

# Tre år med etableringsuppdraget

## En kvalitativ studie om etableringsuppdraget för nyanlända och dess implementering på regional nivå

Vjollca Sandegaard

---

LUNDS UNIVERSITET  
Socialhögskolan

Kandidatuppsats (SOPA63)  
Ht 13



Handledare: Carina Gallo

## **Abstract**

In December of 2010, a settlement reform by the name of Etableringsreformen was implemented in Sweden. This meant that the main responsibility for integration of newly arrived immigrants was moved from the municipality to the unemployment agency - Arbetsförmedlingen. The purpose of this study was to investigate what the administrators at the employment agency think about the settlement reform. The purpose was also to investigate the implementation of this new settlement reform. This qualitative study was done on a local level and contained eight offices in the South Eastern county of Sweden, namely Skåne. Five interviews were conducted with the administrators at the unemployment office and the results were analyzed based on previous research, the political perspective and the structural perspective. The results indicated that the newly arrived immigrants entered the work force sooner when part of the settlement reform. However, the interviews also indicated that the limited time that the administrators have at their disposal lead to greater difficulty for certain newly arrived immigrants in entering the workforce due to varying resources and actions that are not individually adapted.

**Keywords:** Newly arrived immigrants, integration, activation politics and settlement reform.

## **Sammanfattning**

I december 2010 trädde etableringsreformen i kraft. Detta innebar att ansvaret för integrationen av nyanlända flyttades från kommun till Arbetsförmedling. Syftet med denna studie var att undersöka hur handläggare på Arbetsförmedlingen upplevde etableringsreformen. Syftet var även att undersöka de svårigheter som handläggarna möter i implementering av den nya reformen. Denna kvalitativa studie gjordes på lokal nivå och innefattade 8 kontor i sydöstra Skåne. Fem intervjuer utfördes med handläggare på Arbetsförmedlingen och resultatet analyserades sedan utifrån tidigare forskning, det politiska perspektivet och det strukturella perspektivet. Resultatet påvisade att de nyanlända snabbare kom in på arbetsmarknaden med etableringsreformen, men intervjuerna visade också att den begränsade tiden som handläggarna har till sitt förfogande medför att vissa nyanlända har svårare att komma ut i arbetslivet pga. varierande resurser och icke individanpassade insatser.

**Nyckelord:** Nyanlända, integration, aktiveringspolitiken samt etableringsreformen.

## **Innehållsförteckning**

<b>1. Inledning</b> .....	3
1.2 Syfte.....	4
1.3 Bakgrund .....	5
1.4 Definition av begrepp .....	7
<b>2. Tidigare forskning</b> .....	8
2.1 Aktiveringspolitiken .....	9
2.2 Aktiveringspolitiken för nyanlända.....	10
<b>3. Metod</b> .....	11
3.1 Val av metod.....	12
3.2 Metodens begränsningar .....	13
3.3 Metodens tillförlitlighet.....	14
3.4 Urval .....	15
3.5 Etiska överväganden.....	17
3.6 Orientering om kunskapsläget.....	17
<b>4. Teori</b> .....	18
4.1 Det strukturella perspektivet.....	18
4.2 Det politiska perspektivet .....	20
<b>5. Resultat och analys</b> .....	21
5.1 Bakgrund och erfarenhet .....	21
5.1.1 Analys av bakgrund och erfarenhet.....	23
5.2 Tillämpning av uppdraget.....	24
5.2.1 Analys av tillämpning av uppdraget.....	28
5.3 Problematiken.....	29
5.3.1 Analys av problematiken.....	33
<b>6. Avslutande diskussion</b> .....	34
<b>7. Litteraturlista</b> .....	37
<b>8. Bilaga 1</b> .....	40

## 1. Inledning

*”Som en följd av den massiva arbetslösheten i de europeiska länderna har ett nytt begrepp och en ny politik riktad till de arbetslösa introducerats i flera länder inom EU, som kommit att gå under namnet aktiveringspolitik” (ESS, 2006, s. 3).*

Det finns många EU-länder som implementerar aktiveringspolitiken i arbetsmarknaden, bland dessa även Sverige. Aktiveringspolitiken i Sverige har medfört en hårdare arbetslinje (Salonen, 2008).

I Nationalencyklopedin förklaras arbetslinjen som en huvudprincip i svensk arbetsmarknads- och socialpolitik som innebär att man i första hand ska erbjuda arbete eller utbildning istället för understöd eller bidrag till de som blivit arbetslösa. Den sittande regeringen i Sverige vann valet två gånger i rad med löften om en hårdare arbetslinje och mindre bidrag (Erixon, 2009). Detta kunde man höra i regeringsförklaringen<sup>1</sup> år 2009 då Statsministern Fredrik Reinfeldt betonade regeringens arbetslinje istället för bidragslinjen (Erixon, 2009). Biterman & Franzén (Svärd & Egerö, 2008) argumenterar att en hårdare arbetslinje inte alltid är att föredra eftersom det är i själva systemet som bristerna finns på så vis att det finns brist på arbete och att det därmed ställs högre krav på arbetare. Detta skapar större svårigheter att komma in på arbetsmarknaden, speciellt för vissa grupper såsom de nyanlända (SOU 2007:2). De senaste decennierna har aktiveringspolitiken haft en central del i integrationen av de nyanlända och har använts som ett medel för att integrera flyktingar och invandrare på den svenska arbetsmarknaden och därmed i det svenska samhället (Hedblom 2004).

Den 1 december 2010 trädde lagen (2010:197) om etableringsinsatser i kraft som ett nytt steg för att aktivera samt etablera de nyanlända i det svenska samhället och på arbetsmarknaden. Den nya lagen innebar bland annat att Arbetsförmedlingen tog över det samordnande ansvaret för nyanlända från kommunerna i den så kallade etableringsreformen (ibid). Målet med den nya lagstiftningen var att underlätta för nyanlända att hitta arbete eller annan aktivering inom en två-årsperiod. Syftet med etableringsreformen var därmed att påskynda de nyanländas

---

<sup>1</sup> Regeringsförklaringen är statsministerns tal inför riksdagen vid öppnandet av riksmötet. I regeringsförklaringen redovisar statsministern vilka mål regeringen har med sin politik (Statsrådsberedningen i Regeringens officiella hemsida)

integration på arbetsmarknaden (Chin, 2011) och förväntningarna var höga trots den rådande höga arbetslösheten bland etniska svenskar (Svärd & Egerö, 2008).

Etableringsreformen, eller etableringsuppdraget som Arbetsförmedlingens officiella benämning är, har pågått i snart fyra år. Även om kommunen hade det samordnande ansvaret innan etableringsreformen, hade Arbetsförmedlingen redan då sysselsättningsansvaret. Dilemmat är att Arbetsförmedlingarna i de olika regionerna och även på de olika kontoren har olika förutsättningar vilket påverkar handläggarnas implementering av lagen (Lundin, 2004). Utöver detta kommer även de nyanlända med olika förutsättningar. Vissa av dessa förutsättningar, t.ex. brist på utbildning, ohälsa, ansvar för övriga familjemedlemmar m.m. påverkar de nyanländas möjlighet till framtida etablering på ett negativt sätt (Hagelund & Kavli, 2009). Samtidigt som det finns särskilda behov visar en undersökning från Statskontoret (2012) att aktiveringsåtgärderna inte är anpassade till de förutsättningar som de nyanlända har.

Med tanke på ovan kan frågan ställas hur handläggare kan förväntas implementera aktiveringspolitiken under rådande omständigheter med hög arbetslöshet och med de svåra förutsättningar många av de nyanlända har. Dessutom finns andra faktorer som handläggare måste ta hänsyn till inom verksamheten, såsom arbetsbörda, personalbrist och lokala resurser samt antalet nyanlända (ST, 2012). I uppsatsen har därför handläggare på Arbetsförmedlingar på lokal nivå intervjuats i syfte att undersöka deras perspektiv på etableringsuppdraget och de förutsättningar de arbetar under.

## **1.2 Syfte**

Syftet med uppsatsen är att undersöka etableringsreformen ur handläggarnas perspektiv på lokal nivå med följande frågeställningar:

- Hur tillämpar handläggarna uppdraget till de nyanlända och vad är deras uppfattning av hur etableringsuppdraget fungerar?
- Finns det någon specifik problematik hos de nyanlända som handläggarna har kunnat identifiera och i så fall vilken problematik är det som handläggarna måste ta hänsyn till i syfte att tillämpa etableringsuppdraget?

### 1.3 Bakgrund

Enligt FN:s flyktingorgan UNHCR finns det 45 miljoner människor i världen som är flyktingar eller lever i flyktingliknande situationer (Migrationsinfo, 2013). I genomsnitt är det 23 000 människor varje dag som är tvungna att lämna sina hem till följd av krig, konflikt eller brott mot mänskliga rättigheter (ibid). Till Sverige flyttade cirka 116 000 personer år 2013. Samtidigt utvandrade cirka 51 000 personer (ibid).

Historiskt sett har människor utvandrat och invandrat i alla tider. I Sverige utvandrade en stor del av befolkningen från den överbefolkade landsbygden till Nord Amerika under 18- talet fram till andra världskriget (Hedeberg & Malmberg, 2008). Därefter, under 1950- och 60-talet började invandringen till Sverige och präglades huvudsakligen av arbetskraftsinvandring (SOU, 2008:58). År 1974, efter fackföreningarnas protester pga. arbetsbrist, satte Sverige nästan helt stopp till arbetskraftinvandringen. Detta medförde att de som kom till Sverige under denna tid fick flyktingstatus (SOU, 2008:58).

Enligt Hedeberg & Malmberg (2008) är Sverige ett av de länder som har tagit emot flest flyktingar per capita. Flyktingarna som har flytt till Sverige under de senaste decennierna har kommit från krigsdrabbade områden såsom Balkanländerna, Afghanistan, Irak, Palestina och nu sist från Syrien (ibid). De flyktingar som har kommit till Sverige har olika förutsättningar vilket har resulterat till att vissa flyktingar har haft svårigheter med att etablera sig i det svenska samhället och på den svenska arbetsmarknaden. Dessa svårigheter ökar risken att bli bidragsberoende (SOU, 2008:53).

Enligt Integrationsverkets uppföljningar har få nyanlända haft kontakt med arbetslivet i Sverige. Likaså är det få av de nyanlända som haft kontakt med Arbetsförmedlingen under sin introduktion eller fått sin utbildning från ursprungslandet validerad (Proposition 2009/10:60).

Till följd av svårigheterna som de nyanlända har haft att etablera sig i det svenska samhället och den svenska arbetsmarknaden beslutade Regeringen i april 2007 att tillsätta en utredning med uppdrag att se över och lämna förslag om ansvar samt utformning och finansiering av flyktingmottagandet (SOU, 2008:58). Utredningen skulle undersöka även andra insatser som påskyndar och ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar och skyddsbehövande (ibid). I juni 2008 lade utredningen fram betänkandet *Egenansvar med professionellt stöd* (SOU, 2008:58) som bland annat innehöll förslag om en lag om introduktion av vissa nyanlända och skyddsbehövande. Rapporten resulterade i propositionen

*Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering egenansvar med professionellt stöd*

(Proposition 2009/10:60) som lades fram i november 2009. Regeringen kunde konstatera att för att förbättra den rådande situationen för nyanlända är det viktigt att de olika insatserna sätts in tidigt och att arbetsmarknadsinriktningen är tydlig (ibid).

