktörer även inom förvaltningsdomänen och servicedomänen att bidra till att producera den offentliga policyn. Politiskt formulerad policy implementeras inte – och förväntas inte implementeras – oförvanskad. Den amerikanske professorn i statsvetenskap, Michael Lipsky, framhåller istället att politisk policy ofta formuleras medvetet vagt och öppet, exempelvis genom ramlagar eller generella riktlinjer, för att därigenom undvika konflikter och möjliggöra adaptation längre ner i administrationen (Lipsky 2010: 41). Samtidigt som det finns en formell politiskt formulerad policy som utgör de yttre rāmärkena för det offentliga integrationsarbetet (jfr Lipsky 2010: 221), innefattar den offentliga policy som undersöks i artikeln även det policyarbete som äger rum inom myndigheters förvaltningsdomän respektive servicedomän, där interna styrdokument och direktiv formuleras inom myndighetens ledningssystem för att till sist omsättas till myndighetsutövande praktik av enskilda anställda (ibid., s. xiii; Brodtkin 2011).

Utgångspunkten för den kommande analysen är Carol Bacchis (2009) ramverk för policyanalys och när det gäller *hur* policy formuleras är Bacchis

grundtes att offentlig policy formuleras som svar – lösningar – på specifika problem. Den centrala frågan att undersöka blir således hur dessa problem avgränsas och definieras. Ett samhällsproblem kan nämligen formuleras på många olika sätt (Loseke 2003), och den problemdefinition som framförs i policyn kommer med nödvändighet att innebära förenklingar av verklighetens komplexitet (Bacchi 2009:xii). Policyns problemdefinition kommer att gagna vissa grupper, medan den kommer vara till nackdel för andra (ibid. s. 34), och genom att kartlägga en offentlig policys problemdefinitioner synliggörs statens prioriteringar och intentioner (ibid. s. xii).

Den livliga debatten kring frågan om integration och mottagande av migranter som pågått sedan mitten av 2010-talet – där allehanda problem och hot har formulerats – tydliggör att politik och policyarbete i stor utsträckning handlar om att ta makten över definitionen av ett samhällsproblem (Loseke 2003; Bacchi 2009). Med utgångspunkt i artikelns frågeställning kommer analysen att fokusera just på de problemdefinitioner som förekommer inom den samtida integrationspolitikens policyområde, och här kommer den offentliga administrationens problemformuleringar att ställas i relation till nyanlända migranternas problembilder.

## DISPOSITION

Den fortsatta texten inleds i avsnitt 2 med en bakgrund där undersökningens empiri liksom analytiska och normativa utgångspunkter klargörs. Bakgrunden innehåller också distinktioner och kritisk reflektion kring begreppen *integration* och *etablering*, och avslutas med en kortare redogörelse för svensk integrationspolitik. I avsnitt 3 undersöks de problem kopplade till integration som det politiska styret (staten) och den offentliga administrationen (Arbetsförmedlingen) uppfattar, och som ligger till grund för konstruktionen av den svenska integrationspolicyn. Här finns både en politiskt och organisatoriskt uttalad ambition att Arbetsförmedlingen ska ta hänsyn till målgruppens behov och uppfattningar, varför analysen också lägger vikt vid nyanlända migranternas uppfattade problem. Artikelns sista del – avsnitt 4 – består av en diskussion som återknyter till artikelns frågeställning och ställer studiens resultat i relation till en bredare kontext. De deliberativa ambitionerna till trots visar resultaten att integrationspolicyn i praktiken tar begränsad hänsyn till migranternas uppfattningar, och jag argumenterar för att formuleringen av den svenska integrationspolicyn har förskjutits mot en mer konservativ och protektionistisk hållning som baseras på en kringskuren förståelse av fenomenet integration.

## 2. Bakgrund

### EMPIRI OCH CASE

Artikeln är etnografisk och dess empiri är insamlad inom ett avslutat forskningsprojekt där Arbetsförmedlingens etableringsprogram studerades.<sup>2</sup> Forskningsprojektet syftade till att studera anställdas upplevelser av att arbeta inom etableringsprogrammet, liksom Arbetsförmedlingens ambition att införliva ”kundernas” – det vill säga nyanlända migranternas – perspektiv i utformningen av insatserna. Empiriinsamling bedrevs under 2016 och 2017 på tre lokala arbetsförmedlingskontor liksom på Arbetsförmedlingens huvudkontor och inkluderar sammantaget intervjuer med 31 personer, 11 observationer och ett 30-tal dokument.

På lokala arbetsförmedlingskontor intervjuades 20 anställda inom etableringsprogrammet. Kopplat till huvudkontorets Enhet för integration och etablering genomfördes 11 intervjuer med sex högre tjänstemän och en chef, liksom 13 intervjuer med fyra migranter som var deltagare i etableringsprogrammet. Dessa fyra migranter var projektanställda på Arbetsförmedlingens huvudkontor för att bidra med ett deltagarperspektiv. Deras uppgift var att genomföra intervjuer med andra deltagare i programmet, för att därigenom få tillgång till nyanländas perspektiv. Sammantaget genomförde de fyra projektanställda migranterna 46 intervjuer med deltagare i etableringsprogrammet, vilka sammanställdes i en rapport (Arbetsförmedlingen 2017). Utöver mina egna återkommande intervjuer med de projektanställda migranterna ligger också det som framkommit i deras 46 intervjuer till grund för analysen. Dessutom framkommer migranternas åsikter även genom dokumentation från andra undersökningar som Arbetsförmedlingen gjort av deltagares åsikter om etableringsprogrammet, och som insamlats som empiriskt material under fältarbetet.

Observationerna genomfördes på huvudkontoret och innefattar deltagande i projektgruppsmöten, workshops och sammanträden på Enheten för integration och etablering. Merparten av de observerade tillfällena var kopplade till ett projekt på enheten som syftade till att skapa ett utökat deltagarperspektiv i etableringsprogrammet (se Eriksson 2018). Observationerna omfattar 11 enskilda tillfällen om sammantaget 40 timmar, vilket renderat ca 150 A4-sidor fältanteckningar. Utöver detta material har ett 30-tal dokument studerats, inklusive centrala styrdokument från regeringen som rör frågan om integration. För en närmare metoddiskussion och översikt över det empiriska material hänvisas till Eriksson (2017) och Johansson (2018).

Genom intervjuerna och observationerna på Arbetsförmedlingens huvudkontor har projektet fått tillgång till den högsta centrala policynivån inom

2 Projektet hette *Etableringsfasen – Om policy, praktik och kunskapsutveckling i Arbetsförmedlingens organisation* och genomfördes av undertecknad i samarbete med biträdande professor Kerstin Johansson vid Linköpings universitet.

förvaltningsdomänen på Arbetsförmedlingen. Det är huvudkontoret som tar emot regeringens direktiv och omsätter dem till interna styrdokument och riktlinjer, liksom på ett övergripande plan utformar och styr det arbete som utförs inom etableringsprogrammet på lokala arbetsförmedlingskontor. Det som sker här får således efterverkningar på hela det svenska etableringsprogrammet, och har stor bäring på hur svensk integrationspolicy formuleras i praktiken. Således kommer en övervägande del av analysen att kretsa kring den empiri som insamlades på huvudkontoret.

## **ANALYSENS UTGÅNGSPUNKTER**

### ***Socialkonstruktionism***

Studien intar ett socialkonstruktionistiskt perspektiv, vilket innebär förståelsen att sociala fenomen och begrepp – som exempelvis integration (Checkel 1999) – inte har en på förhand given innebörd, utan definieras genom mellanmänsklig interaktion och förhandling om mening (Berger & Luckmann 1998). En sådan utgångspunkt innebär inte ett förnekande av en yttre fysisk verklighet (ibid. s. 153; Hammersley 2002), men understryker att just vår uppfattning och konceptualisering av verkligheten ovillkorligen innebär moment av tolkning och gemensamt meningsskapande. Detta innebär att olika sociala aspekter av verkligheten, så som exempelvis fenomenen ”demokrati”, ”integration” eller ”svensk kultur”, ges olika innebörder, omformuleras och utvecklas över tid (Hacking 1999). Utifrån ett konstruktionistiskt perspektiv är det genom tydlig kontextbeskrivning, stringent metodologi och transparens kring forskningens utgångspunkter möjligt att skapa kunskap som korresponderar med verkligheten (Hammersley 2002; Hönig 2005), utan att resultaten för den skall presentera den enda möjliga tolkningen, eller alla aspekter av det studerade fenomenet.<sup>3</sup>

### ***Kritisk teori***

Den ansats som präglar studien hämtar inspiration från kritisk teori, vilket är en diversifierad idétradition med sitt ursprung i 1940-talets Frankfurtskola. I linje med socialkonstruktionismen utgår den kritiska teorin från uppfattningen att det är omöjligt att uppnå en slutgiltig och objektiv ”sanning” kring komplexa sociala fenomen (Alvesson & Deetz 2000). Alla sanningsanspråk utgår från ett visst perspektiv, vissa definitioner och distinktioner. Utan att hemfalla till en kunskapsrelativistisk position, uppmärksammas alltså vikten av att som forskare vara tydlig med sina egna värderingar och utgångspunkter

3 Se även Alvesson och Skoldberg (2000: 45f) för en vidare diskussion om relationen mellan en konstruktionistisk och en realistisk kunskapsyn.

(Delamont 2004). Det som med självklarhet framställs som sanningar riskera annars snarare att vara uttryck för i den aktuella kontexten dominerande uppfattningar (Alvesson & Sköldberg 2008: 322f). Ett centralt verktyg i det vetenskapliga projektet att närma sig "sanningen" blir därför att kritiskt granska och problematisera de begrepp och praktiker som i en viss tid och ett visst sammanhang tas för givna. En annan central utgångspunkt för den kritiska teorin är uppfattningen att det förekommer grundläggande ojämlikheter mellan olika grupper av människor i samhället (Alvesson & Sköldberg 2008: 319ff). Exempelvis är det i föreliggande studie rimligt att förutsätta att de individer som kommer som nyanlända migranter och flyktingar till Sverige – på ett generellt plan – befinner sig i en underordnad position och beroendeställning i förhållande till majoritetssamhället och dess myndigheter (Elias & Scotson 1999/1965; Gren 2020). Med denna utgångspunkt bör forskaren genom ett så kallat "emancipatoriskt forskningsideal" (Fraser 1989) sträva efter att skapa förutsättningar för utjämnade maktpositioner.

