Från förväntningar till utfall – etableringsreformen på lokal nivå

Slutrapport för utvärdering av myndigheternas genomförande av etableringsreformen i Södermanlands län

Rapport 2014:19

LÄNSSTYRELSEN
Södermanlands län

Titel: Från förväntningar till utfall – etableringsreformen på lokal nivå

Utgiven av Länsstyrelsen i Södermanlands län
Utgivningsår: 2014
Författare: Martin Qvist (fil. dr) och Caroline Tovatt (fil. dr), REMESO, Linköpings universitet,
Foto: Johnér Bildbyrå AB
Diarienr: 851-4565-2013
Rapportnr: 2014:19
ISSN-nr: 1400-0792

Rapporten finns på:
www.lansstyrelsen.se/sodermanland/publikationer

Eller kan beställas hos
Länsstyrelsen i Södermanlands län
611 86 Nyköping
Tel: 010-223 40 00

Förord

Insatser för nyanlända invandrare har förändrats sedan etableringsreformen infördes i slutet av år 2010. Reformen innebar att huvudansvaret övergick från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Syftet var att ge nyanlända invandrare bättre förutsättningar att så snabbt som möjligt kunna försörja sig själva.

En av Länsstyrelsen uppgifter är att utvärdera etableringsreformen varför Institutet för forskning om migration, etnicitet och samhälle (REMESO) vid Linköpings universitet fick i uppdrag att göra en utvärdering av genomförandet i Södermanlands län. I forskningsuppdraget ingick även en deltagandestudie om nyanlända personers upplevelser av etableringsinsatserna och hur insatserna förhåller sig till deras livssituation i stort.

Den nya reformen har inneburit en mer komplex förvaltningsstruktur än tidigare. De lokala aktörernas möjligheter att utveckla insatser tillsammans har påverkats. Detta gör att ett fungerande samarbete på lokal nivå blir än viktigare.

Forskaren fil. dr. Martin Qvist har särskilt följt Eskilstuna och Nyköpings kommuners samverkan med Arbetsförmedlingen till följd av de organisatoriska förändringarna. Utvecklingen av etableringsverksamhetens innehåll har också studerats. Undersökningen har pågått i två år.

Forskaren fil. dr. Caroline Tovatt har genomfört deltagandestudien som ger en bild av etableringsreformens målgrupps syn på etableringsinsatserna. De nyanländas erfarenheter av kontakterna med Arbetsförmedlingen, SFI, lotsverksamhet, samhällsorienteringskurser, söka-jobb-kurser, praktikplatser, m.m. tas upp.

Föreliggande rapport är utvärderingens slutrapport där resultaten från bägge undersökningarna har jämkats samman. Resultaten utgör en god grund för framtida utveckling av etableringsinsatser i alla kommuner som nyanlända invandrare flyttar till.

Nyköping 2014-09-16

Lucie Riad

Integrationsansvarig
Länsstyrelsen i Södermanlands län

Innehållsförteckning

Tabell- och figurförteckning **5**
Sammanfattning **7**
1. Inledning **11**
1.1. Etableringsreformen: en förvaltningsreform 11
1.2. Uppdraget 13
1.3. Undersökningens syfte och frågeställningar 14
1.4. Disposition 15
2. Bakgrund, perspektiv och tidigare studier **16**
2.1. Trenden mot aktiveringspolitik i Europa 16
2.2. Tidigare studier och uppföljningar av nyanländas etablering 19
2.3. Det lokala perspektivet 21
2.4. Sammanfattning 22
3. Metod **23**
3.1. Att bedöma reformens utfall 23
3.2. Urval och avgränsningar 24
3.2.1. Val av kommuner och aktörer 24
3.2.2. Val av informanter 26
3.3. Tillvägagångssätt och empiri 27
4. Den lokala genomförandeprocessen **29**
4.1. Förutsättningarna i de två kommunerna 29
4.2. Genomförandeprocessen i Eskilstuna 30
4.2.1. Avveckling och uppstart 30
4.2.2. Samverkan med administrativ inriktning 33
4.3. Genomförandeprocessen i Nyköping 34
4.3.1. Från SFI på heltid till etablering 34
4.3.2. Informell samverkan 36
4.4. Arbetsförmedlingens organisation: en avgörande faktor 38
4.5. Sammanfattande analys 40
5. Reformens konsekvenser för lokal samverkan **41**
5.1. En ”mix” av olika styrformer 41

5.2. Mer begränsat handlingsutrymme för gemensamma initiativ 43
5.3. Komplexa relationer och hinder för gemensamt lärande 44
5.4. Konkurrerande logiker för utvecklingsarbete 46
5.5. Sammanfattande analys 47
6. De nyanländas möte med etableringen 48
6.1. Skilda förutsättningar för etableringsdeltagarna 48
6.1.1. Gabriels berättelse 48
6.1.2. Monas berättelse 49
6.2. Att avkoda systemets regler 51
6.3. Sammanfattning 53
7. Etableringsinsatserna 54
7.1. Inledning 54
7.2. Arbetsförmedlingen 55
7.2.1. Begränsat utbud för individuella program 55
7.2.2. Handläggarnas anpassning: att få systemet att fungera 59
7.2.3. Deltagarnas erfarenheter 61
7.2.4. Sammanfattande analys 63
7.3. Kommunernas insatser 64
7.3.1. Svenska för invandrare och samhällsinformation 64
7.3.2. Samordning och schemastyrning 67
7.3.3. Deltagarnas erfarenheter 69
7.3.4. Sammanfattande analys 70
7.4. Lotsarna 71
7.4.1. En undflyende verksamhet 71
7.4.2. Lotsarnas arbete och roll 72
7.4.3. De lokala lotsmarknaderna 73
7.4.4. Beroendeförhållanden och bristen på insyn 75
7.4.5. Sammanfattande analys 77
7.5. Efter etableringstidens slut 78
8. Hur kan samverkan utvecklas? 82
8.1. Ett mer strategiskt perspektiv 82
8.1.1. Organisation utifrån syftet med samverkan 82
8.1.2. Gemensamma mål och programteori 85
8.1.3. Aktörer 86
8.1.4. Långsiktigt perspektiv och kortsiktiga framgångar 87

8.2. Hur applicera i praktiken? ... 87
8.2.1. Lokalt anpassade mål ... 88
8.2.2. Att kombinera modellerna ... 89
9. Slutsatser och avslutande diskussion ... 91
9.1. Reformens konsekvenser och det lokala genomförandet ... 91
9.2. Utvecklingsbehov på flera nivåer ... 93
Referenser ... 95
Litteratur ... 95
Rapporter, riksdagstryck och dokument ... 98
Intervjuer ... 100
Implementeringsstudien ... 100
Deltagarstudien ... 101

Tabell- och figurförteckning

Tabell 1. Förutsättningarna i Eskilstuna och Nyköping (år 2012) 30

Figur 1. Implementeringsstruktur etableringsreformen 42

Tabell 2. Antal personer som har avslutat sin etablering (dec 2010 – feb 2014) 55

Tabell 3. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) som har haft arbetsmarknadspolitiska program som åtgärd. Personer som avslutat etablering efter >12 månader. 56

Tabell 4. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) i riket som har olika arbetsmarknadspolitiska program i sin etableringsplan. Personer inskrivna i mars 2014 med >12 månader i etablering. 57

Tabell 5. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) som har haft arbetsförberedande insats som åtgärd. Personer som avslutat etablering efter >12 månader. 61

Tabell 6. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) som har haft SFI som åtgärd. Personer som avslutat etablering efter >6 månader. 65

Tabell 7. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) som har haft samhällsorientering som åtgärd. Personer som avslutat etablering efter >12 månader. 65

Tabell 8. SFI-elevernas utbildningsbakgrund 2009-2013 66

Tabell 9. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) som har haft lots som åtgärd. Personer som avslutat etablering efter >12 månader. 72

Tabell 10. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) i olika aktiviteter vid etableringstidens slut (samtliga deltagare som avslutat etableringen) 80

Tabell 11. Fyra olika modeller för samverkan 84

Sammanfattning

I denna rapport redovisas de samlade resultaten av ett tvåårigt utvärderingsprojekt om etableringsreformens genomförande i Södermanlands län med särskilt fokus på två av länets kommuner: Eskilstuna och Nyköping. Etableringsreformen, som trädde i kraft den 1 december 2010, innebar bland annat att Arbetsförmedlingen tog över det övergripande ansvaret för insatserna för nyanlända invandrare från kommunerna. I huvudsak handlar reformen om en förändring av förvaltningsstrukturen för dessa insatser med målet att detta ska stärka den arbetsmarknadspolitiska inriktningen.

Utgångspunkten för utvärderingen är ett lokalt perspektiv på reformens genomförande. Syftet är att undersöka reformens konsekvenser avseende dels etableringsprogrammets organisation och implementering, dels utbudet av insatser och hur de tillämpas. Ett särskilt fokus ligger, för det första, på samverkan och roll- och ansvarsfördelning mellan kommun, Arbetsförmedling och etableringslotsar. För det andra tar studien fasta på de nyanländas egna erfarenheter av etableringen och hur insatserna förhåller sig till deras livssituation i stort.

Den empiriska undersökningen bygger i första hand på intervjuer, dels med berörda myndigheter och andra aktörer, dels med etableringsdeltagare. Som komplement används dokument, deltagande observation vid samverkansmöten och beskrivande statistik över vilka insatser deltagarna har fått under sin etableringstid. Sammanlagt har 25 intervjuer genomförts individuellt med företrädare från kommunerna, Arbetsförmedlingen och lotsföretag. Deltagarstudien innehåller intervjuer med sammanlagt 36 personer varav 16 har genomförts individuellt och 20 i gruppintervjuer. Samtliga intervjuer med etableringsdeltagare har gjorts med en auktoriserad tolk på plats.

Studiens resultat visar att reformen har medfört mer komplexa relationer mellan de berörda parterna inom etableringen. Arbetsförmedlingens organisation med centraliserad upphandling och ett relativt begränsat handlingsutrymme på lokal nivå är en faktor som får stor inverkan både på samverkan och på möjligheterna att utveckla insatserna lokalt. De två kommunerna, Eskilstuna och Nyköping, har på många sätt olika förutsättningar för mottagandet och etableringen men uppvisar samtidigt betydande likheter vad gäller reformens konsekvenser för det lokala genomförandet. I båda kommunerna har samverkan en tydlig inriktning mot administrativa frågor snarare än utveckling av insatserna. En orsak till detta är att etableringsprogrammet är komplicerat och krävande vad gäller praktisk samordning i enskilda ärenden. En annan är att utvecklingsfrågorna i stor utsträckning har flyttats från samarbeten på lokal nivå, ”upp” till Arbetsförmedlingens upphandlingsenhet centralt och ”ut” till privata utförare som idag står för en betydande del av de praktiska insatserna för deltagarna.

Vid sidan av dessa organisatoriska förutsättningar är etableringsprogrammets konstruktion avseende målgrupp, tidsram och förväntad inriktning mot arbete av grundläggande betydelse

för arbetet på lokal nivå. Deltagarna har mycket skilda förutsättningar vad gäller yrkes- och studiebakgrund samt hälsostatus och familjesituation. Högutbildade har lättare att navigera sig fram i systemet och använda sig av olika aktörer och deras kompetenser på ett mer strategiskt sätt. Korttidsutbildade och även personer med hälsoproblem är mer beroende av den hjälp och information som Arbetsförmedlingen, kommun och lotsar tillhandahåller.

Etableringsreformen har inneburit att insatserna för nyanlända har fått en något starkare inriktning mot arbete och sysselsättning. Samtidigt är utbudet av insatser begränsat vilket gör det svårt att skapa anpassade program. Vidare har Arbetsförmedlingens insatser för etableringsdeltagarna till stor del en inriktning mot språkträning och språkutbildning. Att delta i praktik eller arbetsmarknadsutbildning är mer ovanligt, även om det finns några exempel där Arbetsförmedlingen tillsammans med privata utförare har ordnat anpassade upplägg på generella utbildningar som riktar sig till alla arbetssökande.

Studien visar också på grundläggande problem med lotssystemet. Av intervjuerna framgår att det finns lotsar som är ambitiösa, engagerade och professionella i sitt arbetssätt, men också att det finns aktörer som använder sig av tvivelaktiga marknadsföringsmetoder och har ett oklart innehåll i sin verksamhet. Systemet kännetecknas av att yrkesroll och privatliv i många fall vävs samman och att det skapas problematiska beroenderelationer mellan lotsar och deltagare, som bland annat bottnar i en betydande makt- och informationsasymmetri. Detta i kombination med en avsaknad av insyn och kontroll gör att deltagarnas rättssäkerhet i vissa fall riskerar att äventyras.

Utvärderingen identifierar ett antal angelägna utvecklingsområden för etableringsinsatserna. På en mer övergripande strukturell nivå betonas särskilt två områden där förutsättningarna för arbetet på lokal nivå kan förbättras:

- *Ett ökat handlingsutrymme för Arbetsförmedlingen på lokal nivå*. Arbetsförmedlingens system med centrala upphandlingar och långa upphandlingsprocesser är den tydligaste hämmande faktorn för utveckling av insatserna på lokal nivå. Genom att skapa ett större handlingsutrymme för Arbetsförmedlingskontoren att utveckla egna insatser skulle helt andra möjligheter öppnas för en mer strategisk samverkan med kommunen, det lokala näringslivet och andra samhällsaktörer. Detta skulle också göra Arbetsförmedlingen till en mer attraktiv samarbetspartner för andra aktörer på det lokala planet.

- *Valfrihetssystemet för lotsar, men inte nödvändigtvis lotsfunktionen som sådan, bör omprövas*. Även om ökad extern kontroll skulle kunna minska förekomsten av ”lycksökare” inom denna marknad är systemets problem av en mer grundläggande karaktär. Om lotsfunktionen behålls finns det skäl att knyta denna kompetens till Arbetsförmedlingen på annat sätt, antingen genom upphandling eller genom anställning.

När det gäller utvecklingen av insatserna i länet och lokalt i kommunerna är följande områden av särskild vikt:

- *Att anlägga ett mer strategiskt och långsiktigt perspektiv i den lokala samverkan.* Det finns betydande möjligheter att betona utvecklingsarbete mer i den lokala och regionala samverkan. Rapporten ger ett flertal förslag på ingångar till att arbeta med detta, bland annat genom lokalt förankrade mål och bättre organisering utifrån vad som är syftet med samverkan.

- *Verka för att fler deltagare får möjlighet att gå arbetsmarknadsutbildning och praktik.* Detta är en av de främsta möjligheterna för att stärka programmets arbetsmarknadsinriktning. Det finns idag några exempel på anpassade upplägg av arbetsmarknadsutbildningar. För att få ett mer differentierat program krävs dock mer av denna typ av satsningar. Det finns betydande fördelar med att om möjligt anpassa utbildningar som följer en vedertagen standard istället för att utveckla specifika insatser för nyanlända med mer oklart meritvärde.

- *Information till deltagarna om rättigheter och skyldigheter och att dessa beaktas.* Detta är kopplat till att deltagarna har mycket skilda förutsättningar att ”avkoda” systemet och tillvarata sina rättigheter. Med tanke på att etableringen har ett starkt individfokus är det i detta arbete särskilt viktigt att beakta barnperspektivet. Det finns också skäl för Arbetsförmedlingen att i sitt fortsatta utvecklingsarbete föra upp till diskussion den svåra balansgång som handläggarna måste gå mellan att betona arbetslinjen och samtidigt värna om den enskildes rättigheter och möjligheter att följa sina egna drömmar och förhoppningar.

