

Otydlig styrning och fragmenterat ansvar: Konsekvenser för flyktingars etablering på arbetsmarknaden

Andrea Spehar

Stöd till arbetsmarknadsetablering och fokus på självförsörjning är centrala delar av många länders strategier för flyktigmottagande. I både det globala nord och syd formas arbetsmarknadspolitiken i allt högre grad av idéer om självförsörjning, motståndskraft och ekonomisk inkludering (Omata, 2023). Liknande principer utgör också en grundpelare i den Globala flyktinpakten – ett UNHCR-initiativ som syftar till att skapa ett mer förutsägbart och rättvist system för ansvarsfördelning mellan länder. I det globala syd är självförsörjning ett återkommande tema i förhandlingar mellan värdländer och internationella givare. I det globala nord sammanfaller detta synsätt med bredare välfärdsförändringar, där fokus har skiftat mot aktiveringspolitik (Lidén et al., 2019) och en allt tydligare sammansmältning av asyl- och arbetsmarknadspolitik (Fontanari, 2022).

Trots omfattande satsningar på flyktingars etablering på arbetsmarknaden upplever många flyktingar en tillvaro präglad av osäkerhet. Detta beror ofta på osäkra eller informella anställningar, dåliga arbetsvillkor och att deras kompetens inte tas tillvara (Bucken-Knapp et al., 2019; Erdoğan et al., 2021; Şahin Mencütek & Nashwan, 2021).

En viktig förklaring till denna osäkerhet kan vi hitta i arbetsmarknadsintegrationens styrning. Utöver andra centrala utmaningar såsom begränsad möjlighet till språkinläring, diskriminering och strukturella hinder på arbetsmarknaden, bidrar utformningen av arbetsmarknadsintegrationsstyrning ofta till att skapa och upprätthålla villkor som försvårar flyktingars etablering i arbetslivet. Det handlar alltså inte enbart om ett glapp mellan politiska intentioner och faktiska utfall, utan om att styrningen i sig kan motverka det som politiken är tänkt att uppnå (Jung och Spehar, 2025).

Denna policy brief belyser hur utformningen av nuvarande styrningsmodeller i Turkiet, Jordanien och Sverige skapar hinder för flyktingars etablering på arbetsmarknaden. Briefen tar sin utgångspunkt i en jämförande studie av syriska flyktingars erfarenheter i Adana, Irbid och Göteborg.

Styrning av arbetsmarknadsintegration i tre olika kontexter

Turkiet: Arbetsmarknadsintegration för syriska flyktingar regleras nationellt men implementeras lokalt, vilket skapar variation mellan kommuner. Trots rätt till arbetstillstånd genom en förordning om tillfälligt skydd är det få som får tillgång till formell sysselsättning. Processen kräver att arbetsgivaren initierar ansökan, vilket i praktiken hindras av byråkratiska svårigheter och ovilja hos arbetsgivare. Flyktingar hänvisas därför ofta till informellt arbete inom jordbruk och bygg. Kommunerna har fått ett större ansvar för integrationen, men saknar resurser och tydliga mandat. Detta har lett till kompetensförlust, arbetsrelaterad exploatering och stor osäkerhet kring framtiden.

Jordanien: Jordan Compact (2016) har varit styrande för flyktingars arbetsmarknadstillträde genom ett system där arbetstillstånd ges i utbyte mot internationellt bistånd och handelsfördelar. Även om policyn på pappret är progressiv, är den i praktiken begränsande. Syriska flyktingar tillåts endast arbeta inom vissa sektorer och många yrken är stängda. Ansvar för implementering delegeras ofta till internationella NGO:er, vilket har lett till bristande samordning. Yrkesutbildningar styrs mer av givarnas krav än av flyktingars behov. Det har bidragit till fortsatt informellt arbete, misstro mot utbildningsinsatser och en legaliserad form av kompetensdevalvering.

Sverige: Under de senaste 15 åren har arbetsmarknadsintegrationen i Sverige i huvudsak styrts centralt av Arbetsförmedlingen, i enlighet med etableringsreformen från 2010. Modellen betonar aktivering, individuellt ansvar och självförsörjning. I praktiken begränsas stödet av bristande resurser, hög arbetsbelastning för handläggare och standardiserade rutiner. Många flyktingar – även högutbildade – hamnar i lågavlönade jobb eller praktikplatser långt ifrån deras kompetensområden. Digitaliseringen har ytterligare försvårat tillgången till stöd, särskilt för dem med svaga språkkunskaper eller begränsad digital förmåga. Resultatet är brist på individanpassat stöd och en känsla av att lämnas att klara sig själv i ett komplicerat system.