### **Kritisk humanism**

Styckena ovan framställer textens vetenskapsteoretiska orientering, men även den normativa bas som ligger till grund för diskussionen behöver tydliggöras (Willig 2014). Redan det emancipatoriska forskningsidealet indikerar en positionering i detta avseende. Mer specifikt bygger artikeln på ett humanistiskt grundantagande, nämligen tanken på alla människors lika värde, vilket i förlängningen innebär ett ställningstagande för ett inkluderande, solidariskt och demokratiskt samhälle där de mänskliga rättigheterna upprätthålls (Södergran 2000; Squire 2017; Plummer 2021). Med utgångspunkt i den kritik som framförts mot den klassiska humanismen – exempelvis dess etnocentrism och fokus på individuell frihet – menar Plummer (2021: 37–39) att en modern och kritisk humanism måste ta hänsyn till mänsklighetens diversitet och människans inbäddning i större kollektiv av människor och det omgivande ekosystemet (jfr Haraway 2016). Enligt den kritiska humanismen går framtidens frihet och ett gott liv för alla människor bara att realisera genom ett samhälle där sociala, humanistiska och ekologiska värden ges företräde framför ekonomiska värden och marknadsintressen (Plummer 2021: 176–178; jfr Bauman 2011; Moyn 2018). Samtidigt som Plummer (2021: 26–28) framhåller de mänskliga rättigheterna<sup>4</sup> som centrala för ett humanistiskt orienterat samhälle, uppmärksammar han även dessa rättigheters tillkortakommanden. Exempelvis utgår tanken om mänskliga rättigheter från ett tydligt individperspektiv, vilket har inneburit begränsningar i fråga om att hantera frågor om ojämlikhet på grupp- och

4 Svenska staten har som ambition att "säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige" (Regeringskansliet 2011) och FN:s flyktingkonvention – liksom övriga centrala konventioner som sprungit ur förklaringen om de mänskliga rättigheterna – har ratificerats av Sverige och är därmed att anse som svensk lag.

strukturnivå (Moyn 2018). Således förespråkar den kritiska humanismen en ordning där de mänskliga rättigheterna sammanlänkas med ambitioner om att skapa jämlikhet och social rättvisa (Plummer 2021:34).

### **ANALYSMODELL OCH FRAMSTÄLLNING**

Det empiriska materialet har analyserats som ett etnografiskt "totalmaterial" (Aspers 2007: 76) med utgångspunkt i Carol Bacchis (2009) modell för policyanalys. Bacchis analysmodell knyter an till en socialkonstruktionistisk och kritiskt teoretisk forskningstradition, och är utformad för att studera konstruktionen av offentlig policy.<sup>5</sup> Premissen för Bacchis policybegrepp är att offentlig policy inte enbart innefattar politiska dokument och (lag)text, utan även tal och handlingar som utförs av professionella inom ramen för den offentliga administrationen (Bacchi 2009: ix, xx). Samtidigt som grundtanken i analysmodellen är att en policy formuleras som svar på specifikt formulerade problem menar Bacchi att offentlig policy ofta fokuserar på lösningsförslagen, snarare än på problemen. Således kan det ofta vara genom att studera lösningar som de implicita problemformuleringarna kan upptäckas (ibid. s. x-xi).

Det analytiska ramverk som Bacchi föreslår innehåller sex frågor som ställs i förhållande till den policy som studeras (se Bacchi 2009: 2–19). Analysen av det empiriska materialet utgår från fyra av dessa frågor.<sup>6</sup> Frågorna är översatta från engelska och något omformulerade för att anpassas till föreliggande studie:

- (1) Hur formuleras de problem som ska hanteras?
- (2) Vilka förgivettaganden bygger det offentligas problemformuleringarna på?
- (3) Vad lämnas oproblematiserat och okommenterat i policyn och dess implementering?
- (4) Vilka effekter skapar den implementering av policy som framträder?<sup>7</sup>

Dessa frågor har tagits som utgångspunkt vid bearbetningen av det empiriska materialet och det som undersökts genom empirin är lika mycket den i text formulerade policyn som den inom Arbetsförmedlingen tillämpade offentliga policyn. Härigenom kan den samlade konstruktionen av integrationspolicyn synliggöras. Bacchi (2009: xvi) framhåller dessutom att det ligger en central maktaspekt i vilka aktörer som är i position att påverka definitionen av en

5 Bacchi tar utgångspunkt i Michel Foucaults diskursteoretiska perspektiv (Bacchi 2009), men detta bygger i sin tur på socialkonstruktionistiska grundantaganden (Potter 1996) varför analysmodellen lämpar sig väl även för en mer renodlat konstruktionistisk analys.

6 De frågor som inte behandlas är Bacchis tredje och sjätte fråga, som handlar om vad som har frammanat en specifik problemformulering och hur problemformuleringen sprids och försvaras.

7 I det här sammanhanget avser "effekter" performativa konsekvenser i form av verklighetskonstruktioner som möjliggör specifika subjektspositioner och handlingar (Bacchi 2009: 15–17).



politics problemdefinition. Därför kommer analysen inte bara redogöra för det offentliga problem- och lösningskonstruktioner. Denna policyformulering kommer även att belysas genom att kontrasteras mot de problemformuleringar som deltagarna i etableringsprogrammet framställer.

### **Framställning i texten**

Analysmodellen som presenteras ovan kan ses som ett verktyg för att besvara artikelns frågeställning, men ska inte sammanblandas med frågeställningen. Analysmodellens fyra frågor är vägledande för framställningen av analysen i avsnitt 3, som i sin tur ligger till grund för den diskussion i avsnitt 4 där artikelns frågeställning besvaras.

Att i vetenskaplig text presentera ett etnografiskt material i sin helhet låter sig inte göras. Framställningen kommer med nödvändighet vara en förenkling som strävar efter att komma nära och presentera vad jag som forskare uppfattar som karaktäristiska drag i det empiriska materialet (Clifford 1986; Sjöberg 2011). I framställningen lyfter jag fram fragment av empirin som är signifikativa för materialet som helhet, och knyter samman dessa till en enhetlig berättelse, vilken utgör en representation av den fullständiga empiriska analysen (Clifford 1986; Potter 1996). För att skapa anonymitet har alla namn och andra utmärkande kännetecken ändrats eller avidentifierats i framställningen. I de fältanteckningar som presenteras är återgivningar av tal inte ordagranna, utom när citationstecken skrivs ut.

### **INTEGRATIONSBEGREPPET<sup>8</sup>**

Integration är ett komplext begrepp som med vitt skiftande innebörder används både i vardagligt tal, inom politiken och inom akademien. På grund av denna diversitet menar Gustafson (2004: 36) att begreppet måste preciseras om det används i vetenskapligt arbete. Samtidigt som artikelns syfte är att undersöka just de förståelser för integration som ligger till grund för formuleringen av svensk integrationspolicy, kommer jag därför ge en ingång till hur begreppet har definierats teoretiskt.

Sedan den svenska invandringspolitiken 1997 bytte namn till integrationspolitik har begreppet integration blivit starkt förknippat med migranternas införlivande i samhället (Södergran 2000). Teoretiskt har integration snarare förstått som att individer och grupper skapar bindningar till varandra, vilket inte behöver vara kopplat till invandring eller etnicitet.<sup>9</sup> Robert D. Putnam (1993) ser integration som social sammanhållning och i ett integrerat samhälle är de sociala banden mellan människor och samhällsgrupper starka, vilket

8 Texten i detta och det följande stycket är en omarbetning av en utförligare text, ursprungligen publicerad i Eriksson (2019).

9 För en mer utförlig genomgång av begreppet integration, se t.ex. Gustafson (2004: 36–68).

anses skapa tillit och solidaritet (Putnam 1993). Här innebär integration att människor och grupper är aktivt delaktiga och känner tillhörighet till en sammanhållen helhet – till "samhällsgemenskapen" som det formuleras i de integrationspolitiska målen (Prop. 1997/98:16). Om relationerna mellan grupper i samhället istället präglas av socialt avstånd undergräver detta däremot möjligheten till moraliskt ansvarstagande för varandra, vilket skapar grogrund för motsättningar (Bauman 1994).

När det gäller flyktningmottagande har användningen av begreppet integration kritiserats, både för att det kan bidra till att upprätthålla asymmetriska maktrelationer, och för att begreppet avgränsas för snävt (Rytter 2019). I förhållande till detta tydliggör Diaz (1993) att integration har ett flertal sammanlänkande dimensioner kopplade till delaktighet i det sociala, ekonomiska, politiska och kulturella samhällsliv, liksom till deltagande på bostads- och arbetsmarknaden. En sådan bred definition av integration förespråkas även av Johnston m.fl. (2009) som även framhåller de nyinflyttades upplevelse av tillhörighet, liksom att integration är ett fenomen som rör samhällets alla invånare. Det är inte en individ som integreras, utan ett samhälle som är (eller inte är) integrerat (se även Gustafson 2004: 67).

### **Etablering**

Integrationspolitik är fortfarande det gängse begreppet för det politikområde som har med mottagande av migranter att göra, men sedan 2010 har integration allt mer formuleras i termer av *etablering*. Skiftet i politisk terminologi skedde i samband med att den dåvarande borgerliga regeringen ville öka fokus på arbetsmarknad i integrationsarbetet (jfr arbetsmarknadsetablering).

I den teoretiska definition av etablering som förts fram av Elias och Scotson (1999) står däremot erkännandet i centrum. I studien *Etablerade och outsiders* undersökte Elias och Scotson relationerna mellan grupper av tidigare boende och nyinflyttade i en brittisk förort. Grupperna motsvarande varandra avseende klassbakgrund och etnicitet, men de "etablerade" var väl förankrade på platsen och hade genom ett gemensamt förflutet skapat en kollektiv identifikation. Att ha befunnit sig länge på en plats skapar ett maktövertag, och Elias och Scotson visar hur de etablerade såg sig själva som högre stående genom identifikation med de mest moraliska individerna inom sin grupp, medan de nyinflyttade uppfattades som lägre stående genom att denna grupp regelmässigt identifierades med de minst moraliska individerna inom den gruppen. På så sätt skapades en uppdelning mellan etablerade och outsiders som bidrog till att de som identifierades som outsiders utestängdes från samhällets gemenskap.

Att vara etablerad innebär från det här perspektivet att vara en av dem som erkänns som tillhörande samhället. Elias och Scotson visar att denna position kan vara mycket svår att uppnå för människor som kommer nya till en plats, och

många andra teoretiker har påvisat hur konstruktionen av ett internt, etablerat och nationellt ”vi” möjliggör konstruktionen av ”den andre” som hotande och farlig (t.ex. Bauman 1994; De los Reyes & Kamali 2005; Tigervall 2018).

## DEN SVENSKA INTEGRATIONSPOLITIKEN

Statens hållningen i fråga om invandring skiftar över tid, i linje med de politiska och samhällseliga idéströmningarna (Dahlström 2004; Larsson 2015). Det var först i början av 1960-talet som människor i större omfattning började migrera till Sverige för att arbeta i den växande industrisektorn, men då uppfattade staten inget behov av en specifik politik beträffande utrikesfödda. De som flyttade hit hade i regel sysselsättning redan vid ankomsten och bosatte sig vanligen under kortare perioder, för att sedan återvända till sitt hemland. De personer som bosatte sig permanent förväntades assimileras in i det svenska samhället – dels genom det omfattande välfärdssystemet, dels genom aktivt deltagande på arbetsmarknaden (Dahlström 2004).

Förändringarna i FN:s flyktingkonvention 1967 liksom oljekrisen 1973 gjorde att migrationsmönstren förändrades, och fler personer migrerade till Sverige som flyktingar. I början av 1970-talet blev arbetsmarknaden också mer specialiserad, med högre krav på formella kompetenser och språkkunskaper, vilket ledde till att staten för första gången utformade en politik specifikt för att stödja nyinflyttade migranter (se SOU 1974:69). Politikområdet kallades för *invandrapolitik* och utgick från en ”mångkulturell modell” (Dahlström 2004), vilket innebar att etniska minoriteter skulle ges möjlighet att behålla sin kulturella identitet men samtidigt ges samma förutsättningar som övriga i samhället.