1. Inledning

1.1. Etableringsreformen: en förvaltningsreform

Ända sedan slutet av 1980-talet har det funnits en ambition från politiskt håll att göra insatserna för nyanlända invandrare mer effektiva genom en starkare arbetsmarknadsinriktning. 1985 fick kommunerna överta ansvaret för det lokala flyktingmottagandet från dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) (Prop. 1983/84:125) och till en början placerades flyktingmottagandet ofta inom den kommunala socialförvaltningen. Det dröjde dock inte länge förrän det restes kritik mot att insatserna hade blivit allt för ”omhändertagande” och att det tog för lång tid för flyktingarna att etablera sig på arbetsmarknaden (se Qvist 2012; Soininen 1992). Denna kritik har varit regelbundet återkommande och en rad reformer och initiativ har genomförts för att stärka den sysselsättningspolitiska inriktningen. 1991 reformerades ersättningssystemet till kommunerna i syfte att öka incitamenten för att förbättra insatserna genom införandet av en schablonersättning (Prop. 1989/90:105). 1994 infördes det egna boendet (EBO) som gav asylsökande möjlighet att bosätta sig själva under asyltiden, vilket kom att visa sig få stora konsekvenser för statens möjligheter att styra bosättningen över landet (se Solid & Andersson 2003). 1997 genomfördes en reform av hela politikområdets inriktning då invandrarpolitiken ersattes av integrationspolitiken (Prop. 1997/98:16). Under 2000-talet utvärderades och utreddes integrationsinsatserna flitigt men det var först 2010 som en omfattande reform genomfördes av insatserna för nyanländas etablering och i en betydande utsträckning förändrade det system som skapades i mitten på 1980-talet.

Det bör dock noteras att tiden inte stod stilla i kommunerna under den tid som de hade huvudansvaret. Både lokalt och regionalt har det förekommit många insatser och projekt för att utveckla introduktionsinsatserna för nyanlända (se t.ex. SIV 1997; Integrationsverket 2003; Kadhim 2000; Qvist 2012; 2011; Bäck & Soininen 1993).[1] Många kommuner utvecklade egna sysselsättningsinsatser och under senare år hade dessa frågor ofta flyttats från socialförvaltningen till utbildningsförvaltningar och arbetsmarknadsenheter. Innan etableringsreformen genomfördes fanns inget nationellt regelverk för introduktionen vilket innebar en relativt stor frihet, åtminstone formellt sett, att utforma insatserna i samarbete med andra aktörer på området. Detta medförde att det fanns variationer över landet vad gäller introduktionens organisering och innehåll. En vilja till större likvärdighet fördes fram som ett

[1] Under tiden kommunerna hade ansvaret för dessa insatser gick de under benämningen introduktion. I och med etableringsreformen talar man nu istället om etablering och etableringsinsatser. Målgruppen är i princip densamma som tidigare omfattades av ersättningsförordningen (SFS 1990:927) och avser flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga som invandrat inom två år (Prop. 2009/10:60: 41). Tidigare benämndes målgruppen ”nyanlända invandrare”. I denna rapport används därför termerna nyanlända och etableringsdeltagare synonymt med varandra för att beteckna målgruppen som idag omfattas av etableringsuppdraget. Även om detta är relativt vedertaget bör det noteras att just Arbetsförmedlingen använder termen nyanlända för samtliga kategorier av nyanlända invandrare och ser etableringsdeltagarna som en underkategori.

av argumenten för att Arbetsförmedlingen i december 2010 fick överta huvudansvaret för nyanländas etablering (Prop. 2009/10:60: 38-9).

Det som utmärker etableringsreformen är att den är en utpräglad *förvaltningsreform.* Politikens mål och inriktning samt målgruppen är i stort sett desamma som tidigare. Detta var inte fallet i den integrationspolitiska reformen 1997 som i högre utsträckning syftade till en omläggning av politikens innehåll (Prop. 1997/98:16). Invandrarpolitiken kritiserades för att ha utvecklats till en stigmatiserande politik som satte ”invandrarskapet” i fokus och idén med den nya integrationspolitiken var att den skulle utgå från den generella välfärdspolitiken som skulle anpassas för att ta samhällets etniska och kulturella mångfald som utgångspunkt. Hur och när säråtgärder för invandrare kunde anses motiverade var en principiellt viktig fråga i denna reform. Svaret blev att säråtgärder skulle begränsas till ”den första tiden i Sverige”, det vill säga endast förekomma för nyanlända (Prop. 1997/98:16: 19-21). Motiveringen bottnade i målet om att åstadkomma ”lika rättigheter och möjligheter” där dessa insatser skulle fungera som ett slags kompensatorisk åtgärd för de nackdelar som det innebär att vara ny i landet. Vidare baserades det tvååriga introduktionsprogrammet på ett antagande om att de nyanlända har tillräckligt mycket gemensamt för att det ska vara motiverat att utveckla ett särskilt program. Att inte ha svenska som modersmål, bristande kunskaper om det svenska samhället samt otillräckliga sociala nätverk var de gemensamma egenskaper som nämndes.

De integrationspolitiska målen ligger i huvudsak fast och etableringsreformen utgår istället från en kritik av att målen – framförallt de kopplade till arbete – inte har realiserats. Kritiken avser inte programmets grundläggande konstruktion (målgrupp, tidsram och syfte) utan insatsernas inriktning som ska ges ett tydligare fokus på sysselsättning (Prop. 2009/10:60: 49). Utifrån denna kritik handlar reformen om att förändra organisationen för insatserna och därigenom skapa bättre förutsättningar för arbetet på den lokala nivån. Det är dessa organisatoriska förändringar som i slutändan förväntas ge effekter för målgruppen. Förutom införandet av ett nationellt regelverk i form av lagen om etableringsinsatser (SFS 2010:197) innebär reformen en betydande förändring av förvaltningsstrukturen där Arbetsförmedlingen nu har huvudansvaret och där främst kommunerna, men även Försäkringskassan, Migrationsverket, länsstyrelserna och landstingen har viktiga roller att spela. Vidare utförs insatserna idag i större utsträckning av privata aktörer jämfört med tidigare, inte minst genom införandet av etableringslotsar. Tanken med etableringslotsarna är att dessa ska fungera som ett stöd för den nyanlände och stärka dennes nätverk för att lättare komma ut i arbete. Lotsarna konkurrerar med varandra inom ramen för ett marknadsbaserat valfrihetssystem (enligt lagen om valfrihetssystem, LOV). Regeringen betonar att den nya etableringslagen inte reglerar *hur* lotsarna ska arbeta eller vilken roll de ska ha. Detta får lotsföretagen själva avgöra från fall till fall och systemet styrs istället genom att de nyanlända väljer utförare av lotstjänsten och när som helst har möjlighet att byta till en annan (Prop. 2009/10:60: 75-6).

Eftersom reformen har denna inriktning mot att förändra förvaltningsstrukturen för integrationsinsatserna är det av avgörande betydelse vad de organisatoriska förändringarna får för konsekvenser på den lokala nivån. Detta understryker behovet av att studera etableringsinsatsernas lokala genomförande för att kunna förstå och tolka reformens resultat.

Genomförande eller *implementering* beskrivs ibland som reformprocessers ”svarta låda” (Hill & Hupe 2009:8) och kan definieras som ”det som händer mellan policyförväntningar och (upplevda) policyresultat” (DeLeon 1999: 314). Att studera genomförandeprocessen, och ”öppna upp lådan”, kan i detta sammanhang ge en mer ingående bild av de olika faktorer som påverkar reformens utfall.

Det finns olika ansatser för att studera genomförandeprocesser. Ett traditionellt sätt är att tänka sig detta som en enkelriktad process uppifrån och ned. Etableringsreformen genomförs dock i en komplex struktur där många aktörer är inblandade och integrationspolitiken generellt har en tvärsektoriell karaktär (Statskontoret 2006). Utgångspunkten här är därför att genomförandeprocessen och reformens konsekvenser med fördel bör studeras och förstås ur de olika berörda aktörernas perspektiv på den lokala nivån. Här åsyftas naturligtvis offentliga aktörer som Arbetsförmedlingen och kommunerna, men även de privata utförarna av lotsverksamheten. Dessutom är det av särskild vikt att beakta etableringsdeltagarnas egna erfarenheter, vilket historiskt sett sällan förekommer i utvärderingar av insatserna för nyanlända. Ytterst är det i mötet mellan deltagarna och etableringens aktörer som insatserna skapas och får innehåll och mening.

1.2. Uppdraget

REMESO vid Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier, Linköpings universitet fick 2012 ett uppdrag av Länsstyrelsen att genomföra en utvärdering av etableringsreformens genomförande i Södermanlands län. Projektet har genomförts under perioden 2012-07-01 till 2014-06-30 och har ett särskilt fokus på två av länets kommuner: Eskilstuna och Nyköping. Utvärderingen har en kvalitativ inriktning och består av två delstudier som är tänkta att komplettera de uppföljningar som redan görs i dagsläget av bland annat Arbetsförmedlingen, Länsstyrelserna, Statskontoret och Riksrevisionen (se Arbetsförmedlingen 2014; Länsstyrelserna 2014; 2013; Statskontoret 2012; Riksrevisionen 2014a; 2014b). Dessa uppföljningar har i regel ett mer övergripande nationellt eller regionalt fokus, och bygger till största del på kvantitativa analyser av arbetsförmedlingens statistik och på enkäter.

Den första delstudien, *implementeringsstudien*, har genomförts av fil. dr Martin Qvist som också har varit huvudansvarig för projektet vid REMESO. Denna delstudie är en processinriktad undersökning av etableringsreformens genomförande i Eskilstuna och Nyköping. Ett särskilt fokus ligger på samverkan mellan de berörda aktörerna inom etableringen och på utveckling av verksamhetens innehåll. Samverkan har länge varit en central fråga inom flyktingmottagandet och insatserna för nyanlända. Etableringsreformen innebär en mer komplex förvaltningsstruktur där det ställs än större krav på ett fungerade samarbete mellan myndigheter och andra aktörer. Den andra delstudien, *deltagarstudien*, har genomförts av fil. dr Caroline Tovatt och behandlar de nyanländas egna erfarenheter av etableringen och hur insatserna förhåller sig till deltagarnas livssituation i stort. Trots att det i Sverige har genomförts en mängd utvärderingar av introduktion och flyktingmottagande finns det påtagligt få systematiska och mer djupgående deltagarstudier. Att studera etableringen genom deltagarnas

perspektiv kan därför ge ny kunskap om insatsernas roll och hur de bättre kan utformas för att passa deltagarnas behov och förutsättningar.

Delstudierna har genomförts i nära samspel med varandra och i dialog med Länsstyrelsen samt andra berörda aktörer i de två kommunerna. Som ett led i arbetet presenterades två delrapporter under 2013 (Qvist 2013; Tovatt 2013). Delrapporten av Qvist hade särskilt fokus på lokal samverkan och presenterades för de samverkande aktörerna i de två kommunerna. Syftet var både att ge ett inspel till det fortsatta arbetet med att utveckla samverkan och att ge tillfälle till feedback på delrapportens resultat. Tovatts delrapport presenterades vid en halvdagskonferens för ett 50-tal deltagare från bland annat kommuner och Arbetsförmedlingen. Detta är projektets slutrapport som bygger vidare på de två delrapporterna och redovisar de samlade resultaten.

1.3. Undersökningens syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med utvärderingen är att undersöka vilken inverkan etableringsreformen har haft på de lokala integrationsinsatsernas utformning och genomförande. Mer specifikt kommer de två delstudierna tillsammans att fokusera på fyra centrala områden för reformens genomförande: 1) Roll- och ansvarsfördelning mellan berörda offentliga och privata aktörer, 2) Samverkan och utvecklingsarbete 3) Utbudet av insatser och hur de tillämpas, samt 4) Deltagarnas erfarenheter av etableringen. Rapporten utgår från följande frågeställningar:

- Hur fungerar roll- och ansvarsfördelning mellan Arbetsförmedling, kommun och lotsar i etableringsreformens genomförande?
- Hur sker samverkan mellan berörda aktörer inom etableringen och vilken betydelse har samverkan för utveckling av insatserna? På vilket sätt har etableringsreformen påverkat de strukturella förutsättningarna för den lokala samverkan?
- Vilket utbud av insatser har skapats i de två kommunerna och på vilket sätt används dessa för att utforma individuella program?
- Hur upplever de nyanlända etableringen avseende aktörer, insatser, krav och möjligheter?

När det gäller roll- och ansvarsfördelningen mellan etableringens aktörer har en avgränsning gjorts till de tre mest centrala i genomförandet: Arbetsförmedlingen, kommunen och lotsarna (se vidare 3.2.).

Utvärderingens inriktning innebär att vi närmar oss frågan om reformens utfall ur ett processperspektiv (se Hill & Hupe 2009: 138-9). I kapitel 7 finns ett avsnitt där vi redogör för vad deltagarna gör vid etableringens slut men det är viktigt att betona att undersökningens design inte bygger på att mäta effekter av enskilda insatser på till exempel sysselsättningsgrad. I termer av utfall ligger fokus istället på reformens ”output”, det vill säga effekter i programmets verksamhet och organisation, vilket är det som ligger till grund för deltagarnas etablering (se vidare 3.1.). Fördelen med denna kvalitativa inriktning är att den kan ge en mer ingående

kunskap om förutsättningarna på den lokala nivån. Givet reformens organisatoriska inriktning är det också viktigt att just studera dess konsekvenser på förvaltningsstrukturen.

1.4. Disposition

I kapitel 2 sätts reformen in i en bredare europeisk kontext där vi belyser hur den på ett tydligt sätt knyter an till rådande reformtrender internationellt inom sysselsättningspolitiken. Här redogörs också för tidigare studier och uppföljningar av introduktionen/etableringen, bland annat för att kunna sätta in resultatet i de sörmländska kommunerna i en nationell och i viss mån historisk kontext. Vidare utvecklas resonemangen om studiens perspektiv på genomförandeprocessen. Kapitel 3 behandlar metod, avgränsningar och urval. Därefter följer fyra empiriska kapitel som redovisar undersökningens resultat. I kapitel 4 redogörs för genomförandeprocessen i de två kommunerna. Reformens konsekvenser för lokal samverkan behandlas i kapitel 5. Både kapitel 4 och 5 handlar om de organisatoriska förutsättningarna för det lokala arbetet och i kapitel 6 går vi sedan över till att redogöra för deltagarnas förutsättningar och vad dessa innebär för hur man upplever mötet med etableringen. Kapitel 7 behandlar etableringens olika insatser, hur de tillämpas och upplevs av deltagarna. I de två avslutande kapitlen, 8 och 9, diskuteras först olika möjligheter för att utveckla samverkan inom etableringen och sedan sammanfattas rapportens resultat och slutsatser.

2. Bakgrund, perspektiv och tidigare studier

2.1. Trenden mot aktiveringspolitik i Europa

Etableringsreformen knyter tydligt an till en internationell reformtrend inom social- och arbetsmarknadspolitik som inom forskningen brukar benämnas ”aktiveringspolitik” (se t.ex. Van Berkel m.fl. 2011; Newman 2007). Arbetslinjen kan ses som den motsvarande svenska termen till engelskans ”activation” (se Dahlstedt 2009). Aktiveringspolitiken innebär en starkare reglering av de arbetssökandes skyldigheter att delta i arbetsmarknadsinsatser eller ta de jobb som finns tillgängliga. Detta kombineras med en ambition om att ge den sökande valmöjligheter och inflytande över sin egen ”aktivering”. Idealet för moderna åtgärdsprogram är att de ska vara *individualiserade*, det vill säga skräddarsydda efter individens behov och förutsättningar, och inte ”kollektiva lösningar” (Valkenburg 2007). Man talar om ”aktiva åtgärder”, vilket ofta kontrasteras mot ”passivt bidragstagande”. En starkare betoning av skyldigheter kombineras med idéer om ett aktivt deltagande i utformningen av det egna programmet, valet av utbildningsanordnare eller praktikplats för att därigenom göra det mer individanpassat. Med andra ord ställs å ena sidan större krav på deltagande och motprestation för bidrag, å andra sidan ska individen ges utrymme för att själv ”ta kontroll över sitt liv” och göra aktiva val (Dahlstedt 2009; Junestav 2004). Den europeiska sysselsättningsstrategin inom EU har i detta avseende varit central för spridningen av idéer om hur sysselsättnings- och socialpolitiken bör utvecklas. Den öppna samordningsmetoden som används på detta område bygger på en icke-tvingande form av styrning. Genom att bygga upp en gemensam kunskapsbas, ett gemensamt språkbruk och systematiska jämförelser på EU-nivå initieras en mer subtil förändringsprocess där nya normer successivt etableras i medlemsstaternas politik (Jacobsson 2004).

