



**Linnéuniversitetet**

Institutionen för socialt arbete

Examensarbete

## Etablering och Integrering

- en undersökning av samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och flyktingmottagningen i en mellanstor kommun i södra Sverige



*Författare:* Jessica Wamsjö  
*Handledare:* Barzoo Eliassi  
*Examinator:* Jan Petersson  
*Termin:* VT 2012  
*Kurskod:* 2SA300

# Abstract

Author: Jessica Wamsjö

Title: Establishment and Integration – a study of the cooperation between the public employment service and the refugee reception in a medium-sized municipality in southern Sweden

Supervisor: Barzoo Eliassi

Assessor: Jan Petersson

The aim of this study is to describe and analyse the cooperation between the public employment service and the refugee reception in a medium-sized municipality in southern Sweden on basis of the establishment reform. The study examines how the collaborative process is regarded when it comes to implementation of the reform, and when it comes to the directives and resource allocation between the employment services and the refugee reception. The study also focuses on the deficiencies and the benefits that can be discerned with the establishment reform at local level.

A qualitative data collection method has been used. It is semi-structured interviews with workers from the public employment service and the refugee reception. Information materials and evaluations that various authorities have made have also been investigated.

The study concludes that it is important that the directives are clarified and that a new local and regional agreement will be established on paper. The study also concludes that because of the strong working line policy and the national workfare regime more responsibility is focused on the individual. This can discourage the establishment and integration process of the newly arrived when the concept of inclusion comes to be regarded as synonymous with employability.

Keywords: The Establishment Reform, integration, newly arrived

Nyckelord: etableringsreformen, integration, nyanlända

# Innehållsförteckning

<b>1. INTRODUKTION .....</b>	<b>5</b>
1.1. Problemformulering .....	5
1.2. Syfte .....	6
1.3. Frågeställningar .....	6
1.4. Disposition .....	7
<b>2. METOD.....</b>	<b>8</b>
2.1. Kvalitativ datainsamlingsmetod .....	8
2.2. Tillvägagångssätt .....	8
2.3. Urval och avgränsning .....	9
2.4. Validitet och reliabilitet .....	11
2.5. Etiska överväganden .....	12
<b>3. TIDIGARE FORSKNING OCH RAPPORTER.....</b>	<b>14</b>
<b>4. TEORETISK REFERENSRAM.....</b>	<b>18</b>
4.1. Implementering .....	18
4.2. Samverkan .....	18
4.3. Samordning .....	19
4.4. Workfare och nyliberalism .....	20
<b>5. BAKGRUND.....</b>	<b>23</b>
5.1. Lokal överenskommelse och Regional överenskommelse .....	23
<b>6. EMPIRI OCH ANALYS .....</b>	<b>24</b>
6.1. Det nya systemet kontra det gamla systemet .....	24
6.1.1. Arbetsförmedlingen .....	24
6.1.2. Kommunens flyktingmottagning .....	26
6.2. Direktiv och resursfördelning mellan Arbetsförmedlingen och kommunens flykting- mottagning .....	28
6.2.1. LÖK – Lokal överenskommelse om introduktion för nyanlända invandrare .....	28
6.2.2. RÖK – Regional överenskommelse: Gemensam utveckling av introduktion för nyanlända invandrare.....	29
6.3. Brister med etableringsreformen.....	31
6.3.1. Den ekonomiska situationen.....	31
6.3.2. Landstinget som saknad aktör i etableringsreformen .....	33

<b>6.4. Fördelar med etableringsreformen .....</b>	<b>34</b>
<b>6.4.1. Kommunens flyktingmottagning .....</b>	<b>34</b>
<b>6.4.2. Arbetsförmedlingen.....</b>	<b>35</b>
<b>7. SAMMANFATTNING .....</b>	<b>37</b>
<b>8. SLUTDISKUSSION .....</b>	<b>39</b>
<b>9. REFERENSLISTA .....</b>	<b>41</b>
Bilaga 1:1 och Bilaga 1:2	

# 1. INTRODUKTION

## 1.1. Problemformulering

”Den 1 december 2010 trädde lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända i kraft. Med förändrad och förtydligad ansvarsfördelning mellan myndigheter och kommuner, ökat egenansvar och valfrihet för individen och en ny aktör – etableringslotsen – ska nyanlända ges bättre förutsättningar att så snabbt som möjligt lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning. Lagen ger Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för etableringsinsatserna.” (Arbetsförmedlingen 2012).

Ovanstående citat lyfter fram en ny ansvarsfördelning i integrationsarbetet av nyanlända. Etableringsreformen konstruerades för att erbjuda stöd på olika sätt för *vissa* nyanlända. Vissa nyanlända utgörs i detta fall av dem som kommer som flyktingar i arbetsför ålder (20-64 år) samt nyanlända i åldern 18-19 år utan föräldrar i Sverige men med uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande. Den nya lagen omfattar också anhöriga, i arbetsför ålder, om de kommer till Sverige inom en tvåårsperiod.

Etableringsreformen har nu funnits i ett och ett halvt år. Enligt reformen ska vissa nyanlända migranter kunna, med stöd av olika samhälleliga insatser, bli integrerade i det svenska samhället under en tvåårsperiod. Etableringsreformen utgår från att de nyanlända då ska ha hunnit bli självförsörjande, och det innebär också att de inte längre har rätt till etableringsersättning efter denna period (Länsstyrelsen 2011 & Arbetsförmedlingen 2012).

Arbetsförmedlingen är den myndighet som bär det största ansvaret för samordningsinsatserna, då kommunernas huvudansvar för nyanlända upphörde vid etableringsreformens inträde december 2010. Om etableringsplanen står det att den ”ska utformas alternativt uppdateras i samverkan med den kommunen där den nyanlände bosätter sig” (Länsstyrelsen 2011). Kommunen kommer fortsättningsvis att förfoga över en central och viktig roll för nyanländas etablering. Det som framlyfts som kommunens ansvar för de nyanländas etablering är sådant som kommunen också tidigare ansvarat för. Det som blir skillnaden är att introduktionen i första hand ändå sker hos Arbetsförmedlingen i och med upprättandet av en etableringsplan. Här spelar tidigare erfarenheter en betydande roll och likaså vad den nyanlända har för yrkes- och skolbakgrund. Den aktör som tidigare inte medverkat vid den nyanländes etablering är lotsen vars primära uppgift är att fungera som en jobbcoach i första hand.

Tanken bakom etableringsprocessen var att regeringen ville påskynda integrationsprocessen genom att placera den så kallade arbetslinjen i fokus. Med denna kom också ett utökat egenansvar att ges de nyanlända (Regeringen 2012). Enligt propositionen *Nyanlända*

*invandrarers arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* (2009/10:60) skulle etableringsreformens verka för en effektivisering av den nyanländes inträde och etablering på arbetsmarknaden. Staten skulle genom arbetsförmedlingen överta en stor del av ansvaret för sådana arbetsåtgärder som tidigare innehafts av kommunen.

”ATT HA ETT ARBETE – eller att inte ha ett arbete. Det gör stor skillnad hur livet gestaltar sig”. Detta skriver före detta integrationsministern Nyamko Sabuni (2010:69) i sin bok *Det nya Sverige*. Hon skriver också att det är när man arbetar som man är med på riktigt (Sabuni 2010:60). Med detta som utgångspunkt är det inte svårt att förstå att en reform som etableringsreformen kommit till stånd. Frågan är bara om implementeringsprocessen har kunnat uppfylla de mål som etableringsreformen upprättat.

Fokus i min uppsats hamnar på att få inblick i etableringsreformen på den lokala nivån utifrån ett kvalitativt perspektiv, då jag anser att det i tidigare forskning och utvärderingar i mångt och mycket saknas. Jag anser också att det är viktigt att få höra hur de mest centrala aktörerna på den lokala nivån ser på den nya reformen och hur samarbetet fungerar emellan när det gäller implementeringen av etableringsreformens incitament. De aktörer som jag har valt att fokusera på är Arbetsförmedlingen och flyktingmottagningen i en mellanstor kommun i södra Sverige.

## **1.2. Syfte**

Syftet med denna studie är att beskriva och analysera samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning utifrån implementeringen av etableringsreformen och dess incitament. Studien vill också undersöka vilka brister och vilka fördelar som har kunnat skönjas med etableringsreformen på det lokala planet.

## **1.3. Frågeställningar**

För att besvara syftet har jag valt att utgå från följande frågeställningar:

- Hur ser Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning på samverkansprocessen när det gäller implementeringen av etableringsreformen?
- Hur ser direktiven och resursfördelningen ut mellan Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning?
- Vilka brister och vilka fördelar kan skönjas med etableringsreformen på det lokala planet?

## **1.4. Disposition**

Studiens disposition är strukturerad på så vis att den börjar behandla avsnittet om metod. Den kvalitativa datainsamlingsmetoden som jag använt mig av behandlas också i detta kapitel. Diskussion kring urval och avgränsning, och därefter validitet, reliabilitet och etiska överväganden är det som avslutar detta kapitel. Därefter följer en genomgång av tidigare forskning vilken i sin tur följs av kapitlet om teoretiska perspektiv. Här efter följer studiens empiri och analys. Avslutningsvis kommer sammanfattningen och slutdiskussionen.

## 2. METOD

### 2.1. Kvalitativ datainsamlingsmetod

I studien användes en kvalitativ datainsamlingsmetod vars grundläggande syfte är att få förståelse, och genom att samla in kvalitativ information kan en djupare förståelse erhållas av problematiken kring det studerade ämnet (Holme & Solvang 2008:14).

Kvalitativa data utgörs av ord (talade eller skrivna) samt visuella bilder (observerade eller kreativt skapade) och de forskningsmetoder som de huvudsakligen förknippas med är intervjuer, dokumentation och observation (Denscombe 2011:367). I min studie använde jag mig av intervjuer för insamlande av data och jag granskade också informationsmaterial och rapporter som bland annat berörda myndigheter hade om etableringsreformen på sina hemsidor. Den kvalitativa intervjuens tillvägagångssätt beskriver Steinar Kvale & Svend Brinkmann (2010) på följande sätt:

”Intervjuandet bygger på intervjuarens praktiska färdigheter och personliga omdöme; det följer inte några tydliga steg i en regelstyrd metod. Konsten att intervjua lär man sig genom att utföra intervjuer, och kvaliteten hos intervjun bedöms efter styrkan och värdet i den kunskap som produceras”  
(Kvale & Brinkmann 2010:33).

### 2.2. Tillvägagångssätt

Utifrån ämnet som jag valde att undersöka gjorde jag kvalitativa, semistrukturerade intervjuer med sammanlagt sex berörda myndighetspersoner. Tanken med semistrukturerade intervjuer är att man utgår från vissa specifika frågor men som ändå lämnar stort utrymme för öppna svar (Denscombe 2011:234,235).

Tre av de intervjuade personerna arbetar vid Arbetsförmedlingen, där respondent A befinner sig i chefsposition, respondent B och F arbetar som etableringshandläggare. De andra tre personerna arbetar vid kommunens flyktingmottagning. Respondent C är chef/flykting-samordnare och D och E är introduktionshandläggare. Första intervjun ägde rum med Arbetsförmedlingen, där parterna A och B medverkade samtidigt och fick svara på samma frågor. Samma upplägg var det med kommunens flyktingmottagning, där parterna C och D medverkade. Därefter gjordes ytterligare tre intervjuer. Respondent D intervjuades med kompletterande frågor, vilka också ställdes till respondenterna E och F, som intervjuades var för sig. Respondent F, som var nyanställd etableringshandläggare hos Arbetsförmedlingen, hade rådgjort med den vikarierande chefen på Arbetsförmedlingen om att delta i studien.



För att kunna få genomföra intervjun så var förutsättningarna att den vikarierande chefen skulle sitta med som ett kompletterande stöd vid intervjun. Övriga etableringshandläggare hade under denna period semester, varpå det inte fanns möjlighet till intervju med någon utav dessa.