Under 1990-talet riktades kritik mot att invandrapolitiken snarare skapade assimilation än integration (Riksrevisionen 2005). Politiken ansågs ha bidragit till att skapa ett ”vi-och-dom” där invandragrupper förknippades med ”annorlundaskap” (Prop. 1997/98:16). År 1997 sjuöskades därför en ny *integrationspolitik* med fokus på generella insatser för att möjliggöra samhälleligt deltagande på lika villkor (se Prop. 1997/98:16, s. 20–21). Säråtgärder skulle enbart förekomma i undantagsfall, och diskriminering och rasism skulle motverkas på samhällsnivå. Tre nya målsättningar antogs för integrationspolitiken. Att verka för:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund,
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Här länkas integrationsbegreppet explicit till Putnams (1993) idé om samhällsgemenskap, och ambitionen om en mer generell integrationspolitik närmar sig

det integrationsbegrepp som framförs av Johnston m.fl. (2009). Den mångkulturella modellen togs fortfarande som utgångspunkt (se Dahlström 2004), men nu var målsättningen att inte betona skillnader. Alla skulle istället behandlas lika, oavsett etniskt ursprung. Trots dessa ambitioner menar Riksrevisionen (2005) att insatserna även efter integrationsreformen präglats av säråtgärder riktade till migranter.

### ***Etableringsreformen***

Under 2010-talet utvärderades integrationsreformen och det uppmärksammades att utrikesfödda var fortsatt överrepresenterade bland arbetslösa, liksom att stödet till nyanlända skiftade i omfattning, innehåll och kvalitet över landet (Andersson Joonas m.fl. 2016). Att migranter, liksom alla andra, ska vara i sysselsättning har varit en målsättning under hela den period Sverige haft en organiserad integrationspolitik (Eriksson 2011), men 2009 betonade regeringen att arbetslinjen skulle stärkas i integrationspolitiken (se Prop. 2009/10:60).

Etableringsreformen (Lag 2010:197) lagstodades den 1 december 2010 i syfte att skapa en effektivare integrationsprocess. Dessförinnan hade kommunerna ansvarat för introduktionen av nyanlända migranter, men nu förflyttades ansvaret till staten. Avsikten var att insatserna skulle bli mera enhetliga över landet, och att just Arbetsförmedlingen fick ansvar för *etableringsuppdraget* var ett sätt att accentuera kopplingen mellan integration och arbetsmarknads-etablering (Larsson 2015).

Etableringsreformen kan ses som en förvaltningsreform eftersom de integrationspolitiska målsättningarna inte förändrades (Qvist & Tovatt 2014). Däremot förändrades synen på hur målen skulle uppnås. Tidigare hade integrationsinsatserna i större utsträckning riktats mot social inkludering, sammanhållning och att motverka diskriminering. Nu formulerades det betalda arbetet som lösningen på utrikesföddas social exkludering.

### ***Etableringsprogrammet***

År 2018 upphävde den särskilda lag som dittills reglerade Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag och verksamheten omformulerades till ett arbetsmarknadspolitiskt program – *etableringsprogrammet* (Lag 2017:584; Förordning 2017:820). Nu formuleras integrationspolitiken alltså fullt ut som arbetsmarknadspolitik och genom lagändringen försvagades de nyanlända migranternas rättigheter till stöd och ersättning. För Arbetsförmedlingen innebar förändringen att myndigheten inte längre skötte utbetalningarna av etableringsersättning, liksom att möjligheten att utdela repressalier till individer som inte följer sin etableringsplan stärktes. Däremot förändrades inte innehållet i insatserna nämnvärt.

Arbetsförmedlingens etableringsprogram erbjuds alla migranter mellan 20 och 65 år som fått uppehållstillstånd. Programmet pågår under två år och

är frivilligt, men för att erhålla ekonomiskt stöd krävs deltagande – där deltagande på heltid berättigar en etableringsersättning om ca 6000 kronor per månad. När en person blir inskriven i programmet upprättas en individuell plan (se Gren 2020) som ska innehålla individanpassade aktiviteter till stöd för personens etablering, med det slutgiltiga målet att bli självförsörjande. Etableringsplanen ska innehålla undervisning i svenska språket (SFI) liksom en kurs i samhällsorientering.<sup>10</sup> Därutöver består programmet av olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser eller ”andra insatser som kan påskynda den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet” (Lag 2017:584, 13 §).

### **Några ord om asyllagstiftningen**

Även den nya asyllagstiftning som permanentades 2021 (Prop. 2020/21:191; lag 2021:765) bör nämnas. Genom lagen ersattes de dittills gängse permanenta uppehållstillstånden med tillfälliga uppehållstillstånd. Rekvisiten för att få medborgarskap och permanent uppehållstillstånd skärptes också, och den enda garantin för att få stanna i landet på sikt är nu att vara självförsörjande liksom att föra ett ”levnadssätt” som kan anses skötsamt (se lag 2021:765, 7 §). Även möjligheten till familjeåterförening genom anhöriginvandring begränsas kraftigt i den nya lagstiftningen.

Samtidigt som dessa skärpningar av lagen införts varnar både svensk och internationell forskning för att en restriktiv asylpolitik både motverkar integration (bland annat genom att försvåra långsiktig planering) och medför avsevärda personliga konsekvenser för de människor som befinner sig i en närmast permanent osäkerhet om sin framtid (Engdahl 2016; Dustmann m.fl. 2017; Beskow 2018).

## **3. Analys – Integrationspolicyns problem och lösningar**

I det följande avsnittet kommer den samtida svenska integrationspolicyns formulering att analyseras, både den formella politiskt formulerade policyn och det fortsatta policyarbete som förekommer inom Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Analysen lägger fokus på de problemdefinitioner som förekommer och som ligger till grund för policyformuleringen.

Migrant Integration Policy Index (2020) bedömer den svenska integrationspolitiken som bred och generös i internationell jämförelse, och även om omfattningen av flyktinginvandringen under åren kring 2015 har beskrivits som ett problem (SOU 2017:12) så beskrivs inte invandring i sig som något negativt i den officiella integrationspolitiska policyn. Här framställs invandring snarare som en tillgång som berikar samhället (se Prop. 1997/98:16). Däremot framhålls ett mycket tydligt explicit problem; nämligen svårigheten för migranter

10 När studien genomfördes omfattade samhällsorienteringen 60 timmar.

att etablera sig i landet, och framförallt på arbetsmarknaden (Prop. 2009/10:60, s. 24–28). Detta vill staten råda bot på inom ramen för etableringsprogrammet (se Arbetsmarknadsdepartementet 2015, 2018). Analysen visar dock att det offentliga problemdefinition skiljer sig avsevärt från de problem som nyanlända migranter upplever. Under de kommande fyra rubrikerna kommer detta glapp i problemformuleringar att granskas närmare.

### **MOTSTRIDIGHETER I GRUNDLÄGGANDE PROBLEMFÖRMULERING**

Vid sidan av språkinläring lägger etableringsprogrammet vikt vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder och det övergripande målet är att individen ska bli självförsörjande, vilket ligger tydligt i linje med den formella politiska integrationspolicyn (se t.ex. Prop. 2009/10:60; Förordning 2017:820; Lag 2016:752). Frågar man de nyanlända migranter som deltar i etableringsprogrammet så är arbete en central fråga även för dem (Gustafson 2004; Ikonen 2015; Arbetsförmedlingen 2017; Sania Ali m.fl. 2018). Men även andra frågor, som knyter an till andra aspekter av integration, framhålls (Ikonen 2015; Beskow 2018). Besvär i kontakten med myndigheter, med att hitta bostad och skapa kontaktytor med svenska vänner och med majoritetssamhället lyfts återkommande fram av nyanlända som problem i integrationsprocessen (se Arbetsförmedlingen 2017; Eriksson 2019: 26). Sådär berättade Wagaye, som var Projektanställd på Arbetsförmedlingen för att genomföra intervjuer med nyanlända:

Bostad var deras största problem. /.../ Dom kan inte hitta bostad via Arbetsförmedlingen. /.../ Många måste betala svart ... En var hemlös till och med, och sov ute. /.../ Och det är mycket stress. Jag har frågat, kan du koncentrera dig på SFI? ”Nej, jag sitter där och lyssnar ingenting, jag är helt borta, för mina barn är i ett [annat] land och har ingen familj med sig.” /.../ Jag tror att dom skulle behöva specialister, för dom är på en helt, jättedålig plats. (Intervju, december 2016)

Bristande integration på bostadsmarknaden framställs återkommande som ett problem bland de nyanlända, och i citatet framkommer även psykisk stress som ett upplevt problem. Flera tidigare studier har visat att tillgång till adekvat psykiatrisk och somatisk sjukvård är ett centralt behov hos många som flytt från krig (Zdravkovic m.fl. 2016; Tinghög m.fl. 2016), och om grundläggande problem kopplade till boende, hälsa och social integration blev lösta skulle det sannolikt underlätta arbetsmarknadsetableringen (Lindencrona 2008: 86–88; Tovatt 2013a; Beskow 2018). Men trots att de anställda inom etableringsprogrammet också uppfattar dessa problem har de begränsade möjligheter att ge sådant stöd inom ramen för programmet. Sådär berättar arbetsförmedlaren Benny:

Det är många utmaningar. Dels den delen med boende, och så deras livspussel så att säga, det är ett jättestort problem ... Vi får mycket frågor som inte rör deras väg mot arbete och studier, utan det handlar om att de behöver hjälp med saker som vi inte kan hjälpa dem med, eller [inte] får hjälpa dem med. (Intervju, mars 2017)

Här närmar vi oss frågan om problemformuleringar och lösningar. Den problembild som framställs av målgruppen är komplex och kan sägas utgå från ett bredare perspektiv på integration som innefattar aspekter av tillhörighet och delaktighet i samhällets olika delar (Johnston m.fl. 2009). Det är dock inte denna problemdefinition som är vägledande för Arbetsförmedlingens arbete. Den politiska policyn formulerar tydligt och närmast entydigt: det som ska åtgärdas är avsaknaden av arbete. För att tala med Bacchis (2009) begrepp, så är det mest centrala förgivettagande som den politiska policyn bygger på att arbete är lösningen på integrationsfrågan. I den ”Strategi för integration” (Skr. 2008/09:24) som låg till grund för etableringsreformen och Arbetsförmedlingens övertagande av ansvaret för introduktionsinsatserna går att läsa:

Arbete är inte detsamma som integration, men en stor del av de så kallade integrationsproblemen kan lösas genom arbete och egna inkomster. Egna inkomster och det sammanhang som arbete ger har starka samband med boendestandard, fysisk och psykisk hälsa, demokratisk delaktighet och tillgång till kultur- och fritidsaktiviteter. /.../ Därför är huvudinriktningen för regeringens integrationspolitik under mandatperioden att bryta utanförskapet på arbetsmarknaden. (Skr. 2008/09:24, s. 43)

Med en sådan uppfattning som utgångspunkt blir arbetsmarknadsinsatser den lösning som Arbetsförmedlingen tillhandahåller, i princip oavsett vilka problem målgruppen upplever. Det har förvisso argumenterats för att även en motsatt logik skulle kunna vara giltig – det vill säga att ett en social grundtrygghet med exempelvis adekvat bostad, hälsa och samhällskontakter skulle vara nyckeln till att få och behålla ett arbete (se Eriksson 2019: 29). Men när stöd kring sådana frågor efterfrågas inom etableringsprogrammet blir svaret i regel att detta inte är Arbetsförmedlingens uppdrag. Arbetsförmedlaren Agneta förtydligar:

Är det personer som inte står till arbetsmarknadens förfogande, då ska inte Arbetsförmedlingen jobba med dem. /.../ Utöver det finns det inte så mycket mer att säga, eftersom det är [arbetsmarknadsetablering] som är vårt uppdrag. (Intervju, mars 2017)

Även om det offentliga och målgruppen är överens om arbetet centralitet, framträder bilden av grundläggande konflikter kring problem- och

lösningens formuleringarna mellan de nyanlända migranterna och det offentliga. Den smala problemformuleringen, med tillhörande lösningar, som Arbetsförmedlingens insatser bygger på gör att det uppstår en grundläggande spänning i förhållande till de mer mångfacetterade problem som nyanlända själva beskriver. Arbetsförmedlingens anställda uppfattar dessa bredare behov hos de nyanlända – och ser det ofta som ett bekymmer att de inte har mandat att erbjuda ett mer omfattande stöd – men i den formella policyformuleringen framstår frågor om andra behov än språkinläring och arbete som en till stor del förbisedd del av problemdefinitionen (jfr Ennerberg 2020: 116).