Gemensamma styrningspolitiska hinder för flyktingars arbetsmarknadsintegration

Trots skilda institutionella och politiska förutsättningar i Turkiet, Jordanien och Sverige finns flera tydliga likheter i hur styrningen av arbetsmarknadsintegration påverkar flyktingars etablering på arbetsmarknaden negativt:

- Strategisk osäkerhet: Rätt till arbete finns formellt, men tillämpningen är ofta otydlig, inkonsekvent eller byråkratiskt otillgänglig.
- Fragmenterat ansvar: Lokala aktörer ges ansvar men saknar resurser och mandat, vilket leder till bristfällig samordning och genomförande.
- Aktivering utan stöd: Självförsörjning förväntas, men faktiska möjligheter till kvalificerat arbete, erkända utbildningar och relevant vägledning är begränsade.
- Kompetensdevalvering: Tidigare yrkeserfarenhet och utbildning erkänns sällan, vilket tvingar många att acceptera arbeten under sin kompetensnivå.
- Arbetslinjens logik: I synnerhet i Sverige betonas snabb arbetsaktivering även där det saknas verkliga möjligheter till hållbar sysselsättning.

Sammanfattningsvis visar flera studier att samtliga tre länder har en formell ambition om att inkludera flyktingar på arbetsmarknaden, men utan att de praktiska villkoren för deras deltagande i arbetslivet möts. Konsekvensen blir att flyktingar stängs ute från den formella arbetsmarknaden, fastnar i osäkra eller lågbetalda jobb, och får sina kompetenser förbisedda. I Turkiet och Jordanien handlar utestängningen ofta om rättslig otydlighet och dominansen av informella ekonomier. I Sverige yttrar det sig genom standardiserade rutiner, digitalisering och resursbrist. Trots olika uttryck är resultatet detsamma: flyktingar förväntas ta ansvar för sin etablering på arbetsmarknaden, men får inte det stöd som krävs för att det ska bli verklighet.

Mot en mer inkluderande styrning av arbetsmarknadsintegration

För att möjliggöra flyktingars etablering på arbetsmarknaden behöver beslutsfattare ta itu med de hinder som stänger ute flyktingar från arbetsmarknaden eller tvingar in dem i lågbetalda eller osäkra arbetsförhållanden. Det handlar inte om små justeringar i politiken, utan om att genomföra mer omfattande förändringar av de styrningsmodeller som idag skapar osäkerhet och försvårar verklig etablering. För att lyckas med det krävs ett nytt sätt att tänka kring arbetsmarknadsintegration – en omställning från fragmenterade och underfinansierade system till väl samordnade, inkluderande och stabila strukturer där individers kompetens och potential tas tillvara.

Jämförande översikt: Styrning och arbetsmarknadsintegration i Sverige, Turkiet och Jordanien

Aspekt	Sverige	Turkiet	Jordanien
Styrning	Centraliserad modell med ansvar hos Arbetsförmedlingen, präglad av New Public Management-logik	Nationell policy med decentraliserad implementering via kommuner	Centraliserad modell genom Jordan Compact, med stark påverkan från givare
Nyckelaktörer	Arbetsförmedlingen, kommuner, privata utförare	Generaldirektoratet för migration, DGMM, kommuner, arbetsgivare	Ministeriet för planering och internationellt samarbete, MOPIC, arbetsmarknadsdepartementet, internationella NGO:er, givare
Tillgång till arbete	Full juridisk rätt, men med krav på aktivt deltagande och kvalifikationsprövning	Villkorad tillgång genom arbetstillstånd som kräver arbetsgivarens ansökan	Begränsad tillgång till vissa sektorer genom särskilda arbetstillstånd, ofta kopplade till biståndsavtal
Policyansats	Fokus på aktivering, självförsörjning och individuellt ansvar	Temporära lösningar, rättslig oklarhet, tolerans för informell praktik	Formell inkludering i vissa sektorer, men med sektorsspecifika begränsningar och projektlogik
Styrningspolitiska hinder	Standardisering, digital exkludering, brist på resurser och individanpassning	Byråkratiska hinder, otydliga regelverk, arbetsgivares ovilja, lokal resursbrist	Kompetensförlust, utbildningar styrda av givarkrav, svag samordning och informell ekonomi
Utfall	Formell inkludering – men praktisk exkludering och kompetensdevalvering	Informell sysselsättning, exploatering, brist på tillgång till rättigheter	Juridisk åtkomst men praktisk exkludering; flyktingar styrs mot lågbetalda och informella jobb