Enligt propositionen (2009/10:60) har de olika introduktionsinsatserna för nyanlända varit av varierande inslag och ansvarsfördelningen har varit otydlig. Kommunerna har haft det huvudsakliga ansvaret för introduktionen av de nyanlända och därmed har de nyanlända inte kunnat ta del av statliga insatser som t.ex. rehabilitering och arbetsmarknadsinsatser i tillräcklig omfattning. Detta har i sin tur medfört att kommunerna har byggt upp verksamheter inom områden som egentligen är andra aktörers ansvar (ibid).

Propositionen (2009/10:60) resulterade i ett förslag om en ny lag för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, med namnet etableringslagen. Propositionen fick bifall och den så kallade etableringsreformen trädde i kraft den 1 december 2010.

Den nya lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare omfattar nyanlända med uppehållstillstånd med flyktingstatus eller annan skyddsbehövande i arbetsför ålder (20 – 65 år). Den omfattar även nyanlända som har fyllt 18, men inte 20 år, saknar föräldrar i Sverige och som har uppehållstillstånd som kan ligga till grund för beviljad folkbokföring. Lagen omfattar likaså anhöriga till flyktingar eller skyddsbehövande som ansöker om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen tagits emot i en kommun. Inom två månader efter att uppehållstillstånd erhållits bör en så kallad etableringsplan upprättas (ibid).

Etableringsplanen pågår upp till 2 år från och med fastställningsdatumet. Den upphör att gälla när tiden löpt ut eller när den nyanlände haft arbete i minst sex månader alternativt har påbörjat en utbildning. Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände utformar, reviderar samt följer upp etableringsplanen. Planen bör innehålla minst SFI (Svenska För Invandrare), samhällsorientering samt arbetsförberedande insatser som exempelvis praktik och validering av utbildnings- och arbetslivserfarenhet (Länsstyrelserna, 2011).

Genom att Arbetsförmedlingen gör en arbetsmarknadspolitisk bedömning kan även så kallade arbetsmarknadspolitiska program upprättas, vilka innehåller aktiviteter som är anpassade för att främja den nyanländes chanser till arbetsmarknadsetablering (Statskontoret 2012: 60). Samverkan inom etableringsinstansen är av stor vikt. Utöver Arbetsförmedlingen är det

Kommuner, Länsstyrelser, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket som har viktiga uppgifter inom ramen för etableringsreformen. Ännu en annan aktör som har en framträdande roll i etableringsinsatsen är etableringslotsen. Denne kan vara ett företag eller en organisation, dock inte en kommun eller ett kommunalt bolag. Lotsens huvudsakliga uppgift är att agera som en länk mellan den nyanlände och det svenska samhället. Det är Arbetsförmedlingen som ska godkänna och tillhandahålla lotsarna och de nyanlända ska sedan genom ett valfrihetssystem själva få välja vilken lots de önskar få hjälp av. Den ersättning lotsen erhåller är resultat- och prestationsbaserad och därmed beroende av hur snabbt den nyanlände kommer in på arbetsmarknaden alternativt påbörjar en utbildning (Länsstyrelserna, 2011).

Etableringsplanen ska bedrivas på heltid. Vid nedsatt arbetsförmåga kan etableringsplanen dock genomföras på 25, 50 eller 75 procent av heltid. Den fasta etableringsersättningen för deltagande i etableringsaktiviteter på heltid ligger på 231 kronor per dag, fem dagar per kalendervecka och betalas ut två gånger i månaden. Ersättningen är villkorad vilket innebär att ogiltig frånvaro vid etableringsaktiviteter leder till sanktioner i form av nedsättningar (Arbetsförmedlingen, 2014).

I propositionen framhålls att om en nyanländ som omfattas av etableringslagen utan godkänd anledning inte deltar i etableringsaktiviteter har kommunen rätt att neka denne försörjningsstöd genom att ställa krav på att istället delta i etableringsaktiviteter och på så sätt bidra till sin egen försörjning (Proposition 2009:10/60).

## **1.4 Definition av begrepp**

I detta avsnitt beskrivs de begrepp som används i uppsatsen och deras innebörd förtydligas.

### *Nyanlända*

Definitionen nyanlända är den målgrupp som omfattas av etableringsreformen. Det är nyanlända som är mellan 20-65 år och som har beviljats uppehållstillstånd, men även anhöriga som har en anknytning till denne och som har sökt uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen har tagits emot i en kommun. Reformen omfattar även de som har kommit till Sverige utan sina föräldrar, är mellan 18-19 år och har erhållit uppehållstillstånd (Statskontoret, 2011). Fortsättningsvis kommer begreppet nyanlända användas i denna uppsats.



### *Invandrare*

Med invandrare menas den målgrupp som inte innefattas av etableringsreformen. Det är den målgrupp som har flyttat till Sverige pga. arbetskraftsinvandring eller personer som har anknytning till infödda svenskar och invandrare som har bott en längre tid i Sverige (Statskontoret, 2011).

### *Integration*

Enligt Boverket (2014) kan integration ses som ett samhällsperspektiv som riktar fokus på sociala relationen mellan olika befolkningsgrupper och som handlar om människors rätt att ta del av samhällets resurser på ett jämlikt sätt.

Regeringens integrationspolitik syftar till att alla medborgare ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Begreppet integration används dock lite olika i olika sammanhang, vilket kan vara förvirrande. Ytterst handlar det dock om delaktighet i samhället. Med delaktighet menas att utvecklingen i Sverige ska baseras så att alla medborgare, oavsett ursprungsnationalitet, ska känna att de har ett ansvar och kan påverka denna utveckling (Boverket, 2014).

### *Aktiveringspolitiken*

Det centrala begreppet i aktiveringspolitiken är att varje medborgare ska ta ansvar för sin egen försörjning, sin sysselsättning och sin kompetensutveckling. De ekonomiska ersättningarna villkoras genom att den arbetslöse är skyldig att arbeta, delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller i olika aktiverande projekt (ESS, 2006).

## **2. Tidigare forskning**

I detta avsnitt redogörs för den tidigare forskningen som finns gällande etableringsreformen. Denna uppsats inkluderar inget forskningsmaterial som innehåller forskning kring etableringsreformen då det ännu inte har forskats inom området. Etableringsreformen är en ganska ny lag som inte kom igång förrän i mitten av 2011. Dock finns rapporter, utredningar, statistik samt kandidatuppsatser som är relevanta till ämnet. Detta avsnitt kommer att behandla aktiveringspolitiken generellt och sedan avsluta med aktiveringspolitiken för de nyanlända.

## 2.1 Aktiveringspolitiken

På grund av den massiva arbetslösheten i de europeiska länderna myntades ett nytt begrepp med namnet aktiveringspolitiken. Det land som först införde begreppet var grannlandet Danmark (Johansson, 2006).

Den huvudsakliga betydelsen av begreppet aktiveringspolitik är att varje medborgare har eget ansvar för sin försörjning, sysselsättning och kompetensutveckling och att detta ansvarstagande ska utgöra grunden till ekonomisk ersättning (Johansson, 2006). Detta medför att den arbetslöse är skyldig att arbeta, delta i olika arbetsmarknadsåtgärder eller andra aktiveringsprojekt (ibid).

Kraven på medborgarna när det gäller aktiveringspolitiken skiftar mellan de europeiska länderna. De nordiska länderna ses av de andra europeiska länderna som förebilder vad gäller välfärd och jämställdhet (Johansson, 2006). Anledningen till detta är att Danmark, Finland, Norge och Sverige har en lång tradition av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder och socialpolitiska arrangemang som framhåller arbete som en grundläggande förutsättning för ekonomisk ersättning (ibid).

Historiskt sett har de nordiska länderna haft en generös socialpolitik (Johansson, 2001) även om det alltid har funnits en stark folketro i arbetslinjen (Johansson & Hvide, 2007). I början av 20-talet exempelvis, prioriterade den nordiska arbetarrörelsen arbetslinjen och lade stort fokus därvid. Fackliga banderoller uppmuntrade medlemmar att "utför din plikt, kräv dina rättigheter" - i den prioritetsordningen (ibid).

Den ekonomiska krisen på 90-talet medförde hårdare villkor för de arbetslösa och för de som uppbar olika former av offentligt stöd (Johansson 2006). I Sverige har 90-tals krisen medfört ökad arbetslöshet och minskad sysselsättning (Johansson, 2001). Sysselsättningen minskade från något över 80 % till 70 % och arbetslösheten ökade från 1-2 % till 8 %. Detta innebar att den svenska ekonomin genomgick en allvarig ekonomisk kris med fallande produktion, hög arbetslöshet och sjunkande sysselsättning. Fattigdomen bland de mest utsatta grupperna i samhället (ensamstående mammor, de äldre, ungdomarna samt de med annan etnisk bakgrund) blev mer uppenbar (Johansson, 2006). De olika förmånerna som t.ex. sjukförsäkringen, handikappförmåner, arbetslöshetsförsäkringen etc. reviderades samtidigt som långtidssjukskrivningarna ökade. Bidragsberoendet började stiga bland de mest utsatta grupperna, exempelvis bland ungdomar, invandrare och nyanlända. Samtidigt krävde

regeringen förslag på ökade aktiva åtgärder riktade mot de som uppbär försörjningsstöd (Johansson, 2006).

Från regeringens håll krävdes tydliga förändringar i socialtjänstlagen och dess biståndsparagraf eftersom 1982-års socialtjänstlag inte gav kommunerna rätten eller möjligheten att kräva deltagande i olika kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheter (Johansson, 2006). Aktiveringspolitiken har medfört att medborgarnas skyldigheter har ökat och skärpts, vilket framför allt är aktuellt för långtidsarbetslösa och arbetslösa socialbidragstagare (ibid). Enligt Johansson (2006) har de skärpta kraven inneburit ökade arbetskrav, skärpta kvalificeringskrav till ersättningssystem, begränsade ersättningsperioder m.m.

Avslutningsvis har aktiveringspolitiken inneburit stora förändringar i den svenska välfärdspolitiken med stora samhällsförändringar (Johansson, 2006). Samtidigt som arbetslösheten har ökat så har kraven på utbildning ökat och de kravlösa arbetsuppgifterna flyttats till lågavlönade länder. Vidare har förändringarna i arbetsmarknadspolitiken medfört skärpta krav och mer individuella anpassade åtgärder (ibid). Likaså har fattigdomen och utanförskap bland de mest utsatta grupperna i samhället ökat kraftigt (ibid).

## **2.2 Aktiveringspolitiken för nyanlända**

Aktiveringspolitiken för nyanlända har blivit ett viktigt paradig för både arbetsmarknadspolitiken och socialpolitiken i Europa. Nyanlända utgör en kategori med särskilda svårigheter att komma in på arbetsmarknaden och har därför blivit en viktig målgrupp för aktivering i många länder (Hagelund & Kavli, 2009).

Sysselsättningsgraden för utomeuropeiska invandrare i allmänhet och flyktingar i synnerhet i Skandinavien är lågt i jämförelse med majoritetsbefolkningen (Hagelund & Kavli, 2009). I Norge, bland det totala antalet flyktingar, hade män en sysselsättningsgrad på 55,4 procent och kvinnor 44,2 procent, jämfört med 73,3 procent och 66,6 procent av den totala befolkningen (ibid). Gapet är särskilt stort det första året efter ankomsten, men trots flera års vistelse i de olika Skandinaviska länderna är många flyktingar fortfarande beroende av försörjningsstöd (Hagelund & Kavli, 2009).

För att förändra den låga sysselsättningsgraden bland nyanlända och samtidigt integrera de nyanlända i arbetsmarknaden och i samhället har de olika Skandinaviska regeringarna infört olika introduktionsprogram (Hagelund & Kavli, 2009), trots att det råder svårigheter på

arbetsmarknaden för majoritetsbefolkningen. Målen med introduktionsprogrammen är att stärka invandrades deltagande på arbetsmarknaden, deras ekonomiska oberoende och deras deltagande i det sociala livet (Hagelund & Kavli, 2009). För de nyanlända kan vissa av svårigheterna vara brist på utbildning, fysisk och psykisk ohälsa, ansvar för övriga familjemedlemmar m.m. samtidigt som det råder bristen på arbete (Hagelund & Kavli, 2009).