### **BEHOVSANPASSNING OCH INDIVIDENS EGEN MÅLSÄTTNING**

Parallellt med den offentliga policyns starka fokus på arbetamarknadsetablering, finns ett ytterligare policydirektiv som präglar Arbetsförmedlingens implementering av etableringsprogrammet – nämligen förväntan om individanpassning och delaktighet (Prop. 2009/10:60, s. 25, 64; Ennerberg 2017). I regleringsbrevet till myndigheten 2015 framställdes att "Förmedlingsverksamheten ska bättre anpassas till arbetssökandes enskilda behov" (Arbetsmarknadsdepartementet 2015: 1), och en central del av den "förnyelseresa" som Arbetsförmedlingen genomförde mellan 2014 och 2021 handlar om ökad "kundorientering" och "kunddriven verksamhetsutveckling" (Arbetsförmedlingen 2015:17–18).<sup>11</sup>

Följande fältanteckning är hämtad från ett möte på Arbetsförmedlingens huvudkontor, där representanter från fyra lokalkontor i landet var inbjudna för att berätta om sitt arbete med individanpassning av etableringsprogrammet:

Sara från [stad 1] säger att individen måste ges möjlighet att ta fram sin egen etableringsplan "utifrån dennes vilja och drömmar". Vissa kan ha som mål att hitta boende, säger hon, eller lära sig svenska. Men SFI kan ju inte vara målet i sig, det får man förklara då. Många tänker att AF bestämmer, fortsätter hon, och så ska det inte vara, de ska kunna vara delaktiga i att utforma vad planen innehåller. Men, understryker hon, målet ska inte vara att ha lärt sig språket på två år. (Fältanteckning, september 2016)

Här skönjs en utpräglad intern motsättning i den formella policyformuleringen. Verksamheten ska utgå från deltagarnas behov och intressen, samtidigt är formuleringen av problemet (avsaknad av försörjning) och lösningen (sysselsättning) redan bestämda på förhand (jfr Gren 2020). Detta gör att frågan om behovsanpassning blir kraftigt kringskuren. De nyanlända migranterna har – som vi sett tidigare – "viljor och drömmar" också vid sidan av att hitta en anställning. Exempelvis att återförenas med sin familj, uppnå en tillfredställande bostads-situation och hälsa. Men trots att det skulle underlätta arbetamarknadsetablering

11 Se även Statskontoret (2019a).



om sådana problem löstes så fokuserar integrationspolicyn i allt väsentligt på arbetsmarknadsetablering i snäv bemärkelse. När policyn omsätts till praktik inom etableringsprogrammet gäller det därför snarast att förmå deltagarna att själva vilja och välja att sätta upp arbete som målsättning.

I linje med integrationspolicyns önskemål har dock de allra flesta deltagare i etableringsprogrammet redan siktet inställt på just arbete. Men även då kan det vara lång väg till drömjobbet. Diskussionen på mötet på huvudkontoret fortsatte:

Dani, från [stad 3] säger att man måste jobba med hela resan, inte bara "etableringsfasen". Vi måste jobba med det långsiktiga perspektivet och "där är arbete alltid det slutgiltiga målet". En person som vill bli mattelärare men är analfabet; där är det inte realistiskt att det ska ta två år. Vi ska jobba mot deras långsiktiga mål, men samtidigt är det faktiskt ett mål med etableringsprogrammet att komma i sysselsättning. /.../ Då måste det finnas delmål; utbildningar och andra jobb på vägen, diversejobb för att lära sig språket och försörja sig. (Fältanteckning, september 2016)

Trots de uttalade ambitionerna om individanpassning framstår det centrala problem som ska lösas genom integrationspolicyn som självförsörjning – inte självförsörjning genom deltagarens önskade yrke. *Ett* jobb blir alltså viktigare än *rätt* jobb i den praktiska formuleringen av integrationspolicyn (jfr Tovatt 2013b), och forskningen visar att migranter ofta leds in i och fastnar i okvalificerade yrken som varken motsvarar deras utbildningsnivå eller yrkeskunnande (Vesterberg 2011; Katz & Österberg 2013; Andersson Joona m.fl. 2014). Många migranter uttrycker samtidigt att de kan tänka sig att jobba med nästan vad som helst, hellre än att vara arbetslösa (Ikonen 2015; Arbetsförmedlingen 2017a; Sania Ali m.fl. 2018), men ett gissel inom etableringsprogrammet är att även "vilket jobb som helst" kan vara svårt att uppnå. Åter till mötet på huvudkontoret:

Frida från [stad 4] säger att ett problem är att många deltagare har felaktiga förväntningar på Arbetsförmedlingen. Vi måste förtydliga att vi förmedlar jobb, inte fixar jobb.

Signe från huvudkontoret säger att det är många som tror att Arbetsförmedlingen ska ge dem jobb. "Men hur tänker man då", undrar hon. "Vi kan inte ge någon jobb", det är inte det vi gör, vi förmedlar kontakter. De säger att de kan tänka sig vilket jobb som helst, men när det kommer till kritan kanske de inte vill det ändå, och då måste de ju säga vad de vill, engagera sig själva. (Fältanteckning september 2016)

Fältanteckningsutdraget kan tolkas som ett uttryck för maktlöshet inför de förväntningar som både politiker och deltagare har på Arbetsförmedlingen

– nämligen att de ska tillse att nyanlända migranter etableras på en arbetsmarknad där den etniska diskrimineringen är väldokumenterad. Arbetsgivare väljer individer med svenskklingande namn vid samma meriter (Bursell 2014; Arai m.fl. 2016), värderar utländska utbildningsmeriter lägre än svenska dito (Katz & Österberg 2013; Andersson Joona m.fl. 2014) och värderar korrekt svenskt talspråk högre än vad arbetsuppgifterna fordrar (Eastmond 2011; OECD 2016). I en sådan kontext – där allt fler människor konkurrera om de allt färre lågkvalificerade jobb som migranter ändå får tillgång till (Vesterberg 2011) – är det inte svårt att förstå varför många fortfarande saknar anställning efter etableringsprogrammets slut. Därför blir det viktigt att i implementeringen av integrationspolicyn poängtera att Arbetsförmedlingen inte kan garantera sysselsättning. Det man kan göra är att tillhandahålla aktiviteter som stödjer deltagarna i deras arbetsökande – exempelvis förmedlingsverksamhet, coaching och kurser i att skriva CV.<sup>12</sup> Men att faktiskt hitta en anställning är upp till deltagarna själva. Här framträder ytterligare ett förgivettagande som policyns praktiska problemformulering bygger på, nämligen att problemet i grunden förläggs till – och ska lösas av – de nyanlända själva. Genom policyprocessen omvandlas individens egen målsättning till individens egna ansvar.

### **TILLGÄNGLIGHET, KONTAKT OCH KONTINUITET**

I deliberativa termer har analysen hittills påvisat en grundläggande svårighet när det gäller att anpassa integrationspolicyn till nyanländas upplevda problem – framförallt eftersom insatser kopplade till andra behov än språkinläring och sysselsättning hamnar utanför ramen för den offentliga formuleringen av policyn. Den fortsatta analysen inriktas istället mot de insatser som Arbetsförmedlingen verkligen bedriver. Kanske är det lättare för nyanlända migranter att få gehör för sina åsikter om synpunkterna rör sådant som enligt den offentliga policyformuleringen faktiskt ligger inom Arbetsförmedlingens uppdrag?

En återkommande synpunkt i Arbetsförmedlingens ”kundundersökningar” var att deltagarna i etableringsprogrammet upplever problem med tillgängligheten. I en powerpoint-sammanfattning av deltagarnas upplevelser från en nationell kundundersökning dök följande punkter upp: ”Personlig kontakt borde öka”, ”Kunderna efterfrågar tätare uppföljningar”, ”Minus för tillgänglighet och byte av förmedlare”. Monica, som är centralbyråkrat på huvudkontoret, utvecklade detta för mig:

För kunden är Arbetsförmedlingen navet, och det här är ett ganska signifikativt citat: ”Jag kommer till AF för det är bara här jag har en kontaktperson, det har man inte på någon annan myndighet”. (Intervju, januari 2017)

12 Se Arbetsförmedlingen (2016) för en redogörelse för de olika insatser som erbjuds inom etableringsprogrammet.

Arbetsförmedlingen blir viktig för deltagarna eftersom det är här de har sin primära myndighetskontakt när de är nya i Sverige, och en personlig och kontinuerlig kontakt är ett tydligt önskemål. Flera studier visar också att en tät och stabil kontakt med (en och samma) arbetsförmedlare ökar den arbetssökandes sannolikheten att nå anställning (Andersson Joona & Nekby 2012; Cheung 2018). Samtidigt pågår parallella förändringsprocesser på Arbetsförmedlingen, som gör det svårt att tillmötesgå deltagarnas önskemål om ökade kontakter. En viktig punkt i Arbetsförmedlingens s.k. ”förnyelseresa” är visserligen att myndigheten ska bli mer ”kundorienterad”. Men en annan central ambition är att organisationen ska bli mer ”kostnadseffektiv” – bland annat genom en ökad digitalisering, färre ”kundkontakter” och en avveckling av ordningen att varje deltagare har en ”egen” handläggare (Arbetsmarknadsdepartementet 2014; Arbetsförmedlingen 2015, 2018; Statskontoret 2019a). Det policyproblem som (indirekt) formuleras här är att Arbetsförmedlingens insatser är för kostsamma för staten, och lösningar skapas för att ge insatserna ”högre verkan mot mindre kostnad” (Arbetsförmedlingen 2018: 21). När deltagarna samtidigt uttrycker ett tydligt önskemål om tätare kontakter med en (och samma) handläggare uppstår en direkt konflikt med denna effektiviseringspolicy.