I och med att jag valde semistrukturerade intervjuer skulle det under intervjuens gång kunna dyka upp följdfrågor, vilka skulle kunna ge ett rikare och fylligare underlag åt den studie som jag bedrev. Uppföljningsfrågor kan ske genom ett direkt ifrågasättande av det som sagts men de kan också ske genom en nick med huvudet eller med ett ”mm” som kan uppmuntra respondenten att fortsätta sin beskrivning. En upprepning av betydelsefulla ord i ett svar kan likaledes frambringa ytterligare utläggningar (Kvale & Brinkmann 2010:151). Att använda sig av ett ”aktivt lyssnande” är ytterligare en aspekt som är av betydande vikt när det gäller kvalitativa intervjuer. Det är viktigt att intervjuaren lär sig att lyssna till det som sägs och till hur det sägs (Kvale & Brinkmann 2010:204). I och med att jag spelade in mina intervjuer underlättade detta för att kunna fokusera specifikt på själva intervjun och kunna inta ett aktivt lyssnande. Efter detta transkriberades den insamlade empirin. Intervjudeltagarna fick ta del av det transkriberade materialet och hade då möjligheter att ge reflektioner på det. De intervjuade godkände det transkriberade materialet och gav sitt samtycke till det. Citat valdes ut som ansågs vara mest relevanta för studien. Det var sammanlagt sex personer som deltog i intervjuerna.

### **2.3. Urval och avgränsning**

Jag valde att göra min undersökning i en mellanstor kommun i södra Sverige, och fokusera på endast en kommun, då jag ville fördjupa mig i hur det kunde se ut i den kommunen när det gällde samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning i implementeringen av etableringsreformen. Tidigare har det gjorts utvärderingar på nationell nivå (makronivå), men detta låg inte i fokus för den studie som jag ville bedriva. Studien kom istället att inrikta sig på mesonivån i och med att studien utgick från ett organisationsperspektiv på kommunal nivå. Intervjuer med centrala aktörer från Arbetsförmedlingen och den kommunala flyktingmottagningen gjordes för att få höra om deras syn på etableringsreformen samt för att få information om hur implementeringsprocessen bedrivs utifrån deras regi. Övriga aktörer som medverkar i etableringsreformen är Länsstyrelserna, Migrationsverket, Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Regeringskansliet samt den privata etableringslotsen. Dessa aktörer valde jag att inte fokusera på i denna uppsats, då

jag ansåg att det redan fokuserats mycket på deras roller i tidigare utvärderingar och uppföljningar av etableringsreformen. En uppföljning som Länsstyrelsen gjort av etableringsreformen och likaså en uppföljning som SKL gjort av etableringsreformen har dock använts, vilka presenteras i den tidigare forskningen.

Genom att endast fokusera på Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning, två mycket centrala och viktiga aktörer i etableringsreformen, kunde jag göra en mer djuplodande analys. Detta kunde på så vis frambringa viktig kunskap som annars skulle riskera att osynliggöras. Kvale & Brinkmann (2010) skriver att antalet intervjupersoner som behövs till en kvalitativ undersökning beror helt och hållet på undersökningens syfte. Om antalet är för litet blir det svårt att generalisera samtidigt som det blir svårt att göra mer ingående tolkningar av intervjuerna om antalet är för stort (Kvale & Brinkmann 2010:129). Enligt Jan Trost (2010) bör urvalet vid kvalitativa intervjuer begränsas till ett mycket litet antal intervjuer. Han föreslår fyra till fem intervjuer och drar gränsen vid åtta (Trost 2010:143). I min studie drog jag gränsen vid fem intervjuer för att kunna göra mer ingående tolkningar.

Meningskoncentrering har också använts i studien för att kunna göra citaten mer läsbara. Kvale & Brinkmann (2010) lyfter fram vikten av att omformulera det skriftliga språket, då de anser att de direkta transkriberade utskriften är ”utarmade, avkontextualiserade återgivningar av levande intervjusamtal” (Kvale & Brinkmann 2010:194). Det muntliga materialet nedtecknat på papperet blir något annat än dess ursprungliga form, vilket gör det viktigt att översätta det muntliga språket till ett mer skriftligt språk. I de citat som jag har med i min studie har det på så vis skett en koncentrerad av texten. Upprepningar har tagits bort, liksom uttryck som eh, ehm, mm. Citaten har också komprimerats. Samtidigt har jag varit noggrann med att inte ta bort grundkärnan i det empiriska materialet. Kvale & Brinkmann (2010) skriver om meningskoncentrering att det innebär att dra samman intervjupersonens yttranden till kortare formuleringar: ”Långa uttalanden pressas samman i kortare, där huvudinnebörden av det som sagts formuleras om i några få ord” (Kvale & Brinkmann 2010:221). I och med att jag till största delen valde ut vilka personer som skulle ingå i min studie – personer som skulle kunna bidra med viktig och intressant information för det valda ämnet – kom jag på så vis att använda mig av ett *subjektivt urval* (Denscombe 2011:37). Vid denna typ av urval ”handplockas” det urval som anses kunna frambringa mest värdefull data till undersökningen (Denscombe 2011:37).

## 2.4. Validitet och reliabilitet

Validitet är ett mått som mäter trovärdigheten i den data som presenteras (Denscombe 2011:380). För kvalitativa forskare kan det dock vara problematiskt att påvisa att deras data är exakta (Denscombe 2011:380). Denscombe citerar Lincoln och Guba (1985) att det inte finns något absolut sätt för kvalitativa forskare att påvisa att de "fått det rätt" (Denscombe 2011:380). Forskaren kan dock använda sig av *respondentvalidering*, vilket innebär att forskaren återvänder till deltagarna med den insamlade datan, exempelvis en inspelad intervju som transkriberats, och genom att låta deltagarna få ta del av materialet och kommentera dess trovärdighet kan detta bidra till en ökad validitet (Denscombe 2011:380). Det är viktigt att förhålla sig nära den fastställda datan och undvika att låta egna värderingar och åsikter påverka den, samtidigt som man som forskare måste inse att det aldrig finns någon forskning som är helt neutral och står fri från inverkan av den som bedriver forskningen (Denscombe 2011:383). I och med att det till en början var parintervjuer som gjordes i min studie så kan detta te sig problematiskt då det gäller att uppnå god validitet och reliabilitet. Det kan ha inverkat på studiens resultat att det var just parintervjuer som gjordes istället för enskilda intervjuer. Viss kunskap kan på så sätt bli osynliggjord, om det blir så att respondenterna påverkar varandra och "låser" sina svar.

I intervjun med respondent F (etableringshandläggare hos Arbetsförmedlingen) var förutsättningarna att få göra en intervju med denne att den vikarierande chefen skulle vara med som ett kompletterande stöd – trots min framlyftning om vikten av att få göra en enskild intervju för att på detta sätt undvika risken för "låsta" svar. Problematiskt var att det under denna period endast var denne handläggare som arbetade med etableringsfrågorna, då övriga etableringshandläggare vid detta tillfälle hade semester. Som jag upplevt det har det ändå funnits en god öppenhet vid intervjuerna och den information som studien har kunnat frambringe har gett ett intressant resultat.

När det gäller reliabilitet handlar det om hur tillförlitlig datan beräknas vara. Vid kvalitativ forskning bör man ställa sig följande frågor: "Skulle forskningsinstrumentet ge samma resultat om det används av olika forskare (allt annat lika)? Om någon annan utför forskningen, skulle han eller hon då få samma resultat och komma fram till samma slutsatser?" (Denscombe 2011:383). Samtidigt är detta problematiskt när det gäller kvalitativ forskning, där konstans inte är aktuell på samma sätt som vid kvantitativa studier. Trost (2010) skriver att vid kvalitativa studier är man mer intresserad av förändringar (Trost 2010:131). Trost lyfter också fram vikten av det som vid kvalitativa intervjuer kallas slump-

inflytelse och som av den skicklige intervjuaren noteras och registreras inför analysen av intervjun (Trost 2010:132). Idén med att samma svar på en fråga ska erhållas bygger på en föreställning om att konstans ska råda. Men människor gör med tiden nya erfarenheter som också kan bidra till att vår föreställningsvärld med tiden successivt förändras. Därmed kan ett svar på en fråga med tiden förändras (Trost 2010:132,133)

Då det var parintervjuer som först gjordes kan detta också haft inverkan på reliabiliteten vad gäller studiens resultat. Respondenterna kan ha påverkat varandra med sina svar. Samtidigt har jag varit mycket noggrann med att fånga upp olika synpunkter för att kunna få ett bredare resultat och en vidgad information. Jag har också bett respondenterna att utveckla sina svar då det har framkommit ny intressant information. Intervjuerna har på så vis blivit mer som öppna dialoger, vilket också är tanken med semistrukturerade intervjuer. När det gäller tolkning av material är det också viktigt att inte ta ett svar för givet utan förhålla sig kritiskt undersökande till det. Samtidigt är det viktigt att man inte försöker ”läsa mellan raderna” utan vara mycket försiktig så man inte övertolkar sitt material (Trost 2010:152). Dessa tankar har jag haft i beaktande då jag analyserat den insamlade empirin.

## **2.5. Etiska överväganden**

När det gäller etiska frågor så har det bland annat varit viktigt att meddela deltagarna att deras medverkande vid intervjuerna helt och hållet byggt på deras frivillighet, samtidigt som man ska ha i åtanke att detta är offentliga myndigheter som ska vara mottagliga för granskning. För att följa etiska direktiv har det varit viktigt att informera deltagarna om att de har kunnat avbryta sin medverkan om de så önskat. Innan intervjuerna gjorts har jag noggrant förklarat syftet med min studie och varför det är viktigt att den genomförs. *Anonymitetskravet* (Holme & Solvang 2010:335) har också lyfts fram, så att deltagarna fått veta att deras riktiga namn inte kommer att vara utskrivna i det presenterade materialet och likaså gäller detta kommunen som undersökningen gjorts i. Deltagarna har också tagit del av det transkriberade materialet innan analysen gjorts. Genom att man låter deltagarna få gå igenom det transkriberade materialet och få komma med synpunkter kan detta också bidra till att öka uppsatsens reliabilitet. Samtidigt kan det vara svårt för deltagaren att minnas exakt vad denne sade under intervjutillfället och därför är det också bra att ha intervjun inspelad. Då kan man eventuellt gå tillbaka och lyssna på intervjun tillsammans för att bekräfta reliabiliteten i det nedskrivna materialet. Patel & Davidson (2003) uttrycker att genom att lagra data ”kan vi också ta den i repris så många gånger vi behöver för att försäkra oss om att vi har uppfattat allt korrekt”

(Patel & Davidson 2003:101). I och med att jag fick respondenternas godkännande att spela in intervjuerna så underlättade detta i hög grad för mig att helt kunna fokusera på själva samtalet och vara fullständigt närvarande med den person som jag intervjuade.

I och med att det först var parintervjuer som gjordes kan det, vilket tidigare också nämnts, utgöra ett problem vad gäller studiens validitet och reliabilitet. På så vis kan det också utgöra ett etiskt dilemma. Samtidigt är det viktigt att tänka på att ingen kunskap är helt neutral och värderingsfri, alla påverkas vi av vår omgivning. Andras värderingar finns ständigt närvarande och inverkar på hur en person tänker kring saker och ting och uppfattar dessa som ”naturliga” och ”normala” företeelser.

En annan företeelse som kan utgöra ett etiskt dilemma är att i större utsträckning använda direkt talspråk i citaten, då talspråket mycket väl kan anses som ett annat språk än det skrivna (Trost 2010:157). Kvale & Brinkmann (2010:204) menar att detta också kan leda till en oetisk diskriminering av specifika personer eller grupper av människor. Detta har jag tagit hänsyn till i min studie då jag använt mig av meningskoncentrering och försökt att återge citatens huvudpoäng utifrån ett mer skriftligt och komprimerat språk, där bland annat upprepningar av ord har tagits bort .