Bristen på arbete har sett annorlunda ut genom tiderna. Under efterkrigstiden 1950- och 60-talet började invandringen till Sverige och präglades huvudsakligen av arbetskraftsinvandring (SOU, 2008:58). Skandinaviens efterkrigshistoria präglades av en expanderande välfärdsstat både i form av socialhjälp och som socialförsäkring. Norge, Danmark och Sverige gick längre än alla andra länder längs denna linje, som verkligen tog fart på 1950-talet och nådde sin topp i mitten av 1970-talet. Systemet utformades för att utgöra en grundläggande trygghet för alla medborgare (Hagelund & Brochmann, 2008).

Detta mycket generösa system har emellertid också varit kostsamt (Hagelund & Brochmann, 2008). I och med krisen på 90-talet förändrades välfärdsstaten och började tillämpa, förutom rättigheter och säkerhet, även kontroll. Historiskt sett har de två enheterna rättighet och skyldighet varit nära sammanflätade (ibid). För att de ska vara berättigade till de ekonomiska rättigheterna förväntas även att de nyanlända deltar i olika aktiveringsprogram. Utifall de nyanlända väljer bort de olika aktiveringsprogrammen drabbas de av ekonomiska konsekvenser i form av olika sanktioner, indragna bidrag etc. (ibid). Innehållen i de här programmen kan t.ex. vara individuella handlingsplaner, olika utbildningar, rådgivning och jobbsökande. En annan åtgärd kan vara att lära sig språket samt att praktisera på olika arbetsplatser (Hagelund & Brochmann, 2008).

Till slut kan konstateras att aktiveringspolitiken spelar en betydande roll i arbetsmarknaden och dess åtgärder hos både majoritetsbefolkningen och bland de nyanlända. Skillnaden är att de nyanlända har andra förutsättningar (Hagelund & Brochmann, 2008).

### **3. Metod**

I metoddelen beskrivs till att börja med det metodval som har använts i denna studie, men även tillvägagångssättet när intervjuguiden har utformats. Vidare beskrivs metodens begränsningar och på vilket sätt det insamlade intervjumaterialet har bearbetats och analyserats. Vidare diskuteras metodens tillförlitlighet. Därefter diskuteras även urvalet och

etiska överväganden. Slutligen beskrivs den valda orienteringen i kunskapsläget och vilka källor som har använts i denna studie.

### **3.1 Val av metod**

För att undersöka etableringsreformen ur handläggarnas perspektiv i denna studie valdes den kvalitativa metoden. Anledningen till detta är att studien sker på lokal nivå och antalet handläggare som arbetar med uppdraget är få. Ännu en anledning till valet av kvalitativa studier är att individens uppfattningar och tolkningar av verkligheten kan fångas bättre med denna metod (Bryman, 2004). Målet i denna studie har varit att så optimalt som möjligt fånga handläggarnas uppfattningar och tolkningar av verkligheten.

I undersökningen har kvalitativa intervjuer använts. I kvalitativa intervjuer finns det olika former av intervjuer; ostrukturerade, semistrukturerade eller löst strukturerade intervjuer (Eriksson- Zetterquist & Ahrne, 2011). I denna undersökning har semistrukturerade intervjuer använts, eftersom urvalet intervjupersoner var begränsat och denna form av intervju bidrar med en djupare förståelse i sådana sammanhang (ibid). I semistrukturerade intervjuer har forskaren en intervjuguide (en lista över teman som ska beröras) (Bryman, 2004). Därför förbereddes en lista på relevanta frågor och anteckningar fördes på de teman som berördes. Denna typ av intervju valdes för att den semistrukturerade intervjun ger respondenten möjlighet att utveckla och fördjupa sina svar och intervjuaren får större möjlighet att förtydliga och omformulera sina frågor (May 2001, s 150). På så sätt ökar flexibiliteten i intervjun för både respondenten och intervjuaren. I semistrukturerade intervjuer kan svaren utvecklas och följdfrågor ställas, till skillnad från om intervjun skulle vara av kvantitativ karaktär med strukturerade och standardiserade frågor (Bryman 2004).

En av anledningarna till att den kvalitativa metoden har valts i denna undersökning är att populationen (urvalsstorleken) ska vara stor i de kvantitativa undersökningarna (Bryman, 2004). I denna undersökning har detta varit omöjligt då det är för få handläggare som arbetar med uppdraget i den valda kretsen. Dessutom används bland annat enkäter i den kvantitativa metoden. Jag anser att denna form av den kvantitativa forskningen är otillräcklig att tillämpa i denna undersökning, då valet gjordes att genomföra undersökningen på lokal nivå och antalet handläggare som arbetar med uppdraget är för få. Enkäter kräver ett stort urval av deltagare (Bryman, 2004) vilket inte är aktuellt för denna undersökning.

### 3.2 Metodens begränsningar

En utav begränsningarna i att använda kvalitativa metoder är att forskare ofta har svårt att fastslå hur undersökningar är gjorda eller hur de har kommit fram till sina slutsatser (Bryman, 2004). Vidare kan undersökningsspersonerna i en kvalitativ studie påverkas av forskarens egenskaper såsom deras kön, ålder och personlighet (Bryman, 2004). Likaså har även intervjuer begränsningar i form av att forskaren kan misstolka svaren genom att utsagan har en annan betydelse än de svaren som forskarna har fått (Eriksson-Zetterquist & Ahrne, 2011).

En begränsning i studien kan vara att författaren har varit ensam i genomförandet av studien och kanske inte har kunnat observera lika mycket till skillnad när det är två författare.

Ännu en begränsning i användandet av kvalitativa metoder är att möjligheten att kunna generalisera är betydligt mindre än när kvantitativa metoder används (Bryman, 2004). Kvalitativa forskningsresultat är svåra att generalisera utöver den situation i vilken de produceras. De personer som intervjuas i en kvalitativ undersökning är inte representativa för hela populationen eftersom intervjuerna görs med ett litet antal individer i en viss organisation. Det är därför omöjligt att generalisera resultaten till andra miljöer (Bryman, 2004). Denna studie har varit begränsad till åtta kontor lokaliserade i ett visst område och är därför inte representativ för hela Arbetsförmedlingen, vilket är en begränsning i denna studie.

En möjlig begränsning i denna studie kan vara den existerande tidigare relation till undersökningsorganisationen och undersökningsspersonerna. Urvalet av intervjupersoner uppkom genom att en f.d. kollega kontaktades. Anledningen till att denna f.d. kollegan blev källan till urvalet av intervjupersoner är att denne flyttade till ett annat kontor och att det därmed uppkom en möjlighet att komma i kontakt med de övriga intervjupersonerna via denna kontakt. Detta är potentiellt sett ännu en begränsning i studien d.v.s. att författarens relation till undersökningsspersonerna och undersökningsorganisationen skulle kunna påverka resultaten i studien.

Författaren är även medveten om att det hade kunnat uppstå vissa specifika situationer med den undersökningssperson som är en f.d. kollega. Ett exempel på en sådan situation skulle ha kunnat vara att undersökningsspersonen kan ha tagit för givet att författaren har en viss förkunskap om etableringsuppdraget. Denna förkunskap var emellertid begränsad eftersom författaren arbetade på Arbetsförmedlingen till och med december 2010 och etableringsreformen trädde i kraft den 1 december 2010, d.v.s. att etableringsuppdraget inte

implementerades under författarens tid på Arbetsförmedlingen. I själva verket kom en viss förkunskap om verksamheten väl till pass och var till fördel eftersom den gav en grundförståelse för verksamheten och hur den fungerar samt för den situation som undersökningspersonerna befinner/befann sig i. Författaren har emellertid fått distans till organisationen efter 3,5 års frånvaro vilket minimerar möjligheten att eventuellt påverka resultaten. Därmed uppkom inga hinder eller problematik för att kunna genomföra undersökningen.

### **3.3 Metodens tillförlitlighet**

Reliabilitet och validitet används mest i kvantitativ forskning, men de används även i kvalitativ forskning (Bryman, 2004).

I de kvalitativa undersökningarna handlar validitet om att mäta det man avser att mäta i sin undersökning (Jönson, 2010). Validiteten förklaras som inre och yttre validitet. Den inre validiteten i denna studie kan förklaras genom att de relationer och samspel mellan intervjuare och intervjuperson kan vara en faktor som påverkar datainsamlingen. Likaså om intervjuaren ställer ledande frågor kan kvaliteten på intervjumaterialet påverkas.

I denna studie var det av vikt att de frågor som framställdes skulle undersöka det som de var tänkta att undersöka. Detta togs hänsyn till även vid skrivandet av intervjuguiden. Författaren anser att validiteten är hög i studien, för att det som från början var avsett att granskas har studerats. När det gäller studiens externa validitet, är resultaten svåra att generalisera till organisationen i stort, då det var endast en liten del av organisationen som undersöktes - i denna studie endast 8 kontor. Detta medför att den externa validiteten är låg i denna studie. I praktiken innebär det att studiens resultat endast gäller det insamlade materialet. Intervjuerna genomfördes, analyserades och resultaten delades upp i olika kategorier för att uppnå en så hög validitet som möjligt (Bryman, 2004).

Reliabiliteten i kvalitativ forskning handlar om precisionen i mätverktygen (Jönson, 2010). Intervjuerna spelades in med en Ipod och beroende på kvalitén i inspelningsinstrumenten kan resultaten ha påverkats, genom att t.ex. mikrofonen på Ipoden inte var av bästa kvalitet. Vissa handläggare hördes inte så bra vilket kan ha en påverkan på reliabiliteten. Detta resulterade till att de transkriberade intervjuerna inte transkriberades ordagrant vilket leder till att den interna reliabiliteten är låg i denna studie. Likaså är vissa av intervjuerna skrivna för hand och allt som sades på intervjuerna togs inte med utav praktiska skäl, eftersom materialet i sin helhet är av stor omfattning. Att ta med intervjuerna i sin helhet vore tidsödande och

opraktiskt då författaren ansåg att vissa delar av intervjuerna dessutom inte var relevanta till denna studie. Därför inkluderades exempelvis inte småpratet som pågick under en del av intervjuerna. Frågorna ställdes dessutom inte på samma vis vid varje intervjutillfälle eftersom några frågor besvarades utav handläggarna innan frågorna ställdes av intervjuaren. Författaren ansträngde sig istället att försäkra sig om att alla frågor besvarades. Som resultat av detta kan det finnas åsikter och observationer som författaren har missat och inte fått med i uppsatsen. Trots att författaren har ansträngt sig att hålla sig så opartisk som möjligt kan ovan faktorer i viss mån ha påverkat resultaten i analysen vilket i sin tur påverkar reabiliteten och tillförlitligheten i denna studie.

May (2001) skriver att en forskning ska vara reliabel, det vill säga att den ska kunna upprepas utan att resultaten ändras märkvärt. Detta innebär att oavsett hur många gånger en studie görs så ska resultatet vara upprepbart. I denna studie och i kvalitativa studier i övrigt är det svårt att få fram reliabilitet, eftersom det är så individuellt hur verkligheten uppfattas. I denna studie är det likaså individuellt hur handläggarna uppfattar etableringsreformen

Mot bakgrund till ovan nämnda har den valda metoden varit lämplig att använda, både när det gäller möjligheterna att få en närmare förståelse för hur handläggarna uppfattar etableringsreformen och att studiens frågeställningar har besvarats just med denna kvalitativa metod. Detta hade varit betydligt svårare om den kvantitativa metoden hade används i studien (Bryman, 2004).