För att ändå tillmötesgå de problem med tillgänglighet som målgruppen upplever, försökte de anställda på huvudkontoret hitta andra vägar. Erik, som jobbar med kundrelationer på Arbetsförmedlingens huvudkontor, hade bilden klar för sig: ”helst vill deltagarna ha ett personligt möte, så att de kan få svar på sina frågor... Man vill hellre ha muntlig än skriftlig [information]” (Intervju, januari 2017). För att undvika enbart skriftlig information utan att jobba med personliga fysiska möten fick Arbetsförmedlingen anstränga sig för att vara kreativa. Erik berättade att man bland annat jobbar med:

... digitala kanaler, webinarium där man kan chatta direkt i direktsändning. Och vi pratar om kundtjänst som vi också behöver bygga ut, där man kan ringa till oss på olika språk. /.../ Vi testar också med filmer där folk berättar om sin väg till jobb. Vi behöver visualisera berättelsen om etableringsuppdraget ... visualisera vad etableringen innehåller ... Liksom att samla ihop det, så att det inte bara rabblas upp eller att du får läsa. (Intervju, januari 2017)

Att bygga ut den telefon- och webbaserade kundtjänsten, liksom att hålla digitala seminarier och visualisera innehållet i etableringsprogrammet genom rörliga bilder lyfts fram som alternativa sätt att ge deltagarna det stöd de behöver i en situation där fler personliga möten inte är tänkbart. Erik berättar också om utvecklingen av olika interaktiva applikationer som ska anpassas till målgruppen i etableringsprogrammet. I dessa applikationer ska deltagarna själva kunna lära sig om olika yrken och navigera på arbetsmarknaden utan att behöva ha kontakt med en arbetsförmedlare.

När de önskemål som målgruppen uttrycker står i motsättning mot den politiskt formulerade policyn försöker de anställda inom myndigheten jämka policyn så att deltagarnas önskemål kan tillmötesgå indirekt. Dessa lösning korresponderar direkt mot den politiskt och organisatoriskt formulerade problemformulering som har med kostnadseffektivitet att göra (jfr Arbetsförmedlingen 2018; Statskontoret 2019a), men bara indirekt mot de problem som deltagarna upplever. Snarare blir en performativ effekt (Bacchi 2009) av den här policyimplementeringen att det skapas *mindre* utrymme för personliga möten och *minskad* möjlighet till en kontinuerlig och varaktig kontakt.

### INDIVIDANPASSNING OCH VALFRIHET GENOM PRIVATISERING

Sedan länge, och framförallt sedan det 2019 beslutades att Arbetsförmedlingen skulle reformeras (Regeringsbeslut A2019/00923/A), upphandlas en stor del av de arbetsmarknadsorienterade insatserna inom etableringsprogrammet. Exempel på upphandlade aktiviteter kan vara olika former av arbetsmarknadsutbildningar, liksom stöttande och förberedande insatser (se Arbetsförmedlingen 2016; Andersson Joonas 2020). Politiskt framhålls en sådan privatisering som ett sätt att skapa valfrihet, effektivisering och kostnadseffektivitet (ibid. s. 8). En förhoppning är också att privatiseringen ska leda till ökad diversitet, kvalitet och individanpassning (Prop. 2009/10:60, s. 76-78). Inom Arbetsförmedlingen är det dock ingen hemlighet att många av de insatser som upphandlas brister i kvalitet. Erik på huvudkontoret – som har sammanställt myndighetens centrala ”kundundersökningar” – beskriver läget såhär:

Stor missnöjdhet med insatserna ... men det är ju för att vi har massa olika insatser som vi köper från olika leverantörer, och dom hänger inte alltid helt ihop. /.../ Flera gånger är det faktiskt folk som säger att Arbetsförmedlingen borde följa med och se vad vi får. Det kan inte vara det här ni har beställt och betalar för. Så, det är väldigt bristande kvalitet i insatserna, det är tyvärr den bild man får när man lyssnar på dessa röster (Intervju, januari 2017).

Att det finns ett utbrett missnöje med insatserna i etableringsprogrammet framkommer genomgående. Såhär lät det exempelvis på en gruppintervju med fyra individer som själva deltog i etableringsprogrammet, och som projektanställts på Arbetsförmedlingens huvudkontor för att intervjua andra deltagare om deras upplevelser:

Pascal: Dom pratade också om det här [namn på privat utförare].  
Dom bara; vad är det egentligen? Att skriva CV i tre månader?  
Och sen? Det finns inget att göra, så vi öppnar youtube.

Afwerki: Det räknas också som en insats.

Pascal: Och sen utförarna tar pengar, Arbetsförmedlingen betalar för det här, men dom gör ingenting. /.../ Mina alla deltagare, dom var missnöjda.

Wagaye: det sa mina också; vi bara sitter och vi gör ingenting.  
(Gruppintervju, december 2016)

Liknande berättelser om insatser som uppfattas som meningslösa framkommer i flera studier (Tovatt 2013b: 27–28; Arbetsförmedlingen 2017: 28–29; Eriksson 2019: 45) och en besläktad kritik är att för stora och heterogena grupper samlas i samma insats, utan hänsyn till deltagarnas individuella behov (Ikonen 2015; Gren 2020). Erik på huvudkontoret kommenterar kundundersökningarna igen:

På en datautbildning får man lära sig att öppna datorn, fast man är ingenjör och har jobbat med datorer. /.../ [det är] många insatser som inte stämmer med dom behov den enskilde har. /.../ Arbetsförmedlingen erbjuder inte det som kunderna behöver. Alltså varken att vi själva gör det eller att [de upphandlade] leverantörerna gör det. Det som erbjuds håller ofta låg kvalitet och är standardiserat till innehåll istället för anpassat till deltagarna (Intervju, januari 2017).

Alla upphandlade verksamheter brister troligen inte i kvalitet, men om man lyssnar på deltagarna i etableringsprogrammet är det inte mycket som tyder på att privatisering är en garant för vare sig kvalitet eller individanpassning. Om man dessutom räknar in den tid och de resurser som krävs för att upphandla och kvalitetssäkra alla de (tusentals) privata leverantörerna är det rimligt att ställa sig frågan om det inte skulle kunna bli bättre, eller åtminstone billigare, om Arbetsförmedlingen genomförde insatserna själva. En sådan fråga är dock i princip otänkbar att ställa (jfr Bacchi 2009: 5, 14), eftersom det har beslutats politiskt att de problem som har behäftats med Arbetsförmedlingen ska lösas genom privatisering av verksamheten (Regeringsbeslut A2019/00923/A).

Åter blir det tydligt att det inte är deltagarnas problemformuleringar som är vägledande i policyformuleringen. Även om privatiseringen kläs i en retorisk kostym som handlar om valfrihet och individanpassning, är det sannolikt det större politiska projektet att öppna ”välfärdsmarknaden” för privata aktörer (se Panican & Hjort 2014; Andersson m.fl. 2015; Sallnäs & Wiklund 2018) som varit vägledande i de policybeslut som fattats kring reformeringen av Arbetsförmedlingen. Explicit formuleras problemet som att offentlig verksamhet är ineffektiv och onödigt byråkratisk, och policyns lösningsförslag bygger på förgivettagandet att privata aktörer skulle genomföra uppdraget bättre. Mycket tyder dock på att varken effektivitets- eller kvalitetsproblem löses genom privatisering (Newman m.fl. 2008; Hartman 2011), och med tanke på marknadens starka inflytande över politiken (Fransworth & Holden 2006; Clarke 2007; Bauman

2011) skulle det (implicita) problem policyn vill lösa snarare kunna uppfattas som att offentligt utförd välfärd hindrar privata aktörer från att agera och kapitalisera på denna potentiella ”marknad”.

## 4. Resultat och diskussion

Jag kommer nu att återvända till artikelns frågeställning genom att klargöra de konstruktioner av fenomenet integration som förekommer och blir vägledande i formuleringen av integrationspolicyn, liksom föra en diskussion om studiens resultat utifrån ett kritiskt humanistiskt perspektiv. Diskussionen kommer också att relatera till textens övergripande tema om folks, staters och kulturers förfall och undergång.

### **INTEGRATIONSBEGREPP OCH FORMULERING AV INTEGRATIONSPOLICY**

Definitionen av vad integration innebär skiftar över tid och den empiriska analysen har belyst hur problem och lösningar formuleras i skapandet av samtida svensk integrationspolicy. De officiella svenska integrationspolitiska målsättningarna formuleras i termer av samhällsgemenskap och mångfald, och syftar till lika rättigheter och möjlighet till deltagande i samhällets alla delar, oavsett etnisk bakgrund (Prop. 1997/98:16). Dessa ambitioner kan sägas utgå från en relativt bred definition av integration (jfr Johnston m.fl. 2009) som ligger väl i linje med ett humanistiskt perspektiv. Men dessa lovande formuleringar utgör bara en liten del av den faktiska policyformuleringen, och den empiriska analysen visar att den mer specifika integrationspolicy som framträder genom hur Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag formuleras och genomförs bygger på en betydligt snävare syn på integration.

I studien framkommer att de problemformuleringar som migranter uttrycker närmar sig en omfångsrik definition av integration, som utöver arbete även innefattar etablering i social bemärkelse (Elias & Scotson 1999) och delaktighet i samhället på ett flertal olika plan (jfr Diaz 1993). Samtidigt blir det uppenbart att det inte är migranternas uppfattningar som är vägledande för formuleringen av den offentliga policyn. En existerande konflikt kring problemformuleringar framträder tydligt, liksom vilka aktörer som har makten att göra sin syn på integration gällande i policyn (Bacchi 2009: xvi). Trots att de deliberativa inslagen i policyn framhåller vikten av migranternas möjlighet att påverka policyns formulering har nyanländas röster svårt att få genomslag – kanske just eftersom de nyanlända uppfattas som outsiders (Elias & Scotson 1999) och betraktas som en del av problemet (Elgenius & Rydgren 2018; Tigervall 2018; Skodo 2020).

Som flera forskare har uppmärksammat tidigare (Qvist 2012; Larsson 2015; Ennerberg 2017) visar även denna studie att den integrationspolicy som vägleder Arbetsförmedlingens etableringsprogram har stark tonvikt på

självförsörjning, där de insatser som erbjuds i princip uteslutande handlar om språkinlärning och arbetsmarknadsorientering. Den offentliga integrationspolicyn utgår således från ett integrationsbegrepp som närmast likställs med arbetsmarknadsetablering. En effekt av denna policyformulering blir att det stöd som erbjuds nyanlända blir bristfälligt när det gäller att bidra till integration i social, demokratisk eller samhällelig bemärkelse (jfr Larsson 2015; Eriksson & Johansson 2021), varför ett flertal av de problem migranter (upp)lever riskerar att kvarstå. Dessutom blir stödet sannolikt suboptimalt även i fråga om att bidra till arbetsmarknadsintegration, eftersom forskningen pekar på att social trygghet och integration i bredare bemärkelse underlättar arbetsmarknadsintegration (jfr Lindencrona 2008:86; Tovatt 2013a; Beskow 2018; Eriksson 2019:29).

Studien visar också att den offentliga integrationspolicyn bygger på en definition av integration som ett individuellt snarare än samhällligt fenomen. Integrationsinsatserna riktas således mot nyanlända migranternas arbetssökande, snarare än mot att hantera strukturella hinder så som diskriminering på arbetsmarknaden. För att berättigas ekonomiskt stöd måste migranterna också rätta sig efter den definition av integration som den offentliga policyn bygger på. Analysen visar också att de enskilda migranterna tenderar att konstrueras som ansvariga för integrationen och dess eventuella misslyckande. I termer av effekter bidrar policyformuleringen därmed till att forma de nyanlända migranterna som anpassningsbara och ansvariga subjekt (jfr Gren 2020: 172; Miller & Rose 2008). Det som framträder kan ses som ett exempel på den aktiveringspolitik (se Dahlstedt 2009) som idag präglar den svenska välfärden (Johansson & Hornemann Møller 2009). Här formuleras varje människa som ansvarig för sin egen situation och sitt välstånd, varför personer som behöver samhällets stöd måste kontrolleras och förtjäna tillgången till bistånd genom motprestationer (Bergmark 2014; Greer 2016).