En ökad betoning på deltagarnas skyldigheter är en tydlig del av etableringsreformen. I förarbetena beskrivs detta i termer av ”starkare incitament”, det vill säga en mer strikt tillämpning av ekonomiska sanktioner för den som inte deltar i efterfrågad utsträckning (Prop. 2009/10:60: 35; se även SFS 2010:407). I en intervjustudie som genomfördes 2010 med bland annat tjänstemän vid dåvarande Integrations- och jämställdhetsdepartementet framkom att man från departementets sida hade tagit vissa intryck av den trend mot ökade krav på invandrare som finns inom EU, även om det också betonades att skillnaderna var stora jämfört med de länder som hade gått längst (Suter & Qvist 2011; se även Prop. 2009/10:60: 33-4). I Europa handlar detta bland annat om införande av integrationstest, integrationskontrakt och i de mest extrema fallen om att prestationer inom integrationsprogrammen kopplas till möjligheten att få behålla sitt uppehållstillstånd (Joppke 2007; Perchinig 2012). I Sverige ansåg man sig dock befinna sig i den andra änden av spektret, vilket nog är en rimlig bedömning, och de starkare kraven i den svenska reformen avsåg istället tydligare villkorande av ersättningen till

deltagarna, en striktare betoning av arbetslinjen och målet om självförsörjning (Suter & Qvist 2011).

För att det ska vara möjligt att skräddarsy individuella program krävs det alternativ i form av ett differentierat utbud av insatser och eventuellt även olika utförare som deltagarna kan välja emellan. Aktiveringspolitiken handlar nästan aldrig om att staten detaljreglerar insatsernas innehåll. Vanligt förekommande formuleringar om ”aktivering”, ”självförsörjning”, ”anställningsbarhet”, ”egenmakt”, ”partnerskap”, ”flexibilitet” och ”individualisering” brukar rymma en betydande vaghet om hur politiken ska genomföras i praktiken (Qvist 2012). Istället inriktas den statliga styrningen mot att skapa förutsättningar för lokala aktörer – offentliga och privata – att utveckla nya innovativa metoder och arbetssätt.[2] Precis som i fallet med etableringsreformen ligger betoningen ofta på att styra genom organisering av förvaltningen.

Organisationsreceptet för realiserandet av aktiveringspolitiken kan se lite olika ut i olika länder men det finns några ingredienser som är ofta återkommande (Van Berkel m.fl. 2011; Van Berkel & Borghi 2008; Finn 2000; Newman 2007; Weishaupt 2010; Knuth 2014). I linje med ambitionen att stimulera utvecklingsarbete på regional och lokal nivå är *decentralisering* av beslutsfattande avseende den praktiska utformningen av insatser ofta en viktig del. Decentralisering kan dels handla om ett ökat inflytande hos kommuner eller inom statsförvaltningen (till t.ex. arbetsförmedlingskontor), dels om att verksamhet läggs ut på privata utförare. I en europeisk kontext innebär det kommunala självstyret i Sverige och de fristående myndigheterna att det sedan länge finns en tradition av decentralisering i det svenska systemet. Denna ingrediens är därför mest påtaglig i länder med en mer centraliserad förvaltningsstruktur.

Partnerskap och samverkan är en återkommande organisatorisk lösning inom aktiveringspolitiken (Lindsay & McQuaid 2008; Damgaard & Torfing 2011). Partnerskap representerar här en idé om den flexibla förvaltningen som anpassar sig efter sin omgivning genom att utforma sitt serviceutbud utifrån de skiftande krav som ställs i den lokala kontexten. I forskningslitteraturen om samverkan och partnerskap beskrivs dessa ofta som en del av en förvaltningspolitisk moderniseringsprocess och som en gyllene medelväg mellan hierarki och marknad (Sørensen & Torfing 2007). I praktiken handlar det dock i regel inte om att nätverk och partnerskap ersätter traditionella, hierarkiskt indelade myndigheter och användningen av marknadslösningar. Snarare utgör de ett allt viktigare komplement för myndigheter och andra aktörer att hantera uppkomna behov av samordning och ömsesidiga beroenden i komplexa och tvärsektoriella frågor samt på områden med en fragmenterad förvaltningsstruktur (se t.ex. Pierre & Sundström 2009).

Samverkan bygger i regel på en idé om att samhällets insatser kan göras mer effektiva genom ett bättre resursutnyttjande där olika samhälleliga aktörer, med resurser, kunskaper och förmågor som kompletterar varandra, går samman och arbetar för ett gemensamt mål (McQuaid

[2] Inom EU:s sysselsättningspolitik diskuteras detta ofta i termer av ”sociala innovationer” som ska spridas genom jämförelser och ”goda exempel”.

2010). Tanken är att detta ger ”synergieffekter” där den gemensamma samordningen höjer värdet av de enskilda bidragen och att komplexa samhällsproblem därigenom kan lösas mer effektivt. Denna idé har varit central inom integrationsområdet. Nyanlända invandrare är en allt annat än homogen kategori. Förutom olika nationaliteter och språk finns stora skillnader i utbildningsnivå, yrkesbakgrund, ålder, familjesituation och hälsostatus. Att skapa individualiserade åtgärder för denna kategori är högst komplicerat. Insatserna består, sedan länge, av bland annat svenska för invandrare (SFI), samhällsinformation, tolkservice, hjälp vid bosättning, rehabilitering, validering av betyg och yrkeserfarenhet, praktik och andra arbetsmarknadsåtgärder. Programmets bredd gör det svårt för en enskild myndighet att ha specialkompetens inom samtliga dessa områden. För att nå mål om sysselsättning och delaktighet i samhället är man dessutom beroende av icke-offentliga aktörer i samhället. Samverkan har därför varit ett ledord för reform- och utvecklingsarbetet på detta område under flera decennier (se t.ex. Prop. 1989/90:105: 11).

Marknadslösningar är en tredje mycket central komponent i aktiveringsreformer (Weishaupt 2010). Dessa kan antingen utgöras av upphandlingsförfaranden eller, som i det svenska fallet med lotsarna, att man etablerar en kvasi-marknad för privata aktörer att konkurrera om deltagare som har möjlighet att själva välja utförare. I dessa system är finansieringen av insatserna i regel offentlig vilket skiljer dem från ett helt och hållet marknadsstyrt system. Inom forskningen om aktiveringspolitik är detta ett område där det finns relativt många studier (för översikt, se Van Berkel & Borghi 2008; Bredgaard & Larsen 2008). Flertalet av dem beskriver betydande problem med marknadssystemen som ofta är kopplade till svårigheter med att utöva kontroll över utförarna och att styra genom ekonomiska incitament. Ofta uppstår oavsedda konsekvenser på grund av utförarnas strategiska överväganden och beställarens svårigheter att förutse dessa. Vidare beror också utfallet på vilken typ av marknad som skapas. Om det är få aktörer som konkurrerar minskar möjligheterna till effektivisering. Om marknaderna däremot kännetecknas av hård konkurrens och ombytlighet minskar dock viljan till risktagandet det innebär att satsa på utveckling av insatserna, vilket tenderar att leda till standardiserade lösningar. Problemen är ofta som störst i uppstarten av nya marknader, vilket betonas av vissa forskare, medan andra tenderar att se en mer bestående problematik.

Etableringsreformen ligger väl i linje med aktiveringspolitikens organisationsrecept. Förvaltningsstrukturen för etablering/introduktion och flyktingmottagande har under flera decennier kännetecknats av samverkansbaserad styrning. Den statliga styrningen har länge byggt på ett slags ”mjuk” normbildning där förhandling, dialog, kunskapsspridning, erfarenhetsutbyte, partnerskap och överenskommelser har varit viktiga mekanismer (Qvist 2012). I allt väsentligt lever detta kvar men reformen tillför både ett ökat inslag av lagreglering och en betydande privatisering av etableringsinsatserna. Sammantaget skapar detta en intrikat ”mix” av hierarki, nätverk och marknad som utgör den institutionella strukturen för genomförandet av insatserna på lokal nivå (jfr Lindsay & McQuaid 2008; Knuth 2014; Newman 2007; se även Keast m.fl. 2006).

2.2. Tidigare studier och uppföljningar av nyanländas etablering

Under de senaste årtiondena har det skett en relativt omfattande utvärdering och uppföljning av insatserna för nyanlända. Detta gäller särskilt efter etableringsreformens genomförande. Arbetsförmedlingen samlar in stora mängder data och har upprättat en särskild databas just för att följa upp etableringsuppdraget (se bl.a. Arbetsförmedlingen 2011; 2012; 2013a; 2014).

Före etableringsreformens genomförande, det vill säga under den tid kommunerna ansvarade för introduktionsprogrammet, fanns det flera problem som återkom gång på gång i rapporter och utredningar. Det mest framträdande och övergripande problemet var att samverkan inom introduktionen fungerade dåligt (SOU 1996:55; SIV 1997; SOU 2003:75; Integrationsverket m.fl. 2005; Integrationsverket 2007). Detta alltså trots att vikten av samverkan länge hade betonats som den kanske viktigaste framgångsfaktorn. Målet var att både myndigheter, som Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, och aktörer från näringsliv och civilsamhälle tillsammans skulle genomföra introduktionen, men i praktiken var det kommunerna som på egen hand stod för de mesta av insatserna (SOU 2003:75; Qvist 2012). Arbetsförmedlingen kom i regel in mycket sent i processen, vanligen i samband med introduktionens slut. Detta medförde att insatserna ofta fick en svag arbetsmarknadsanknytning, att det var få nyanlända som fick ta del av statliga arbetsmarknadspolitiska program och att betoningen låg på SFI-studier. Det begränsade utbudet av sysselsättningsinriktade insatser innebar i sin tur svårigheter att anpassa introduktionen efter individuella behov och förutsättningar (Integrationsverket 2007; Ds 2007:4).

Som tidigare noterats skedde ett betydande utvecklingsarbete i många av kommunerna. Flertalet utvecklade egna arbetsmarknadsinsatser i form av utbildningar, yrkesinriktad språkutbildning, praktik och liknande. Omfattningen av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna varierade betydligt och det var särskilt kommuner med ett stort mottagande som satsade på detta. Brist på resurser var en försvårande omständighet för kommunerna vad gäller satsningar på egna arbetsmarknadsåtgärder. Kommunerna framhöll regelbundet att man ansåg att flyktingmottagandet var underfinansierat (se t.ex. SKL 2007) och var ofta beroende av projektmedel av olika slag för att kunna erbjuda något utöver den SFI-utbildning som man var ålagda att bedriva. Förutom geografiska variationer fanns det problem med att de kommunala insatserna sällan utvärderades eller följdes på något systematiskt sätt och att det därför fanns mycket begränsad kunskap om deras innehåll och effekter (Riksrevisionen 2006; SOU 2003:75). Kommunala arbetsmarknadsinsatser har, generellt sett, utvärderats i ganska liten utsträckning (Ulmestig 2007).

Avsaknaden av en gemensam ersättning till deltagarna var före etableringsreformen en viktig bidragande orsak till att kommunen gjorde det mesta av arbetet. Den dåvarande introduktionsersättningen[3] var kommunens ersättning till deltagarna – eller uppfattades

[3] Före etableringsreformen var det frivilligt för kommunerna att använda sig av introduktionsersättning som i likhet med etableringsersättningen skulle vara mer ”löneliknande” än försörjningsstöd. Kommunerna var tvungna att själva utforma regelverket för ersättningen vilket gjorde att det fanns skillnader i hur ersättningsformen tillämpades. Vissa avstod helt från att införa den och använde istället försörjningsstöd som ersättningsform och i

åtminstone så – vilket ofta fick som konsekvens att Arbetsförmedlingen inte ansåg sig ha ansvar för målgruppen. Vanligen blev det så att Arbetsförmedlingen ”tog över” om deltagaren gick över till deras ersättningar, till exempel vid introduktionens slut. Det fanns exempel där samarbetet mellan kommun och Arbetsförmedling fungerade bra, men även i dessa fall var det ofta var det svårt att komma förbi den ekonomiska ansvarsfrågan (se t.ex. Qvist 2012: kap 6). Ett relaterat problem var att vare sig Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket ansåg sig ha något tydligt uppdrag att arbeta med målgruppen nyanlända vilket försvårade samverkan mellan dessa myndigheter och kommunerna (se Qvist 2012: kap 5; SOU 2003:75).

Efter etableringsreformen finns knappast denna vaghet kring Arbetsförmedlingens uppdrag då man numera har det samordnande ansvaret. Vidare innebär reformen att det nu finns en gemensam ersättningsform med ett nationellt regelverk. Dessa förändringar borde med andra ord ha kunnat bidra till en bättre fungerande samverkan och gemensamma åtaganden i etableringen. Resultatet från utvärderingar från Statskontoret (2012) och Riksrevisionen (2014a) pekar dock snarare på att bristande samverkan/samordning fortsätter att vara ett av de mest centrala problemen på området. Visserligen tycks ovan nämnda faktorer haft en positiv inverkan, men Statskontoret (2012: 8) gör ändå den övergripande bedömningen att: ”myndigheterna och kommunerna behöver förstärka samordningen av sina verksamheter för att syftet med etableringsreformen ska kunna uppfyllas”. Riksrevisionen (2014a: 12) förordar som en av sina främsta rekommendationer till regeringen att den ”bör mer aktivt än idag verka för ett bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och näringsliv”. Man noterar bland annat att kommunerna numera reserverar de kommunala sysselsättningsåtgärderna för försörjningsstödstagare, vilket resulterar i att det är få nyanlända som får praktikplats i kommunerna. På så vis, menar man, har ersättningssystemen fortfarande en uppdelande effekt, men där rollerna nu är omvända och där det är kommunerna som inte anser att det är deras ansvar att tillhandahålla annat än SFI och samhällsorientering för dem som omfattas av etableringsuppdraget.

Länsstyrelserna (2013; 2014) har två år i rad skickat ut en enkät till landets kommuner om mottagande och etablering av nyanlända. Här ges en något mer positiv bild av samverkan med andra myndigheter. Till exempel anser 86 procent av de tillfrågade kommunerna att samverkan med Arbetsförmedlingen fungerar ”ganska bra” eller ”mycket bra” (Länsstyrelserna 2014: figur 9a). Sedan början av 2000-talet sker samverkan inom introduktion/etablering inom ramen för lokala och regionala överenskommelser (LÖK, RÖK). Andelen kommuner där det finns en lokal överenskommelse har ökat betydligt sedan etableringsreformen genomfördes. År 2007 fanns en LÖK i cirka 100 av landets kommuner (Integrationsverket 2007: 22) och 2013 var det 162 av de 261 som svarade på Länsstyrelsernas enkät som uppgav att det fanns en LÖK i kommunen (Länsstyrelserna 2014: figur 4). Dock svarar kommunerna att det finns vissa områden där ansvarsfördelningen är otydlig, främst vad gäller socialt stöd, rehabilitering, hälsa och validering (Länsstyrelserna 2014: figur 7b).

---

andra fall förekom att man införde introduktionsersättning men tillämpade den på samma sätt som försörjningsstöd (se t.ex. Integrationsverket 2003).

Sammantaget pekar alltså dessa uppföljningar åt lite olika håll vad gäller samverkan. En möjlig orsak kan vara att upplevelser av samverkan, särskilt när man svarar på en enkät, kopplas till huruvida man anser sig ha goda relationer och eventuellt en samsyn i olika frågor, men att bristerna ligger i att omsätta ”ord till handling”. Detta var åtminstone en av slutsatserna i en tidigare utvärdering av överenskommelserna (Integrationsverket m.fl 2005) och tas även upp i tidigare forskning om samverkan inom introduktionen (Qvist 2012: kap 6; Carlsson & Jacobsson 2007).

I aktiveringspolitiken är samverkan en förutsättning för att kunna skapa ett differentierat program. Möjligen är det därför signifikativt att både Statskontoret (2012) och Riksrevisionen (2014a) förutom problem med samverkan pekar på bristande anpassning av insatserna till målgruppens förutsättningar och behov. Denna relation mellan samverkan, utvecklingsarbete och hur det påverkar utbudet av insatser är något som vi kommer att undersöka mer i detalj i de två sörmländska kommunerna. Vi kommer också att beakta frågan om individuell anpassning ur deltagarnas perspektiv.