### **3.4 Urval**

För att samla in data i denna studie intervjuades fyra handläggare som arbetar med etableringsuppdraget på AF (Arbetsförmedlingen) samt en handläggare som har arbetat med etableringsuppdraget sedan lagen trädde i kraft, men som vid intervjutillfället inte längre arbetade med uppdraget. De handläggare som vid intervjutillfället arbetade med etableringsuppdraget var stationerade på åtta kontor i sydöstra Skåne. Valet att intervjua handläggare istället för klienter gjordes medvetet då klienterna hade olika etniska bakgrund och att anlita tolkar vore för kostsamt. Detta är en möjlig kritik då begränsningen i resurser självfallet kan antas påverka resultatet på så vis att resultatet av etableringsuppdraget endast är synligt ur de professionellas perspektiv och inte ur de nyanländas perspektiv.

I boken ”*Samhällsvetenskapliga metoder*” skriver Bryman (2004) om bland annat målinriktat eller målstyrt urval. Målinriktat urval strävar efter att hitta en överensstämmelse mellan



forskningsfrågor och urval d.v.s. att metoden utgår från att enheter väljs (till exempel individer, organisationer, etc.) som har direkt anknytning till de formulerade forskningsfrågorna (Bryman, 2004).

Vidare skriver Bryman (2004) att det finns generella angreppssätt när det gäller urvalet. Några av dem är bekvämlighetsurvalet och snöbolls- eller kedjeurvalet. De båda urvalsmetoderna används mest i kvantitativa forskningsmetoder, men även i kvalitativa forskningsmetoder såsom i intervjuer samt i etnografi och deltagandeobservationer (ibid). Bryman (2004) skriver vidare att bekvämlighetsurvalet ibland väljs på grund av de svårigheter som kan uppkomma att få tag på intervjupersoner. Bryman (2004) fortsätter med att beskriva att det är vanligt med bekvämlighetsurval när olika typer av organisationer studeras. I denna undersökning studerades en liten del av Arbetsförmedlingen, vilket innebar att de respondenter som slumpartat fanns tillgängliga användes. I undersökningen deltog de fem handläggare som fanns tillgängliga.

Kritiken mot urvalsmetoden är att det är omöjligt att dra allmänna slutsatser i undersökningen då de intervjuade inte är representativa för hela organisationen (Bryman, 2004). Detta kan ses även i denna studie för hela organisationen, i detta fall, på så vis att förutom att de nyanländas perspektiv inte är synligt, så är även de fem intervjupersonerna inte representativa för hela organisationen, Arbetsförmedlingen. En av anledningarna till att många studier trots kritiken ändå använder sig av bekvämlighetsurval är att det fungerar väldigt bra när man vill få tag på individer som är svårtillgängliga (ibid.). Så har även fallet varit i denna studie då det har varit svårt att få tag i handläggare som möjliga kandidater för denna studie. De handläggare som arbetar med uppdraget är få och har både en stor arbetsbelastning samt ett stort arbetsområde vilket gör att deras tid är begränsad till det uppdrag som innefattas i deras tjänst.

Ett annat urval som Bryman (2004) beskriver är snöbollsurvalet där en kontakt leder till en annan. I denna undersökning valdes snöbollsurvalet genom att ringa en f.d. arbetskollega som arbetar med etableringsuppdraget som i sin tur ordnade kontakten med övriga handläggare. En nackdel med snöbollsurvalet i denna undersökning var att valet av intervjupersoner inte kunde påverkas då det endast fanns ett begränsat antal handläggare (endast fyra stycken) som arbetade med uppdraget.

### **3.5 Etiska överväganden**

I samhällsvetenskaplig forskning gäller vetenskapsrådets forskningsetiska principer bl.a. följande etiska principer: informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet (Bryman, 2004, s. 440-441).

I syfte att uppfylla informationskravet har intervjupersonerna informerats om undersökningens syfte, att deltagandet är frivilligt och att intervjun kan avbrytas när som helst om de så önskar. Likaså för att uppfylla samtyckeskravet har intervjupersonerna tillfrågats om samtalen får spelas in. Kravet att deltagarna har självbestämmanderätt över sin medverkan har i denna undersökning redan uppfyllts innan påbörjan av intervjuerna, då klartecken har givits utav handläggarna att de vill medverka i denna undersökning. Konfidentialitetskravet måste uppfyllas likaså, och för att uppnå detta behandlades uppgifterna om de personer som ingick i undersökningen med största möjliga konfidentialitet (Bryman, 2004). Intervjupersonerna informerades om den rådande tystnadsplikten innan påbörjan av intervjuerna.

I nyttjandekravet gäller det att de uppgifter som samlats in om enskilda personer endast får användas för forskningsändamål och förvaras på ett säkert sätt (Bryman, 2004). I enlighet med detta har de insamlade uppgifterna i denna undersökning förvarats säkert. Likaså förstördes alla anteckningar och dokumentation efter att studien var avslutad och de inspelade intervjuerna raderades. Vid fältantecknande påpekar flera forskare vikten av att anonymisera materialet av etiska skäl (Ahrne & Svensson, 2011). Detta har tagits hänsyn till och applicerats i denna studie bland annat genom att avidentifiera intervjupersonerna på så vis att inga namn eller andra kännetecken inkluderas i denna uppsats.

### **3.6 Orientering om kunskapsläget**

För att få information inom detta område och för att få ytterligare kunskap om etableringsreformen har författaren sökt information genom att söka på Arbetsförmedlingens, Regeringens, Boverkets, Statskontorets och Migrationsverkets hemsidor. Vidare har författaren sökt information bland vetenskapliga artiklar på LubSearch. Även Libris och Google scholar har används för att söka material. Orden som användes i sökningen är ”establishment”, ”immigrants”, ”unemployed” ”newly arrived”, ”integration”, ”activation politics” and ”settlement reform”.

## 4. Teori

I teoridelen presenteras studiens teoretiska utgångspunkter, vilka sedan kommer att beröras närmare i analys och i avslutande diskussionen. Anledningen till att dessa perspektiv har valts i studien är som följer.

Efter att intervjuerna utfördes blev det uppenbart att organisationens struktur påverkade handläggarnas sätt att implementera uppdraget och deras tillfredsställelse med arbetet. De svårigheter som enligt handläggarna uppkommit är till stor del på grund av det strukturella upplägget. Därför har det strukturella perspektivet valts.

Bolman & Deal (2013) diskuterar hur de flesta beslut i det politiska perspektivet handlar om fördelning av knappa resurser. Den ojämna fördelningen av de knappa resurserna mellan de olika kontoren på Arbetsförmedlingen leder till konflikter mellan dessa. Även detta perspektiv är därför relevant i studien.

### 4.1 Det strukturella perspektivet

Det strukturella perspektivet är ett organisationsteoretiskt perspektiv som Bolman och Deal (2013) presenterar i *Nya perspektiv på organisation och ledarskap* där de beskriver det strukturella perspektivet som ett perspektiv där man ser bortom individen för att studera organisationens struktur och sociala sammanhang. Detta perspektiv bygger på social arkitektur där tron på rationalitet och att organisering efter en formell ordning med välutvecklade, klara definierade roller är rådande (Bolman & Deal, 2013). En sådan organisation existerar för att kunna nå uppställda mål och att organisationen är samordnad samt att det finns kontroll i organisationen. Likaså är det ur det strukturella perspektivet av vikt att effektiviteten gynnas i en organisation och därför strävar man efter specialisering och en tydlig arbetsfördelning (Bolman & Deal, 2013).

Bolman och Deal (2013) beskriver organisationen likt en människokropp, där skelettet förkroppsligar det centrala, d.v.s. själva strukturen i organisationen utgör villkoren för organisationen. En sådan struktur kan identifieras även i den undersökningsorganisation (Arbetsförmedlingen) som denna undersökning är baserad på.

Det strukturella perspektivet grundar sig i två traditioner. Den första traditionen kommer från Taylor, Urwick, Fayol och Gulick (Bolman & Deal, 2013) och ledde fram till principer som fokuserade på specialisering, kontroll, formell makt och ansvarsdelegering. Den andra

traditionen utgår från sociologen Max Webers arbeten (ibid), där han använder sig av en modell med byråkratiska egenskaper. Enligt Weber är synen på arbete som ett livslångt yrke med möjligheter till karriär där det krävs tekniska kvalifikationer för att få arbete.

Organisationen har även en hierarkisk struktur med fast arbetsfördelning (Bolman & Deal, 2013).

Författarna Bolman och Deal (2013) identifierar en baksida med att leda en organisation utifrån ett strukturellt perspektiv, nämligen på så vis att det kan uppstå samordnings- och kontrollproblem. När en organisation består av flera funktionella enheter är risken att de individuella enheterna fokuserar på de egna målsättningarna snarare än uppdragets.

Samordning och kontroll uppnås enligt Bolman och Deal (2013) genom antingen vertikal eller lateral samordning.

Med vertikal samordning menas att ledningen och cheferna i en organisation kontrollerar och samordnar de lägre nivåerna i en organisation och legitimeras av de överordnade. Denna samordning syns i offentliga verksamheter såsom Arbetsförmedlingen. I denna samordning skapas ett enhetligt policyförfarande, där ingen enhet är autonom, i syfte att skapa förutsägbarhet och begränsa handlingsfriheten (Bolman & Deal, 2013).

Den laterala samordningen är mindre formaliserad och mer flexibel på så vis att alla nivåer i en organisation ges möjlighet till inflytande och påverkan (Bolman & Deal, 2013).

Kommunikationen består av både formella och informella möten, som utgör möjligheter till dialog och beslut. Det finns dock en risk att alltför mycket tid och energi tas i anspråk, vilket kan ha en negativ påverkan på. Detta ställer hårda krav på samordnarens roll ifråga om att effektivt kunna överbygga gränserna mellan olika enheter (ibid).

Det strukturella perspektivet består av väl uttänkta roller och relationer. Strukturella organisationer har också en tendens att betona hierarki och toppstyrning, vilket var uppenbart i den organisation där denna undersökning gjordes. Dessa organisationer tenderar att fungera bäst när arbetsuppgifterna är förhållandevis enkla, begripliga och stabila (Bolman & Deal, 2013).

## 4.2 Det politiska perspektivet

Det politiska perspektivet betraktar organisationer som levande och dynamiska politiska arenor där olika enskilda intressen ställs mot varandra och mot andra gruppers intressen (Bolman & Deal, 2013). Det politiska perspektivet beskriver organisationer som heterogena grupperingar, i vilka olika intressen, värderingar och tolkningar ska inrymmas och hanteras.

De flesta beslut i det politiska perspektivet handlar om fördelning av knappa resurser, där alla vill ha sin del av kakan, vilket leder till att konflikter får en central roll i detta perspektiv (Bolman & Deal, 2013). Därför är begreppet makt centralt och den viktigaste tillgången. Detta innebär att maktaspekter är ständigt närvarande på de organisatoriska arenorna samt att sättet att utöva samt erhålla makt kan te sig olika. De styrande innehar förvisso den formella makten men de måste konkurrera med flera andra aktörer om andra former av makt och inflytande. Nödvändigheten av förhandlingar om makt leder inte sällan till att det inom och mellan organisationer uppstår konflikter, vilka inom det politiska perspektivet inte behöver betraktas som problematiskt (Bolman & Deal, 2013). Sett ur det politiska perspektivet är konflikter ofrånkomliga vare sig de är synliga eller ej. Till skillnad från det strukturella perspektivet är dessa konflikter ett naturligt inslag, och inte nödvändigtvis av ondo utifrån det politiska perspektivet, eftersom de skapar möjligheter att förändra och förhoppningsvis att förbättra (Bolman & Deal, 2013).