Ruth Levitas (2005) menar att det enda sättet att definieras som en fullvärdig människa och medborgare i dagens samhälle är att arbeta, och ju mindre "värdig" en individ eller grupp av människor uppfattas som, desto högre krav ställs på gruppen för att få tillgång till rättigheter och bistånd (Sales 2002; Ratzmann & Sahraoui 2021). I en samhällskontext där skepsisen mot invandring växer (Ahmadi & Palm 2018; Elgenius & Rydgren 2018) och migranter i allt större utsträckning uppfattas som outsiders (Lundberg 2017; Tigervall 2018; Skodo 2020) och en ekonomisk börda (Hansen 2018), blir det förståeligt varför policyn är så starkt inriktad på arbetsmarknadsetablering och mot migranterna som individer. Det enda sättet till existensberättigande för en migrant blir att arbeta och "göra rätt för sig".

### **Marknadsintressen framför migranternas välbefinnande**

I analysen framkommer två ytterligare problemdefinitioner som får stark inverkan på den praktiska formuleringen av integrationspolicyn – nämligen (1) att integrationsinsatserna är för dyra och (2) för ineffektiva. I policyn löses dessa problem genom verksamhetsförändringar som innebär minskade möjligheten för nyanlända migranter att träffa en handläggare på Arbetsförmedlingen, liksom att de insatserna i etableringsprogrammet utförs av privata aktörer istället för av Arbetsförmedlingen. Dessa genomgripande förändringar genomförs trots att det finns ett utbrett missnöje med kvalitén på de privata aktörernas insatser och att deltagarna i etableringsprogrammet uppfattar ett behov av ökande (snarare än minskade) kontakter med handläggare. Redan år 2000 sammanfattade Lena Södergran i sin doktorsavhandling om svensk integrationspolitik att:

The results of the study of Swedish integration policy show that the moral foundation for this ‘new’ policy is both well informed and ambitious. /.../ [Yet] the study shows that pragmatic economical considerations largely determine the development of this political field (Södergran 2000:v).

Denna slutsats tycks fortfarande vara valid, och utifrån ett kritiskt humanistiskt perspektiv kan det ses som en oroväckande utveckling att marknadsintressen och ekonomiska intressen sätts före människors sociala trygghet och rättigheter. Vad som avtecknar sig här är en integrationspolicy som inte har som primärt syfte att stödja de migranter som tar del av den (Schierup & Ålund 2011; Lindberg 2020). Syftet är snarare att tillfredsställa andra intressen i samhället. Exempelvis den invandringskritiska opinionen – genom att ställa höga krav på deltagarna i etableringsprogrammet – och marknaden – genom att öppna upp ”integrationssektorn” för privata utförare.

Att socialpolitiska insatser inte primärt är utformade för att stödja målgruppen de riktar sig till är inte unikt för integrationspolitiken. Den samtida västerländska välfärdspolitiken har i sin helhet kritiserats för att ge marknadsintressen företräde framför ambitionen att skapa ett jämlikt samhälle som garanterar allas grundläggande sociala och mänskliga rättigheter (Beresford 2005; Fransworth & Holden 2006; Clarke 2007; Miller & Rose 2008; Sahlin 2013). Inom integrationspolitiken ställs dock frågan om tillhörighet och tillgång till rättigheter på sin spets (Nordling 2017) – varför detta policyområde sannolikt är känsligare än andra för de åtstramningar som präglar den svenska välfärden (se Bergmark 2014; Bengtsson & Jacobsson 2018). Det svenska samhället – liksom stora delar av övriga Europa – blir allt mer ojämnt (OECD 2021), och de ökande inkomstklyftorna leder till politisk polarisering och spänningar mellan grupper i samhället (Näsström & Kalm 2014). När allt fler människors levnadsförhållanden blir osäkra ställs utsatta grupper mot varandra i det allt mer begränsade välfärdssystemet, vilket har framhållits som en förklaring till



varför många västländer utformar en allt mer restriktiv asyl- och integrationspolitik (Scarpa & Schierup 2018; Lindberg 2020).

### **Förskjutning mot en konservativ och protektionistisk policy**

Stefan Eriksson (2011) poängterar att arbete har varit en central fråga under hela den tid som Sverige har haft en organiserad integrationspolitik, men när studiens resultat sätts in i sitt historiska sammanhang framträder en förskjutning i den offentliga integrationspolicyn sedan de integrationspolitiska målen (som fortfarande gäller) formulerades i slutet på 1990-talet.

De integrationspolitiska målen formulerades med utgångspunkt i en ”mångkulturell modell” (Dahlström 2004) och ett integrationsbegrepp som satte samhällsgemenskap och jämlikhet i fokus. I det integrationsarbete som genomfördes i kommunal regi fram till 2010 fanns också större islag av insatser som syftade till att skapa social integration och delaktighet i samhället (Qvist & Tovatt 2014). Etableringsreformen 2010 satte arbetet och individen tydligare i centrum för integrationspolicyn (Qvist & Tovatt 2014; Larsson 2015). Större fokus lades på den enskilde migrantens skyldighet att arbeta, samtidigt som lagstiftningen fortfarande var utformad som en ”rättighetslagstiftning” med jämförelsevis starka rättigheter för nyanlända migranter. De förändringar i lagstiftningen kring etableringsprogrammet som sedan infördes 2018 inskränkte migranternas rättigheter till stöd och bistånd, samtidigt som möjligheterna till repressalier och kontroll ökade för staten (se Statskontoret 2019b). Under perioden sedan millennieskiftet har integrationspolicyns formulering alltså präglats av ett ökat fokus på individuellt ansvar, utökade krav på anpassning till det svenska samhället, och på kontroll av efterlevnad av regler och förväntningar (jfr Schierup & Ålund 2011; Fernandes 2015; Gren 2020).

Parallellt med denna utveckling har även asyllagstiftningen skärps kraftigt, och skapat en ordning där det i dagsläget är svårt att erhålla uppehållstillstånd och medborgarskap i Sverige. I denna lagstiftning framställs också kraven på självförsörjning och skötsamhet explicit (lag 2021:765, 7 §). En sådan restriktiv asylpolitik påverkar också frågan om integration, både genom att förstärka bilden av migranter som icke önskvärda och genom att försvåra för enskilda migranter att etablera sig i samhället (Engdahl 2016; Dustmann m.fl. 2017; Beskow 2018). Utifrån ett kritiskt humanistiskt och människorättsligt perspektiv kan oviljan att medge asyl – liksom de allt mer strikta krav som ställs på nyanlända migranter (se prop. 2020/21:191; Lindberg 2020) – uppfattas som tecken på moraliskt förfall. Policyn går i linje med vad som kan ses som en protektionistisk hållning (Squire 2017), där samhället ska ”skyddas” mot migranter. Vicky Squire har kallat denna migrationspolitisk för ”en kris för den moderna humanismen” (ibid. s. 513) och Annika Lindberg (2020: 85) menar att Sverige nu har börjat delta i det ”race to the bottom” som pågår inom EU och handlar om att skapa så svåra förutsättningar som möjligt för migranter

att etablera sig i respektive land (se även Zaun 2017; Hansen 2018; Lindberg 2020).<sup>13</sup>

Sammantaget – och framförallt betraktad tillsammans med den nya asyllagstiftningen – kan de övergripande linjerna i den offentliga integrationspolicyn sägas ha rört sig från en mer traditionell socialdemokratisk inriktning (med fokus på arbete, social inkludering och mångkultur), via en nyliberal inriktning (med fokus på aktivering, individuellt ansvar och effektivitet), mot en i dagsläget mera konservativt och protektionistisk inriktning (med fokus på begränsade rättigheter och absoluta krav på självförsörjning).<sup>14</sup> Utifrån ett sådant protektionistiskt perspektiv kan den samtida integrations- och asylopolicyn uppfattas som ett sätt att skydda det svenska samhället och ”den svenska kulturen” (Tigervall 2018; Elgenius & Rydgren 2018). Utifrån ett kritiskt humanistiskt perspektiv kan samma utveckling snarare ses som ett tecken på kulturellt och demokratiskt förfall, eftersom policyn tar begränsad hänsyn till migranters levda behov och mänskliga rättigheter (jfr Skodo 2020: 63; Lundberg 2017: 353–354).

I det globala perspektiv som den kritiska humanismen anammar (Plummer 2021) måste temat om *Folk, stater och kultururs förfall och undergång* dessutom betraktas i ett större perspektiv. I en begränsad lokal svensk kontext finns uppenbarligen en oro för utvecklingen i det egna samhället och en vilja att värna det som uppfattas som en svensk kultur. Samtidigt slits andra folk, stater och kulturer bokstavligen sönder av våldsamma väpnade konflikter – för några år sedan i Syrien och Afghanistan, och just nu i Ukraina. De mest angelägna drag en civiliserad ”kultur” kan uppvisa i sådana situationer är att upprätthålla idealen om mänskligt värde och mänskliga rättigheter på ett sätt som innefattar alla människor – även de som flyr för sina liv. Motsatsen skulle verkligen innebära ett kulturellt förfall.

### **Slutord**

Med anledning av det anfallskrig som Ryssland i skrivande stund bedriver i Ukraina, och som har skapat en ny storskalig flyktningmigration i Europa, behöver ett par ytterligare ord nedtecknas. I förhållande till de ukrainska flyktningarna framträder ett förhållningsätt bland de europeiska länderna som är till synes väsensskilt från det jag tecknat här. Länder som Polen, Ungern och Danmark – som tidigare haft närmast nolltolerans mot att ta emot flyktingar (se Zaun 2017; Hansen 2018) – tycks nu villiga att ändra inställning. Så även

13 Därmed inte sagt att yrkesverksamma och andra aktörer som jobbar med integrationsfrågor har tvivelaktiga intentioner.

14 Det bör sägas att inriktningen på integrationspolicyns formulering bara är löst kopplad till vilket politiskt block som är i regeringsställning. Den ursprungliga integrationspolitiken formulerades visserligen under socialdemokratiskt styre, och det ökade fokuset på arbetsmarknads-etablering infördes under borgerligt styre. Men sedan dess har den nyliberala inriktningen upprätthållits även av koalitionsregeringar med socialdemokratisk statsminister, och de samtida förändringarna i policyn har införts under ett – om än svagt – socialdemokratiskt styre.

Sverige, där viljan att hjälpa nu är stor både bland befolkningen och inom politiken. Ur ett kritiskt humanistiskt perspektiv kan denna helomvändning förefalla positiv, samtidigt höjer den också frågor. Har opinionen vänt nu, och i så fall varför? En del av förklaringen är troligen att kriget nu är geografiskt närmare än de tidigare konflikter från vilka migranter flytt till Sverige sedan millennieskiftet. En annan anledning till öppenheten gentemot flyktingarna från Ukraina kan vara att dessa människor uppfattas som mer ”kulturellt nära” (Bevelander 2005: 184–185) än flyktingar från exempelvis mellanöstern – det vill säga att man behandlar människor olika beroende på var de kommer ifrån (jfr Åkesson 2022). Till skillnad från de negativa stereotyper som ofta förekommit kring andra grupper av migranter (se Tigervall 2018; Elgenius & Rydgren 2018) uppfattas ukrainare just nu som hjältar och försvarare av den demokratiska världsordningen, vilket troligen gör det lättare att öppna sina hjärtan för dessa flyktingar. Samtidigt är Sveriges nya och hårdare migrationslagstiftning fortfarande intakt och giltig. De människor som just nu kommer hit från Ukraina gör det med grund i det europeiska massflyktingdirektivet (Direktiv 2001/55/EG). Detta direktiv ger flyktingar rätt att vistas i Sverige under en begränsad tid, men ingen vidare rätt att stanna i landet på sikt. Det finns alltså ingen plan eller ambition om integration eller etablering i samhället. Kanske är även detta en anledning till att det plötsligt är lättare att vara frikostig med att erbjuda skydd.