2.3. Det lokala perspektivet

En viktig utgångspunkt för båda delstudierna och därmed för projektet i sin helhet är att sträva efter en empiriskt grundad förståelse av de processer, aktörer och praktiker som studeras. Vi tar avstamp i ett lokalt perspektiv där reformens genomförande ses som ett samspel mellan en rad offentliga och privata aktörer som både formas av etablerade roller, relationer och arbetssätt i den lokala kontexten och de förändrade institutionella förutsättningarna som reformen innebär. Etableringsprogrammet som en enhet kan närmast liknas vid ett nätverk, delvis formellt, delvis informellt, bestående av delar av olika organisationer som ibland har mer gemensamt med varandra än med andra delar av den egna hemorganisationen (jfr Hjern & Porter 1981). Ytterst är det i mötet mellan aktörerna i denna struktur och deltagarna som politiken får innehåll och övergripande mål om ”arbetslinje”, ”individualisering” och ”egenmakt” ska omsättas i praktisk handling (jfr Lipsky 2011).

Ett traditionellt sätt att betrakta genomförandeprocesser är som en händelsekedja som går uppifrån och ner, där varje inblandad aktör utgör en länk i kedjan. Ju fler länkar desto mer komplex kedja, vilket ökar risken för att de ursprungliga intentionerna inte realiseras (Pressman & Wildavsky 1984). Detta hierarkiska perspektiv på implementering tenderar att betrakta en policy eller reform som något som är givet och där genomförandet handlar om en mer teknisk process för att realisera intentionerna. I praktiken upphör dock utformningen av policyn inte efter att beslut har tagits. Under hela genomförandeprocessen sker modifieringar och omförhandling av policyns innebörd (Barrett 2004; se även Hill & Hupe 2009: 67-8). Detta gäller inte minst i dagens målstyrda förvaltning där det politiska beslutsfattandet allt mer inriktas mot att sätta övergripande ramar snarare än att detaljreglera. Övergripande målformuleringar är ofta ett medvetet sätt att möjliggöra viss flexibilitet, inte minst i komplexa och sektorsöverskridande frågor, och speglar ibland det faktum att kunskapen om *hur* insatser bäst genomförs praktiskt ofta finns på den lokala nivån. Detta får konsekvenser för hur genomförandeprocesser kan utvärderas.

Utifrån ”uppifrån-och-ner”-perspektivet är det vanligt att utgå från en ansats som fokuserar på måluppfyllelse och att identifiera bristande länkar i kedjan. Måluppfyllelse är naturligtvis viktigt men i komplexa genomförandeprocesser där en mångfald av aktörer ingår och där det är rimligt att anta att policyn modifieras och omförhandlas på vägen tenderar detta dock att bli ett statiskt perspektiv. Ofta ligger inte bristen hos en aktör, eller en länk i kedjan. Bristerna har i regel en mer komplex karaktär och har att göra med samspelet mellan de berörda aktörerna. Ett alternativ, som denna studie hämtar inspiration ifrån, är ett s.k. ”stakeholder”-perspektiv (Guba & Lincoln 1989). I detta perspektiv skiftas fokus från de nationellt beslutade målen till de perspektiv, erfarenheter och intressen som finns bland de berörda parterna på lokal nivå. Inom etableringen är ett flertal offentliga myndigheter inblandade – både statliga och kommunala aktörer. Staten är i detta sammanhang inte en enhetlig och homogen aktör utan kan ge uttryck för olika mål och intressen som de lokala aktörerna i interaktion med varandra försöker jämka samman. När genomförandet sker i samverkan mellan flera olika aktörer räcker inte nationella, på förhand givna, mål som ”måttstock” för att utvärdera processerna. Den mest centrala bedömningsgrunden är istället dessa aktörers förmåga att etablera gemensamma mål, perspektiv och lösningar (se Hertting & Vedung 2012; Klijn & Koppenjan 2000). Detta gör också dessa aktörers uppfattningar om processen till ett centralt studieobjekt. Återkopplingen till den nationella nivån sker istället i nästa steg – genom att relatera det lokala samarbetet och utfallet av detta till de förutsättningar som skapas genom reformen (jfr Hjern & Porter 1981; Barrett 2004).

2.4. Sammanfattning

Etableringsreformen kan ses som ett ”fall” av aktiveringspolitik där striktare krav på deltagarna kombineras med en idé om valfrihet vad gäller utförare och möjlighet att påverka innehållet i programmet. För att valfrihet och individuellt anpassade insatser ska vara möjliga krävs ett differentierat utbud av insatser som kan modifieras utifrån deltagarnas behov och förutsättningar. För att åstadkomma detta bygger insatserna för nyanländas etablering på en kombination av samverkan och marknadslösningar. Samverkan sker sedan början av 2000-talet inom ramen för regionala och lokala överenskommelser och reformen innebär samtidigt en betydande privatisering av de lokala integrationsåtgärderna.

Samverkan är en nyckelfråga för möjligheterna att skapa anpassade åtgärder, men har samtidigt varit ett problemområde inom nyanländas etablering under lång tid. Nyligen genomförda uppföljningar pekar på att detta är en problematik som består även efter reformen. I vår studie kommer vi fästa särskild uppmärksamhet vid relationen mellan samverkan, utvecklingsarbete och utbudet av insatser samt hur dessa insatser tillämpas. Det senare kommer även att belysas ur deltagarperspektivet. Utgångspunkten är ett lokalt perspektiv på reformens genomförande där vi strävar efter en empiriskt grundad förståelse av det fenomen som studeras. Konkret innebär detta att vi utgår från de inblandade aktörernas erfarenheter och perspektiv på genomförandet. Här innefattas naturligtvis berörda myndigheter, men också privata utförare och deltagarna i etableringen.

3. Metod

3.1. Att bedöma reformens utfall

En närmast automatisk fråga som dyker upp i samband med en reform är vad den fick för resultat eller om den gav någon effekt. Reformers effekter är dock en mycket komplicerad fråga och särskilt när insatserna som i detta fall består av en kombination av olika verksamheter, gamla och nya, där det är svårt att urskilja betydelsen av de enskilda delarna. Denna studie handlar, som tidigare noterats, inte om att statistiskt mäta effekter av reformen, utan om en mer djupgående analys av reformens genomförande. Ett sådant upplägg har fördelen att kunna generera praktiskt användbar kunskap för att identifiera brister och utvecklingsmöjligheter i den konkreta verksamheten. För detta ändamål är det av särskild vikt att studera det som sker mellan policyförväntningarna, det vill säga beslutet om reformens genomförande, och utfallet på lokal nivå (jfr DeLeon 1999).

Det är i detta sammanhang viktigt att definiera vad som avses med utfall. När man talar om reformers effekter tänker man vanligen på utfall i termer av sysselsättningsgrad, språkkunskaper eller ”bättre integration”, det vill säga resultat ute i samhället. Denna typ av utfall kan som bekant bero på en mängd olika externa faktorer (som efterfrågan på arbetskraft) och de offentliga insatserna utgör bara en faktor i sammanhanget. Det är inte heller säkert att sådana utfall har med själva genomförandet att göra. Det går att tänka sig exempel där en viss typ av åtgärd genomförs på ett alldeles utmärkt sätt, helt enligt intentionerna, men ändå inte har den avsedda effekten. I sådana fall måste genomförandet anses framgångsrikt medan bristen ligger i valet av åtgärd. För att göra denna distinktion skiljer man inom implementeringsforskningen på två olika typer av utfall som på engelska benämns ”outputs” och ”outcomes”. Medan ”outcomes” syftar på ovan nämnda samhällseffekter kan en reforms ”output” sägas handla om effekter i hur verksamheten bedrivs och organiseras samt vilka konkreta insatser och åtgärder som produceras. Till exempel kan ökad tillgång till arbetsmarknadsutbildning eller bättre samordning av insatserna ses som tänkbara outputs från etableringsreformen. Precis som förordas inom implementeringsforskningen är det denna typ av processrelaterade utfall som står i fokus här (Hill & Hupe 2009: 137-9).

Om vi mer konkret överför resonemanget till etableringsreformen kan följande schematiska bild tecknas över processen på lokal nivå: 1) reformen genomförs i en kontext där det existerar en *befintlig verksamhet* i form av introduktionen med kommunalt ansvar. Betydande delar av denna verksamhet kommer att bestå och på det lokala planet finns dessutom sedan tidigare etablerade roller och relationer mellan berörda aktörer som utgör grundläggande förutsättningar för reformens genomförande. Den lokala kontexten innebär också variationer i mer grundläggande förutsättningar som arbetslöshet, näringslivsstruktur och bostadsmarknad. 2) Reformen innebär en *extern intervention* där nya regler, direktiv och resurser medför förändrade förutsättningar för de lokala insatserna. 3) En reformprocess initieras och sker i interaktion

mellan de berörda aktörerna. Eftersom detta är ett program som innefattar ett flertal myndigheter, och nu även privata utförare, är samverkan en central aspekt av denna process. 4) Reformprocessen utmynnar successivt i systemeffekter eller ”output” (t.ex. nya arbetssätt, insatser eller samverkanskonstellationer inom programmet). I reformer är det vanligt att dessa också innefattar oväntade effekter i förhållande till de ursprungliga intentionerna.

För att ytterligare precisera vilka utfall som står i fokus kan en distinktion göras mellan två olika kategorier:

- Utfall avseende organisation: formella och informella strukturer
- Utfall avseende programutbud: insatserna och hur de tillämpas

Utfall avseende organisation handlar om förändringar av den lokala *implementeringsstrukturen*, det vill säga det kluster av organisationer eller delar av organisationer som tillhandahåller programmet och relationerna mellan dessa (Hjern & Porter 1981: 216-7). Utfall avseende programutbudet handlar om vilken uppsättning insatser som programmet producerar och hur dessa tillämpas för att utforma individuella planer. I rapporten används begreppet program för att beskriva den sammantagna uppsättningen av insatser med tillhörande regelverk och de organisationer (eller delar av organisationer) som tillhandahåller dem. ”Etableringsprogrammet” eller ”introduktionsprogrammet” används med andra ord synonymt med det som i dagligt tal ofta benämns ”etableringen”, ”etableringsuppdraget” och, före reformen, ”introduktionen”. Förutom denna innebörd används även uttrycket ”individuella program”. Med detta uttryck åsyftas inte helheten utan istället den specifika uppsättning insatser som en deltagare medverkar i enligt en individuell plan.

3.2. Urval och avgränsningar

För att alls kunna säga något om förändring till följd av reformen är det nödvändigt att känna till hur det fungerade innan den genomfördes. Förutom de tidigare uppföljningar som finns om introduktionen (se 3.2.) har vi i detta projekt utgått från tidigare studier om introduktion och lokalt utvecklingsarbete av Qvist (2012; 2011). Dessa tidigare studier behandlar bland annat Södermanlands län och innehåller fallstudier av introduktionen i Eskilstuna och Katrineholm.

Mot bakgrund av ambitionen att göra en mer djupgående undersökning har det inte varit praktiskt möjligt att studera samtliga kommuner i länet och i detta avsnitt redogörs för de urval och avgränsningar som har gjorts vad gäller kommuner, aktörer och informanter.

3.2.1. Val av kommuner och aktörer

För att möjliggöra en mer djupgående analys tillämpas en fallstudiedesign där två av länets kommuner har valts ut: Eskilstuna och Nyköping. Ett grundläggande kriterium för urvalet var att kommunerna skulle ha ett betydande mottagande. Denna avvägning får som konsekvens att studien inte kan ses som representativ för alla typer av mottagarkommuner. Framförallt kommer den inte att kunna fånga in den problematik som kan uppstå i mindre kommuner och i kommuner som endast tar emot ett fåtal nyanlända per år, där det ofta kan vara svårt att skapa

differentierade insatser på egen hand och frågan om interkommunal samverkan blir central. Givet detta kriterium har målet med urvalet varit att välja kommuner inom länet med så olika förutsättningar som möjligt.[4] Eskilstuna och Nyköping har bland annat olika storlek och förutsättningar för mottagandet (se vidare 4.1.). Reformen kan i detta sammanhang ses som en intervenerande faktor som är densamma i alla kommuner – det är en nationell reform där regelverket är samma för hela landet – skillnaderna ligger i att den genomförs i olika typer av kontexter.

Idén bakom att välja kommuner med skilda förutsättningar är att om samma reform genererar liknande resultat i två helt olika kontexter stärks resultaten och vi kan anta att dessa äger någon form av generell relevans. Detta resonemang bygger dock på att kontexterna verkligen är så olika som möjligt och i praktiken är detta svårt att uppnå. Nyköping och Eskilstuna är olika på många punkter men dock inte så olika som två kommuner kan bli. Bland annat tillhör båda kommuntypen ”större stad” i SKL:s indelning (även om Eskilstuna är nästan dubbelt så stor vad gäller folkmängd). Dessutom finns en uppenbar geografisk likhet – de ligger båda i Södermanlands län och på pendlingsavstånd till Stockholm (dock i två olika arbetsmarknadsområden). Man bör därför vara försiktig med mer långtgående generaliseringar. De tidigare uppföljningar av etableringen som har gjorts erbjuder dock möjlighet att relatera de sörmländska resultaten till den kunskap som finns om etableringsreformens utfall nationellt. Detta bör göra det möjligt att kontrollera om de kommuner som studeras här tycks avvika eller ligger i linje med utvecklingen på andra platser i landet. Om fallet är det senare kan studien förhoppningsvis bidra till en mer fördjupad förståelse, till exempel avseende den problematik kring anpassning av insatser som har noterats (Riksrevisionen 2014a; Statskontoret 2012).

Undersökningens design där vi strävar efter variation i kontextuella förhållanden innebär att de starkaste beläggen är de där det finns likheter mellan de två kommunerna. Med andra ord handlar upplägget inte om att undersöka vilken av kommunerna som har ”lyckats bäst” utan om att försöka identifiera återkommande mönster. Analysen och även redogörelsen för resultaten i rapporten följer denna logik. Framställningen är, med undantag för kapitel 4, tematiskt upplagd och tar upp mönster som har återfunnits i båda kommunerna. I några sammanhang uppmärksammas även skillnader (t.ex. organisering av samverkan i kapitel 8). Här kan studien, i en strikt mening, inte avgöra om det ena är bättre än det andra. Dock kan det fortfarande vara relevant att identifiera olika typer av arbetssätt och samverkansarrangemang och se hur de tycks ha fungerat just i den aktuella kommunen. I fallet med samverkan relateras kommunernas sätt att organisera arbetet i kapitel 8 till tidigare forskning för att på så vis kunna diskutera styrkor och svagheter med olika modeller.

Vid sidan av det geografiska urvalet har det också gjorts en avgränsning vad gäller de myndigheter som ingår i studien. Denna avgränsning görs av rent praktiska skäl där ambitionen är att fokusera på de aktörer som är de mest centrala i etableringen. Undersökningen har därför avgränsats till att i fokusera på Arbetsförmedlingen, kommunen (främst SFI och

[4] I metodlitteratur brukar denna typ av fallstudiedesign kallas för en ”mest-olika-design”.

social/arbetsmarknadsförvaltning) och lotsarna. En annan avgränsning gäller målgruppen där detta projekt i huvudsak fokuserar på etableringsinsatser för vuxna i arbetsför ålder. När det handlar om flyktingmottagande är dock familjers situation alltid viktig, vilket gör att denna avgränsning blir lite flexibel i praktiken.

3.2.2. Val av informanter

Studiens empiri består främst av intervjuer med chefer och tjänstemän på de berörda myndigheterna, lotsar och med etableringsdeltagare. Nedan redogörs för urvalet av informanter till de två delstudierna.