Begreppet makt är mångfacetterat inom detta perspektiv. Den behöver alltså inte vara formell, utan kan se ut på många olika sätt: de som sitter inne med information och kompetens, de som har kontroll över belöningar, de som har tvångsmakt och kan straffa eller begränsa samt de allianser och nätverk med makt inom organisationen. De som har kontroll över vad som ska tas upp på dagordningen och över hur strategier läggs upp har mer makt än de som inte finns representerade vid exempelvis ett möte (Bolman & Deal, 2013).

Utifrån det politiska perspektivet löses konflikter genom att förhandla och kompromissa. Fokus ligger på att hitta strategier för att hantera och tillvarata de potentiella fördelar som konflikterna för med sig. Konflikthantering är ur ett strukturellt perspektiv en del av ledningens ansvar (Bolman & Deal, 2013). Även om de individuella yrkesverksamma har ett visst ansvar för att lösa konflikter finns det begränsningar, inte minst då konflikterna rör en annan organisation. Ledningen har ett flertal perspektiv att utgå ifrån (Bolman & Deal, 2013) och ett ansvar att noga överväga och ta beslut över vad som bör prioriteras; vikten av att

förhålla sig på ett visst sätt gentemot själva systemet, handläggarna och inte minst de nyanlända.

Slutligen identifierar Bolman & Deal (2013) att de som mest framgångsrikt tillfogar sig makten blir spelets vinnare. En ledare som utgår från det politiska perspektivet måste arbeta nedifrån och upp och behöver bygga upp maktbaser och använda makt med eftertanke. En ledare kan inte ge varje grupp vad den vill ha, utan måste arbeta hårt med att uttrycka vad alla i organisationen har gemensamt (ibid). Det krävs av chefen att känna igen politisk verklighet och att veta hur den ska hanteras. En maktbalans är därför viktig att ha enligt det politiska perspektivet för att organisationen skall fungera och det är naturligt att handläggarna har mindre makt än befattningshavarna för att maktbalansen skall upprätthållas. Samtidigt måste det finnas en maktbalans mellan cheferna och politikerna där de är ansvariga för olika delar av verksamheten (Bolman & Deal, 2013).

## **5. Resultat och analys**

I detta avsnitt behandlas resultaten utifrån de genomförda intervjuerna. Till att börja med sammanfattas handläggarnas svar. Därefter analyseras resultaten utifrån tidigare forskning och de två perspektiven som tidigare har presenterats; det strukturella och det politiska. Resultaten redogörs och analyseras genom att dela upp dem i de tre kategorierna som användes under intervjun: bakgrund och erfarenhet, tillämpning av uppdraget och problematiken. Under varje kategori presenteras resultaten. Efter resultaten i varje kategori kopplas analysen till tidigare forskning samt de två perspektiven.

### **5.1 Bakgrund och erfarenhet**

Resultaten påvisar att de flesta handläggarna hade arbetat en längre tid på Arbetsförmedlingen. Som mest hade en handläggare arbetat 24 år på Arbetsförmedlingen medan tre andra hade arbetat på Arbetsförmedlingen 23, 22 respektive 21 år. Den handläggare som hade arbetat kortast tid har varit på Arbetsförmedlingen i två år.

Intervjupersonernas roll i etableringsuppdraget var som arbetsförmedlare. De flesta av handläggarna hade högre utbildning; tre handläggare hade studie- och yrkesvägledare utbildning; en hade gått socionomprogrammet och en hade ingen formell utbildning. Den utan formell utbildning hade förutom gymnasieutbildning även utbildning inom arbetsrätt, miljö och personaladministration samt ett antal internutbildningar. De flesta handläggarna hade gått

ett stort antal internutbildningar förutom den handläggare som hade arbetat på Arbetsförmedlingen den kortaste tiden.

*”Jag är studie- och yrkes vägledare plus att jag har en del kurser på universitetet inom invandrar..., religion, samhälle och lite sådant. Som är då speciellt som jag har gått på min fritid för det här arbetet så att säga. Jag har arbetat med invandrare sedan jag började jobba på Arbetsförmedlingen”*  
(Intervjuperson 3).

Alla de intervjuade handläggarna hade tidigare erfarenhet av arbete med flyktingar. Tre av de intervjuade handläggarna påbörjade sin karriär på Arbetsförmedlingen med att arbeta med flyktingar. Två andra handläggare påbörjade sin karriär utanför Arbetsförmedlingen. Den ena arbetade på Komvux och den andra på ett flyktingboende för ensamkommande flyktingbarn.

*”Jag har arbetat med flyktingar tidigare. Jag har arbetat med ensamkommande flyktingbarn både som personal och biträdande föreståndare i boendet”* (Intervjuperson 2).

Det framkom att etableringsreformen kom igång lite senare på den sydöstra delen av Skåne (där de intervjuade handläggarna arbetar), nämligen nästan ett år efteråt. En av handläggarna hade arbetat i Malmö och där hade reformen börjat tillämpas som ett pilotprojekt redan innan etableringsreformen vann laga kraft.

Likaså hade alla fått utbildning inför och under den nya reformen.

*”Jag har fått en grundutbildning, vägledarutbildning, påbyggnadsutbildning och till och med en mentorsutbildning”* (Intervjuperson 5).

Syftet med mentorsutbildningen var att ge stöd till de nya handläggarna som skulle börja arbeta med etableringsuppdraget. En av handläggarna fick sin utbildning två dagar innan etableringsreformen vann laga kraft. De handläggare som ska arbeta med reformen måste gå på grund utbildning för att få behörighet i att arbeta med de nyanlända.

När handläggarna tillfrågades om de ansåg att utbildningen hade varit tillräcklig, rådde oenighet. Någon ansåg att utbildningen var tillräcklig medan andra ansåg att uppdraget var omfattande och krävde ytterligare kunskaper. Som intervjuperson 1 sade:

*”Vi fick utbildning, men inte så mycket, då uppdraget var mycket omfattande. Vi har fått improvisera och vi har fått lära oss mycket själva. Sedan har vi fått någon webbutbildning, men det mesta har vi lärt oss själva”.*

### **5.1.1 Analys av bakgrund och erfarenhet**

Reformens uppkomst berodde på att de nyanlända och invandrare hade svårt att delta i den svenska arbetsmarknaden, vilket försvårade deras ekonomiska oberoende. Hagelund och Kavli (2009) skriver i sin forskning att målet med uppkomsten och utformningen av introduktionsprogrammen i Skandinavien är att stärka de nyanländas deltagande på arbetsmarknaden, deras ekonomiska oberoende och deras deltagande i det sociala livet. Vidare fortsätter forskarna att de olika regeringarna i Skandinavien har infört olika introduktionsprogram för att förändra den låga sysselsättningsgraden bland nyanlända och samtidigt integrera de nyanlända i arbetsmarknaden och i samhället (Hagelund & Kavli, 2009), dvs. att uppdraget handlar om att aktivera och integrera de nyanlända i arbets- och samhällslivet (ibid). I Sverige innebar denna förändring att ansvaret för de nyanlända flyttades över från kommunen till Arbetsförmedlingen dvs. staten (Länsstyrelsen, 2011).

Intervjupersonerna beskriver reformen som ett stort uppdrag som kräver kunskap och erfarenhet. Reformen gäller lika för alla nyanlända oberoende på var de bor (ibid). Detta gällde inte när kommunerna hade ansvaret. Då var de insatser och resurser som nyanlända och invandrare fick av varierande inslag (Länsstyrelsen, 2011).

Utifrån ett strukturellt perspektiv kan utformningen av uppdraget förstås som både en vertikal och en lateral form av organisatorisk samordning (Bolman & Deal, 2013). Att regeringen tillsätter en utredning och att den arbetas fram till en lag som sedan implementeras ned i en del av organisationen (Arbetsförmedlingen) är ett exempel på en vertikal form av lagen med tydliga hierarkiska inslag. Den laterala delen av organisatorisk samordning förstås när handläggarna tillämpar detta uppdrag till de nyanlända.

De flesta handläggare som har arbetat med etableringsreformen inom de 8 studerade kontoren har arbetat inom Arbetsförmedlingen en längre tid. Likaså har alla handläggarna gått relevanta utbildningar och haft tidigare erfarenhet med att arbeta med invandrare och flyktingar.

Samtliga hade även fått specifik utbildning riktad mot de som arbetar med etableringsuppdraget. Oenighet rådde om huruvida denna utbildning var tillräcklig eller inte, då vissa kommenterade att de fick improvisera i vissa lägen och fick söka information på egen hand.



## 5.2 Tillämpning av uppdraget

De fyra handläggarna som arbetar med etableringsuppdraget är utspridda över 8 olika kontor. För att uppfylla uppdraget finns det en etablerad process för kartläggning av nyanländas behov. Denna process påbörjas när handläggarna kontaktas av Migrationsverket. Migrationsverket kontaktar handläggarna på etableringsuppdraget när den nyanlände får PUT (Permanent Uppehållstillstånd).

*”Vi får en indikation från Migrationsverket att vi har sökande på väg in, och inom en månad ska vi ha träffat dem” ... ”och, utifrån det så bokar vi in dem och gör en första kartläggning” (Intervjuperson 1).*

Innan detta första möte har den nyanlände hunnit organisera sig och fått de sista fyra siffrorna i personnumret. Samtidigt hinner handläggarna göra en planering och bokar tolk.

När de nyanlända kommer till Arbetsförmedlingen på det inbokade informationsmötet delges de information och får se på en film om etableringsreformen på sitt eget språk. Det första informationsmötet kan vara upp till två timmar. Under dessa två timmar skrivs de nyanlända in, får fylla i olika dokument, bland annat en ansökan om ersättning.

*”De får all information på sitt eget hemspråk, allt från kallelser till information, allting, så de ska veta vad det här bygger på” ... ”bokar dem till SFI, de gör en ansökan till ersättning. Man ser till så man bokar lots” ... (Intervjuperson 1).*

Vid detta första möte görs en kartläggning av den nyanländes fysiska och psykiska hälsa samt att arbetsförmågan utreds. Det görs även en planering som överser de närmaste två åren vars primära syfte är att föra de nyanlända till arbete eller utbildning. En lots bokas i syfte att hjälpa den nyanlände (Arbetsförmedlingen, 2014: Länsstyrelserna, 2011), och ska fungera som handläggarnas förlängda arm enligt en handläggare. Ett uppföljningssamtal görs två till tre veckor efter det första mötet.

*”och, då vill vi höra, ’Har ni förstått vad vi har pratat om? Är det någonting du funderar på? ... Fungerar det med lotsen?’ ... ”Vi gör en uppföljning för att se till så det fungerar” (Intervjuperson 1).*

Handläggningsprocessen delas därefter upp i tre faser. Under den första fasen ska de nyanlända påbörja SFI (Svenska För Invandrare) inom ungefär en månad. I vissa kommuner har de nyanlända inte rätt till att läsa SFI eftersom de inte är folkbokförda i kommunen. Därför har Arbetsförmedlingen tvingats upphandla annan utbildning i det svenska språket.

*”Men, jag vet att det diskuteras att nu, från och med den 1:a juli så ska kommunerna kunna söka pengar från staten så att de får gå på SFI. Det har vi löst genom att upphandla svensk utbildning” ... (Intervjuperson 3).*

Tidigare har varje nyanländ med PUT ingått i etableringsreformen. Sedan 1:a april, 2014 måste den nyanlände kvalificera för att ingå i etableringsuppdraget.