### 3. TIDIGARE FORSKNING OCH RAPPORTER

När det gäller tidigare forskning av etableringsreformen så är det få studier som fokuserat på sådana frågor som jag valt att utgå från.

De som utforskat ämnet tidigare är bland annat Fredrik Rosenqvist (2011) i utvärderingen *Etableringsreformens 100 första dagar*. Utvärderingen fokuserar på det strukturella planet och är tänkt att betraktas som en snabbutvärdering av etableringsreformen. Rosenqvist poängterar att reformen är tämligen ny och menar att det är svårt att se stora resultat på så kort tid. Samtidigt menar Rosenqvist att det är av betydande vikt att ändå göra en utvärdering i ett tidigt skede, för att på så vis kunna åtgärda sådana problem som kan identifieras (Rosenqvist 2011:1). Ett påtagligt resultat av reformen, enligt Rosenqvist, är också att ett flertal kommuner flyttat ansvaret för integrationsfrågor från närings- och arbetsmarknadsavdelningar till socialtjänsten (Rosenqvist 2011:2). Samtidigt framlyfter Rosenqvist att det vore förhastat att kalla reformen för ett misslyckande då den inte funnits särskilt länge och menar att trots dess tydliga brister så har etableringsreformen ändå en potential, exempelvis då det gäller att ”Arbetsförmedlingens verktyg nu i ännu större grad görs snabbt tillgängliga för de nyanlända” (Rosenqvist 2011:2). Frågan som Rosenqvist dock ställer sig är om arbetslinjen verkligen har stärkts, eller om regeringen underskattade kommunernas arbete i etableringen av nyanlända, samtidigt som arbetsförmedlingens förutsättningar att ansvara för de arbetsförberedande insatserna överskattades (Rosenqvist 2011:16).

Tidigare forskning har också bedrivits av Anita Vidovic som valde att fokusera på etableringsreformen i sin kandidatuppsats *Den nya etableringsreformen – Avseende flyktingmottagande och integration år 2010*. Varför jag valde att ta med denna kandidatuppsats beror på att ämnet fortfarande är relativt utforskat och att det därför inte heller finns något större utbud av tidigare forskning. I Anita Vidovics undersökning av etableringsreformen fokuseras också på det strukturella planet, och Vidovic (2011:2) har valt att enbart fokusera på den juridiska delen av etableringsreformen. I sin kandidatuppsats jämför hon det gamla systemet med det nya systemet. Vidovic lyfter i sin bakgrund fram att den tidigare genomsnittliga tiden för nyanlända att få ett arbete har varit sju år (Vidovic 2011:1). Regeringen ville ändra detta och påskynda tiden för att de nyanlända snabbt skulle komma igång med SFI-undervisning (svenska för invandrare), samhällsorientering och om möjligt också praktik, för att de snabbt skulle kunna bli etablerade på arbetsmarknaden och kunna påbörja ett nytt och stabilt liv. Vidovic hänvisar till att regeringen ville uppnå ett utvecklat system där nyanlända skulle ges

ett ökat ansvar. Som Rosenqvist också poängterar så gör Vidovic likväl det att reformen är tämligen ny och menar att det är svårt att se stora resultat på så kort tid. Vidovic tror dock att ”det finns en risk att en dominoeffekt uppstår i reformens rättssystem om det brister i ett av leden och då är vi tillbaka på ruta ett” (Vidovic 2011:35). Vidovic slutsats efter att ha jämfört det gamla systemet med det nya systemet är att en ny reform var nödvändig. Hon poängterar dock vikten av att hela tiden arbeta mot reformens syfte och få rättssystemet att fungera.

I Arbetsförmedlingens uppföljning av etableringsreformens första år *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2011, Nyanländas etablering – reformens första år, december 2010 – december 2011* (inlämnad 22 februari 2012) tar Arbetsförmedlingen bland annat upp det samordnande ansvaret som Arbetsförmedlingen har för de olika medverkande instanserna i reformen. Arbetsförmedlingen ska teckna lokala överenskommelser med olika aktörer och ”tydliggöra fördelningen på orten för de olika insatser som de arbetssökande är i behov av” (Arbetsförmedlingen 2012:12). Vidare står det att överenskommelserna ska möjliggöra ”direkt kommunikation med rätt part” (Arbetsförmedlingen 2012:12). Arbetsförmedlingen tar också upp att mer stöd behövs för att de nyanlända ska kunna förstå de olika ersättningsystemen i Sverige och likaså när det gäller praktiskt stöd med boende och kontakter med hyresvärdar etcetera (Arbetsförmedlingen 2012:12). Arbetsförmedlingen poängterar också hur viktigt det är att alla inblandade aktörer samarbetar på ett sätt som möjliggör att nyanlända snabbt får den hjälp som de behöver, utan att behöva hänvisas mellan olika aktörer (Arbetsförmedlingen 2012:12).

En annan uppföljning som gjorts av etableringsreformerna är bland annat Länsstyrelsernas *Samhällsorientering för nyanlända: Länsstyrelsernas gemensamma redovisning 2012:10*. I denna uppföljning av samhällsorienteringen kommer Länsstyrelserna fram till att det behövs fler möjligheter till kommunsamverkan när det gäller samhällsorienteringen och likaså lyfts hälsoperspektivet fram. Det betonas att det är viktigt med ett migrationshälsoperspektiv i arbetet. Utöver detta förordas en koordinering mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna ”för att undvika planeringskonflikter i etableringsplanerna”, vilket man anser hör till de områden som behöver utvecklas i reformen (Länsstyrelserna 2012:5,36). Den största utmaningen för arbetet med samhällsorientering, enligt länsstyrelsernas bedömning, är att kvalitetssäkra arbetet med samhällsorienteringen utifrån etableringsreformens intentioner och på så vis ”säkra en likvärdig och ändamålsenlig samhällsorientering i hela landet” (Länsstyrelserna 2012:36). Värdegrundsfrågor, ”som ligger nära människors privatliv”, ska diskuteras i dialogform. Det ingår också i målen för samhällsorienteringen ”att deltagarna ska utveckla en fördjupad kunskap om mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska

värderingar”. Utöver detta ska också kunskap om den enskildes rättigheter och skyldigheter förmedlas (Länsstyrelserna 2012:36).

I en uppföljning som SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) har gjort av det så kallade glappet, *Uppföljning av ekonomiskt bistånd till nyanlända i ”glappet” december 2010 till maj 2011*, framkommer att nyanlända kan stå helt utan inkomst i perioden mellan eventuell ersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA-ersättning) och innan den första etableringsersättningen betalas ut. Den nyanlände hänvisas då till ekonomiskt bistånd från Socialförvaltningen för att kunna försörja sig (SKL 2011:3). Den första etableringsersättningen som utbetalas vid medverkan till en etableringsplan sker enligt Arbetsförmedlingens återrapportering 2011-08-01 i genomsnitt 38 dagar efter inskrivningen hos Arbetsförmedlingen. I praktiken blir glappet i många fall längre än till första utbetalningen av etableringsersättningen sker. I början betalas också en lägre etableringsersättning ut (231 kronor per dag, Regeringskansliet; Integrations och jämställdhetsdepartementet 2010), vilken sker under de första åtta veckorna vid upprättandet av etableringsplan och innan man kommit igång med de olika aktiviteterna som man därefter förväntas medverka i heltid. Det kan också dröja innan etableringsersättningens tilläggsförmåner för barn och bostad, samt bidrag och ersättningar från det generella socialförsäkringssystemet kan betalas ut. Glappet har också, enligt SKL, bidragit till de oklarheter som finns kring ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. De nyanlända måste ha omfattande kontakter parallellt med åtskilliga myndigheter kring sin försörjning och andra närliggande frågor. Initialt, menar SKL, innebär detta en risk ”att fokus förskjuts från jobb och kunskaper i svenska mot bidrag, såväl i myndigheternas kontakter med nyanlända som i samarbetet mellan stat och kommun” (SKL 2011:10). På detta sätt riskerar de nyanlända att stöta på ett flertal trösklar för att kunna komma in i systemet.

Övrig litteratur som använts i denna studie för att undersöka hur den så kallade workfare-modellen (Johansson & Hornemann Möller 2009:14) spelat en betydande roll för utformningen av etableringsreformen och hur den inverkat på implementeringsprocessen är bland annat hämtad ur boken *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring* (2009). De kapitel som använts till studien är kapitel 1: *Vad menar vi med aktivering?* (Johansson & Hornemann Möller, 2009) och kapitel 4: *Den aktiva arbetsmarknaden växer fram* (Pettersson, 2009). Bidragen som är hämtade ur denna bok är skrivna av medlemmar i forskningsgruppen RAPSE, *Research Group on Activation Policy and Social Exclusion*. Forskargruppen består av forskare och doktorander i socialt arbete med anknytning till Linnéuniversitetet, Högskolan Kristianstad, Lunds universitet och University of Chicago.



På bokens baksida står bland annat följande: ”Aktivering har på senare år blivit en central term inom arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i Sverige och i andra länder. Tonvikt läggs alltmer på de arbetslösas personliga ansvar och skyldigheter. Detta innebär ökade krav på att arbeta, delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller olika aktiveringsprojekt” (Johansson & Hornemann Möller 2009). Artiklarna som jag valt utifrån denna bok fokuserar på utvecklingen av sysselsättningsstrategin och vilken inverkan den haft i Sverige.

Ytterligare studium av implementering och anknytning till samverkansprocessen och samordningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning har jag valt att utgå från litteratur såsom Berth Danermarks *Samverkan – himmel eller helvete?* (2000), Lennart Lundquists *Förvaltning, stat och samhälle* (1992) Patrik Hall & Karl Löfgrens *Politisk styrning i praktiken* (2006) och *Demokrati & Byråkrati* (2009) av Rune Premfors, Peter Ehn, Eva Haldén & Göran Sundström. Rune Premfors är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet och är också forskningsledare vid centrum för forskning om offentlig sektor (Score). Peter Ehn och Eva Haldén är båda fil.dr i statsvetenskap. Göran Sundström är docent i statsvetenskap vid Stockholms universitet och liksom Premfors forskningsledare vid Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score).

Berth Danermark är professor i sociologi vid Örebro universitet. Hans forskning har bland annat fokuserat på samverkansprocesser och kommunikationssvårigheter. I *Samverkan – himmel eller helvete?* diskuterar Danermark bland annat förutsättningar för samverkan och belyser problematiken med olika förväntningar på samverkansprocessen. Danermark betonar också vikten av en klar och tydlig ledning när det gäller samverkansprojekt och att tydliggöra synsätten som råder samt vilken betydelse den politiska styrningen har.

Lennart Lundquist, som är författare till *Förvaltning, stat och samhälle* (1992), var professor i statsvetenskap vid Lunds universitet mellan åren 1986-2005. I *Förvaltning, stat och samhälle* har Lundquist bland annat fokuserat på styrningsformer, maktfördelningar och implementeringsprocesser.

I den teoretiska referensramen utvecklar jag hur författarna beskriver *implementering*, *samverkan* och *samordning* samt *workfare* och *nyliberalism*. Dessa är teoretiska utgångspunkter som jag kommer att använda mig av för att analysera min empiri.

## 4. TEORETISK REFERENSRAM

Den teoretiska referensram som kommer att användas i denna studie utgår från teorin om *workfare* (James Charles Evers, 1968, Wikipedia 2012). Teoretiska begrepp som används till analysen är *implementering*, *samverkan* och *samordning*.