I implementeringsstudien har informanterna identifierats genom ett så kallat snöbollsurval (Biernacki & Waldorf 1981). Utgångspunkten var de lokala samarbeten kring etableringen som fanns i de två kommunerna. Studien började med de representanter för Arbetsförmedlingen och kommunerna som medverkade i samarbetena. Dessa personer gav sedan information om andra nyckelpersoner i respektive hemorganisation. När det gäller Arbetsförmedlingen bistod personer på båda kontoren med att boka in de intervjuer som efterfrågades. En första intervjuomgång genomfördes på plats våren 2013 och denna följdes av en mindre uppföljningsomgång med telefonintervjuer våren 2014. Sammanlagt har 21 intervjuer genomförts på Arbetsförmedlingen och i kommunförvaltningarna, varav 10 i Eskilstuna och 11 i Nyköping (se Referenser).[5] Vad gäller lotsarna har två företag intervjuats i varje kommun (en lots per företag, dvs. sammanlagt fyra intervjuer). Dessutom har mer informella samtal förts med en handfull andra lotsföretag. Tanken var att välja ett större och ett mindre företag i varje kommun utifrån den databas över lotsar som finns på Arbetsförmedlingens hemsida. Detta blev också fallet, men processen hade mer inslag av ”trial-and-error” än vad som först förutsågs. Främst i fallet med de mindre företagen visade det sig att någon av de som kontaktades hade lagt ner sin verksamhet, en annan hade just startat upp och ytterligare ett par gick inte att få tag på. Dessa kontakter genererade dock flera mer informella samtal, i några fall för att informanten föredrog detta eller inte ansåg sig tillräckligt insatt för att medverka i en intervju. Den konkreta informationen från dessa samtal ska tolkas mycket försiktigt men sammantaget bidrog de ändå till den samlade bilden av den lokala lotsmarknaden.[6]

Deltagarstudien tillämpar ett strategiskt urval av informanter där vi strävar efter maximal variation vad gäller deltagarnas bakgrund och förutsättningar (jfr Esaiasson m.fl. 2012: 258-62).[7] Målgruppen i denna studie avgränsades till etableringsdeltagare mellan 20-55 år, det vill säga i arbetsför ålder. Ett kriterium var att personerna inte skulle vara helt nya i etableringen, cirka ett halvår i etablering eller mer, för att ha kunnat bilda sig en uppfattning om etableringens

[5] I Nyköping har sju intervjuer gjorts på Arbetsförmedlingen och fyra på kommunen. I Eskilstuna sex på Arbetsförmedlingen och fyra på kommunen.

[6] Som kommer att redogöras för i kapitel 7.4. präglas lotssystemet av rykten, anekdoter, informalitet och i vissa fall tvivelaktiga metoder. Snarare än att generera konkret information gav de upprepade telefonsamtalen viss inblick i hur det är att navigera sig fram i detta system av privata utförare.

[7] En mer utförlig beskrivning av urval, tillvägagångssätt och etiska avväganden ges i Tovatt (2013: kap 2).

olika delar. Det primära urvalskriteriet för studien var dock utbildningsnivå. För att åstadkomma största möjliga variation utgick vi från de tre studievägarna inom SFI. Studieväg 1 utgörs av kurserna A och B där i regel de med lägst utbildning går (0-5 år). Studieväg 2 utgörs av kurserna B och C där de med 6-9 års utbildning och/eller de som tagit sig vidare från B går. Studieväg 3 utgörs av C och D och riktar sig till dem med eftergymnasial utbildning och/eller de som tagit sig vidare från de tidigare studievägarna. Målet var att intervjua tre personer från varje studieväg i både Eskilstuna och Nyköping, det vill säga nio personer i varje kommun. Eftersom intervjuerna genomfördes med stöd av tolk valde vi att av rent praktiska skäl avgränsa urvalet till informanter från två språkgrupper, arabisktalande och somalisktalande. Utöver det eftersträvades en blandning när det gäller kön och ålder inom det angivna åldersspannet.

Informanterna identifierades och tillfrågades av SFI-lärarna i dialog med utvärderaren. Tanken bakom detta upplägg, att få kontakt med deltagarna via SFI-lärare och inte Arbetsförmedlingen, bygger på att SFI-lärarna är något mindre kopplade till den delen av myndighetsutövningen som handlar om utbetalning av etableringsersättningen. Centralt var att deltagandet i studien byggde på frivillighet. Att planera en intervjustudie skiljer sig oftast från själva genomförandet. Tidigt i intervjuprocessen märkte vi att det var svårt att etablera ett förtroende hos de informanter som kom från studieväg 1 A+B, det vill säga de med högst 5 års utbildning. För att ändå få värdefull information från den gruppen valde vi att komplettera studien med två gruppintervjuer med de deltagare som var analfabeter eller korttidsutbildade.

Sammanlagt intervjuades nio män och sju kvinnor i ålderspannet 22 till 52 individuellt. I gruppintervjun som genomfördes med somalisktalande deltog tre män och fem kvinnor. I den gruppintervjun med arabisktalande deltog fyra kvinnor och åtta män från Libanon, Syrien, Egypten, Irak och Eritrea. Det betyder att sammanlagt 36 personer kommit till tals och fått berätta om sina erfarenheter av etableringen. Hälften av intervjuerna är genomförda i Nyköping och hälften i Eskilstuna.

3.3. Tillvägagångssätt och empiri

Intervjuerna i implementeringsstudien genomfördes, som tidigare nämnts, i två omgångar. Intervjuerna var av semistrukturerad karaktär, vilket innebär att de utgick från vissa grundfrågor/teman men lämnade utrymme för informanterna att tala relativt fritt om dessa teman och att följdfrågor anpassades efter informantens berättelse. Intervjuerna i den första omgången genomfördes på plats och varade cirka en till en och en halv timme. Uppföljningsintervjuerna genomfördes per telefon och var något kortare. Även om implementeringsstudien främst bygger på intervjuer med berörda aktörer använder den även annat empiriskt material. Deltagande observation vid möten mellan aktörerna i etableringen har använts för att komplettera de individuella intervjuerna. Deltagande har skett vid sammanlagt 10 möten inom ramen för den lokala överenskommelsen i Eskilstuna och i ett motsvarande forum i Nyköping, varvid anteckningar fördes (genomfördes hösten 2012 och våren 2013). Vidare har vissa policydokument, främst de lokala överenskommelserna, använts som komplement. I analysen av insatserna och hur de tillämpas används också statistik från Arbetsförmedlingen. Denna statistik omfattar samtliga personer som har avslutat sin etablering

(tom februari 2014) och används i beskrivande syfte för att undersöka hur många av deltagarna som har omfattats av olika aktiviteter, samt vad de gör vid etableringens slut. I rapporten (se kap 7) redovisas detta med avseende på de två kommunerna, Södermanlands län och riket.

Informanterna till deltagarstudien blev tillfrågade av sina SFI-lärare om de kunde tänka sig att delta. Lärarna gav dem även ett översatt brev som beskrev syftet med studien och förutsättningarna i form av anonymitetskrav och liknande. Vi fick möjlighet att boka in intervjuerna under lektionstid, vilket förmodligen bidrog till att alla som initialt tackat ja till att delta också infann sig till intervjun. Studien är därmed fri från bortfall och alla kvoter av utbildningsnivåer är fyllda. För att minimera språkliga missförstånd deltog en auktoriserad tolk som tolkade för alla, även för de informanter som förstod och kunde prata svenska. Intervjuerna pågick mellan cirka en och två timmar och även dessa hade en semistrukturerad karaktär.

Att intervjua personer som har vistats kort tid i landet är på flera sätt komplicerat och detta har inte bara att göra med risken för språkliga missförstånd. Deltagarna har erfarenheter av intervjuer på Migrationsverket och i andra myndighetssammanhang vilket av förståeliga skäl ibland gjorde det svårt att etablera ett förtroende, åtminstone inledningsvis. Vidare är deltagarna beroende av det system som de intervjuades om för sin försörjning, vilket kan ge en tendens mot att lyfta fram positiva saker mer än negativa. För att hantera dessa utmaningar var det nödvändigt med ett flexibelt och öppet förhållningssätt, samt situationsanpassade justeringar av upplägget. Valet att genomföra gruppintervjuer var en sådan situationsanpassad lösning då det skapade en situation för samtalet som deltagarna kände sig bekväma med och då de kunde tala friare kring sina erfarenheter. En annan var att inte använda bandspelare om informanten inte kände sig bekväm med detta. I slutändan kunde bandspelare användas i cirka hälften av de individuella intervjuerna. Vidare prioriterades följsamhet i samtalet och vid behov hoppades vissa frågor över. Det mest centrala om etableringen fungerade dock bra och diskuterades i samtliga intervjuer (för mer utförlig redogörelse av tillvägagångssätt, se Tovatt 2013).

Namn på informanter från myndigheter och lotsföretag skrivs inte ut i rapporten. Däremot anges organisationstillhörighet och av typ av position i referenslistan. Med andra ord tillämpas i denna del ett slags semi-anonymitet som redogjordes för vid intervjutillfället och godkändes av de medverkande. I deltagarstudien tillämpas en mer strikt anonymitet. De namn på deltagare som förekommer i rapporten är fingerade. För att ytterligare stärka anonymiteten har dessutom vissa detaljer i deras bakgrund förändrats när deras berättelser återges. En förteckning över samtliga intervjuer återfinns i Referenser.

4. Den lokala genomförandeprocessen

4.1. Förutsättningarna i de två kommunerna

I både Eskilstuna och Nyköping finns ett tillräckligt stort mottagande för att det ska finnas förutsättningar att skapa ett differentierat etableringsprogram. Detta var ett kriterium i valet av kommuner och i övrigt var målet att välja de två i länet som skilde sig så mycket som möjligt åt vad gäller förutsättningarna i etableringen (se tabell 1). Även om det alltid kan vara fördelaktigt att samverka med andra kommuner är Eskilstuna i mindre grad beroende av detta, i Nyköpings fall något mer.

Eskilstuna är en ungefär dubbelt så stor kommun jämfört med Nyköping vad gäller befolkningens storlek. Andelen utrikes födda är också ungefär dubbelt så stor. Mottagandet av nyanlända som omfattas av ersättningsförordningen är betydligt större i Eskilstuna. Tar vi hänsyn till befolkningens storlek var det under 2012 ungefär dubbelt så stort som i Nyköping. Nyköping ligger i detta avseende strax över motsvarande siffra för riket (0,00196). Här bör dock noteras att sedan urvalet gjordes så har mottagandet ökat betydligt i båda kommunerna och den proportionella skillnaden har minskat något. 2013 tog Eskilstuna emot 721 personer och Nyköping 271 personer. De två kommunerna ligger båda en bit över riksgenomsnittet detta år.[8]

Situationen på arbetsmarknaden är naturligtvis en avgörande faktor för förutsättningarna inom etableringen. I detta avseende är förutsättningarna bättre i Nyköping. Under 2012 var den öppna arbetslösheten bland skyddsbehövande och deras anhöriga 15 procent i Nyköping och motsvarande siffra var 25 procent i Eskilstuna. I Eskilstuna är det också en större andel som är långtidsarbetslösa medan denna andel är relativt låg i Nyköping. Dessa skilda förutsättningar påverkar inte bara de nyanländas möjligheter i etableringen utan också myndigheternas arbete. När arbetslösheten är hög är det till exempel svårare för Arbetsförmedling och privata aktörer att hitta praktikplatser för nyanlända då dessa ”konkurrerar” med varandra och med andra arbetslösa i kommunen, samt även skolelever. I Eskilstuna uppger informanterna att ett stort problem är den sekundärinflyttning som sker från övriga delar av landet och som är svår att planera och dimensionera verksamheten för. Den höga nivån på inflyttningen sammanfaller med en tilltagande brist på bostäder, vilket får till följd att många nyanlända bor trångt och ofta som inneboende hos släktingar och vänner. Bostadsbrist uppges dock vara ett problem i båda de studerade kommunerna (se även Boverket 2013).

[8] Mottagandet/folkmängd är 0,00710 i Eskilstuna och 0,00511 i Nyköping år 2013. Motsvarande siffra för riket är 0,00350 detta år (källa: Migrationsverkets statistik över kommunmottagna).

Tabell 1. Förutsättningarna i Eskilstuna och Nyköping (år 2012)

	Eskilstuna	**Nyköping**
Folkmängd	98 765	52 336
Andel utrikes födda	21 %	11 %
Flyktingmottagande	421	123
Mottagande/folkmängd	0,00426	0,00235
Arbetslöshet utrikes födda		
Samtliga	18 %	10,6 %
Skyddsbehövande och deras anhöriga	25 %	15 %
Övriga utrikes födda	12,8 %	8,1 %
Andel långtidsarbetslösa utrikes födda		
Samtliga	5,7 %	2,2 %
Skyddsbehövande och deras anhöriga	8,4 %	3 %
Övriga utrikes födda	3,7 %	1,8 %

Källa: SCB, Migrationsverket

4.2. Genomförandeprocessen i Eskilstuna

4.2.1. Avveckling och uppstart

Eskilstuna kommun var tidiga med att påbörja en utfasning av sin introduktionsverksamhet. Arbetsmarknads- och familjeförvaltningen där introduktionen var förlagd genomgick närmast löpande omorganiseringar i slutet av 2000-talet. Till skillnad från de flesta andra större mottagarkommuner i landet införde Eskilstuna aldrig introduktionsersättning, utan hade endast försörjningsstöd som ersättningsform. Förr fanns en särskild flyktingmottagning som förutom ersättningen också arbetade med de introducerande insatserna. Några år före etableringsreformen genomfördes en omorganisering där förvaltningen delades upp i utrednings- och resursenheter, där de senare var utförare av olika typer av insatser. I samband med detta lades flyktingmottagningen ner och införlivades med ekonomiskt bistånd som en renodlad utredningsenhet. En ny utförarenhet som kallades SFI/Arbetsmarknad skapades och arbetade enligt ett koncept som kallades ”heltidsmodellen” som i korta drag gick ut på att de nyanlända läste SFI halva dagen och hade praktik eller annan sysselsättning på den andra halvan. Man hade också utarbetat ett koncept för samhällsorientering som denna enhet ansvarade för (se även Qvist 2011). Då Eskilstuna inte använde sig av introduktionsersättning gjorde man vid den här tiden ingen skillnad mellan den grupp som omfattades av

ersättningsförordningen och nyanlända i övrigt. Samtliga som uppbar försörjningsstöd och gick på SFI omfattades av heltidsmodellen. Innan etableringsreformen trädde i kraft påbörjades en avveckling av SFI/Arbetsmarknad där arbetsmarknadsdelarna gick in i det nystartade Jobbcenter som skulle koordinera sysselsättningsinsatser för samtliga försörjningsstödstagare som kom i fråga för detta. Kvar blev SFI som även har hand om samhällsorienteringen och även efter etableringsreformen arbetar enligt heltidsmodellen. För de deltagare som uppbär försörjningsstöd tillhandahåller Jobbcenter sysselsättningsinsatser, men för dem som nu omfattas av etableringsuppdraget är det Arbetsförmedlingen som står för denna del. Under en tid efter reformen fanns det parallella system där de som påbörjat sin etablering före reformen trädde i kraft fortsatte i den kommunala verksamheten. 2011 avvecklades slutligen flyktingenheten inom ekonomiskt bistånd och flera kommunala företrädare betonar i intervjuerna att kommunen nu inte längre har några särskilda insatser just för målgruppen nyanlända flyktingar.

Etableringsreformen trädde i kraft i december 2010. Inför ikraftträdandet genomfördes ett planeringsarbete bland de berörda parterna – främst mellan Arbetsförmedlingen och de delar av kommunen som arbetade med dessa frågor. I Eskilstuna hölls under hösten flera träffar mellan Arbetsförmedling, kommun, Migrationsverket, Landstinget och Försäkringskassan. Det genomfördes gemensamma utbildningstillfällen där Arbetsförmedlingen var värd och ett slags ”cirkelledare” som en informant beskriver det. Man utgick från ett utbildningsmaterial som hade tagits fram av Arbetsförmedlingen centralt som bland annat bestod av filmer och frågor rörande olika situationer som kunde uppstå i arbetet samt riktlinjer kring hur dessa skulle hanteras. Vid dessa tillfällen medverkade både chefer och vissa handläggare. Arbetsförmedlingen kopplade sedan dessa träffar till att en ny LÖK skulle tas fram i kommunen. Tidigare hade kommunens Arbetsmarknads- och familjeförvaltning hållit i värdskapet för LÖK men detta gick i samband med reformen över till Arbetsförmedlingen.