*”Men, från 1 april i år så ändrades det här med... vi kan inte sätta in dem i etableringsplan förrän de har fått egen bostad. Det är därför det här glappet med SFI uppstår” (Intervjuperson 3).*

Kravet som nu ställs på den nyanlände är att denne måste ha ett boende. Detta innebär att själva etableringsprocessen nu förskjuts med upp till 11 månader om den nyanlände inte har lyckats hitta eget boende.

*”Då kan de riskera att bli sittande i 11 månader på ett asylboende, Migrationsverkets boende, fast de har uppehållstillstånd. Men, efter 11 månader måste vi gå in, göra upp en plan och börja jobba med att få ihop etableringsplanen” (Intervjuperson 3).*

Efter de 11 månaderna har handläggarna ansvaret att skriva in de nyanlända i etableringsreformen trots att boende inte finns.

Eftersom den nyanlände oftast inte har kontakter eller tillgångar, talar bristande svenska och har lite kunskap om sina rättigheter och systemet inom det svenska samhället, betyder det att etableringen oftast förskjuts med 11 månader för majoriteten av de nyanlända. De som har ett nätverk i Sverige flyttar ofta till släktingar eller vänner vilket ofta leder till trångboddhet. Detta i sin tur kan leda till annan problematik, såsom ökad stress hos den nyanlände och deras släktingar och vänner (Boverket, 2006).

*”De bor trångt, de bor hos släktingar, alla har det inte bra hos släktingar och framförallt så sliter det när man bor flera familjer i små bostäder. Egentligen*

*svensk bostadspolitik som är ett av de stora problemen at det inte finns bostäder ”... (Intervjuperson 3).*

Denna första fas varar i sju till åtta månader och här är handläggarnas arbete latent förutom regelbunden kontakt med lotsen. Denna kontakt fungerar bland annat som en kontrollfunktion för att se att motkraven för att få ersättning uppfylls.

*”Hela tiden har” lotsen ”uppföljning med dem en gång i veckan” ... ”Sen ska de lämna in månadsrapporter till oss där de ska få sin ersättning” ... ”om de följer sin plan, så klart” (Intervjuperson 1).*

Därefter påbörjas andra fasen där SFI kombineras med praktiskt arbete samtidigt som den nyanländes vidare behov kartläggs. Enligt handläggarna får den nyanlände här en insats i form av en meritportfölj där övergripande målet är att deltagare får sin yrkesklassificering identifierad och verifierad. Språket anpassas till yrket, dvs. den nyanlände får språkutbildning som passar till det valda yrket.

*”Vi har en meritportfölj där vi går in, har man inga betyg med sig så kan man gå in och validera de. Meritportföl är bra då får vi veta vad de kan, det är en sak att prata med oss och en annan sak där du praktiskt visar vad du kan” (Intervjuperson 1).*

I tredje och den sista fasen är målsättningen att den nyanlände är nära anställning eller utbildning. Under den andra och tredje fasen är handläggarnas arbete intensivt med fokus på arbete.

I genomsnitt får varje handläggare 4-5 nyanlända per vecka vilket betyder att de har i snitt 60 till 70 ärenden totalt per handläggare. När etableringsuppdraget påbörjades var det sagt att varje handläggare skulle få cirka 20, men maximalt 30 ärenden. Däremot har denna prognos inte uppfyllts. Detta i kombination med att de flesta nyanländas etablering förskjuts i 11 månader innebär att kvalitén på arbetet blir lidande. Dessutom leder det till missnöje bland handläggarna.

*”Jag gick in i uppdraget för att det hette att vi skulle ha 20 sökande per person, sedan var det lite... det kanske blir 30, men max 30, och jag kände att jag kunde vara värd efter alla dessa år på Arbetsförmedlingen att få jobba med de sökande från det de kommer till det de går ut, med kvalité, ha gott om*

*tid att jobba med uppdraget, också att hjälpa dem (de nyanlända) att söka jobb och sådant. Just nu så är det bara skriv in och ge dem pengar, skriv in och ge dem pengar, se till att de är i någon aktivitet. Nej, det är katastrof” ...*  
*”och, att vi har alldeles för lite handläggare. Det är ett komplicerat uppdrag... vi kan inte bara ta någon rakt in. Du måste ha utbildning. Du måste veta vad du gör. Har du aldrig jobbat med invandrare, så blir det ännu mer komplicerat, så att det är åt skogen alltihopa” (Intervjuperson 3).*

Handläggarna var i konsensus om att arbetet skulle dra fördel av en utökning av personalstyrkan och mindre administration.

*”Det enda som behöver förbättras är att vi behöver fler arbetsförmedlare som arbetar med inriktning mot etableringsuppdraget, för det här är tidsödande arbete och det är väldigt detaljrikt och detaljstyr. Saker och ting tar lång tid, så det skulle behövas fler handläggare, helt enkelt. Då skulle kvalitén öka också” (Intervjuperson 4).*

Ett förslag var att anställa personal som enbart har till uppgift att sköta det administrativa arbetet.

*”Det enda egentligen som man kan förbättra, antingen är det att det administrativa sköts av en person som jobbar med det administrativa och lämnar då Arbetsförmedlingsjobbet åt de som är etableringshandläggare så att vi kan jobba med personerna på väg ut” (Intervjuperson 3).*

En annan handläggare beskrev bristen på personal samt missnöjet med hur resurserna fördelas inom organisationen som följer:

*...”Plus att det var faktiskt så här ,det ska jag ärligt säga att, vi var tre stycken och sjukskrivningar och annat gjorde att en tjej gick in på halvtid. Hon gick upp på heltid under en annans personssjukskrivning och då var vi fortvarande tre” ... ”Sen hösten november då fick vi reda på att, nej tyvärr, det är så att då kom hon nummer fyra tillbaka, så vi var fyra en väldigt kort period, men vi har inte fått tilldelning till mer en tre etableringshandläggare. Så att en av er får sluta och då var ju..., som var sist in som skulle få jobba med något annat då. Då kände jag, antingen vara i detta, återgå till att vara tre stycken, när kurvan pekar på rakt uppåt. Jag blev tvärt förbannad. Jag börjar och se orättvisan i*

*detta därför att Arlövs kontoret som har 7 kommuner. Hade ungefär samma antal (ärenden) som vi hade, några fler hade de än oss. Vi hade 170- 180, och de hade 200 och det är inte så jätte skillnad. De var sju handläggare och skulle bli åtta och vi var fyra handläggare och skulle bli tre. Då förstår du att någonstans är det fel. Sedan fick vi det förklarat att det var statistiken som visade på att Arlöv hade fler ärenden året innan, men inte lika mycket året efter. Medan vår kurva pekade så här (visar med handen uppåt) och hade tre handläggare ”. (Intervjuperson 5).*

### **5.2.1 Analys av tillämpning av uppdraget**

Handläggarnas tillämpning av uppdraget börjar efter att den nyanlände fått PUT (permanent uppehållstillstånd). Därefter kommer de nyanlända till Arbetsförmedlingen där de får information om reformen. All information är på deras hemspråk. Vid det första mötet, som kan vara upp till två timmar, får de nyanlända ansöka om ersättning, de skrivs in på SFI (Svenska För Invandrare), det bokas en lots och en bostadsanvisning skickas till Norrköping. Vid detta möte görs en kartläggning av den nyanländes fysiska och psykiska hälsa samt att arbetsförmågan utreds. När lagen trädde i kraft 2010 hade alla med flyktingstatus rätt till etableringsersättning. Från och med den 1 april 2014 måste de nyanlända och deras anhöriga först ha ett boende och sedan få ersättning. De nyanlända bor i asylboenden upp till 11 månader trots att de har PUT och har fått de sista fyra siffrorna i personnumret. Detta innebär att ansvaret läggs på den nyanlände. Denne ska själv försöka hitta ett boende trots faktorer som försvårar möjligheten till att få ett boende såsom avsaknaden av egen inkomst och bristen på bostäder (Boverket, 2006). Enligt Boverket har även majoritetsbefolkningen svårt att hitta boende. De som har ett nätverk i Sverige flyttar ofta till släktingar eller vänner vilket ofta leder till trångboddhet. Detta i sin tur kan leda till annan problematik, såsom ökad stress hos den nyanlände och deras släktingar och vänner (Boverket, 2006).

Hagelund & Brochmann (2008) beskriver i sin forskning hur välfärdsstaten förändrades från att vara ett generöst system till att börja tillämpa, förutom rättigheter och säkerhet, även kontroll. För att de nyanlända ska vara berättigade till de ekonomiska rättigheterna förväntas att de deltar i olika aktiveringsprogram. Om de nyanlända väljer bort de olika aktiveringsprogrammen drabbas de av ekonomiska konsekvenser i form av sanktioner och indragna ersättningar (ibid).

Utifall de nyanlända fortfarande inte har ett boende inom 11 månader, får de hjälp av Arbetsförmedlingen samtidigt som de skrivs in i etableringsplanen. Handlägningsprocessen delas in i tre faser. Under den första fasen får de nyanlända läsa SFI i 7 till 8 månader. Under den andra fasen kombineras språket med praktik och i sista fasen ska fokus ligga på arbete eller utbildning.

För handläggarna innebär förskjutningen på 11 månader att antalet ärenden förblir högt. Antal ärenden som varje handläggare har är ett problem som har uppkommit sedan etableringsuppdraget implementerades och som kan ses ur ett strukturellt perspektiv. I detta fall har uppstått samordnings- och kontrollproblem (Bolman och Deal, 2013). I genomsnitt har handläggarna 60- 70 ärenden vilket skapar stor missnöje bland handläggarna. Likaså den orättvisa fördelningen av resurser inom organisationen skapar missnöje bland handläggarna. Ett exempel på detta är de beslut som fattas i den undersökta organisationen gällande personaltäteten. Dessa beslut baseras på föregående års statistik. I 2014 fick vissa kommuner utökad personalstyrka jämfört med andra baserat på 2013 års statistik trots att behovet hade förändrats i båda kommunerna. I den kommun där personalen utökades hade statistiken påvisat ett minskat behov i det nuvarande året medan situationen var tvärtom i den andra kommunen. Detta exempel kan även ses ur ett strukturellt perspektiv. Trots att organisationen bygger på en formell ordning och en tro på rationalitet (Bolman & Deal, 2013), är strukturen i detta fall inte genomtänkt och skapar en ojämn fördelning i personalstyrkan.

Likaså kan samma exempel ses ur ett politiskt perspektiv, där de flesta besluten i det politiska perspektivet handlar om fördelning av knappa resurser. I detta fall om fördelningen av handläggarna vilket skapar konflikt mellan de olika kontoren (Bolman & Deal, 2013).

Ett otydlig och svårdefinierat mål kan utifrån ett strukturellt perspektiv riskera att leda till att olika delar av organisationens verksamhet kommer att sträva mot olika mål i arbetet (Bolman & Deal, 2009). I längden kan en sådan utveckling leda till splittring mellan de olika delarna av organisationens verksamhet.

Enligt Bolman & Deal (2013) har ledningen ett flertal perspektiv att utgå ifrån och ett ansvar att noga överväga och ta beslut över vad som bör prioriteras; vikten av att förhålla sig på ett visst sätt gentemot själva systemet, handläggarna och inte minst de nyanlända.

### **5.3 Problematiken**

Enligt handläggarna kommer de flesta nyanlända vid intervjutillfället övervägande från Syrien, Afghanistan, Etiopien men även Somalia och ett mindre antal från Irak.

*”Just nu är det Syrien som dominerar, några från Afghanistan. Det är mest det. I andra delar av landet är det andra grupper som, det varierar lite gran” ... (Intervjuperson 4)*

De nyanlända som har kommit från Syrien har kommit från ett välfungerande skolsystem där de flesta har en gymnasieutbildning en icke-avslutad universitetsutbildning, men även ett mindre antal med avslutad universitetsutbildning. Däremot fanns det fler analfabeter bland de som kom från Afghanistan och Somalia. Det var färre nyanlända från Afghanistan som hade avslutade gymnasie- och högskoleutbildningar vilket kan förklaras med att Afghanistan har varit i krig i mer än 30 år och även Somalia har varit i krig i många år.