### 4.1. Implementering

När det gäller *implementering* berör detta hur ett poliskt beslut genomförs. Besluten är ofta grundade på central nivå som sedan ska genomföras på lokal nivå (Hall & Löfgren 2006:134). Besluten realiseras genom att de konkretiseras i faktiska åtgärder, vilka består utav handlingar eller information (Lundquist 1992:12). När det gäller implementeringsprocessen utifrån etableringsreformen kommer detta att innebära hur man tillämpar olika metoder och resurser för att uppnå de mål som etableringsreformen har satt upp. För att kunna värdera implementeringsåtgärderna och effekterna av dessa använder man sig av *efterkontroll*. Resultatet av efterkontrollen kan sedan återkopplas till tidigare stadier i implementeringsprocessen och påverka hur implementeringsstadierna fortsättningsvis kan komma att se ut (Lundquist 1992:12).

### 4.2. Samverkan

”All samverkan har ett objekt – man samverkar *om* något”. Så skriver Berth Danermark (2000:15) i sin bok *Samverkan – himmel eller helvete?* Olika faktorer som påverkar samverkan är bland annat *politisk styrning*, *organisationstillhörighet* och *organisatoriska förhållanden* (Danermark 2000:37,38). Om den poliska styrningen är vag kan detta leda till problem för samverkande parter. Det blir oklart vem som ska göra vad, särskilt om det är människor med olika frihetsgrader som möts (Danermark 2000:37,38). Det som utöver detta kan utgöra problem för samverkan är att ämnet sällan diskuteras innan själva processen startar. När det gäller organisationstillhörighet och organisatoriska förhållanden kan detta också spela en betydande roll för samverkan, även om personerna som arbetar i organisationerna har liknande utbildningar och liknande synsätt hur man ska angripa sociala problem. Men på grund av att de kommer från olika organisationer kan de också agera på olika sätt, vilket i sin tur kan försvåra samverkansprocessen (Danermark 2000:38).

Det är av stor betydelse att riktlinjerna för samverkan är tydliggjorda så berörda parter vet vem som ska göra vad. Danermark tar upp följande förutsättningar som viktiga för samverkansprocessen:

- att samverkan har en tydlig och klar ledning
- att samverkan har ett klart uttalat mål
- att tillräckliga resurser ställs till förfogande
- att skillnaderna mellan de samverkande avseende synsätt, organisation och regelverk har identifierats
- att hindrande skillnader undanröjts eller om detta inte går, sätt att hantera dem utvecklats

(Danermark 2000:47).

När en samverkansprocess startat är det svårt att veta vad resultatet blir i slutänden. Att samverka tar tid och det är viktigt att det finns tillräckliga resurser för att personalen ska uppfatta samverkansprocessen som något positivt. Likaså är det viktigt att det finns klarhet i frågor om vad man får göra och vad som är det egentliga syftet med samverkan (Danermark 2000:9,10). Samverkan kan också ske genom att avtal stiftas mellan två eller flera kommuner. När det gäller samhällsorientering för nyanlända i den kommun som undersökningen gjorts i är det Regionförbundet som står för en regional samverkan mellan länets kommuner. När det gäller SFI, Svenska för invandrare, är detta ett exempel där man använder sig av kommunalförbund, vilken utgör en ordinär offentlighetsrättslig form för kommunalt samarbete (Premfors m.fl. 2009:175). Här har några kommuner gått samman då det gäller utbildning för nyanlända. Istället för att ha SFI utspridd på olika platser i de mindre kommunerna har man istället valt att centrera detta till den större kommunen.

### **4.3. Samordning**

När det gäller samordning är det viktigt att myndigheterna bevakar "sina" frågor, frågor som är fattade av regeringen (Premfors m.fl. 2009:151). Regeringskansliet har det samordnande ansvaret att se till att de olika departementen beslutar om en utformning som alla departementen kan godta (Premfors m.fl. 2009:151). När det gäller tjänstemännen har dessa också utvecklat metoder för att kunna handla i en linje som är överensstämmande med vad politikerna vill implementera. Tjänstemännen kan vända sig till tidigare uttalanden och beslut av politikerna eller hänvisa till olika typer av offentliga skrifter eller planeringsdokument. Regeringens propositioner och skrivelser till riksdagen utgör sådana viktiga exempel (Premfors 2009:152).

## **Förhållandet Stat – kommun**

Staten kan, inom ramen för den grundlagsreglerade kommunala självstyrelsen, styra kommuner och landsting på följande sätt:

1. Genom att stifta lag.
2. Staten beslutar om statsbidrag till kommunerna. Statsbidragen motsvarar nära tjugo procent av kommunernas och landstingens intäkter.
3. Staten styr genom olika former av beslutskontroll. Vissa kommunala beslut måste underställas länsstyrelsen för godkännande.
4. Statlig styrning av kommuner och landsting genom efterkontroll. Länsstyrelsen är den statliga myndighet som utövar mest tillsyn över kommuner och landsting.
5. Staten kan styra kommuner och landsting genom att ställa krav på olika typer av samhällsplanering.  
(Premfors m.fl. 2009:170).

När det gäller det samordnande ansvaret för etablerings- och integrationsarbetet i den undersökta kommunen har detta ansvar, från att tidigare innehaft av kommunen, numera flyttas över till den statliga instansen Arbetsförmedlingen. I och med att detta beslut har tagits på central nivå gäller detta också för alla kommuner i landet. För att se hur det fungerar med den nya samordningen kontrolleras förvaltningsverksamheterna kontinuerligt. Kontrollen syftar till ”att motverka och upptäcka felaktig rättstillämpning, maktmissbruk och andra oegentligheter” (Premfors m.fl. 2009:215). Utöver detta syftar också kontrollen till att mer allmänt informera om förhållanden vilka kan anses som underlag för att nya reformer behöver skapas (Premfors m.fl. 2009:215). Länsstyrelsen gör bland annat utvärderingar av etableringsarbetet i länen. Sveriges kommuner och landsting (SKL) gör uppföljningar av hur arbetet fungerar i kommunerna och landstingen. Statskontoret utvärderar etableringsarbetet på nationell och central nivå. Sedan gör också Arbetsförmedlingen utvärderingar av sin egen verksamhet.

### **4.4. Workfare och nyliberalism**

Ett viktigt begrepp och en ideologi som följer med tanken om workfare är *nyliberalism*. Med den nyliberala vändningen inom europeisk politik har inklusion – som i detta fall innebär att vara deltagande inom ett samhälleligt system – kommit att betraktas som synonymt med ”anställningsbarhet” och ”jobbaktivering” (Schierup & Dahlstedt 2007:53). Denna nyliberala vändning beskriver Magnus Dahlstedt & Carl-Ulrik Schierup som en *postnationell workfare-regim* (Dahlstedt m.fl. 2007:29). Med detta menar de att arbets- och utbildningsmarknaden, från att ha utgjort ett instrument för fördelning och social rättvisa, allt mer kommit att

fokusera på den enskilda individens ansvar. Detta gäller både deltagande till den ekonomiska konkurrensförmågan samtidigt som individens personliga upprätthållande av ”anställningsbarhet” är tänkt att ske genom ett ”livslångt lärande” (Dahlstedt & Schierup 2007:20). Här spelar tanken om ”work for welfare”, eller ”welfare-to-work” en betydande roll (Johansson & Hornemann Möller 2009:14), vilken hela tiden kräver en motprestation av den enskilde för att denne ska kunna få rätt att erhålla bidrag eller någon annan form av ersättning. Det kommer på så vis att handla om en villkorande politik. Håkan Johansson & Iver Hornemann Möller (2009) menar att medborgarskapet, med dess civila, politiska och sociala rättigheter i fokus, alltid varit starkt förknippat med sociala skyldigheter såsom arbete och skattebetalning (Johansson & Hornemann Möller 2009:14).

Under 1990-talet var ökande socialbidragskostnader ett av kommunens största problem (Johansson & Möller 2009:10). Anledningarna till ökade kostnader var flera, men enligt Håkan Johansson & Iver Hornemann Möller (2009) berodde det i första hand på den växande arbetslösheten och förändringar på arbetsmarknaden. Kostnaderna för socialbidrag fortsatte att vara höga och i många av landets kommuner ansåg politikerna att man hade varit alltför generös mot socialbidragstagarna och att det var dags att ställa högre krav på dem. Det tog också lång tid för många av de nyanlända att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. De nyanlända hade inte rätt till arbetslöshetsersättning och blev hänvisade till att söka socialbidrag för sin försörjning (Johansson & Hornemann Möller 2009:10,11). För många kommuner utgjorde detta ett stort problem och påverkade i sin tur framväxandet av en starkare arbetslinje. En politisk hållning till att alla arbetsdugliga har en skyldighet samt rättighet att arbeta växte fram (Johansson & Hornemann Möller 2009:10,11).

När Jan Petersson (2009) talar om arbetsmarknadspolitik avser han ett nationellt styrt politikerområde. ”Politiken kan vara delegerad till kommunal nivå, men innehållet formuleras nationellt” (Petersson 2009:87). Innehållet har kommit att centreras runt full sysselsättning, rätten/skyldigheten att arbeta, arbetslinjen och rörligheten på arbetsmarknaden, vilken i sin tur kommit att domineras av planeringsoptimism (Petersson 2009:87). Med ”sysselsättningspolitiken” (Petersson 2009) läggs alltmer ansvar på individens valhandlingar. Det ska föreligga ”ett *respektavstånd* mellan lön i arbete och olika bidrag som gör att det alltid ska ”löna sig att arbeta” (Petersson 2009:107). För att nå dit föreslås en sänkning av ersättningsnivåer, och på så vis riskerar också individen att hamna i en *fattigdomsfälla* (Petersson 2009:107). Om denna fattigdomsfälla skriver Petersson följande:

”En fattigdomsfälla uppstår när man inte får någon egentlig levnadsstandardförbättring vid en inkomstökning på grund av att den neutraliseras av ökade inkomstskatter och minskade bidrag. Individen har då inget incitament att via att arbeta mer försöka höja sin levnadsstandard. Lösningen är en ”renare” ekonomi med lägre skatter och bidrag som en helhetsinramning till incitamentspolitiken” (Petersson 2009:107).

Incitamentspolitiken innebär på detta sätt att man genom sänkta bidrag vill få till en ökad sysselsättning. Utgångspunkten är också att man vill komma åt den *inlåsnings* som uppfattas som en följd av för höga bidrag (Petersson 2009:107). Genom höga bidrag anses individen att bli inaktiverad och hamna allt längre bort från deltagande i aktivitets- och åtgärdsprogram.

## 5. Bakgrund

### 5.1. Lokal överenskommelse och Regional överenskommelse

Jag kommer här att belysa två viktiga överenskommelser som ligger till grund för hur integrationsarbetet ska skötas i kommunen. Den version av LÖK (Lokal överenskommelse om introduktion för nyanlända invandrare) som jag fått ta del av är från november 2004. Ingen ny LÖK har ännu upprättats sedan etableringsreformen trädde i kraft. I versionen av LÖK från 2004 står följande om uppdraget när det gäller introduktionen för nyanlända invandrare:

”(x) kommun har ansvar för att samordning sker kring introduktionen av invandrare. För att underlätta samverkan och följa utvecklingen av introduktionen samt hitta lösningar skall det finnas en styrgrupp för introduktionen med representation från arbetsförmedlingen, gymnasieförbundet samt kommunen” (LÖK 2004:2).

Numera är det Arbetsförmedlingen som har det samordnande ansvaret och en ny LÖK ska vara upprättad innan årsskiftets slut enligt en av respondenterna i undersökningen (respondent C, chef och flyktingsamordnare vid kommunens flyktmottagning).

När det gäller RÖK (Regional överenskommelse – Gemensam utveckling av introduktion för nyanlända invandrare) är den version som jag tagit del av från april 2007. Inte heller här har någon ny regional överenskommelse upprättats på papperet. De som står som samverkanspartners här är: Länsarbetsnämnden, Regionförbundet, Försäkringskassan, Landstinget och Myndigheten för skolutveckling. De utvecklingsområden som då betraktades som nödvändiga var följande:

- Individuellt anpassad introduktion
- Hälsa
- Utbildning
- Tidiga insatser
- Validering
- Barn och ungdomar
- Samverkansformer
- Kontakter med näringslivet

Många utav dessa områden, upplever jag, anses som lika viktiga idag och är något som man fortsättningsvis arbetar efter att uppnå. Dock kan oklarheter skönjas när det gäller vissa bitar, exempelvis vem som ska ansvara för vad när det gäller vilka insatser som ska sättas in samt hur resursfördelningen ska se ut mellan de olika samverkanspartnerna.