Även om det skedde en viss informationsöverföring mellan Arbetsförmedlingen och kommunen, var det framför allt interna riktlinjer och nätverk som Arbetsförmedlingen Eskilstuna använde sig av som vägledning för att utforma organisation och rutiner för det nya etableringsuppdraget. Dock var man i behov av att hitta nya kontakter och ingångar till kommunen eftersom etableringsuppdraget inte bara rör arbete utan även en rad andra frågor kring barnomsorg, skola, bostad och de nyanländas sociala situation. När kommunen hade ansvaret för introduktionen betonade man vikten av en ”helhetssyn” och att se till familjers situation. För Arbetsförmedlingen var denna bredd i uppdraget något nytt inom organisationen, vilket man successivt har varit tvungna att anpassa sig till. I intervjuerna relaterades detta ofta till att många av de nyanlända hade hälsoproblem eller bar med sig svåra erfarenheter:

> *Ibland är vi inte arbetsförmedlare. Vi är mer något slags socialkonsulent eller kurator, för det handlar om annan typ av problematik, som vi sitter med dagligen. Man kan inte prata jobb med alla från dag ett, det går inte. Det mäts vi ju inte på heller, vad vi egentligen gör (Intervju Arbetsförmedlingen Eskilstuna).*

Internt inom Arbetsförmedlingen fanns relativt mycket riktlinjer och handledningsmaterial avseende regelverk och rutiner för etableringsersättning och insatser. Hur verksamheten skulle organiseras rent praktiskt var dock en mer öppen fråga för de lokala kontoren att hantera. I den inledande perioden av reformens genomförande hade Arbetsförmedlingskontoren i länet täta nätverksträffar med både chefer och handläggare. Det fanns en samordnare för detta i Flen där man även hade haft en pilotverksamhet före reformen. De tidigare erfarenheterna från pilotprojektet användes som vägledning och gemensamma strategier för genomförandet lades upp. Sedan reformen inleddes har Arbetsförmedlingen Eskilstuna gått från tre till 18 handläggare plus två kundstödjare som arbetar med etableringsuppdraget. Målet är att varje handläggare ska ha cirka 35-40 ärenden men periodvis var situationen ansträngd och ärendemängden var ett tag uppe i 90 ärenden per handläggare. I takt med nyanställningar gick den dock ner till runt 50 ärenden. I början av 2014 genomfördes dessutom en betydande omorganisering av etableringsenheten. Under reformens tre första år arbetade varje handläggare med sina respektive ärenden från början till slut. Inskrivningsfasen är i regel den mest arbetskrävande då det är mycket ny information som ska förmedlas och många praktiska och administrativa detaljer kring etableringsplan, ersättning, barn som ska till skola och barnomsorg och ofta problem kring boendet. På flera håll bland handläggarna upplevde man att de nya ärendena som löpande kom in tog upp mycket av tiden och att arbetet kretsade mest kring ersättningarna och sociala och praktiska frågor. Det som blev lidande var tiden som kunde läggas på de arbetsmarknadsrelaterade delarna för dem som hade kommit en bit på vägen, till exempel att leta praktikplatser och instegsjobb eller att försöka få in personer på arbetsmarknadsutbildningar.

Omorganiseringen skedde i linje med en modell som nyligen införts på ett flertal kontor runt om i landet och som går ut på att organisera sig i team som specialiserar sig på olika delar i etableringsuppdraget. Spridningen av denna modell inom Arbetsförmedlingen startade med ett reportage i interntidningen om hur man hade organiserat sig i Gävle. I Eskilstuna var man också på studiebesök i Göteborg som hade infört ett liknande upplägg. Det kom också vissa signaler från huvudkontoret som uppmanade till ökad specialisering. Tre olika team skapades för etableringen. Inskrivningsteamet kommer alla till först och de arbetar med inskrivning, kartläggning, bedömning av prestationsförmåga och information. Därefter går deltagarna över till ett annat team. De som är inriktade på Komvuxstudier, arbetsmarknadsutbildning eller inte har en tydlig plan för vad de vill göra hamnar hos aktivitetsteamet. Det är detta team som har den största andelen deltagare. De personer som antingen har gått klart sina aktiviteter eller direkt har förutsättningarna komma ut i arbete hamnar i arbetsgivarteamet som matchar mot praktik och arbete. I detta team arbetar även de två kundstödjarna vars uppgift är att ackvirera praktikplatser och coacha deltagarna.

Systemet var vid tiden för undersökningen fortfarande ganska nytt. Bland fördelarna som hade märkts hittills nämndes att den inledande informationen till deltagarna har kunnat effektiviseras genom att genomföra vissa moment i grupp istället för att som tidigare ge allt individuellt. Dessutom har man bättre kunnat säkerställa att alla får samma information. Modellen har också medfört att mer kraft har kunnat läggas på arbetsmarknadsdelarna trots en betydande ökning i mottagandet. De negativa sidor som nämndes var att behovet av samordning ökar i och med de

överlämningar som uppstår med detta upplägg. Att mottagandets storlek varierar, ibland från månad till månad, medför också vissa svårigheter att dimensionera teamen. Vidare noterade en informant att det snabbt uppstod ett visst mått av ”vi-och-dem-tänkande” mellan teamen, främst kopplat till resursfördelning och arbetsbelastning. Tidigare var det främst etableringen i sin helhet som var en gruppering inom Arbetsförmedlingen som skilde sig lite från andra delar genom sitt bredare uppdrag. Både i Eskilstuna och i Nyköping har man ofta fått kämpa en del internt för att få in etableringsdeltagarna på olika insatser. Detta och det faktum att man har svårt att visa upp höga resultat vad gäller sysselsättning i den för Arbetsförmedlingen så viktiga målstyrningen tycks ha haft en viss sammansvetsande betydelse. I båda kommunerna lyfter handläggarna fram att mycket av det praktiska och sociala arbetet som sker inom etableringsuppdraget inte blir synligt i de interna systemen.

4.2.2. Samverkan med administrativ inriktning

Efter att reformen trädde i kraft fortsatte mötena mellan de berörda myndigheterna i Eskilstuna inom ramen för den lokala överenskommelsen. Samarbetet i LÖK är organiserat i två olika grupper: en styrgrupp där främst chefer från respektive myndighet ingår och en arbetsgrupp, även kallad ”lilla Löken”, där handläggare från kommun och arbetsförmedling träffas.[9] Möten i dessa konstellationer har skett ungefär var sjätte vecka. Det har främst varit kommunens och Arbetsförmedlingens representanter, samt Länsstyrelsen och Landstinget som har medverkat på mötena. Försäkringskassan och Migrationsverket har hittills medverkat i mindre utsträckning. Samarbetet har uteslutande kretsat kring praktiska frågor rörande reformens genomförande och samordning av rutiner hos de berörda parterna. Det har också varit ett forum för att informera om olika saker som är på gång. Denna inriktning på samarbetet speglas också i överenskommelsedokumentet som är sparsamt utformat, men med fokus på ansvarsfördelningen och praktiska rutiner avseende samordningen myndigheterna emellan. De utvecklingsinsatser som identifieras är kort och gott att fortsätta samarbeta och verka för en smidig samordning av etableringsinsatserna (Arbetsförmedlingen Eskilstuna m.fl. 2013: 3).

Reformen innebär att Arbetsförmedlingen tar över det samordnande ansvaret för nyanländas etablering från kommunerna. I den nationella politiken tog reformen spjärn mot vad regeringen beskriver som ett ”omhändertagande” och man ville ersätta detta med arbetslinjen (Prop. 2009/10:60: 49). Som nämndes i inledningskapitlet har kritiken om ”omhändertagande” i det kommunala flyktingmottagandet förekommit under lång tid. Bland kommunerna har den ofta uppfattats som svepande och som att politikerna inte har varit ordentligt insatta i verksamhetens villkor (se Qvist 2012: kap 6). Denna kritik i kombination med att kommunen har fått minskade resurser har skickat en signal om att Arbetsförmedlingen har ”tagit över” ansvaret, vilket märks i båda kommunerna. I intervjuerna, och även mer underförstått på vissa möten, dök det ibland upp frågor om huruvida Arbetsförmedlingen verkligen har lyckats bättre än kommunen.

[9] Undertecknande parter i Eskilstunas LÖK är: Arbetsförmedlingen, Eskilstuna kommun, Migrationsverket, Landstinget, Försäkringskassan och Länsstyrelsen.

Nu är det ett år kvar till att vi kan jämföra om de verkligen har lyckats bättre än kommunerna. […] sen har vi blivit av med den stora delen av pengarna. Det är i förhållande till det vi kollar (Intervju Eskilstuna kommun).

Reaktionen kan knappast ses som överraskande utifrån reformens inramning men är samtidigt en olycklig konsekvens ur samarbetssynpunkt eftersom reformen förutsätter att insatserna även nu bedrivs gemensamt. I Eskilstuna har parterna inom LÖK haft svårt att komma förbi ansvarsfrågor som ytterst bottnar i ekonomi. Inledningsvis fanns betydande meningsskiljaktigheter, särskilt på handläggarnivå, och under en period en infekterad stämning i samarbetet. En bidragande faktor var troligen att det höga mottagandet i Eskilstuna skapar en pressad situation för både kommun och Arbetsförmedlingen. Det var också fler akuta situationer som uppstod här jämfört med Nyköping, inte minst genom sekundärinflyttningar. Det fanns dock vissa delar där samordningen kom på plats ganska snabbt. Ett exempel på detta är introduktionen för nyanlända barn via ”Välkomsten” där även föräldrar medverkar under några veckor, vilket ofta blir en inledande aktivitet i etableringsplanen, till exempel för anhöriga som ansluter med barn.

Samarbetet har dessutom förbättrats under senare tid, främst på handläggarnivå. Arbetet i styrgruppen har fortgått på ett relativt oförändrat sätt men representanterna i ”lilla löken” har utökats för att förbättra den praktiska samordningen. Här ingår numera ett flertal handläggare från både Arbetsförmedlingen och kommunen som representerar olika delar i verksamheten. Dessutom medverkar en representant från utbildningsföretaget Lernia i egenskap av utförare av SFI för kommunen. Parterna har lagt mer tid på att informera om varandras verksamheter och odla mer varaktiga kontakter vilket har givit en ökad ömsesidig förståelse även i de fall där meningsskiljaktigheter finns kvar. Sammantaget kan konstateras att den lokala samverkan i Eskilstuna har en mycket administrativ inriktning mot praktisk problemlösning och hantering av rutiner.

4.3. Genomförandeprocessen i Nyköping

4.3.1. Från SFI på heltid till etablering

Före reformen fanns flyktingmottagningen i Nyköping inom Divisionen för social omsorg, det vill säga den kommunala socialtjänsten. Denna enhet ansvarade för handläggningen av introduktionsersättningen, mottagande och praktisk hjälp vid bosättning, information och socialt stöd. Arbetet utgick precis som i Eskilstuna från ett helhetsperspektiv där man beaktade hela familjens situation och bistod med kontakter till skola, barnomsorg och till andra myndigheter och instanser. Arbetsmarknadsinsatser förekom sällan inom introduktionen och i de fall där det förekom var det mot introduktionstidens slut. Arbetsförmedlingen kom in först senare och ”tog över” efter introduktionen i de fall där detta var aktuellt. Under introduktionstiden läste de nyanlända i regel SFI på heltid. SFI bedrivs vid Campus Nyköping som skapades 2006-2007 genom en hopslagning av flera enheter inom vuxenutbildning och högskolecentrum. Under introduktionens senare del, när deltagarna klarat C- eller D-nivån, fanns möjlighet till

språkpraktik. SFI och flyktingmottagningen arbetade nära varandra med relativt täta gemensamma uppföljningar med deltagarna. I samband med etableringsreformens ikraftträdande minskades antalet timmar i SFI ner till 15 per vecka, det vill säga nära hälften mot tidigare. Detta gjordes delvis på grund av de minskade resurserna, delvis för att anpassa upplägget till reformen där Arbetsförmedlingen går in med aktiviteter på den kvarvarande delen. Samhällsorientering infördes också i samband med detta. Erfarenheterna från att minska ner antalet timmar är påfallande goda, vilket flera informanter vittnar om:

> *Då hade vi mycket fler lektioner. Vi hade heltidsstudier [på SFI]. Det trodde vi var bra då men det har visat sig att det är bättre att ha färre lektioner per vecka. Det tar inte mycket längre tid nu för deltagarna att gå igenom, lite längre tid men med mycket färre timmar (Intervju Nyköpings kommun).*

Antalet timmar per vecka har minskat men samtidigt finns det efter reformen krav på att SFI ska bedrivas hela året, även på sommaren, vilket åtminstone inledningsvis skapade vissa planeringsmässiga problem.

Precis som i Eskilstuna fanns under reformens första år två parallella system där de som påbörjade introduktionen före december 2010 fortsatte i kommunal regi. Innan reformen hade flyktingmottagningen fyra och en halv tjänst, men detta fasades ut under 2013 till endast en tjänst. Jämfört med Eskilstuna innebär detta dock att Nyköping har behållit en viss del av den tidigare flyktingmottagningen, till exempel för personer som av hälsoskäl inte omfattas av etableringen. Kommunen har sedan reformen också stärkt insatserna för samhällsinformation genom att öppna ett medborgarkontor i stadsdelen Brandkärr där många av de nyanlända är bosatta (Nyköpings kommun 2012).

Planeringen inför den nya reformen påbörjades på allvar under hösten 2010. Arbetsförmedlingen Nyköping tillhör ett annat arbetsmarknadsområde än Eskilstuna, men medverkade vid de nätverksträffar som hölls i länet där man bland annat utgick från erfarenheterna av pilotprojektet i Flen. I Nyköping hade Arbetsförmedlingen också täta kontakter med kommunens sociala division. På Arbetsförmedlingen beskriver informanterna att man var måna om att ta tillvara den kunskap som hade arbetats upp på kommunen i arbetet med nyanlända. Enligt informanterna på både kommunen och på Arbetsförmedlingen fungerar samarbetet övervägande bra. De täta kontakterna inledningsvis nämns som en orsak till detta. En annan är att Arbetsförmedlingen och kommunen samarbetar kring projekt och insatser för andra deltagarkategorier och även tidigare hade täta kontakter. Något som också präglar situationen i Nyköping är att mottagandet har varit relativt hanterbart, även om det har gått upp den senaste tiden, och att det är förhållandevis få personer som är inblandade. Detta gör kontakter enklare rent praktiskt jämfört med Eskilstuna där det är ett större antal handläggare och andra tjänstemän inblandade.

På Arbetsförmedlingen är det fyra handläggare som arbetar med etableringsuppdraget (plus en person som arbetar med etableringen i Trosa kommun). Månadsvisa avstämningar sker med SFI och träffar med socialtjänsten sker någon gång per halvår. Överlag beskriver informanterna att

samverkan har fungerat bra, men det har funnits vissa problem. Det ena har att göra med den ekonomiska ansvarsfördelningen där det inledningsvis förekom diskussioner kring så kallad ”glappersättning”. [10] Senare förekom även en liknande diskussion kring ersättningsfrågan efter etableringens slut där de personer som fortsätter i Arbetsförmedlingen jobb- och utvecklingsgarantin får en lägre ersättning än tidigare och ofta måste komplettera med försörjningsstöd. Den andra frågan har rört schemaläggning på SFI då det ibland har varit svårt att kombinera till exempel praktik med SFI 15 timmar i veckan. Här kan å ena sidan Arbetsförmedlingen tycka att det behövs mer flexibilitet. SFI å andra sidan betonar att SFI är en skolform som följer kursplan och lärandemål och avbrott i studierna kan i vissa fall ha en negativ inverkan på studieresultaten. I de flesta fall hittar man lösningar i de gemensamma avstämningarna, men i de fall man ser olika på saken är det Arbetsförmedlingen som har sista ordet:

> *Deras uppdrag är att få ut dem i praktik och arbete. Vårt uppdrag är att utbilda dem. Men arbetslinjen går före, därför går praktiken i första hand (Intervju Nyköpings kommun).*

Under 2013 ökade mottagandet i Nyköping markant, vilket berodde på att två anläggningsboenden för asylsökande placerades i kommunen. Precis som i Eskilstuna upplevde Arbetsförmedlingen Nyköping att mycket tid gick åt till inskrivningar av nya ärenden och den information och administration som är förknippad med detta. Även här anammades därför konceptet med specialisering. Under våren 2014 testades ett upplägg där två av handläggarna bara arbetade med inskrivning. Detta medförde visserligen att några fler kunde gå ut i nystartsjobb och praktik, men belastningen blev för stor och man beslutade sig att gå tillbaka till det gamla upplägget. Vid tiden för uppföljningsintervjuerna som genomfördes i maj 2014 var ärendemängden strax under 300 i Nyköping fördelat på fyra handläggare. Med en sådan arbetsbelastning var modellen inte möjlig att behålla. Det kan också noteras att det troligen är lättare att specialisera i större mottagarkommuner med fler handläggare och att effektivitetsvinsterna är större, till exempel av att införa information i grupp istället för individuellt med var och en. Nyköping skulle vid denna tid dock få två nya kundstödjare, med motsvarande funktion som i Eskilstuna.