*”... Syrien har ju varit ett väl fungerande samhälle med skolsystem, ett väl fungerande skolsystem. Där har folk gått i skolan och kan läsa och skriva. Tidigare så kom många människor från Afrika, Somalia inte minst. Framförallt när vi började etableringsperioden och det var en överraskning både för Arbetsförmedlingen och för uppdragsgivaren Regeringen, de kunde inte ens läsa eller skriva” ....” Det var jättesvårt. De tyckte heller inte att vi hade något att erbjuda de. Så jag kommer ihåg från.... Det var ju väldigt många de kom aldrig till mötena, inte ens de som skulle tolka kom till mötena. Så att det var väldigt speciellt, när man tänker hur det har varit i dem här länderna. Man börjar tänka på såna saker då. Man vet hur det ser ut i Somalia idag, hur det har sett de senaste årtiondena” ... (Intervjuperson 4).*

Den problematik som handläggarna kunde identifiera hos de nyanlända var bland annat att många hade någon form av fysisk ohälsa. Efter en viss tid i Sverige (7-8 månader) uppdagades hos många nyanlända även psykisk ohälsa i form av depression och PTS (post-traumatisk stress).

*...”Det är ju psykiska, fysiska förutsättningar, utbildningsmässiga... trauman av olika slag, att familjerna är skilda åt” (Intervjuperson 5).*

Enligt handläggarna har antalet nyanlända med psykisk ohälsa ökat det senaste året. Detta förklarade de med att de nyanlända som kom till Sverige tidigare inte hade hunnit uppleva krig i lika stor omfattning som de som har kommit på senare tid. Detta innebär att handläggarna måste ta hänsyn till problematiken hos de nyanlända och anpassa arbetet därefter, vare sig det gäller analfabetism, psykisk och/eller fysisk ohälsa.

Det rådde stor konsensus när de intervjuade tillfrågades om reformen var anpassad till de nyanländas behov. Samtliga ansåg att uppdraget inte är anpassat till de anlända och att det finns ett behov för både fler aktiviteter och en utveckling av fler sorters aktiviteter. På frågan om uppdraget är anpassat till de nyanländas behov svarar en handläggare som följer:

*”Nej, ska jag svara kort, säger jag nej” ... ”Det är bra med ett fokus på arbete. Det är jättebra att det fokuseras på arbete så fort som möjligt, men man får inte glömma delarna emellan” ... ”Det är så mycket annat de behöver hjälp med” ... ”så att man skulle kunna anpassa det mycket bättre. Lyssna på oss som jobbar med det” (Intervjuperson 5).*

Vidare ansåg handläggarna att lotsarnas arbete inte är tillräckligt bra utan borde granskas och utvecklas till fler arbetsuppgifter för att avlasta handläggarna.

*... ”lotsarna ska inte ha betalt bara utifrån jobb” ... ”Hade lotsarna fungerat så hade det varit en helt annan sak. Då hade vi kunnat lägga över ganska mycket på dem. Det är ändå de som träffar dem (de nyanlända) regelbundet. Det gör ju inte vi på samma sätt.” ... ”men, plötsligt får man veta att lotsföretaget har anställt någon som knappt pratar svenska själv för att de har fått stöd från Arbetsförmedlingen kanske. Då kan det aldrig bli bra om de (lotsarna) inte själv känner till svenska samhället och svenska normer...” (Intervjuperson 5).*

Det bristande arbetet som lotsarna gör leder till att de nyanlända tappar tron på handläggarna och på systemet.

*... ”detta är en process som är så lång... därför att är det så att vi har 70 stycken, så, bra, de (lotsarna) ordnar det, de (lotsarna) fixar det här, de (lotsarna) får sätta upp dem (nyanlända) i kö, de (lotsarna) får fixa det här med att prata med Migrationsverket om att få hit deras anhöriga, och så händer kanske ingenting och de (nyanlända) tappar tron på oss istället...” Så, det är klart att alla såna processer som inte funkar gör ju att allting stannar ju upp eller att man får börja om igen... men, man har inte tillräckligt med resurser” (Intervjuperson 5).*

Dessutom är hela reformen inte anpassad för de med låg eller ingen utbildning.



*... ”jag tycker att det borde anpassas bättre för folk beroende på var man befinner sig kunskapsmässigt. Vi har ingen uppbyggt verksamhet för de (analfabeterna). Det skulle behövas en mycket mer anpassat både skolgång för de och att man kunde kombinera, detta är inte alla analfabeter som ser skolan som lösningen i livet och att man kunde kombinera både till att lära sig svenska med anpassade arbetsplatser på något sätt.” (Intervjuperson 5).*

Den korta etableringstiden påverkar implementering av uppdraget och de förutsättningar som de nyanlända har för att kunna etablera sig i samhälls- och arbetslivet. Som en av handläggarna kommenterade:

*”Det är begränsat vad man hinner med på 24 månader, men aktiviteterna som vi har att tillgå med som vi kan anpassa till behoven är ganska sekundära just nu. En bättre individuell service hade varit att föredra”*  
(Intervjuperson 4).

Flera av handläggarna höll med och kommenterade att de ansåg att etableringsuppdraget är för kort. De ansåg att en utökning till tre år skulle skapa bättre förutsättningar för de nyanlända. I nuläget ingår de nyanlända i den vanliga arbetsmarknaden efter att ha avslutat de två åren i etableringsuppdraget.

Handläggarna har under den tid som etableringsreformen pågått kunnat se att de nyanlända lär sig det svenska språket snabbare trots att deltagande i SFI inte påbörjas lika snart som tidigare. Detta förklarar handläggarna med att de nyanlända får tid att bearbeta och vänja sig vid sina nya omständigheter.

Däremot var det inte många av de nyanlända som fick fast arbete efter uppdragstiden enligt handläggarna. Handläggarna har observerat att de nyanlända som har fått arbete oftast får anställning på pizzerior annan sorts restaurang och kök, som fritidsledare inom föreningar, vårdbiträden, städare och andra lågavlönade yrken. De som får arbete hamnar inom föreningar eller inom företag där arbetsgivarna kommer från samma land som den nyanlända. Detta försvårar deras etablering i det svenska samhället.

*”Det finns ju en del folk som faktiskt får arbete, tyvärr är det så att de oftast få det inom föreningar eller där de har arbetsgivare som pratar deras språk och det är risken när det ska gå för fort, när det blir knepigt. Då hittar de, invandrare hittar alltid varandra. De är med i föreningar, tyvärr så lär de sig*

*också att det finns kryp- håll ibland som alla andra människor. Jag har folk som har fått jobb inom pizzeria, något restaurangkök, fritidsledare på föreningar.” (Intervjuperson 3).*

Handläggarna var eniga om att det finns de nyanlända som lyckas få ett arbete inom den specificerade tidsramen. Samtidigt diskuterade en handläggare om bristen på resurser och bristen på handläggare och kommenterade följande:

*”Ja, det har jag, de man har följt, de man har lyckats se att de har fått hit sina familjer, att de har fått en utbildning validerat, att de har börjat få sin läkarpraktik, att de har fått bostad och jobb på annan ort. Ja, det finns guldskorn, absolut, men de har kunnat vara så mycket fler om vi hade haft mer resurser. Om vi hade haft ett par etableringshandläggare till som hade kunnat fördjupa sig lite mer i början. Det är för få, det är för få.”*

(Intervjuperson 5).

### **5.3.1 Analys av problematiken**

Enligt handläggarna kommer de nyanlända som flyr till Sverige från krigsdrabbade länder. Vid tillpunkten av denna studie kom de flesta från Syrien, Afghanistan och Somalia. Handläggarna kunde se att det fanns olika problem hos de nyanlända som försvårade implementering av reformen. Vissa av dessa svårigheter var brist på utbildning, fysisk och psykisk ohälsa, ansvar för övriga familjemedlemmar m.m. (Hagelund & Kavli, 2009). Likaså försvårade bristen på arbete implementeringen av detta uppdrag (ibid).

När det gäller huruvida uppdraget var anpassat till de nyanländas behov rådde en stor konsensus när de intervjuade tillfrågades. Samtliga ansåg att uppdraget inte är anpassat till de anlända och att det finns ett behov för både fler aktiviteter och en utveckling av fler sorters aktiviteter. Även Hagelund & Kavli (2009) nämner de svårigheter i sin artikel med att anpassa programmen och aktiviteten till de nyanländas behov. Norge har sedan 2004 infört ett obligatoriskt introduktionsprogram för nyanlända flyktingar och deras familjer med syftet att integrera de nyanlända i det Norska samhället och arbetsmarknaden (Hagelund & Kavli, 2009).

I det politiska perspektivet är makt mångfasetterat. Bolman och Deal (2013) skriver att makten inte behöver vara formel utan kan se ut på många olika sätt. I denna studie är det regeringen som har makten i beslutandet om reformen som sedan förs över till ledningen på

Arbetsförmedlingen. Ledningen på Arbetsförmedlingen utövar makt på handläggarna genom att inte lyssna på dem och de problem som handläggarna stöter på.

Den korta etableringstiden påverkar implementeringen av uppdraget och de förutsättningar som de nyanlända har för att kunna etablera sig i samhälls- och arbetslivet, enligt handläggarna. Reformen har specificerat en kort etableringstid, enligt handläggarna, vilket påverkar huruvida de nyanlända får ett arbete. Hagelund och Kavli (2009) diskuterar i sin artikel ” If work is out of sight”, de svårigheter som råder för de nyanlända i arbetsmarknaden. Hur ska de nyanlända få ett arbete när det är brist på arbete eller när arbetet är utom synhåll (Hagelund & Kavli, 2009)? Detta är ett problem i ett samhälle där det råder allmän brist på arbete och där de nyanlända hamnar i den kategori som kännetecknar de mest utsatta i samhället (Salonen, 2008).

Aktiveringspolitiken och dess åtgärder har spelat en betydande roll i arbetsmarknaden hos både majoritetsbefolkningen och bland de nyanlända. Skillnaden är att de nyanlända har andra förutsättningar (Hagelund & Brochmann, 2008).

## **6. Avslutande diskussion**

Etableringsreformen är en produkt av ett system som har varit i Sverige och Norden sedan 20-talet där trots en generös socialpolitik (Johansson, 2001) arbetslinjen har haft ett starkt fäste i det nordiska samhället (Johansson & Hvide, 2007).

Hagelund & Kavli (2009) skriver att till följd av att de nyanlända är den målgruppen som har svårt att integrera i arbetsmarknaden inför de olika regeringarna i Norden olika aktiverings åtgärder. Den 1 december 2010 trädde lagen (2010:197) om etableringsinsatser i kraft som ett nytt steg för att aktivera och etablera de nyanlända i det svenska samhället och på arbetsmarknaden. Tidigare tog det i genomsnitt åtta år innan den nyanlände hade fått tillträde till arbetsmarknaden (Statskontoret, 2012).

Syftet med denna uppsats var att undersöka etableringsreformen utifrån handläggarnas perspektiv. Bland annat undersöktes hur handläggarna tillämpar etableringsuppdraget och vilken problematik de måste ta hänsyn till för att fullfölja detta uppdrag. En kvalitativ studie gjordes där fem handläggare från åtta kontor i sydöstra Skåne intervjuades.