## 6. EMPIRI OCH ANALYS

Inledningsvis kommer Arbetsförmedlingens och kommunens flyktingmottagnings syn vad gäller det nya kontra det gamla integrations- och etableringssystemet att belysas. Därefter tas problematiken vad gäller otydliga direktiv och oklar resursfördelning upp. Sist diskuteras och analyseras de brister och fördelar med den nya reformen som har kunnat skönjas.

### 6.1. Det nya systemet kontra det gamla systemet

#### 6.1.1. Arbetsförmedlingen

Utifrån min undersökning valde jag att i första hand göra en intervju med Arbetsförmedlingen. Där intervjuades två personer, vilka hade god insikt i etableringsreformen och arbetade med nyanlända. Jag ville få veta hur dessa såg på den nya rollen som huvudansvariga aktörer. Det är hos Arbetsförmedlingen som en etableringsplan ska upprättas, och i denna ska det ingå svenska för invandrare (SFI), samhällsorientering och arbetsförberedande insatser. Etableringsplanen kan omfatta högst 24 månader (Länsstyrelsen 2011).

I min intervju med Arbetsförmedlingen bad jag dem att börja berätta lite allmänt om etableringsreformen och hur de såg på sin nya roll med det samordnande ansvaret. Jag fick då bland annat följande svar:

Tidigare har det varit kommunen som haft det, och det är en följd av att man varit kritisk mot att det tar lång tid att bli etablerad, komma ut i det svenska samhället och på den svenska arbetsmarknaden. Då är tanken med den här förändringen att Arbetsförmedlingen, som sysslar med arbetsmarknadsfrågorna och har kontakterna med arbetsgivare och den biten, att man vill ha en starkare styrning mot det. (Arbetsförmedlingen, respondent A, 2012).

Kritiken har tidigare gällt att kommunen inte fullgjort sin uppgift och därför måste Arbetsförmedlingen rycka in. Arbetsförmedlingen är den som har det samordnande ansvaret och har hand om styrningen mot arbete. Men samtidigt betonar Arbetsförmedlingen hur viktigt det är att det fungerar med övriga parter:

Sen betyder det inte att vi på något sätt har tagit över ansvaret ensamma, för det klarar vi inte. (Arbetsförmedlingen, respondent A, 2012).

Både Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning medverkar exempelvis tillsammans vid det första etableringssamtal man har inför upprättande av en etableringsplan för den enskilde individen:



Vi samarbetar på det sättet att vid första etableringssamtalet har vi nästan alltid, 99,9 procent, ett trepartssamtal mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och den sökande. Ett trepartssamtal har vi för att få en bättre insikt från början och för ett bättre samarbete som ska gynna den sökande. (Arbetsförmedlingen, respondent F, 2012).

Som svar på om Arbetsförmedlingen ser någon skillnad mellan hur det har varit tidigare och hur det ser ut nu, uttrycker respondent B:

En sak som jag tycker är påtaglig var att många kom till Arbetsförmedlingen efter först två-tre år, ibland kunde det ta ännu längre tid. Då hade de kanske läst SFI på deltid, och det kan vara olika skäl till det. Men idag försöker vi få dem i aktivitet på heltid. Sen är det lämpligt för de flesta, men för en del måste vi utreda prestationsförmågan, men den skillnaden tycker jag är tydlig, att det ska vara heltidsaktivitet. (Arbetsförmedlingen, respondent B, 2012)

Det är arbetslinjen som har kommit att utgöra byggstenen för de nyanländas integration, och det är med denna i bakgrunden som prestationsförmågan mäts emot. Likaså gäller detta i vilken grad de nyanlända kan medverka till att uppfylla det egna ansvaret för sin försörjning i det som Dahlstedt & Schierup kommit att benämna som den postnationella workfare-regimen (Dahlstedt & Schierup 2007:29), där den nyliberala vändningen fokuserar alltmer ansvar till den enskilde individen. När det gäller arbetsförberedande insatser menar Rosenqvist (2011) att utifrån de enkäter som gjorts i hans undersökning framväxer en tydlig bild av att kommunerna antingen har eller kommer att avveckla flera olika arbetsförberedande insatser i och med reformen. Hundratals kommunala projekt försvinner, vilka inkluderar alltifrån språkpraktik, rehabilitering, arbetspraktik, yrkesutbildningar till föräldrautbildning för nyanlända (Rosenqvist 2011:11). Frågan som Rosenqvist ställer sig är om arbetslinjen verkligen har stärkts, eller om regeringen underskattade kommunernas arbete i etableringen av nyanlända, samtidigt som arbetsförmedlingens förutsättningar att ansvara för de arbetsförberedande insatserna överskattades (Rosenqvist 2011:16). Det blir svårt för individen också att upprätta en personlig ”anställningsbarhet” (Dahlstedt & Schierup 2007:29) om de arbetsinriktade åtgärderna tenderar att försvinna.

Efter att det föregående citatet uttalats av respondent A på Arbetsförmedlingen väljer respondent B att lyfta fram det som denne upplever som positivt med det nya systemet när det gäller olika problematiska situationer, exempelvis när det gäller hälsoperspektivet:

Många gånger upptäcker vi tillsammans problem på ett tydligare sätt mycket snabbare och kan i bästa fall om alla olika aktörer, inte minst Landstinget finns med på banan, snabbare komma till skott med att man får rätt insats från rätt håll. Det är viktiga tidsvinster i det, naturligtvis för oss men framför allt tidsvinster för den enskilde personen. (Arbetsförmedlingen, respondent A, 2012).

Här talas det om ”tidsvinster”, och framför allt för den enskilde individen. Fokus hamnar återigen på den enskilde individen. I det nyliberalistiska arbetsklimatet är det viktigt att individen gör rätt för sig och presterar. Det är genom arbetet som man kan upptäcka om den nyanlände är sjuk, när man gör en bedömning av individens prestationsförmåga. Den nyanlände ska så fort som möjligt bidra med sitt deltagande till den ekonomiska konkurrensförmågan och samtidigt ligger det ett ansvar på denne att upprätthålla sin personliga anställningsbarhet (Dahlstedt & Schierup 2007:20). Det är problematiskt att inte Landstinget finns med som en samverkande aktör i etableringsreformen då insatser som individen kan behöva därifrån på så vis kan fördröjas. Respondent A lyfter också fram i ovanstående citat hur viktigt det är att Landstinget ”finns med på banan” för att individen ska kunna få den hjälp som denne kan vara i behov av.

### **6.1.2. Kommunens flyktingmottagning**

I intervjun med kommunens flyktingmottagning, där det också var två personer som intervjuades, började jag med att fråga hur de upplevde den nya reformen. Jag fick då bland annat följande svar av respondent C:

Jag tycker att det har blivit knepigare och mer byråkratiskt – det fanns ett upparbetat system innan som, man ska inte skönmåla det heller, men som funkade relativt bra. Idag är jag osäker på massvis med saker. (Kommunens flyktingmottagning, respondent C, 2012).

I SKL:s uppföljning av etableringsreformen där man lyfter fram ”glappet” som lätt uppstår har detta också enligt SKL bidragit till de oklarheter som finns kring ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen (SKL 2011). Länsstyrelserna poängterar också att det behövs en koordinering mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna ”för att undvika planeringskonflikter i etableringsplanerna” (Länsstyrelserna 2012:5,36). Det är inte svårt att förstå att etableringsreformen kan upplevas som ”rörig och knepig” om arbetsfördelningen inte är helt tydlig och att detta lätt kan skapa en osäkerhet hos berörda parter i reformen. Den samverkan som ska råda mellan de olika parterna kan också försvåras om man är osäker på vem som ska göra vad. Istället kan då allting bli mer byråkratiskt och bidra till en tillbakagång vad gäller integrationsarbetet. Hall och Löfgren (2006:138,139) hänvisar också till de ”glapp” som kan uppstå mellan dem som fattar beslutet och dem som ska förverkliga beslutet om det inte finns konsensus mellan dessa aktörer. Då är det inte svårt att förstå att detta istället kan skapa en upplevelse av ökad byråkratisering istället för ett ökat flöde i samverkansprocessen.

När jag frågade den andre intervjupersonen, respondent D (introduktionshandläggare hos kommunens flyktingmottagning) hur denne upplevde etableringsreformen svarade denne att skillnaderna inte var så stora för just deras enhet, men att det har kommit att bli mer arbete utöver hur det sett ut tidigare. Detta kan bero på oklarheter när det gäller direktiven för vem som ska göra vad, samtidigt som det kan råda en oklarhet för klienterna var de ska vända sig i olika ärenden. Resurserna hos kommunens flyktingmottagning har också minskats på så vis att det bland annat blivit omflyttningar av personal. Några av dem som tidigare arbetade hos kommunens flyktingmottagning har omflyttats till kommunens socialförvaltning där försörjningsstödet betalas ut. Tidigare var kommunens flyktingmottagning delegerade att betala ut försörjningsstöd, men med omfördelningar av resurser i och med etableringsreformens inträde förflyttades hela detta ansvar till kommunens socialförvaltning. När det gäller Arbetsförmedlingen och övriga aktörers roll i etableringsreformen finner introduktionshandläggaren att det blivit en markant skillnad för dessa då det tillkommit helt nya arbetsuppgifter och direktiv för dem:

För de nya aktörerna är det väldigt stor skillnad, de har helt andra arbetsuppgifter på Arbetsförmedlingen än vad man traditionellt har haft. De sitter normalt sett med folk som söker ett arbete som ska vara ”jobb-ready”, och här kommer människor som kanske har ganska svåra upplevelser från olika situationer i hemlandet, barnen kanske är sjuka, och så förväntas de att komma i jobb, komma in i en plan ganska snabbt. (Kommunens flyktingmottagning, respondent D, 2012).

Här lyfts ordet ”jobb-ready” fram, vilket innebär att folk förväntas vara redo för jobb och vara aktivt sökande på arbetsmarknaden. Genom att vara ”jobb-ready” ges den nyanlände en större möjlighet att bli integrerad och etablerad i det svenska samhället. Genom att snabbt försöka tillgodogöra sig de kunskaper som den nyanlände förväntas att tillgodogöra sig kan denne komma högre upp på tröskeln för att bli inkluderad i det sociala systemet. Men har man då ”arbetshinder”, som respondent D (introduktionshandläggare hos kommunens flyktingmottagning) uttrycker det och hänvisar till att utifrån arbetsmarknadens krav ställs frågan på detta sätt, då tar man också hänsyn till hälsoperspektivet. Men det kommer då att ske utifrån arbetsmarknadens krav. Respondent D framlyfter också att det utifrån Arbetsförmedlingens hälsoperspektiv endast fokuseras på de vuxna personerna i familjen, de som är i arbetsför ålder. När det gäller hälsoperspektivet för hela familjen är det kommunen som har ansvar för detta. Här är det betydelsefullt med en god samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen för att *hela* familjen ska kunna få den hjälp som de behöver. Viktigt är också att Landstinget kan finnas med som en samverkande aktör i etableringsreformen, så att nyanlända familjer med hälsoproblem kan få en god start i det nya landet och i den nya kommunen.

När det gäller trepartssamtal för nyanlända uttrycker sig respondent E (introduktionshandläggare hos kommunens flyktingmottagning) på följande vis:

Ibland har vi det första mötet gemensamt med Arbetsförmedlingen, beroende på om man kommer som EBO<sup>1</sup> eller om man kommer från flyktingförläggning. När de kommer från förläggning vet Arbetsförmedlingen om att de kommer och då bokar vi in ett gemensamt möte så snabbt som möjligt. (Kommunens flyktingmottagning, respondent E, 2012).