4.3.2. Informell samverkan

Den lokala samverkan i Nyköping var organiserad på ett annat sätt än i Eskilstuna. I Eskilstuna följde upplägget en ganska vanligt förekommande ”LÖK-modell” där de underskrivande parterna träffas regelbundet i en styrgrupp som arbetar med att revidera dokumentet, men som också ses regelbundet för att samordna, utbyta information och, i vissa fall, även bedriva ett mer aktivt utvecklingsarbete (se Qvist 2012). Samverkan i Nyköping var betydligt mer

[10] I regel uppstår ett glapp mellan Migrationsverkets ersättning och etableringsersättningen som betalas ut i efterskott efter det att etableringen har påbörjats. Under denna korta period tvingas den nyanlände ofta gå till försörjningsstöd för att kunna täcka kostnader för hyra och liknande.

informaliserad, men där fanns samtidigt relativt väl upparbetade ingångar och i många avseenden täta kontakter parterna emellan. Den samverkanskonstellation som fanns avseende integration var den så kallade ”integrationsgruppen” som drevs av kommunen. I denna grupp deltog ett relativt stort antal representanter från kommunen, Arbetsförmedlingen, Landstinget och Länsstyrelsen. Från kommunen deltog såväl politiker som chefer och tjänstemän från olika delar av förvaltningen (SFI/vuxenutbildning, barnomsorg och skola, sociala divisionen m.fl.). Detta var på inget sätt något beslutande organ utan syftet var informationsutbyte och att hitta kontaktvägar och gemensamma beröringspunkter:

> *Det är lite informellt och jag känner att det är ganska bra. Att det ska vara så, […] man delar med sig ganska mycket och man hittar ingångar: ”men du, jobbar du med det där, kan vi inte göra så här”, det blir mycket informella kontakter (Intervju Nyköpings kommun).*

Det har inte minst varit ett forum för att öka kontakterna mellan de olika kommunala enheterna som på ett eller annat sätt är involverade i integrationsfrågor.

Det finns dock även en LÖK i Nyköping mellan kommun och Arbetsförmedlingen, men denna har utarbetats i en mindre beredningsgrupp, bestående av två personer, för just detta ändamål. Nyköpings LÖK liknar den i Eskilstuna på så vis att båda fokuserar på rutiner och ansvarsfördelning i etableringsprocessen (Arbetsförmedlingen Nyköping m.fl. 2013). Nyköpings är dock en något mer detaljerad beskrivning av hur etableringsprocessen är tänkt att fungera avseende ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommun. De två dokumenten innehåller vissa formuleringar som förekommer i båda, antagligen tagna från en gemensam mall inom Arbetsförmedlingen. I Nyköping finns också en motsvarande konstellation till ”Lilla löken” där handläggare från Arbetsförmedlingen och SFI träffas för att samordna de mer detaljerade rutinerna och diskutera enskilda ärenden, till exempel olika alternativ vad gäller utbildningsupplägg.

Det informella samarbetet i Nyköping har bidragit till att odla kontakter och det var ingen informant som i intervjuerna efterlyste något mer formellt forum. Fördelen med att etablera mer formella strukturer för samarbete brukar, rent generellt, vara att det underlättar varaktighet och ger stabilitet. Detta tycks också stämma i Nyköping. 2014 gick två av nyckelpersonerna i samarbetet över till andra tjänster, vilket fick som följd att mötena i integrationsgruppen upphörde. Man har istället haft några träffar för att diskutera de nya anläggningsboendena i kommunen i lite snarlika konstellationer. Vid tiden för uppföljningsintervjuerna var det också oklart hur man skulle gå vidare med LÖK-dokumentet och det fanns ingen struktur för att arbeta med detta. Dock har samarbetet på handläggarnivå fortgått på ett lite liknande sätt som i Eskilstuna (dock träffar Arbetsförmedlingen social omsorg och SFI vid olika tillfällen och inte i en enda stor grupp). För att hantera diskussionen om ansvarsfrågor har man gått mot att utarbeta mycket detaljerade administrativa rutiner för olika situationer där Arbetsförmedlingen och kommun behöver samordna i enskilda ärenden. Detta har resulterat i ett slags ”handläggar-

LÖK" som innehåller riktlinjerna för det praktiska arbetet och ytterligare konkretiserar den administrativt orienterade LÖK:en.

4.4. Arbetsförmedlingens organisation: en avgörande faktor

En avgörande faktor som tydligt har präglat både samverkan och genomförandeprocessen i stort på den lokala nivån är Arbetsförmedlingens organisation och myndighetsstruktur. Detta är något som vi kommer att återkomma till flera gånger i rapporten och därför redogörs i detta avsnitt för de organisatoriska särdrag som har visat sig ha särskilt stor betydelse för etableringsprogrammet.

Under de senaste decennierna har det varit vanligt att reformera offentlig förvaltning i enlighet med den reformtrend som går under benämningen New Public Management (NPM) (se t.ex. Pollitt & Bouckaert 2011; Christensen & Lægreid 2001). Inom arbetsmarknadsområdet var den svenska Arbetsförmedlingen en av de myndigheter som tidigt, både ur ett svenskt och ur ett internationellt perspektiv, reformerades i enlighet med NPM och detta inleddes redan i mitten på 1980-talet (Weishaupt 2010).

NPM går ut på att reformera offentlig sektor med marknaden och det privata näringslivet som förebild. Det handlar dels om avreglering och att konkurrensutsätta offentlig verksamhet, dels om att överföra styrformer och managementfilosofi från den privata sektorn till den offentliga. En central idé inom NPM är att decentralisera beslutsfattande och bryta upp stora förvaltningar i mindre specialiserade utförarenheter, samt i vissa fall öppna upp för nya aktörer från den privata sektorn. Genom att decentralisera beslutsfattande och ge större autonomi för de organisationer som ska genomföra politiken vill man stimulera kreativitet, innovationsförmåga och effektivisera serviceutbudet. Att ge organisationer större autonomi måste dock kombineras med kontroll, men en annan typ av kontroll än detaljreglering ovanifrån. NPM bygger på ett kontraktsbaserat system för kontroll och styrning där "beställare och utförare"-relationer etableras mellan politiker och förvaltning och ibland inom förvaltningens olika delar. Det handlar om mål- och resultatstyrning eller "performance management" där formulering av prestationsbaserade mål och mätbarhet hos dessa är centralt för ansvarsutkrävande (Christensen & Lægreid 2001).

Arbetsförmedlingen präglas fortfarande stark av denna reformideologi, vilket inte minst märks i den starka betoningen på mål- och resultatstyrning (Lindvert 2006). Det bör också noteras att etableringsreformen i många avseenden kan ses som en NPM-reform inom flyktingmottagandet. Dock har Arbetsförmedlingen samtidigt utvecklats på ett sätt som går emot den ursprungliga filosofin vilket får konsekvenser för organisationens funktionssätt.[11] Åtminstone gäller detta inom etableringsområdet och det är endast det vi kan uttala oss om här, vilket är viktigt att betona.

[11] Man skulle här även kunna diskutera hur ändamålsenlig själva filosofin är i offentlig sektor utifrån den mycket omfattande forskning som finns om konsekvenser av NPM internationellt. Det går dock utanför vad som är möjligt i denna rapport.

För det första, är Arbetsförmedlingen idag en starkt centraliserad myndighet, vilket går emot idén om att frigöra kreativitet och innovationsförmåga genom att ge de enheter som utför politiken ett större handlingsutrymme att anpassa verksamheten efter lokala behov och förutsättningar. På etableringsområdet märks detta främst avseende den centrala upphandlingen av insatser, vilket gör att möjligheterna att påverka serviceutbudet lokalt blir begränsade. Att handlingsutrymmet för Arbetsförmedlingen-kontoren är begränsat är ett genomgående tema i det empiriska materialet men exakt *hur begränsat* har det varit svårt att få ett entydigt svar på i denna studie. Vissa informanter menar till exempel att detta till viss del beror på ledningens inställning. Det är dock tydligt att den centrala upphandlingen påverkar möjligheterna att anpassa insatserna (se 7.2.) och att det tidskrävande förfarandet gör att det skapas en eftersläpning i förhållande till vad som efterfrågas lokalt:

> *[D]et är ju det som är så tokigt, att nu finns det gott om utbildningar för lågutbildade, men de som kommer är högutbildade. Nästan alla utbildningar som är aktuella nu riktar sig till personer som har sex års utbildning eller lägre, eller analfabeter, och det är inte den målgruppen som är aktuell just nu. Det där är problematiskt eftersom allt är centralstyrt upphandlat (Intervju Arbetsförmedlingen Eskilstuna).*

Ser man detta i förhållande till flyktingmottagandets föränderliga karaktär, framträder uppenbara svårigheter att ge de rätta förutsättningarna för det lokala arbetet.

För det andra, har den interna målstyrningen en inriktning mot mycket detaljerade och snäva mål för verksamheten, vilket också är något som motverkar flexibilitet på lokal nivå. I enlighet med resonemanget ovan om decentralisering bör målen vara tillräckligt brett formulerade för att skapa ett handlingsutrymme inom ramen för dessa. Tanken är då att de som arbetar nära verksamheten också är de som har bäst förutsättningar att skapa situationsanpassade lösningar. När det gäller denna punkt bör det dock göras en distinktion mellan myndighetsutövning och insatser. Det är främst avseende insatser som resonemanget är relevant och inte att det ska finnas ett stort tolkningsutrymme i tillämpning av regelverk för ersättningar. Att målstyrningen är mycket detaljerad har att göra med att arbetslösheten beror på många externa faktorer:

> *Allt med aktiviteterna, det följs upp jättenoga nu. För de [huvudkontoret] säger att: ok, vi kanske inte kan styra så att ni ska sänka arbetslösheten för den är beroende av konjunkturen, den är beroende av vilka sökandekompetenser ni har, vilka flyktingströmmar som kommer och allt det här. Men däremot så kan vi kräva att ni ska träffa dem så här ofta, vi kan kräva att ni ska göra så här mycket förslag på jobb och så vidare (Intervju Arbetsförmedlingen Eskilstuna).*

Det är därför lättare att sätta upp mål för själva handläggningsarbetet, till exempel hur många deltagare man ska träffa och liknande. Ju mer detaljerade ”målen” är, desto mer liknar de dock snarare regler och riktlinjer. Konsekvensen blir att Arbetsförmedlingen mer får karaktären av en detaljstyrd och centraliserad myndighet, än en målstyrd och decentraliserad, vilket inverkar negativt på flexibilitet och anpassningsförmåga.

4.5. Sammanfattande analys

Även om förutsättningarna i de två kommunerna skiljer sig så uppvisar genomförandeprocesserna betydande likheter. I både Eskilstuna och Nyköping förekom möten mellan Arbetsförmedlingen och kommun inför reformens ikraftträdande och dessa kontakter har fortsatt även efteråt i olika samverkanskonstellationer. Etableringsuppdraget är betydligt bredare och mer mångfacetterat än vad som vanligen är fallet inom Arbetsförmedlingen, vilket har gjort det nödvändigt att upparbeta kontakter med kommunerna och andra myndigheter kring frågor om hälsa, barnomsorg, skola, folkbokföring, boende och andra sociala frågor. Inom samverkan har frågor om ekonomiskt ansvar, schemaläggning och boendeproblematik ofta stått i fokus. Samarbetet har haft en påfallande administrativ inriktning mot att hantera rutiner, gränsdragningar och att få förståelse för varandras verksamheter. Detta faller sig på många sätt naturligt då reformen innebär en ny rollfördelning och ett nytt regelverk och det tar ett tag för detta att ”sätta sig”. Utvecklingen under senare tid har dock inte gått mot ett mer långsiktigt och strategiskt perspektiv utan snarare att man har grävt sig djupare ner i detaljerna genom att bryta ner och specificera rutiner och riktlinjer.

I båda kommunerna finns en lokal överenskommelse och dessa uppvisar betydande likheter. I övrigt har man dock valt olika upplägg för samverkan. Eskilstuna följer en ganska vedertagen ”LÖK-modell” med en styrgrupp och en arbetsgrupp, där den senare är inriktad just mot administrativa frågor och praktisk problemlösning. I Eskilstuna fanns inledningsvis betydande meningsskiljaktigheter, främst på handläggarnivå. Genom att senare ha jobbat mer med att odla kontakter och skapa förståelse för varandras verksamheter har dock samarbetsklimatet förbättrats, men fortgått med samma inriktning. I Nyköping har samverkan varit mer informaliserad och parterna har dragit fördel av att man satsade mycket på relationsbyggande och informationsöverföring inledningsvis. Den informella modellen har dock en sårbarhet i att vara i hög grad personbunden. I samband med personalomsättning ändras de forum där man möts och det saknas därför idag en tydlig struktur för samarbete kring etableringen, förutom de konstellationer som finns på handläggarnivå.

När överenskommelserna på central, regional och lokal nivå skapades i början av 2000-talet benämndes de ”överenskommelser om utveckling av introduktionen för nyanlända”. Man ska inte överdriva samarbetenas förmåga att skapa nya innovativa lösningar historiskt sett. Det fanns ofta en diskrepans mellan ”ord och handling”. Om det förekom gemensamma initiativ var dessa ofta tidsbegränsade och projektbaserade (Qvist 2012; Integrationsverket m.fl. 2005). Rutiner och ansvarsfördelning har dessutom alltid varit centrala frågor i de lokala samarbetena. Dock går det ändå att se en viss förskjutning i samarbetets inriktning – från utvecklingsfrågor till mer administrativa frågor kring uppdragets genomförande. Orsakerna till denna förändrade inriktning ligger inte bara på den lokala nivån, utan har mer strukturella förklaringar. En viktig faktor har att göra med hur Arbetsförmedlingen är organiserad, med centrala upphandlingar och hög grad av detaljstyrning. Reformen i sig innebär också en rad strukturella förändringar som får konsekvenser för den lokala samverkan. I nästa avsnitt går vi över till att identifiera dessa konsekvenser mer i detalj.