## Referenser

- Ahmadi, Fereshteh & Palm, Irving, 2018. *Mångfaldsbarometern 2018*. Gävle: Högskolan i Gävle.
- Alvesson, Mats & Deetz, Stan, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, Mats & Sköldbäck, Kaj, 2008. *Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Amnå, Erik, 2006. ”Playing with Fire? Swedish Mobilization for Participatory Democracy”, *Journal of European Public Policy* 13(4), s. 587–606.
- Andersson, Maria, Eklund, Mona, Sandlund, Mikael & Markström, Urban, 2015. ”Freedom of choice or cost efficiency? The implementation of a free-choice market system in community mental health services in Sweden”, *Scandinavian Journal of Disability Research* 18(2), s. 129–141.
- Andersson Joona, Pernilla, Datta Gupta, Nabanita & Wadensjö, Eskil, 2014. ”Overeducation among immigrants in Sweden: incidence, wage effects and state dependence”, *IZA Journal of Development and Migration* 3(9), s. 1–23.
- Andersson Joona, Pernilla & Nekby, Lena, 2012. ”Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignment”, *Scandinavian Journal of Economics* 114(2), s. 575–600.
- Andersson Joona, Pernilla, Wennemo Lanninger, Alma & Sundström, Marianne, 2016. *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration*. Stockholm: SULCIS.

- Andersson Joonas, Pernilla, 2020. *Aktiviteter för flykting- och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Arai, Mahmood, Gartell, Marie, Rödin, Magnus & Özcan, Gülay, 2016. *Stereotypes of Physical Appearance and Labor Market Chances*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Aspers, Patrik, 2007. *Etnografiska metoder*. Malmö: Liber.
- Bacchi, Carol, 2009. *Analysing policy. What's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson.
- Bauman, Zygmunt, 1994. *Auschwitz och det moderna samhället*. Göteborg: Daidalos.
- Bauman, Zygmunt, 2011. *Collateral damage. Social Inequalities in a Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Beresford, Peter, 2005. "Redistributing profit and loss: the new economics of the market and social welfare", *Critical Social Policy* 25(4), s. 464-482.
- Bengtsson, Mattias & Jacobsson, Katarina, 2018. "The institutionalization of a new social cleavage: Ideological influences, main reforms and social inequality outcomes of 'the new work strategy'", *Sociologisk Forskning* 55(2-3), s. 155-177.
- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas, 1998. *Kunskapssociologi – Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Stockholm: Wahlström och Widstrand.
- Bergmark, Åke, 2014. "Ekonomiskt bistånd under socialtjänstlagen – en period av ökad restriktivitet och skärpta villkor", s. 29-46 i Pettersson, Ulla (red.), *Tre decennier med socialtjänstlagen. Utopi, vision, verklighet*. Malmö: Gleerups.
- Beskow, Linda, 2018. *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen*. Stockholm: Röda korset.
- Bevelander, Pieter, 2005. "The Employment Status of Immigrant Women: The Case of Sweden", *International migration review* 39(1), s. 173-202.
- Brodtkin, Evelyn Z., 2011. "Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism", *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (2), s. 253-277.
- Bursell, Moa, 2014. "The Multiple Burdens of Foreign-Named Men – Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden", *European Sociological Review* 30(3), s. 399-409.
- Chambers, Simone, 2003. "Deliberative democratic theory", *Annual Review of Political Science* 6, s. 307-326.
- Checkel, Jeffrey T., 1999. "Social construction and integration", *Journal of European Public Policy* 6(4), s. 545-560.
- Cheung, Maria, 2018. *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknads-etablering?* Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Christiansen, Thomas, Jørgensen, Knud Erik & Wiener, Antje, 1999. "The social construction of Europe", *Journal of European Public Policy* 6(4), s. 528-544.
- Clarke, John, 2007. "Subordinating the social? Neo-liberalism and the remaking of welfare capitalism", *Cultural Studies* 21(6), s. 974-987.
- Clifford, James, 1986. "Introduction: Partial Truths", s. 1-19 i Clifford, James & Marcus, George E. (red.), *Writing culture: the poetics and politics of ethnography*. Berkeley: University of California Press.
- Colebatch, Hal K., 2009. *Concepts in the Social Sciences. Policy, Third Edition*. Maidenhead: Open University Press.

- Crofts Wiley, Stephen B., 2004. "Rethinking Nationality in the Context of Globalization", *Communication Theory* 14(1), s. 78-96.
- Dahlstedt, Magnus, 2009. *Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millennium*. Malmö: Liber.
- Dahlstedt, Magnus (red.), 2018. *Förortsdrömmar: Utanförskap och viljan till inkludering*. Linköping: Linköpings universitet.
- Dahlström, Carl, 2004. *Nästan välkomna: invandrapolitikens retorik och praktik*. Göteborg: Göteborgs universitet. Doktorsavhandling.
- Delamont, Sara, 2004. "Ethnography and participant observation", s. 205-217 i Seale, Clive, Gobo, Giampietro, Gubrium, Jaber F. & Silverman, David (red.), *Qualitative Research Practice*. London: Sage.
- De los Reyes, Paulina & Kamali, Masoud, 2005. "Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering", s. 7-28 i de los Reyes, Paulina & Kamali, Masoud (red.), *Bortom vi och dem. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*, SOU 2005:41. Stockholm: Regeringskansliet.
- Diaz, Jose Alberto, 1993. *Choosing integration – A theoretical and empirical study of the immigrant integration in Sweden*. Uppsala: Uppsala universitet. Doktorsavhandling.
- Dustmann, Christian, Fasani, Francesco, Frattini, Tommaso, Minale, Luigi & Schoenberg, Uta, 2017. "On the Economics and Politics of Refugee Migration", *Economic Policy* 32(91), s. 497-550.
- Eastmond, Marita, 2011. "Egalitarian Ambitions, Constructions of Difference: The Paradoxes of Refugee Integration in Sweden", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(2), s. 277-295.
- Ehrlich, Paul R. & Ehrlich, Anne H., 2013. "Can a collapse of global civilization be avoided?", *Proceedings of the Royal Society B*. 280(1754), s. 1-9.
- Elgenius, Gabriella & Rydgren, Jens, 2018. "Frames of nostalgia and belonging: the resurgence of ethno-nationalism in Sweden", *European Societies*, 21(4), s. 583-602.
- Elias, Norbert & Scotson, John L., 1999. *Etablerade och outsiders. En Sociologisk studie om grannskapsproblem*. Lund: Arkiv. Originalutgåvan 1965.
- Engdahl, Mattias, 2016. "Medborgarskap och arbetsmarknaden", s. 65-80 i Bengtsson, Bo, Myrberg, Gunnar & Andersson, Roger (red.), *Mångfaldens dilemma. Medborgarskap och integrationspolitik*. Malmö: Gleerups.
- Ennerberg, Elin, 2017. *Destination Employment? Contradictions and Ambiguities in Swedish Labour Market Policy for Newly Arrived Migrants*. Lund: Lunds universitet. Doktorsavhandling.
- Eriksson, Stefan, 2011. *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden*. Bilaga 4 till SOU 2010:88. Stockholm: Regeringskansliet.
- Eriksson, Erik, 2015. *Sanktionerat motstånd. Brukarinflytande som fenomen och praktik*. Lund: Lunds universitet. Doktorsavhandling.
- Eriksson, Erik, 2017. *Kunskapsutveckling som etablering. Om kvalificerade etableringsinsatser och målgruppsinkludering i myndigheters kunskapsproduktion*. Linköping: Linköpings universitet.
- Eriksson, Erik, 2018. "The naked truth about migrants' views – User involvement as radical knowledge production", *Nordic Social Work Research* 10(4), s. 302-316.
- Eriksson, Erik, 2019. *Perspektiv på integration och etablering. Kunskapsunderlag för ett strategiskt arbete med stöd till nyanlända*. Linköping: Linköpings universitet.
- Eriksson, Erik & Johansson, Kerstin, 2021. "Street-level bureaucrat in the introduction programme – client-centred and authority-centred strategies to

- handle challenging working conditions”, *Nordic Social Work Research*, DOI: 10.1080/2156857X.2020.1869063.
- Eriksson, Maria & Fölster, Stefan, 2014. *Invandringens konsekvenser för ekonomisk tillväxt*. Stockholm: Reforminstitutet.
- Fernandes, Ariana G., 2015. ”Introduktionsprogram för nyanlända i Sverige, Danmark och Norge”, s. 63-86 i Montesino, Norma & Righard, Erica (red.), *Socialt arbete och migration*. Malmö: Gleerups.
- Fransworth, Kevin & Holden, Chris, 2006. ”The Business-Social Policy Nexus: Corporate Power and Corporate Input into Social Policy”, *Journal of Social Policy* 35(3), s. 473-494.
- Fraser, Nancy, 1989. *Unruly Practices. Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Frängsmyr, Tore, 2000. *Svensk idéhistoria. Bildning och vetenskap under tusen år. Del 2 1809-2000*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Greer, Ian, 2016. ”Welfare reform, precarity and the re-commodification of labor”, *Work, employment and society* 30(1), s. 162-173.
- Gren, Nina, 2020. ”Living bureaucratisation: young Palestinian men encountering a Swedish introductory programme for refugees”, s. 161-179 i Abdelhady Dalia, Gren, Nina & Joormann, Martin (red.), *Refugees and the violence of welfare bureaucracies in Northern Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Gustafson, Åsa, 2004. *Sköra livsmönster. Om integrations- och normaliseringsprocesser bland bosniska flyktingar*. Umeå: Umeå universitet. Doktorsavhandling.
- Hacking, Ian, 1999. *Social konstruktion av vad?* Stockholm: Thales.
- Hagerman, Maja, 2006. *Det rena landet. Om konsten att uppfinna sina förfäder*. Stockholm: Norstedts.
- Hammersley, Martyn, 2002. ”Ethnography and Realism”, s. 65-80 i Huberman, A. Michael & Miles, Matthew B. (red.), *The qualitative researcher's companion*. London: SAGE.
- Hall, Stuart, 1999. ”Kulturell identitet och diaspora”, s. 231-243 i Eriksson, Catharina, Eriksson Baaz, Maria & Törn, Håkan (red.), *Globaliseringens kulturer: Den postkoloniala paradoxen, rasismen och det mångkulturella samhället*. Nora: Nya Doxa.
- Hansen, Peo, 2018. ”Asylum or austerity? The ‘refugee crisis’ and the Keynesian interlude”, *European Political Science* 17(1), s. 128-139.
- Haraway, Donna, 2016. *Staying with the trouble. Making kin in the Chthulicene*. Durham: Duke University Press.
- Hartman, Laura (red.), 2011. *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Hultqvist, Sara, 2008. *Om brukardelaktighet i välfärdssystemet – en kunskapsöversikt*. Växjö: Växjö University Press.
- Hönig, Kathrin, 2005. ”Relativism or Anti-Anti-Relativism? Epistemological and Rhetorical Moves in Feminist Epistemology and Philosophy of science”, *European Journal of Women's Studies* 12(4), s. 407-419.
- Ikonen, Anne-Marie, 2015. *Perspectives on the introduction program health and well-being. Voices from newly arrived migrants*. Malmö: Malmö högskola.
- Jarl, Maria, 2001. *Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande*. Ds 2001:34, Bilaga 1. Stockholm: Regeringskansliet.