Det första samtalet man har inför upprättande av etableringsplan är merparten av de intervjuade överens om att samarbetet mellan kommunens flyktingmottagning och Arbetsförmedlingen fungerar bra. Här hjälps man åt att delge den nyanlände med information samtidigt som Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning tillsammans tar del av den nyanländes information vad gäller tidigare erfarenheter och hur det ser ut med hälsoperspektivet etcetera. För att kunna ge den nyanlände en bra introduktion är det viktigt att båda parter medverkar vid det första etableringssamtalet. Detta är också viktigt för det fortsatta samarbetet vad gäller den nyanländes introduktion i det svenska samhället.

## **6.2. Direktiv och resursfördelning mellan Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning**

### **6.2.1. LÖK – Lokal överenskommelse om introduktion för nyanlända invandrare**

När det gäller vilka direktiv som ska råda och hur resurserna ska fördelas mellan de olika samverkande aktörerna i etableringsreformen ska detta formuleras i den lokala överenskommelsen, LÖK, vilken man också arbetat efter tidigare. Tidigare var det dock kommunen som hade det samordnande huvudansvaret för de nyanländas introduktion, och då upprättades en *introduktionsplan* hos kommunens flyktingmottagning. Idag upprättas istället en *etableringsplan* hos Arbetsförmedlingen.

Enligt respondent F (etableringshandläggare hos Arbetsförmedlingen) revideras LÖK kontinuerligt men sedan etableringsreformen trädde i kraft har det ännu inte formulerats någon ny lokal överenskommelse på papperet, men detta ska vara avklarat innan årsskiftets slut (respondent C, Kommunens flyktingmottagning).

I och med att någon ny lokal överenskommelse ännu inte formulerats kan detta vara en bakomliggande faktor till oklara direktiv och resursfördelningar.

---

<sup>1</sup> Asylsökande som ordnar sitt eget boende, se *EBO-lagen* eller *lagen om eget boende* (Wikipedia 2012)

## 6.2.2. RÖK – Regional överenskommelse

### Gemensam utveckling av introduktion för nyanlända invandrare

När det gäller regional samverkan utifrån RÖK (2007-04) står följande:

”I den centrala överenskommelsen betonas vikten av att samhället ger förutsättningar för de enskilda individerna att försörja sig själva och bli delaktiga i det svenska samhället. En lyckad introduktion är beroende av individens eget ansvar och motivation men också av en god samverkan mellan ansvariga myndigheter, organisationer och näringsliv. För att klara den framtida arbetsförsörjningen samt bibehålla och utveckla välfärden måste vi ta ett gemensamt ansvar för att så snabbt som möjligt lotsa in den nyanlända arbetskraften på arbetsmarknaden. Vi måste gemensamt skapa den grund, som är nödvändig, för att de nyanlända, som kommer till länet, snabbt ska kunna skaffa sig egen försörjning och stanna kvar i länet och därigenom bidra till den gemensamma regionala utvecklingen.” (RÖK, 2007-04).

Intressant att notera här är att man redan 2007, före etableringsreformens inträde, talar om de nyanlända som ”den nyanlända arbetskraften”. Det som också framkommer är att en ny RÖK ännu inte formulerats på papperet, vilket borde klargjorts före etableringsreformens inträde för att klargöra direktiven och resursfördelningen för samtliga medverkande aktörer. Hur viktigt det är med tydliga direktiv belyser också Danermark (2000) då han talar hur en vag politisk styrning kan leda till problem för samverkande partner. Danermark menar att det blir särskilt problematiskt om det är människor med olika frihetsgrader som möts (Danermark 2000:37,38). Enligt Danermark är det också viktigt att samverkan diskuteras före den startar.

När det gäller Arbetsförmedlingen, som befattas med det samordnande ansvaret, befinner sig denna instans i en helt ny position med nya arbetsuppgifter. Här är det av stor vikt att det finns tydliga direktiv om vem som ska göra vad och att det finns tillräckligt med resurser för den nya arbetsrollen. En av etableringshandläggarna på Arbetsförmedlingen (respondent F) hänvisar till RÖK:en och LÖK:en vad gäller direktiven för den egna verksamheten och de regionala direktiven hur samverkan och samarbete ska se ut mellan de olika aktörerna.

Utöver LÖK:en och RÖK:en hänvisar respondent F till Arbetsförmedlingens interna system, AIS (Arbetsförmedlingens informationssystem). De får också lägga en del information i akt, information som kan inkomma från någon annan myndighet. Här betonar respondent F att de har direkt koppling till Migrationsverket samt Försäkringskassan, då det gäller etableringsersättningen. Gäller det andra uppgifter måste Arbetsförmedlingen kontakta Försäkringskassan via telefon eller via post. Arbetsförmedlingen gör även en arbetsmarknadspolitisk bedömning som också är till för att kontrollera att en bra bedömning görs för individen (Arbetsförmedlingen, respondent F, 2012).

Respondent D (introduktionshandläggare hos kommunens flyktingmottagning) menar att de resurser som står till kommunens förfogande när det gäller introduktionsverksamheten för de nyanlända är framför allt personalen själv som verktyg:

Den stora resursen vi har att jobba med är oss själva många gånger, det handlar i hög utsträckning om både vår egen kompetens och det kontaktnät vi har. (Kommunens flyktingmottagning, respondent D, 2012).

Sedan har kommunens flyktingmottagning ett antal mallar som de ska följa när det gäller hur dokumentationen ska hanteras. Kommunens flyktingmottagning har också ett nytt datasystem som är utformat för det nya sättet att arbeta (Kommunens flyktingmottagning, respondent D, 2012). Introduktionshandläggaren (respondent D) hänvisar också till att i de första intervjuerna är både handläggare från Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning närvarande och kan ta del av samma information.

Då etableringsreformen trädde i kraft i kommunen fanns det endast två etableringshandläggare som skulle handlägga ärenden i den större kommunen och ytterligare ett antal mindre intilliggande kommuner. Arbetsförmedlingen insåg snabbt att det inte fanns tillräckligt med underlag för att kunna utföra dessa arbetsuppgifter och utökade dessa tjänster. Samtidigt som Arbetsförmedlingen fått utökade tjänster har kommunens flyktingmottagning drabbats av minskade tjänster och omflyttningar. Sådär uttrycker sig respondent D och E (introduktionshandläggare hos kommunens flyktingmottagning) angående detta:

Vi är snäppet för lite personal just nu, kan jag tycka – vi blir ganska sårbara på det sättet. (Kommunens flyktingmottagning, respondent D, 2012).

Vi är väldigt få nu, och egentligen kanske lite för få. Vi har ju varit överbelastade med en massa arbete. (Kommunens flyktingmottagning, respondent E, 2012).

Medan kommunerna drabbas av alltfler nedskärningar i sina verksamheter och olika projekt verkar det som den statliga instansen Arbetsförmedlingen och privata etableringslotsar och jobbcoacher istället får utökade befogenheter då man ser behovet av dessa.

Vi blir ju fler och fler, man överväger i ledningen efter behoven. Ser man att inströmningen ökar då täcker man behoven. (Arbetsförmedlingen, respondent F, 2012).

I Arbetsförmedlingens egen utvärdering från 2012 står det att Arbetsförmedlingen ska teckna lokala överenskommelser med olika aktörer och ”tydliggöra fördelningen på orten för de olika insatser som de arbetssökande är i behov av” (Arbetsförmedlingen 2012:12). Dessa lokala överenskommelser ska möjliggöra ”direkt kommunikation med rätt part” (Arbetsförmedlingen 2012:12). Problematiskt blir det återigen när det ännu inte har upprättats någon ny

LÖK (Lokal överenskommelse om introduktion för nyanlända invandrare). När det gäller samordning är det viktigt att myndigheterna bevakar ”sina” frågor (Premfors m.fl. 2009:151). Finns det då inte några tydliga riktlinjer för vem ska ansvara för vad kan detta också försvåra samverkan mellan de olika myndigheterna. Det är av stor betydelse att man tydligt vet vem som ska stå för vilka resurser och incitament i implementeringsprocessen. Annars riskerar samverkansprocessen att drabbas av tröghet och minskat flöde i arbetet med de nyanlända. Arbetsförmedlingen poängterar också i sin utvärdering hur viktigt det är att alla inblandade aktörer samarbetar på ett sätt som möjliggör att nyanlända snabbt får den hjälp som de behöver, utan att behöva hänvisas mellan olika aktörer (Arbetsförmedlingen 2012:12).

Premfors m.fl. (2009:152) menar att tjänstemän utvecklar metoder för att kunna handla i en linje som är överensstämmande med vad politikerna vill implementera. Besluten realiserar genom att de konkretiseras i faktiska åtgärder, som består utav handlingar eller information (Lundquist 1992:12). Det är viktigt att tjänstemännen kan hänvisa till regeringens propositioner och skrivelser till riksdagen när det gäller implementeringsprocessen (Premfors m.fl. 2009:152). Viktigt är också att incitament och resursfördelning är tydligt formulerade för att undvika missförstånd som i sin tur kan försvåra etableringsprocessen.

Frågan är vad som kommer att bli resultatet av denna implementeringsprocess i slutänden. Kommer Arbetsförmedlingen att få ytterligare befogenheter om man finner att etableringsprocessen för de nyanlända blivit mer effektiv, och hur kommer Arbetsförmedlingen i sådana fall att hantera dessa befogenheter? Eller kommer huvudansvaret att återgå till kommunerna, om man finner att reformen gett ett ineffektivt resultat och istället bidragit med en ökad byråkratisering av etableringsprocessen?

## **6.3. Brister med etableringsreformen**

### **6.3.1. Den ekonomiska situationen**

Den ekonomiska situationen för de nyanlända verkar ha försvårats till en början. Det uppstår lätt ett glapp mellan ersättningen som de först får när de kommer som asylsökande och den ersättning som de sedan ska få i form av etableringsersättning.

När det gäller etableringsersättningen som betalas ut är det viktigt att man följer sitt 40-timmarsschema.

Det etableringsstödet man får - etableringsersättningen - det är styrt av ett 40-timmarsschema. Om du inte kan redovisa mer än 36 timmar, får du bara betalt för 36 timmar. Så knivskarpt har det

aldrig varit tidigare men det är det just här och nu för denna grupp, timme för timme ska redovisas. (Arbetsförmedlingen, respondent A, 2012).

Respondenten lyfter själv fram hur knivskarpt läge det har blivit för denna grupp. Med etableringsreformens utformande upplever jag att detta gör att de nyanlända tvingas in i ett system där integrationen inte sker på deras villkor. Den utgår istället från den postnationella workfare-regimen, där allt mer fokuseras på den enskilda individens ansvar till att både delta och upprätthålla den ekonomiska konkurrensförmågan samtidigt som denne ska upprätthålla sin egen "anställningsbarhet" (Dahlstedt m.fl. 2007:20,299). Vidovic lyfter i sin studie av etableringsreformen fram att den tidigare genomsnittliga tiden för nyanlända att få ett arbete har varit sju år (Vidovic 2011:1). Regeringen ville ändra detta och påskynda tiden för att de nyanlända snabbt skulle kunna bli etablerade på arbetsmarknaden och kunna påbörja ett nytt och stabilt liv. Vidovic hänvisar till att regeringen ville uppnå ett utvecklat system där nyanlända skulle ges ett ökat ansvar för sin etablering. Därför ställs det nu också högre krav på den enskilda individen. I den utvärdering som SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) gjort framkommer det att de nyanlända måste ha omfattande kontakter parallellt med åtskilliga myndigheter kring sin försörjning och andra närliggande frågor. SKL menar att detta i ett initialt skede innebär en risk "att fokus förskjuts från jobb och kunskaper i svenska mot bidrag, såväl i myndigheternas kontakter med nyanlända som i samarbetet mellan stat och kommun" (SKL 2011:10). På detta sätt, tänker jag, riskerar de nyanlända att stöta på ett flertal trösklar för att kunna komma in i systemet, och på så vis får också etableringsreformens mål en motsatt effekt, då migranterna riskerar att hamna i ett direkt försörjningstagande. "Glappet" som SKL talar om vilket uppstår mellan de olika utbetalningssystemen bör åtgärdas omgående, ifall migranterna ska kunna få en chans att etablera det nya och stabila liv som regeringen talar för.