Policyrekommendationer

För att skapa styrningsmodeller som inte stänger ute flyktingar från arbetsmarknaden och för att ta till vara på varje individs kompetens krävs samordnade insatser på flera nivåer. Nedan följer rekommendationer för att stärka förutsättningarna för en långsiktig och rättvis arbetsmarknadsintegration för flyktingar:

- **Stärk den institutionella kapaciteten:** Säkerställ tillräckliga personalresurser, särskilt i frontlinjeorganisationer som Arbetsförmedlingen och kommunala aktörer. Skapa möjligheter till fysiska möten och individuell vägledning, särskilt i tidiga skeden av etableringen.
- **Individualisera insatserna:** Återinför individanpassad handläggning och planering där flyktingars tidigare erfarenheter, utbildning och yrkesmål tas tillvara. Undvik schablonmässiga lösningar som leder till kompetensförlust.
- **Snabba på validering och komplettering:** Bygg ut snabbspår för validering av utländska examina och investera i kompletterande utbildningar och mentorskapsprogram inom fler sektorer – även utanför traditionellt högprioriterade branscher.
- **Utforma yrkesutbildningar efter faktiska behov:** Utveckla utbildningar som matchar både arbetsmarknadens efterfrågan och flyktingars ambitioner. Följ upp insatser med fokus på långsiktiga resultat snarare än kortsiktig deltagandestatistik.
- **Motverka digitalt utanförskap:** Kombinera digitala tjänster med tillgång till personligt stöd som är språk- och kulturanpassat. Säkerställ att digitaliseringen inte blir ett hinder för delaktighet.
- **Involvera arbetsgivare i inkluderande rekrytering:** Stöd arbetsgivare i att tillämpa kompetensbaserad och rättvis rekrytering. Utveckla metoder och rutiner som minskar omedveten exkludering och främjar mångfald i arbetslivet.
- **Koppla arbetsmarknadsinsatser till bredare sociala investeringar:** Se arbetsmarknadsintegration som en del av en helhet. Investera parallellt i bostäder, utbildning, språkinlärning och aktivt arbete mot diskriminering.

Referenser

Bucken-Knapp, G., Fakih, Z., & Spehar, A. (2019). Talking about integration: The voices of Syrian refugees taking part in introduction programmes for integration into Swedish society. *International Migration*, 57(2), 221-234.

Erdoğan, M. M., Kirişci, K., & Uysal, G. (2021). Improving Syrian refugee inclusion in the Turkish economy: How can the international community help? (Research report). World Refugee and Migration Council.

Fontanari, E. (2022). The neoliberal asylum. The Ausbildungsduldung in Germany: Rejected asylum-seekers put to work between control and integration. *Sociologica*, 16(2), 117-147.

Jung, A., & Spehar, A. (2025). State-sanctioned uncertainty: governing the labour market participation of Syrian refugees in Adana, Irbid and Gothenburg. *Review of International Political Economy*, 1-23.

Lidén, G., Nyhlén, J., & Nyhlén, S. (2019). Neoliberal steering in Swedish integration policy: The rise and fall of introduction guides. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 23(1), 23-40.

Omata, N. (2023). The role of developmental 'buzzwords' in the international refugee regime: Self-reliance, resilience, and economic inclusion. *World Development*, 167(July), 106248.

Şahin-Mencütek, Z., & Yılmaz-Elmas, F. (2024). Refugee governance in the Middle East: Insights from Turkey, Lebanon and Jordan. In J. Freedman, & G. S. de Andrade (Eds.), *Research handbook on asylum and refugee policy* (pp. 159-175). Edward Elgar Publishing.

Citering

Spehar, Andrea (2025). "Governance Through Uncertainty: Implications for Refugee Labour Market Integration." *Centre on Global Migration*, University of Gothenburg. CGM Policy Brief 2025:2.