- Johansson, Håkan & Hornemann Møller, Iver (red.), 2009. *Aktivering – Arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Stockholm: Liber.
- Johansson, Kerstin, 2018. *De professionella och etableringsuppdraget*. Linköping: Linköpings universitet.
- Johnston, Vanessa, Vasey, Katie & Markovic Milica, 2009. "Social policies and refugee resettlement: Iraqis in Australia", *Critical Social Policy* 29(2), s. 191–215.
- Katz, Katarina & Österberg, Torun, 2013. *Unga invandrare: utbildning, löner och utbildningsavkastning*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Koch, Max, Gullberg, Anne Therese, Schoyen, Mi Ah & Hvinden, Bjørn, 2016. "Sustainable welfare in the EU: Promoting synergies between climate and social policies", *Critical Social Policy* 36(4), s. 704–715.
- Kouzes, James M. & Mico, Paul R., 1979. "Domain theory: An introduction to organizational behavior in human service organizations", *The Journal of Applied Behavioral Science* 15(4), s. 449–469.
- Larsson, Jennie K., 2015. *Integrationen och arbetets marknad*. Stockholm: Atlas Akademi. Doktorsavhandling.
- Levitas, Ruth, 2005. *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lindberg, Annika, 2020. "Minimum rights policies targeting people seeking protection in Denmark and Sweden", s. 85–102 i Abdelhady Dalia, Gren, Nina & Joormann, Martin (red.), *Refugees and the violence of welfare bureaucracies in Northern Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Lindencrona, Fredrik, 2008. *Strategies for a health promoting introduction for newly-arrived refugees and other immigrants*. Stockholm: Karolinska institutet. Doktorsavhandling.
- Lipsky, Michael, 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation. Originalt utgivet 1980.
- Loseke, Donileen R., 2003. *Thinking about Social Problems. An Introduction to constructionist perspectives*. New York: Routledge.
- Lundberg, Anna, 2017. "En kommentar till Sveriges krispolitik mot människor på flykt", *Tidskrift för velferdsforskning* 20(4), s. 349–356.
- Malmberg, Bo, Wimark, Thomas, Turunen, Jani & Axelsson, Linn, 2016. *Invandringens effekter på Sveriges ekonomiska utveckling*. Stockholm: Delegationen för migrationsstudier.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas, 2008. *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press.
- Montin, Stig, 1998. *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. SOU 1998:155, Demokratiutredningens skrift nummer 9. Stockholm: Regeringskansliet.
- Moyn, Samuel, 2018. *Not enough. Human Rights in an Unequal World*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mörk, Eva, Erlingsson, Gissur O. & Persson, Lovisa, 2019. *Konjunkturrådets rapport 2019: Kommunernas framtid*. Stockholm: SNS förlag.
- Newman, Janet, Glendinning, Caroline, & Hughes, Michael, 2008. "Beyond modernisation? Social care and the transformation of welfare governance", *Journal of Social Policy* 37(4), s. 531–557.
- Nordling, Vanna, 2017. *Destabilising Citizenship Practices? Social work and undocumented migrants in Sweden*. Lund: Lunds universitet. Doktorsavhandling.

- Näsström, Sofia & Kalm, Sara, 2014. "A democratic critique of precarity", *Global Discourse* 5(4), s. 1-18.
- Panican, Alexandru & Hjort, Torbjörn, 2014. "Navigating the market of welfare services: The choice of upper secondary school in Sweden", *Nordic Journal of Social Research* 5(1), s. 55-79.
- Plummer, Ken, 2021. *Critical Humanism. A Manifesto for the 21st Century*. Cambridge: Polity Press.
- Potter, Jonathan, 1996. *Representing reality. Discourse, Rhetoric and Social Construction*. London: sage.
- Putnam, Robert D., 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Qvist, Martin, 2012. *Styrning av lokala integrationsprogram. Institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet*. Linköping: Linköpings universitet. Doktorsavhandling.
- Qvist, Martin & Tovatt, Caroline, 2014. *Från förväntningar till utfall – etableringsreformen på lokal nivå. Slutrapport för utvärdering av myndigheternas genomförande av etableringsreformen i Södermanlands län*. Nyköping: Länsstyrelsen i Södermanlands län.
- Ratcliffe, Peter, 2004. "Race", *ethnicity and difference: Imagining the inclusive society*. Maidenhead: Open University Press.
- Ratzmann, Nora & Sahraoui, Nina, 2021. "Conceptualising the Role of Deservingness in Migrants' Access to Social Services", *Social Policy and Society* 20(3), s. 440-451.
- Rockström, Johan, Gupta, Joyeeta, Lenton, Timothy M., Qin, Dahe, Lade, Steven J., Abrams, Jesse F. m.fl., 2021. "Identifying a safe and just corridor for people and the planet", *Earth's Future* 9(4), s. 1-7.
- Rytter, Mikkel, 2019. "Writing Against Integration: Danish Imaginaries of Culture, Race and Belonging", *Ethnos* 84(4), s. 678-697.
- Sahlin, Ingrid, 2013. "Bostadslöst som politiskt resultat", *Fronesis* 42-43, s. 53-64.
- Sales, Rosemary, 2002. "The Deserving and the Undeserving? Refugees, Asylum Seekers and Welfare in Britain", *Critical Social Policy* 22(3), s. 456-478.
- Sallnäs, Marie & Wiklund, Stefan (red.), 2018. *Socialtjänstmarknaden – om marknadsorientering och konkurrensutsättning av individ- och familjeomsorgen*. Stockholm: Liber.
- Sania Ali, Sofia, Dahlstedt, Magnus & Hertzberg, Fredrik, 2018. "Arbete och övergångar – Viljan att bidra", s. 165-180 i Dahlstedt, Magnus (red.), *Förortsdrömmar: Utanförskap och viljan till inkludering*. Linköping: Linköpings universitet.
- Scarpa, Simone & Schierup, Carl-Ulrik, 2018. "Who Undermines the Welfare State? Austerity-Dogmatism and the U-Turn in Swedish Asylum Policy", *Social Inclusion* 6(1), s. 199-207.
- Schierup, Carl-Ulrik & Ålund, Aleksandra, 2011. "The End of Swedish Exceptionalism? Citizenship, Neoliberalism and the Politics of Exclusion", *Race & Class* 53(1), s. 45-64.
- Sjöberg, Katarina, 2011. *The ethnographic encounter: Fieldwork among the Ainu, the Lubicon Cree and Wall Street Brokers*. Lund: Sekel förlag.
- Skodo, Admir, 2020. "Lesson for the future or threat to sovereignty? Contesting the meaning of the 2015 refugee crisis in Sweden", s. 50-66 i Abdelhady Dalia, Gren, Nina & Joormann, Martin (red.), *Refugees and the violence of welfare bureaucracies in Northern Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Squire, Vicki, 2017. "Governing migration through death in Europe and the US:



- Identification, burial and the crisis of modern humanism”, *European Journal of International Relations* 23(3), s. 513–532.
- Södergran, Lena, 2000. *Svensk invandrar- och integrationspolitik. En fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter*. Umeå. Umeå universitet. Doktorsavhandling.
- Tigervall, Carina, 2018. *Hjältar, skurkar och vanligt folk i berättelsen om det förlorade landet Sverige*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Tinghög, Petter, Arwidson, Charlotta, Sigvardsdotter, Erika, Malm, Andreas & Saboonchi, Fredrik, 2016. *Nyanlända och asylsökande i Sverige: En studie av psykisk ohälsa, trauma och levnadsvillkor*. Huddinge: Rödakorsets högskola.
- Tovatt, Caroline, 2013a. *Erkännandets janusansikte: det sociala kapitalets betydelse i arbetslivskarriärer*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Tovatt, Caroline, 2013b. *Att avkoda systemets regler. Nyanlända invandrades berättelser om mötet med etableringen*. Nyköping: Länsstyrelsen i Södermanlands län.
- Vesterberg, Viktor, 2011. *Alla ska ju ut på praktik. Möjligheter, begränsningar och problem med praktik i arbetslivet som medel för integration*. Norrköping: Linköpings universitet. Doktorsavhandling.
- Wikström, Hanna, 2009. *Etnicitet*. Malmö: Liber.
- Willig, Carla, 2014. “Interpretation and Analysis”, s. 136–149 i Flick, Uwe (red.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. London: Sage.
- Zaun, Natascha, 2017. “States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System”, *Journal of Common Market Studies* 56(1), s. 44–62.
- Zdravkovic, Slobodan, Grahm, Mathias & Björngren Cuadra, Carin, 2016. *Kartläggning av nyanländas hälsa. Delrapport från MILSA*. Malmö: Malmö högskola.
- Åkesson, Jimmie, 2022. ”Det är skillnad på flyktingar och ’flyktingar’”, *Aftonbladet*, 2022-03-31, tillgänglig på <http://www.aftonbladet.se>, citerad 2022-04-09.

## OFFENTLIGA UTREDNINGAR, MYNDIGHETSRAPPORTER, POLITISKA TRYCK OCH LAGAR

- Arbetsförmedlingen, 2015. *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen, 2016. *Aktiviteter inom etableringsuppdraget 2015*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen, 2017. *I centrum av etableringen. Deltagares upplevelser av etableringsinsatser och mötet med Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen, 2018. *Arbetsförmedlingens återrapportering 2018. Effektiviseringsinsatser på Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsmarknadsdepartementet, 2014. *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Arbetsmarknadsdepartementet, 2015. *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Arbetsmarknadsdepartementet, 2018. *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

- Direktiv (2001/55/EG) om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.
- Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- Kommittédirektiv (2017:13). *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen.*
- Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.
- Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- Lag (2021: 765) om ändring i utlänningslagen (2005:716).
- OECD, 2016. *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden.* Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2021. *Economic Policy Reforms 2021: Going for Growth.* Paris: OECD Publishing.
- Proposition, 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik.*
- Proposition, 2009/10:60. *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Proposition, 2020/21:191. *Ändrade regler i utlänningslagen.*
- Regeringens skrivelser, Skr. 2008/09:24. *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration.* Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringskansliet, 2011. *FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter.* Stockholm: Regeringskansliet.
- Riksrevisionen, 2005. *Från invandrapolitik till invandrapolitik.* Stockholm: Riksrevisionen.
- SOU 1974:69. *Invandrarutredningen 3. Invandrarna och minoriteterna.*
- SOU 2001:1. *En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet.*
- SOU 2006:100. *Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder.*
- SOU 2008:51. *Värdigt liv i äldreomsorgen.*
- SOU 2011:35. *Bättre insatser vid missbruk och beroende.*
- SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden! Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande.*
- SOU 2017:12. *Att ta emot människor på flykt: Sverige hösten 2015.*
- Statskontoret, 2019a. *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag.* Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret, 2019b. *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet.* Stockholm: Statskontoret.