Handläggarna identifierade en viss problematik hos de nyanlända, bland annat analfabetism, psykisk och/eller fysisk ohälsa. Handläggarna var under intervjuerna eniga om att uppdraget

inte är anpassat till de anländas behov och att de etableringsaktiviteter som finns behöver utvecklas och anpassas bättre. Hagelund & Kavli (2009) bekräftar i sin studie av den norska motsvarigheten till den svenska etableringsreformen att denna problematik utgör ett behov att anpassa etableringsreformen till de nyanlända.

Enligt handläggarna har införandet av etableringsreformen medfört en positiv konsekvens på så vis att de nyanländas språkkunskaper utvecklas i snabbare takt än tidigare. Samtidigt gav de intervjuade handläggarna kritik åt hur etableringsuppdraget har strukturerats. Bland annat ansåg de att uppdraget var för kort och att en förlängning skulle förbättra de nyanländas förutsättningar avsevärt.

Etableringsuppdraget ger de nyanlända rättigheter, men likaså skyldigheter där motkrav ställs mot ersättning. För att vara berättigad till ersättning måste visa krav och skyldigheter uppfyllas (Hagelund & Brochmann, 2008). Ett exempel på detta är de nyanländas skyldighet att följa den planering som utgör en del av etableringsuppdraget vilket bland annat innebär att de nyanlända måste lämna in månadsrapporter för att kunna få ersättning. Dessa månadsrapporter innehåller de uppdrag som de nyanlända har fått tilldelat sig som en del av etableringsuppdraget och kan innehålla olika uppgifter såsom medverkan i SFI och olika aktiveringsprogram.

Det går inte att undkomma att brister i organisationen kan påverka de anställda på ett ofördelaktigt sätt vilket kan ha direkta följder för de nyanlända för vilka systemet är till för (Bolman & Deal, 2013). Handläggarna ansåg att även om organisationen (Arbetsförmedlingen) är strukturerad så finns det brister i systemet som direkt påverkar de nyanlända. Exempel på dessa brister är lotsarnas begränsade arbete och att det administrativa arbetet tar för mycket anspråk på den begränsade tid som är till handläggarnas förfogande. Handläggarna var eniga om att en utökning av personalstyrkan och mindre administration skulle vara fördelaktigt för tillämpningen av etableringsuppdraget.

Efter att intervjuerna utfördes och resultaten analyserades blev det uppenbart att handläggarna ansåg att organisationens struktur påverkade deras sätt att implementera uppdraget och deras tillfredsställelse med arbetet. De svårigheter som enligt handläggarna uppkommit är på grund av just brister i organisationens struktur.

Avslutningsvis var de intervjuade handläggarna eniga om att etableringsuppdraget har förbättrat förutsättningarna för de nyanlända, bland annat genom språkutvecklingen hos de

nyanlända. Samtliga var starka förespråkare till etableringsuppdraget även om de ansåg att det finns gott om utrymme att förbättra uppdraget. Samtidigt är handläggarna varse om att etableringsreformen är relativt ny och behöver tid att etableras. Det återstår att se hur etableringsuppdraget kommer att utvecklas och vad resultaten blir.

Som tidigare har nämnts i denna undersökning finns det brist på forskning inom detta område. Anledningen till detta är att etableringsuppdraget är nyligen implementerat. Dessutom har denna studie haft begränsade resurser och etableringsuppdraget har endast undersökts ur handläggarnas perspektiv. Till följd av detta är resultaten av denna studie begränsade. Framtida forskning med bland annat utgångspunkt ur de nyanländas perspektiv kommer att förtydliga hur och om reformen har varit effektiv.

## 7. Litteraturlista

Ahrne, Göran & Svensson, Peter (2011). "Kvalitativa metoder i samhällsvetenskapen". I Ahrne, Göran och Svensson, Peter (red.) (2011). *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber AB.

Arbetsförmedlingen (2014). *Etableringsersättning. För dig som är ny i Sverige* (elektronisk resurs).  
<http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.760466df12c3abfa21f80004329/1401114618508/etableringsers-svenska.pdf> (140712).

Axelsson, Runo & Bihari Axelsson, Susanna (2006). Integration and collaboration in public health – a conceptual framework. *International Journal of Health Planning and Management*, vol. 21, s. 75-88.

Bolman, Lee G. & Deal, Terrence E. (2013). *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.

Boverket (2006). Var finns rum för våra barn? – en rapport om trångboddheten i Sverige (elektronisk resurs).  
[http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2006/Var\\_finns\\_rum%20for\\_vara%20barn.pdf](http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2006/Var_finns_rum%20for_vara%20barn.pdf) (140508).

Boverket (2014). *Vad är integration?* (elektronisk resurs).  
<http://www.boverket.se/Boende/Sa-bor-vi-i-Sverige/Integration/> (140710).

Bryman, Alan (2004). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.

Chin, Liyen (2011). *Lyckad etablering av en ny reform; Värnamo, Borlänge och Solna* (elektronisk resurs). [http://fores.se/wp/wp-content/uploads/2013/04/FORES\\_Policy\\_Paper\\_22Lyckad\\_etablering\\_av\\_ny\\_reform\\_22.pdf](http://fores.se/wp/wp-content/uploads/2013/04/FORES_Policy_Paper_22Lyckad_etablering_av_ny_reform_22.pdf) (140726).

Eriksson-Zetterquist, Ulla & Ahrne, Göran (2011). "Intervjuer". I Ahrne, Göran och Svensson, Peter (red.) (2011). *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber AB.

Erixon, Dick (2009). *Reinfeldt: arbetslinje istället för bidraglinje* (elektronisk resurs).  
<http://erixon.com/blogg/2009/09/reinfeldt-arbetslinje-istallet-for-bidraglinje/> (131202).

Hagelund, Anniken & Brochmann, Grete (2008). From right to duties? Welfare and citizenship for immigrants and refugees in Scandinavia. *Conference Papers -- International Studies Association*. s.1-22.

Hagelund, Anniken & Kavli, Hanne (2009). If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European Social Policy*, Vol. 19 (3), s. 259-270.

Hedblom, A. (2004) Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av differentiering, inklusion och marginalisering. Lund: Socialhögskolan.

Hedeberg, Charlotta & Malmberg, Bo (2008). *Den stora utmaningen: Internationell migration i en globaliserad värld* (elektronisk resurs).

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/97/92/907a41c3.pdf> (140627).

Johansson, Håkan (2001). Activation Policies in the Nordic Countries: Social Democratic Universalism under Pressure. *Journal of European Area Studies*, Vol.9, No.1, s. 63-77.

Johansson, Håkan (2006). *Svensk aktiveringspolitik i nordiskt perspektiv*. Finansdepartementet, Regeringskansliet. Stockholm: Edita Sverige.

Johansson, Håkan & Hvinden, Björn (2007). Re-activating the Nordic welfare states: Do we find a distinct universalistic model? *International Journal of Sociology and Social Policy* Vol. 27, No. 7/8, s. 334-346.

Jönsson, Håkan (2010). Sociala problem som perspektiv - En ansats för forskning och socialt arbete. Malmö: Liber AB.

Levin, Claes (2008). *Att undersöka "det sociala"- några ingångar*. I Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans & Eliasson-Lappalainen, Rosmari & Jacobsson, Katarina (red.) (2008). *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur.

Lundin, Daniela (2004). *Vad styr arbetsförmedlarna?* (elektronisk resurs).  
<http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2004/r04-16.pdf> (140726).

Länsstyrelserna (2011) Enhetliga budskap – myndigheternas ansvar, ett internt stödmaterial. Version två, reviderat 2011-09-08 (elektronisk resurs)  
<http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/integration/SiteCollectionDocuments/ovrigt/Enhetliga-budskap-version-2-webb.pdf> (140715).

May, Tim (2001). *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur AB.

Migrationsinfo (2013). *Etableringsreformen* (elektronisk resurs)  
<http://www.migrationsinfo.se/arbetsmarknad/etableringsreformen/> (131028).

NE (National encyklopedi). *Arbetslinje* (elektronisk resurs)  
<http://www.ne.se/sok?q=arbetslinje> (131028).

Proposition (2009/10:60). *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering egenansvar med professionellt stöd*. Stockholm: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Rennstam, Jens & Wästerfors, David (2011). Att analysera kvalitativt material. I Ahrne, Göran och Svensson, Peter (red.) (2011). *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber AB.

Salonen, Tapio (2008). Socialt arbete med arbetslösa. I Denvall, Verner & Vinnerljung, Bo (red.)(2008). *Nytta och fördärv. Socialt arbete i kritisk belysning*. Stockholm: Natur och Kultur.

SOU (2007:2). *Från socialbidrag till arbete*. Socialdepartamentet. Stockholm: Edita Sverige AB.

SOU (2008:58). Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering, I *Egenansvar - med professionellt stöd*. Arbetsmarknadsdepartamentet. Stockholm: Regeringskansliet.

ST inom Arbetsförmedlingen (2012). "En tyst myndighet"- En rapport om arbetsmiljön på Arbetsförmedling hösten 2012 (elektronisk resurs).  
[https://www.st.org/currentSite/public/files/11910/Rapport\\_arbetsmiljo\\_november\\_2012.pdf](https://www.st.org/currentSite/public/files/11910/Rapport_arbetsmiljo_november_2012.pdf) (140623).

Statskontoret (2011). *Myndigheternas genomförande av etableringsreformen- delrapport* (elektronisk resurs). <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2011/201124.pdf> (140525).

Statskontoret (2012). *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen* (elektronisk resurs).  
<http://www.statskontoret.se/publikationer/2012/etableringen-av-nyanlanda-en-uppfoljning-av-myndigheternas-genomforande-av-etableringsreformen/> (140102).

Statsrådsberedningen (2009). *Regeringsförklaringen* (elektronisk resurs).  
<http://www.regeringen.se/sb/d/11428/a/131601> (131202).

Svärd, Hans & Egerö, Marie-Anne (2008). Villkorandets politik – Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu. Malmö: Égalité förlag.



## 8. Bilaga 1

### Intervjumall

#### *Bakgrund och erfarenhet*

1. Hur länge har du arbetat på AF?
2. Vad har du för utbildning?
3. Har du tidigare arbetat med flyktingar och flyktingfrågor?
4. Hur länge har du arbetat med etableringsuppdraget?
5. Har du fått någon utbildning inför det nya uppdraget?
6. Har utbildningen varit tillräcklig för att du ska kunna utföra etableringsuppdraget?
7. Vilken är din roll i etableringsarbetet?

#### *Tillämpning av uppdraget*

8. Kan du kortfattat berätta hur uppdraget ser ut?
9. Hur många er ni som arbetar med uppdraget?
10. Inom hur många kontor arbetar ni?
11. Hur ser handläggningsprocessen ut?
12. Hur många nyanlända kommer till de här kontoren?
13. Hur många ärenden har du?
14. Tycker du att du hinner med alla ärenden?
15. Vad skulle du vilja förbättra tycker du?

#### *Problematiken*

16. Från vilka länder kommer de nyanlända till Sverige?
17. Har du kunnat se om det finns någon problematik hos de nyanlända?
18. Vilken problematik har identifierats hos de nyanlända?
19. Har de nyanlända någon utbildning?
20. Finns det skillnad i arbetet med nyanlända beroende var de kommer ifrån?
21. Är uppdraget anpassat till de nyanländas behov?
22. Etableringsreformen infördes den 1 december 2010, med andra ord så är uppdraget fortfarande ganska ny. Etableringsreformen syftar ”till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrarers etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet” (SFS 2010:197). Har du kunnat se att de insatser som finns till förfogande är tillräckliga för att de nyanlända ska etablera sig som i arbets- och samhällslivet?
23. Har du kunnat se något eller några resultat?
24. Vilka är de vanligaste yrken som de nyanlända får arbete inom?