Hall och Löfgren (2006) talar också om "glapp" som kan uppstå mellan dem som fattar beslutet och dem som ska förverkliga beslutet om det inte finns konsensus mellan dessa aktörer. Därför är det viktigt att besluten är tydliga och konkreta så att de som ska genomföra dem förstår hur de ska gå tillväga i implementeringsprocessen (Hall & Löfgren 2006:139).



### 6.3.2. Landstinget som saknad aktör i etableringsreformen

En aktör som både Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning saknat i etableringsreformen är Landstinget. I den kommun som jag valde att göra min undersökning menar man att det har sett dåligt ut i samarbetet med Landstinget. Följande två citat är hämtade från intervjun med Arbetsförmedlingen vilket lyfter fram detta:

En viktig och stor aktör som vi hittills i mångt och mycket saknar är Landstinget. Det kan nog skilja lite över landet och mellan olika län, men i vårt län har det varit väldigt dåliga eller få kontakter med dem. Det är någonting vi jobbar hårt på för dem fyller en viktig funktion. (Arbetsförmedlingen, respondent A, 2012.)

(x) tar emot kvotflyktingar <sup>2</sup> och de har ofta varit med om väldigt mycket tidigare och många har ingen utbildning – en del har det och det måste man försöka fånga upp, men många mår väldigt dåligt och då kommer vi in på Landstinget och sjukvårdens betydelse. Vår uppgift är ju att utreda prestationsförmågan, för här pratar vi inte bara om arbetsförmåga utan här är det hur mycket personen kan delta i en plan. (Arbetsförmedlingen, respondent B, 2012).

Den kommun som undersökts tar emot kvotflyktingar, vilka ofta varit med om traumatiska upplevelser och flera, enligt Arbetsförmedlingen, har inte heller någon utbildning. Dessa riskerar att hamna i exklusion (utanförskap), då etableringsreformen endast utgår från en tvåårsperiod och flera utav de nyanlända kan troligtvis behöva mer tid för språkundervisning, samhällsorientering och praktik. Det är inte heller säkert att alla befinner sig i det skicket att de kan komma igång med sin etableringsplan så fort de fått sitt uppehållstillstånd. Flera kan behöva hjälp från Landstinget med diverse hälsoproblem, och då är det som Arbetsförmedlingen lyfter fram oerhört viktigt att de får den hjälp som de behöver. Annars finns det risker att de kan hamna i ytterligare exklusion, då det kan ta ännu längre tid för dem att komma in i samhället.

Kommunens flyktingmottagning, liksom Arbetsförmedlingen, saknar Landstinget som en medverkande aktör i etableringsreformen. De lyfter också fram hur viktigt det är med ett fungerande samarbete med Landstinget på det mer strukturella planet. En av respondenterna menar att det är ett systemfel att det inte råder bättre samverkan med Landstinget och att det är något som bör rättas till på det strukturella planet.

---

<sup>2</sup> person som genom organiserad överföring kommer till ett asylansökningsland inom ramen för dess flyktingkvot med rätt att bosätta sig där permanent (Nationalencyklopedin 2012)

Man erbjuder en frivillig hälsoundersökning, och den är egentligen inte så frivillig, eller man behöver göra den för att få tillgång till sjukhus och sådant så man inte bär på smittor. (Kommunens flyktingmottagning, respondent D).

Sen får man en vårdcentral efter det, men det är det som finns. Det är synd för många gånger ser vi att enskilda läkare eller sjuksköterskor eller någon inom landstinget kan göra underverk för folk Efter korta tider och korta behandlingar kan en hel familj vända, när man upptäcker hur mycket rätt vård och rätt insatser kan göra. Så det är ett systemfel på något sätt – det handlar om att ha med dem på ett strukturellt sätt, att de ska vara en del i mottagandet” (Kommunens flyktingmottagning, respondent C, 2012).

Ansvar hamnar mycket hos den enskilde individen, och kanske framförallt när det gäller hälsoperspektivet. Varför är då inte Landstinget med som en samverkande aktör i etableringsreformen? Etableringsinsatserna bör väl ändå ske på alla plan – hur kommer de nyanlända annars över de trösklar som riskerar att mota dem tillbaka? I Länsstyrelsernas utvärdering (2012) lyfts också hälsoperspektivet fram som ett område som behöver utvecklas i etableringsreformen. Detta har kommunens flyktingmottagning tagit till sig och planerar att arbeta mer utifrån en hälsoprofil till hösten. Då är det enligt respondent D (introduktionshandläggare hos kommunens flyktingmottagning) inte bara hälsosamtal med vuxna som det ska fokuseras på, utan det ska fokuseras på *hela* familjen.

Genom att få med Landstinget som en samverkande aktör tror både Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning att det skulle underlätta betydligt vad gäller flödet i reformen. Som det är nu uppstår mycket osäkerhet kring vem som ska ansvara för vad, vilket naturligtvis också kan skapa osäkerhet och förvirring hos de nyanlända när de inte vet vart de ska vända sig med olika frågor. Detta kan bidra till att göra systemet mer trögt och byråkratiserat, trots att meningen med reformen var att det skulle ge en motsatt effekt.

## **6.4. Fördelar med etableringsreformen**

### **6.4.1. Kommunens flyktingmottagning**

Det som kommunens flyktingmottagning uppfattat som positivt med reformen har bland annat varit att de nyanlända numera får ersättning från Arbetsförmedlingen istället för Socialförvaltningen. De upplever också att samhällsorienteringen blivit bättre.

Att man inte går in som socialbidragstagare och att det är ett fokus på arbete. En annan sak som är bra är samhällsorienteringen. Nu är det viktiga att informationen går fram. (Kommunens flyktingmottagning, respondent D, 2012).

Kommunens flyktingmottagning poängterar också att det som de tycker och tänker nu är med reservation för att det är väldigt tidigt ute och menar att det nya systemet bör ”få lite chans att sätta sig” (Kommunens flyktingmottagning, respondent C, 2012).

Respondent E (introduktionshandläggare hos kommunens flyktingmottagning) uttrycker att det som är positivt med etableringsreformen är att Arbetsförmedlingen nu måste lägga ner tid och jobba med de nyanlända. Detta upplever respondenten att Arbetsförmedlingen inte gjort på samma sätt tidigare. Respondent E tror också att det skulle kunna fungera bra med etableringslotsarna ifall det fanns tydligare riktlinjer för vad dessa ska göra:

Om de vet vad de ska göra och vi vet vad de ska göra, så tror jag faktiskt att det skulle kunna bli jättebra med lotsarna också. (Kommunens flyktingmottagning, respondent E, 2012).

Här hade det varit intressant att få veta hur etableringslotsarna själva ser på sitt uppdrag och om de anser att den tid som är avsatt för deras uppdrag är tillräcklig, liksom vad gäller övriga resurser. Enligt Arbetsförmedlingens återrapportering (2012:68) träffar etableringslotsarna i genomsnitt den nyanlände fyra timmar per månad. Enligt avtal ska lotsen träffa en nyanländ minst tre timmar per månad, där minst två timmar ska utgöras av individuella möten (Arbetsförmedlingen 2012:68). Frågan här är om denna tid är tillräcklig för att lotsarna ska kunna fullgöra de uppdrag de har tilldelats.

#### **6.4.2. Arbetsförmedlingen**

Det som Arbetsförmedlingen upplevt som positivt med reformen är att den nu påskyndar den enskilde individens etablering. Genom att framlyfta det skarpa läget som man gör idag tror Arbetsförmedlingen också att en positiv förändring kan ske vad gäller etableringen för de nyanlända.

Det är ju för individen, för att man ska påskynda den här etableringen, så att man inte stannar upp. (Arbetsförmedlingen, respondent B, 2012).

Nu blir det på något sätt skarpt läge, det har rörts runt lite i grytan. Alla måste vara med. Sjukvården måste vara med – alla led måste funka” (Arbetsförmedlingen, respondent B, 2012)

När Arbetsförmedlingen talar om att alla ska vara med menar de också hur viktigt det är att berörda parter i etableringsreformen samverkar med varandra. Och framför allt hur viktigt det är att ha Landstinget med i reformen som en samverkande aktör. Arbetsförmedlingen hoppas därför att det ska kunna ske en bättre samverkan med Landstinget i framtiden vad gäller etableringsreformen. Samtidigt är också reformen tämligen ny och Arbetsförmedlingen har aldrig tidigare haft något liknande uppdrag.

I och med att det är ett nytt uppdrag och Arbetsförmedlingen aldrig haft något liknande så utvecklas man hela tiden på vägen och försöker nå de bästa resultaten. (Arbetsförmedlingen, respondent F, 2012).

Förhoppningsvis kan också bättre resultat nås med tiden om både kommunen och Arbetsförmedlingen får med sig Landstinget som en samverkande aktör i etableringsreformen. Samtidigt är det viktigt att vardera part tar ansvar för sin del när det gäller de nyanländas etablering och integrering.

## 7. SAMMANFATTNING

Denna studie syftade till att undersöka hur den valda kommunens Arbetsförmedling och flyktingmottagning betraktade implementerings- och samverkansprocessen av den nya etableringsreformen för vissa nyanlända. Teoretiska begrepp som använts i denna studie har på så vis kommit att koncentreras till *implementering*, *samverkan* och *samordning*. Den teoretiska utgångspunkten förankrades också i den postnationella workfare-regimen som bakgrundsförståelse till etableringsreformens framväxt. Från att arbetsmarknads- och utbildningsmarknaden tidigare utgjort ett instrument för fördelning och social rättvisa har allt mer kommit att fokusera på den enskilda individens ansvar. Om en nyanländ på grund av olika omständigheter inte kan medverka till upprättande av en etableringsplan kan detta försvåra integrationen för denne då han/hon inte befinner sig på den sociala arenan där denne förväntas vara ”anställningsbar” och ”jobb-ready”. Med den starka arbetslinjen och den postnationella workfare-regimen (Dahlstedt m.fl. 2007:29), som lägger mycket ansvar på den enskilde individen, kan detta försvåra integrationen för många nyanlända när man likställer integration med etablering vilket i sin tur kan hänföras till att ha arbete. Det är genom arbetet som den nyanlände kan uppnå en jämlik position med övriga medborgare. Det är genom arbetet som den nyanlände erhåller sitt sociala medborgarskap.

När det gäller hur Arbetsförmedlingen och kommunen samverkar med varandra sker detta exempelvis genom trepartssamtal, där Arbetsförmedlingen, kommunen och den nyanlände tillsammans har en dialog. På så vis kan ett informationsutbyte ske mellan dessa parter, vilket i sin tur kan underlätta etableringen för den nyanlände, liksom när det gäller de insatser som Arbetsförmedlingen ska göra och de insatser som kommunen ska göra.

En annan central punkt som framkommer i studien är att man saknar Landstinget som en medverkande aktör i etableringsreformen. I den utvärdering som Länsstyrelserna gjort förordas också en koordinering mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna ”för att undvika planeringskonflikter i etableringsplanerna”, vilket man anser hör till de områden som behöver utvecklas i reformen (Länsstyrelserna 2012:5,36). Utifrån de intervjuer jag gjort framkommer också att det behövs en bättre samverkan mellan de olika aktörerna i etableringsreformen, vilket är viktigt för att skapa balans och jämvikt i systemet. Detta är även viktigt för att kunna dämpa de trösklar som de nyanlända riskerar att stöta på. Här är det viktigt att man upprättar en ny lokal överenskommelse (LÖK) samt en ny regional överenskommelse (RÖK) för att tydliggöra direktiven och resursfördelningen i arbetet med introduktionen för de nyanlända.

Det har också varit problematiskt med utbetalning av den initiala etableringsersättningen för nyanlända, då det har uppstått ett glapp mellan LMA-ersättningen och etableringsersättningen. Likaså har det kunnat dröja med utbetalningen av etableringstillägget och bostadstillägget för dem med barn (SKL 2011).

Det som arbetsförmedlingen upplevt som positivt med reformen är att den nu påskyndar den enskilde individens etablering. Genom att framlyfta det skarpa läget som man gör idag tror Arbetsförmedlingen också att en positiv förändring kan ske vad gäller etableringen för de nyanlända. Det som kommunens flyktingmottagning uppfattat som positivt med reformen har bland annat varit att nyanlända numera får ersättning från Arbetsförmedlingen istället för kommunens socialförvaltning. De upplever också att samhällsorienteringen blivit bättre.

Det som både Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning upplevt som negativt med etableringsreformen är framför allt att inte Landstinget är med som en samverkande aktör i den. Genom att få med Landstinget som en samverkande aktör tror både Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning att det skulle underlätta betydligt vad gäller flödet i reformen. Etableringsreformen har ännu inte genomgått den första tvåårsperioden, så än så länge är det svårt att svara på om det väntade resultatet med etableringsreformen har uppnåtts. Dock kan man se redan nu att det har uppstått en tröghet i implementeringsprocessen. Men det är först i december 2012 som man kan göra en slutlig utvärdering av etableringsreformen och hur effektiva incitamenten varit som Arbetsförmedlingens och kommunens flyktingmottagning haft till sitt förfogande.

## 8. SLUTDISKUSSION

Etableringsreformen utgår från att under en tvåårsperiod ska de nyanlända hunnit etablera sig på så vis att de lärt sig det svenska språket, hunnit med att göra praktik och de ska vara redo för den reguljära arbetsmarknaden och bli egenförsörjande. Efter denna tvåårsperiod har de nyanlända inte längre rätt till den så kallade etableringsersättningen. Flera riskerar då att istället hamna i ett försörjningstagande hos Socialförvaltningen.

Samtidigt som det är Arbetsförmedlingen som ska ha det samordnande huvudansvaret vad gäller introduktionen för nyanlända, så som det står uttryckt i lagen, har kommunen fortfarande någorlunda samma roll som tidigare. Det är fortfarande kommunen som har det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen när det uppkommer situationer där kommuner ”kan behöva gå in med ekonomiskt bistånd” (Länsstyrelsen 2011).

Med ett diskursanalytiskt perspektiv skulle problematiken som omgärdar etableringsreformen kunna synliggöras betydligt mer. Att utvärdera etableringsreformen utifrån ett individ- eller migrantperspektiv, med hjälp av diskursanalysen, kan vara av angelägenhet för framtida forskning. Detta för att få veta hur de nyanlända själva kan uppleva reformen och de incitament som används för att nyanlända snabbare ska kunna bli integrerade och etablerade i det svenska samhället.

När det gäller etableringsreformen är det regeringen som fastställt vilka incitament som ska råda. Men det är frontlinjebyråkraterna som bedriver implementeringsprocessen av dessa incitament. Samtidigt verkar det vara en del som missats då man utformade reformen. Ett resultat av detta är exempelvis de olika glapperna som uppstått i utbetalningssystemen. Ett annat exempel är att inte Landstinget finns med som samverkande aktör i etableringsreformen, åtminstone inte i den kommun som denna studie bedrivits i. Flera av de nyanlända riskerar på så vis att inte få den hjälp som de skulle behöva från Landstinget på ett effektivt sätt. Här kan fördröjningar uppstå, vilket i sin tur kan påverka den ekonomiska situationen för nyanlända, om dessa inte får den hjälp de kan vara i behov av i rätt tid. Om en nyanländ exempelvis inte kan delta i SFI-studier och samhällsorientering på heltid på grund av sjukdom eller någon form av funktionsnedsättning krävs en snabb utredning för att personen ska kunna få ett sjukintyg som bekräftar situationen. Om ett dröjsmål inträffar riskerar personen att bli av med ersättning samt bidrag. Här behövs det tydligare riktlinjer för vad som ska gälla, och vem som ska göra vad och vem som ska kontakta vem. Detta är betydelsefullt för att en effektivisering av integrations- och etableringsarbetet mellan stat och kommun ska kunna

komma till stånd. Här är det viktigt att en ny lokal och regional överenskommelse tydliggör de olika myndigheternas roller i integrationsarbetet med de nyanlända.

I den senaste utvärderingen av Statskontoret, som fick i uppdrag av regeringen att följa genomförandet av etableringsreformen framställs också att samordningen av myndigheternas och kommunernas verksamheter behöver förstärkas för att syftet med etableringsreformen ska kunna nås (Statskontoret 2012:8). Statskontoret lyfter också fram att många nyanlända inte fått en etableringsplan upprättad inom två månader efter beviljat uppehållstillstånd. Aktiviteterna har inte heller varit tillräckligt anpassade när det gäller de nyanländas behov och förutsättningar. Den ekonomiska situationen har också varit problematisk när de nyanlända inte fått den försörjning som de behövt i början av etableringsprocessen (Statskontoret 2012:8).

Etableringsreformen är en tämligen ny reform och förhoppningsvis kan de glapp som uppstått i de olika utbetalningssystemen bli mindre i framtiden. Förhoppningsvis får man också med Landstinget mer på det strukturella planet. Det ska bli spännande att se vad som händer efter etableringsreformens första tvåårsperiod och hur det kommer att se ut med samordnande ansvaret i framtiden.



## 9. REFERENSLISTA

Dahlstedt, M., Hertzberg, F., Urban, S. & Ålund, A. (2007) ”Utbildning, arbete och medborgarskap”. I: Dahlstedt, M., Hertzberg, F., Urban, S. & Ålund, A. (red), *Utbildning, arbete, medborgarskap – Strategier för social inkludering i den mångkulturella staden* s. 11-25. Lund: Studentlitteratur.

Danermark, B. (2000) *Samverkan – himmel eller helvete?* Stockholm: Förlagshuset Gothia AB.

Denscombe, M. (2011) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.

Hall, P. & Löfgren, K. (2006) *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber AB.

Holme, I.M. & Krohn, Solvang, B. (2008 & 2010) *Forskningsmetodik – Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2010) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur

Johansson, H. & Hornemann Möller, I. (2009) ”Vad menar vi med aktivering?”. I: Johansson, H. & Hornemann Möller (red), *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring* s. 9-29. Malmö: Liber AB.

Lundquist, L. (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.

Patel & Davidson (2003) *Forskningsmetodikens grunder – Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund: Studentlitteratur.

Petersson, J. (2009) ”Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna växer fram”. I: Johansson, H. & Hornemann Möller (red), *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring* s. 87-110. Malmö: Liber AB.

Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E. & Sundström, G. (2009) *Demokrati & byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.

Rosenqvist, F. (2011) *Etableringsreformens 100 första dagar*. FORES Policy Paper 2011:2.

Sabuni, N. (2010) *Det nya Sverige*. Stockholm: Ekerlids Förlag.

Schierup, C-U & Dahlstedt, M. (2007) ”Svensk välfärdsstat i omvandling: Medborgarskap, arbete, utbildning”. I: Dahlstedt, M., Hertzberg, F., Urban, S. & Ålund, A. (red), *Utbildning,*

*arbete, medborgarskap – Strategier för social inkludering i den mångkulturella staden* s. 27-55.  
Lund: Studentlitteratur.

Trost, J. (2010) *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.

Vidovic, A. (2011) *Den nya etableringsreformen – Avseende flyktingmottagande och integration år 2010*. Jönköping: Internationella handelshögskolan.

### **Lagar och propositioner:**

Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända.

Proposition 2009/10:60, *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.

### **Internetkällor:**

<http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Samarbete/Etablering-av-nyanlanda.html>, hämtat 2012-03-03.

<http://www.regeringen.se/sb/d/10100/a/131355>, hämtat 2012-05-12.

<http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/integration/Sv/publikationer/Pages/enhetliga-budskap.aspx>, ”Enhetliga budskap – myndigheternas ansvar, ett internt stödmaterial”, version 2, reviderad 2011-09-08, hämtat 2012-05-31.

[http://www.ne.se/kvotflykting?i\\_h\\_word=kvotflyktingar](http://www.ne.se/kvotflykting?i_h_word=kvotflyktingar), hämtat 2012-05-31.

<http://sv.wikipedia.org/wiki/Ebo-lagen#Sverige>, hämtat 2012-07-31.

<http://en.wikipedia.org/wiki/Workfare>, hämtat 2012-08-21.

### **Muntliga källor:**

Intervju med Arbetsförmedlingen, respondent A (etableringshandläggare) och B (chef), 2012-03-28.

Intervju med kommunens migrationsenhet, respondent C (introduktionshandläggare) och D (chef och flyktingsamordnare), 2012-04-19.

Intervju med introduktionshandläggare hos kommunens flyktingmottagning, respondent D, 2012-07-12.

Intervju med introduktionshandläggare hos kommunens flyktingmottagning, respondent E, 2012-07-27.

Intervju med etableringshandläggare på Arbetsförmedlingen, respondent F, 2012-07-26.

**Myndigheters utvärderingar och informationsmaterial:**

”Ny politik för nyanländas etablering i Sverige”, Regeringskansliet; Integrations och jämställdhetsdepartementet, oktober 2010.

*Samhällsorientering för nyanlända: Länsstyrelsernas gemensamma redovisning 2012:10.*

*Uppföljning av ekonomiskt bistånd till nyanlända i ”glappet” december 2010 till maj 2011, utförd av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).*

*Etableringen av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen (2012:22), utförd av Statskontoret.*

*Arbetsförmedlingens Återrapportering 2011: Nyanländas etablering – reformens första år, december 2010 – december 2011, inlämnad 22 februari 2012.*

# **Bilaga1:1. Intervjuguide**

## **Intervjufrågor till Arbetsförmedlingen**

(respondent A, chef, och B, etableringshandläggare)

1. Skulle ni vilja börja med att berätta lite om etableringsreformen?
2. Hur upplever ni att samarbetet med övriga aktörer fungerat?
3. Upplever ni att det har skett någon förändring av integrationen i kommunen sedan etableringsreformen trädde i kraft? Om man kan se något redan nu?
4. Vissa nyanlända, vilka är det?
5. Är det något annat som ni vill tillägga?

## **Intervjufrågor till kommunens flyktingmottagning**

(respondent C, chef/flyktingsamordnare och D, introduktionshandläggare)

1. Hur upplever ni etableringsreformen?  
Följdfråga: Hur tycker ni att det har fungerat hittills?
2. Kan ni beskriva hur er roll ser ut idag?
3. Hur upplever ni att migranterna upplever det stöd som etableringsreformen ska ge?
4. Är det någonting som ni har saknat vad gäller insatserna?
5. Är det något annat som ni vill tillägga?

## **Bilaga 1:2. Intervjuguide**

### **Intervjufrågor till handläggare vid Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning**

(respondent D, E och F)

- 1. Kan du beskriva lite kortfattat hur samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunens flyktingmottagning ser ut idag?**
- 2. Hur ser kunskapsprocessen ut, d.v.s. hur sker insamlandet av information och hur dokumenteras denna?**
- 3. Hur ser direktiven ut? Är det tydliga riktlinjer för vem som ska göra vad?**
- 4. Hur arbetar ni för att kvalitetssäkra verksamheten?**
- 5. Hur fungerar det med den privata inkorporeringen, i form av etableringslotsar som Arbetsförmedlingen anlitar?**
- 6. Hur upplever ni de resurser som står till ert förfogande när det gäller arbetet med nyanlända? (Är de tillräckliga? Otillräckliga? På vilket sätt?)**