5. Reformens konsekvenser för lokal samverkan

5.1. En ”mix” av olika styrformer

Etableringens implementeringsstruktur har å ena sidan karaktären av ett nätverk där det både finns formella konstellationer, som LÖK, och mer informella forum och upparbetade kontakter. Å andra sidan innehåller den en NPM-struktur av målstyrning och konkurrensutsatt verksamhet där privata utförare står för en betydande del av de konkreta insatserna. I figur 1 åskådliggörs hur styrningen av de lokala insatserna sker från central och regional myndighetsnivå. Upphandling av utbildningar och andra insatser är centraliserat inom Arbetsförmedlingen. Även reglering av marknaden för lotsar enligt LOV sker centralt (tillstånd, hantering av klagomål etc.). Internt är Arbetsförmedlingen en centraliserad och starkt målstyrd organisation, dock med mål som är mycket detaljerade. Den centraliserade upphandlingen blir mycket betydelsefull för formeringen av myndighetens serviceutbud. Lotsar och andra kompletterande aktörer agerar under olika regelverk (LOU och LOV) men i praktiken är det vanligt att en och samma utförare både är lots och kompletterande aktör.[12] Lotsverksamheten blir ytterligare en del i dessa företags portfölj (åskådliggörs i figur 1 med att vissa privata utförare innehåller flera olika ”boxar”). Dock förekommer även mindre företag och ekonomiska föreningar som lotsar. I juni 2014 fanns det 20 olika lotsföretag i Eskilstuna och nio i Nyköping.[13]

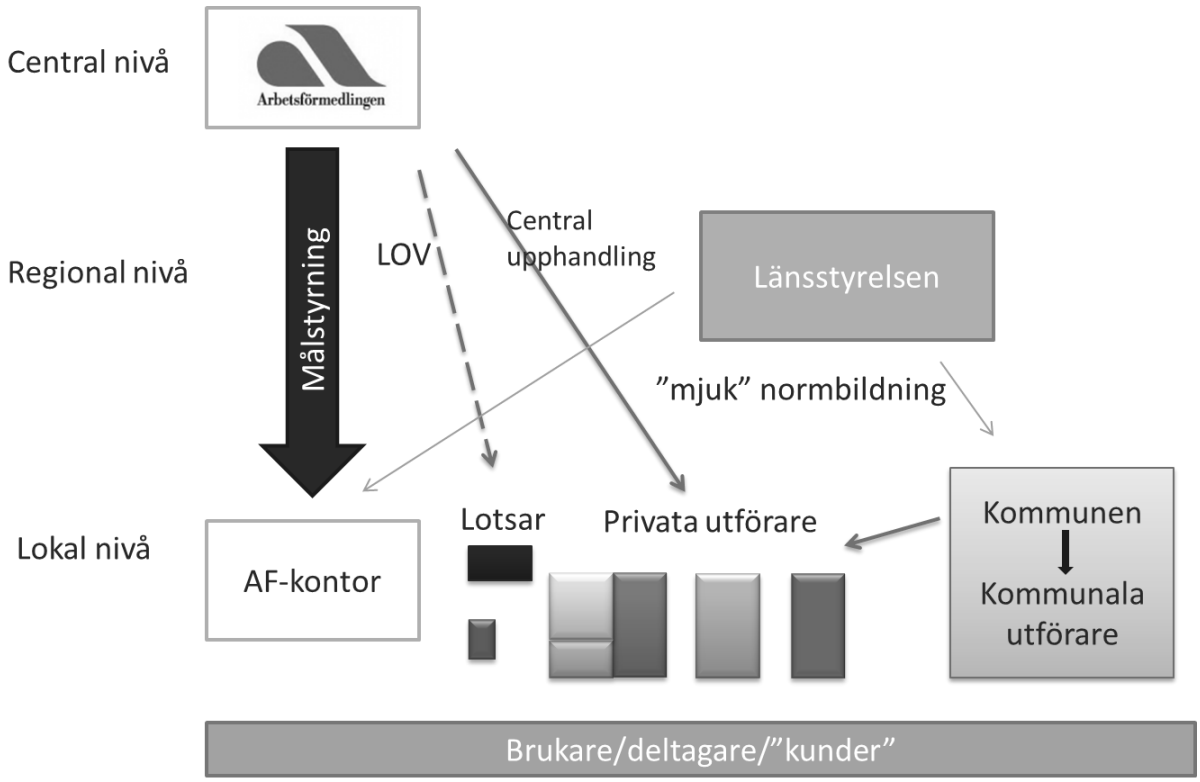
Kommunen medverkar i etableringen oftast som utförare i egen regi, men ibland också genom upphandling av privata aktörer. I det senare fallet är det inte ovanligt att dessa aktörer även är utförare av Arbetsförmedlingens tjänster. Länsstyrelsen har till uppdrag att stödja utveckling av integrationsarbetet genom att stimulera samverkan inom länet, kunskapsspridning och uppföljningar av integrationsinsatserna. Myndigheten ansvarar också för att överlägga och skriva avtal om flyktingmottagande med länets kommuner. I huvudsak handlar denna styrning om en ”mjuk” normbildning med liknande strategier som de som tidigare användes på Integrationsverket och Invandrarverket före det (se Qvist 2012; Soininen 1992). Det bör understrykas att även om figur 1 åskådliggör en mycket komplex implementeringsstruktur så är den en förenkling. Utöver de aktörer som finns med i figuren är även Försäkringskassan, Landstinget och Migrationsverket involverade i etableringen. I vissa fall förekommer även att frivilligsektorns organisationer medverkar med aktiviteter. Det är därmed påtagligt att den

[12] Arbetsförmedlingen upphandlar kompletterande aktörer både inom lagen för offentlig upphandling (LOU) och lagen om valfrihetssystem (LOV). LOV infördes inom Arbetsförmedlingen i samband med etableringsreformen där lotsarna upphandlas enligt detta system.

[13] Uppgift från Arbetsförmedlingens databas över lotsar, besökt 2014-06-26.

mångfald av aktörer som är inblandade på lokal nivå skapar behov av horisontell samordning och samverkan i LÖK eller liknande konstellationer.

Figur 1. Implementeringsstruktur etableringsreformen



Strukturen för etableringsinsatserna är ett tydligt uttryck för en ”mix” av samverkansbaserad och marknadsbaserad styrning. Den samverkansbaserade styrningen, som i forskningslitteraturen brukar diskuteras i termer av ”governance”, har som tidigare påpekats en lång tradition i den svenska integrationspolitiken. Etableringsreformen, å andra sidan, är starkt influerad av NPM. Den statliga utredningen som låg till grund för reformen hämtade bland annat inspiration från sysselsättningspolitiken i Australien (SOU 2008:58: 78; se även OECD 2012), vilket också är ett av de länder som var först med att införa de marknadsbaserade reformer som senare kom att betecknas NPM (Christensen & Lægreid 2001). Under senare år har förvaltningsforskare börjat uppmärksamma att själva mixen av styrformer får betydande konsekvenser för förvaltningens funktionssätt, när institutionella spänningar uppstår mellan olika system (Keast m.fl. 2006; Skelcher m.fl. 2013; Lindsay & McQuaid 2008; Newman 2007). Att utforma och påverka denna mix är i första hand en fråga för den nationella politiken och centralförvaltningen, men på lokal nivå är det viktigt att beakta de strukturella förutsättningarna för att kunna hantera de hinder och möjligheter som uppstår. Det kan också

vara ett viktigt led i att parter skapar en bättre förståelse för varandras verksamheter och varför andra agerar som de gör.

5.2. Mer begränsat handlingsutrymme för gemensamma initiativ

En konsekvens av etableringsreformen är att den ger upphov till en spänning mellan centralisering och lokal handlingsfrihet. Å ena sidan syftar reformen till ett mer enhetligt system över hela landet. Å andra sidan är flexibilitet och anpassningsförmåga nödvändiga egenskaper för möjligheterna att individualisera insatserna. Före reformen fanns inget nationellt regelverk för nyanländas etablering och det fanns en relativt stor handlingsfrihet för de lokala aktörerna (främst kommunerna) att utforma verksamheten (Qvist 2012). Införandet av lagen om etableringsinsatser innebär ett ökat inslag av centralisering. Det som dock har störst betydelse för den lokala samverkan är den centraliserade upphandlingen inom Arbetsförmedlingen. Enligt informanterna på Arbetsförmedlingen är möjligheterna att påverka serviceutbudet lokalt högst begränsade. Dock finns det ett utrymme att i dialog med utförarna anpassa inom ramen för avtalen och för handläggarna blir det en fråga om att använda sig av dessa på ett kreativt sätt:

> *Det är många olika delar. Upphandlingar av förberedande utbildningar kan innehålla många olika moduler. För en handläggare blir det väldigt mycket. Det kan göra att det blir svårt att hantera. Varje del ska administreras: att hitta de olika varianterna som man kan använda. Så man måste nog vara väldigt kreativ när man ska tänka ut de här lösningarna för individen (Intervju Arbetsförmedlingen Nyköping).*

Arbetsförmedlingen upphandlar en rad olika förberedande utbildningar och arbetsmarknadsutbildningar och kunskap om dessa och hur de kan användas blir centralt i handläggningen av individuella ärenden. Det finns också möjligheter på kontoren att via chefer och utsedda kontaktpersoner försöka påverka utförarna genom dialog och önskemål inom ramen för kontrakten.

Givet dessa möjligheter att anpassa inom ramen för avtalen har utformningen av serviceutbudet till stor del flyttat ”uppåt” genom den centrala upphandlingen, men också ”utåt” till privata utförare. Tidigare var de myndigheter och kommunala enheter som ingick i LÖK i stor utsträckning inblandade i både formering och genomförande av insatserna. Idag ligger mycket av det praktiska utförandet på privata aktörer. Vissa av de stora företagen tillhandahåller stora delar av etableringsinsatserna och får därigenom en betydande makt och inflytande över dessa. Till exempel var det ett tag ett företag i Eskilstuna där Arbetsförmedlingen hade upphandlat flera förberedande utbildningar och arbetsmarknadsutbildningar och som samtidigt var lots. Samma företag var dessutom utförare av SFI på ett kontrakt med kommunen. Med andra ord kunde denna aktör ensam tillhandahålla de flesta delarna i programmet.

Konsekvenserna av att utvecklingsfrågor har flyttat upp och ut är att handlingsutrymmet och beslutskapaciteten i den lokala samverkan inom LÖK blir mer begränsat, det vill säga att samverkan sker inom snävare ramar än tidigare. Detta bidrar troligen till att fokus i samarbetet

hamnar på ansvarsfördelning och rutiner. På en fråga om vilka möjligheter som finns att utveckla insatserna lokalt nämner informanterna på Arbetsförmedlingen i båda kommunerna möjligheten att söka EU-medel för gemensamma projekt. Mot bakgrund av en betydande arbetsbelastning på grund av den nya reformen och den relativt omfattande arbetsinsats som krävs för att söka denna typ av medel, beskrev informanterna att det för tillfället inte var möjligt att avsätta tid för detta.

5.3. Komplexa relationer och hinder för gemensamt lärande

Samverkan inom lokala överenskommelser har sedan detta koncept lanserades i början av 2000-talet i regel involverat myndigheter och andra aktörer som formellt sett är jämlika. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att man har lika mycket makt och inflytande utan endast att parterna inte lyder under varandra eller att den ene beslutar över den andre. Strukturen för samverkan är därmed nätverksbaserad och *horisontell* i sin karaktär. Inom introduktion och flyktingmottagande har det dessutom utvecklats en stark norm om ömsesidighet för interaktionen mellan stat och kommun. Denna bottnar bland annat i förhandlingssystemet för överenskommelser om flyktingmottagande som skapades 1985, men har funnits närvarande ända sedan Invandrarverket bildades i slutet på 1960-talet (Qvist 2012: kap 4; Soininen 1992).

Som tidigare noterats innebär reformen inte att dessa relationer och upparbetade normer och roller raderas ut. Däremot innebär den att det tillförs en ny struktur av *vertikala* relationer, vilket också framgår i figur 1. Dessa vertikala relationer bygger till stor del på mål- och resultatstyrning och har, i enlighet med NPM, karaktären av principal-agent-relationer (”beställare” och ”utförare”). Medan horisontell samverkan gynnas av relationer som kännetecknas av förtroende och ömsesidighet är beställar-utförar-relationen mer opersonlig och formaliserad där utförare styrs på ”armlängds avstånd”. Favorisering av en aktör framför en annan eller handlingar som kan tolkas på detta vis är inte förenliga med marknadslogiken.

Mixen av vertikala och horisontella relationer i etableringen får som konsekvens att det uppstår en ökad komplexitet i relationerna mellan aktörer och att det skapas formella och informella hinder för samordning av insatserna. Den ökade komplexiteten handlar till viss del om själva antalet utförare som är inblandade. För att ha en fungerande lots-marknad krävs att det finns flera aktörer som konkurrerar med varandra. Detta är också fallet i båda kommunerna. Informanterna uppger att det finns en hård konkurrens mellan lotsarna, vilket bland annat tar sig till uttryck i aggressiv marknadsföring där lotsföretagen letar upp potentiella kunder och kontaktar dem direkt, exempelvis utanför SFI:s lokaler och i vissa fall även på asylboenden (se vidare 7.4.). Ett större antal aktörer där det dessutom finns en viss omsättning, nya aktörer dyker upp och andra försvinner, gör samordningen mer tidskrävande och det blir svårare att etablera långvariga kontakter.

De formella och informella hindren kunde urskiljas på två olika nivåer: i den praktiska verksamheten och i samverkan på den lite mer övergripande nivån inom LÖK och motsvarande. Vad gäller de löpande kontakter mellan Arbetsförmedlingen och privata utförare i den praktiska verksamheten så handlar detta, rent formellt sett, om en vertikal relation där

Arbetsförmedlingen är ”beställare” och de privata aktörerna ”utförare”. I praktiken krävs dock att dessa samordnar sina insatser och för dialog kring enskilda ärenden. Sådana kontakter var relativt vanliga och skedde i regel på en mer informell basis. Jämfört med andra upphandlade insatser var kontakter med lotsar särskilt komplicerade eftersom valfrihetssystemet innebär att Arbetsförmedlingens handläggare inte får lägga sig i hur lotsen genomför sitt arbete eller påverka den sökandes val av lotsföretag. I båda kommunerna uttryckte handläggarna stort missnöje med detta system. Det upplevdes bland annat som frustrerande att ofta veta vilka lotsar som är bra och dåliga, men att inte kunna föra denna information vidare till den nyanlände:

> *Vi kan ju veta att, jaha, nu har du valt den här lotsen, jag tror inte att du kommer att bli nöjd – men det säger jag ju inte. Jag får inte påverka åt något håll. Då vet man att lite senare kommer de och byter (Intervju Arbetsförmedlingen Eskilstuna).*

Ett annat problem som lyftes i intervjuerna var att man uppfattade att systemet på ett onödigt sätt gjorde det svårt att samordna med lotsen. Ibland arbetade man mot olika mål i enskilda fall och Arbetsförmedlingen hade ofta dålig koll på vad lotsen gjorde. Sammantaget arbetade dessa utförare på ett betydande avstånd från Arbetsförmedlingen. Flera informanter menade att det vore bättre med ett mer integrerat upplägg:

> *Det vore mycket bättre om vi hade lotsen här på arbetsförmedlingen. Då skulle vi kunna arbeta som ett team runt den sökande (Intervju Arbetsförmedlingen Nyköping).*

På ett strukturellt plan reflekterar detta citat en konflikt mellan marknadslogiken och ett mer horisontellt arbetssätt inom etableringen i den dagliga verksamheten.

När det gäller samverkan på en mer övergripande nivå var relationen till de privata utförarna också problematisk. Generellt sett gynnas samverkan av att de aktörer som berörs av eller är inblandade i en fråga också finns representerade (se t.ex. McQuaid 2010). Det hade till exempel funnits betydande praktiska fördelar om någon eller några av de stora företag som i praktiken genomför en stor del av programmet hade kunnat medverka i samverkan. Detta är dock inte möjligt eftersom det skulle gynna dessa aktörer på ett otillbörligt sätt och snedvrida konkurrensen. Om Arbetsförmedlingen ska samarbeta med en av de privata utförarna säger regelverket att alla andra också måste bjudas in. I Eskilstuna handlar detta om 20 olika aktörer. Möjligheterna att involvera utförare begränsas av det formella regelverket men också av en i hög grad institutionaliserad informell norm om att LÖK avser de berörda myndigheterna. När frågan om att involvera utförare i samverkan fördes på tal i intervjuerna var det påtagligt att detta inte var något man hade reflekterat över:

> *Nej, det har vi inte... de är väl satta på sidan. Det är en bra fråga... Jag har inte ens tänkt på det, vad dumt. […] Det är väl meningen att de hela tiden ska lyda under oss och det vi säger åt dem, det ska de göra. Därför är det vi som går på mötena och får*

veta hur vi ska förhålla oss och sedan förmedlar till dem: så här ska ni förhålla er. Så har det väl blivit (Intervju Eskilstuna kommun).

Även före etableringsreformen var det ovanligt att icke-offentliga aktörer medverkade i RÖK eller LÖK och under åren har det etablerats ett slag informell samsyn kring vilka parter som är legitima och hör hemma i samarbetet (Qvist 2012; Integrationsverket m.fl. 2005).

Eftersom utvecklingsfrågorna till stor del har flyttat upp och ut, samtidigt som det endast är myndigheterna som deltar i samverkan, saknas en struktur för gemensamt lärande inom etableringen. De aktörer som på ett mycket konkret sätt är de som tillsammans genomför insatserna har inte möjlighet att sätta sig ner i ett rum och utbyta erfarenheter. Förutom att detta gör det svårt att lära från den samlade erfarenheten i programmet får det som konsekvens att det finns en påfallande avsaknad av överblick över de samlade resurser och insatser som finns att tillhandahålla. Det gör det också svårt att tänka friare kring de resurser och kompetenser som finns och hur de skulle kunna användas mer effektivt. Strukturen inbjuder i detta avseende till att vända sig till regelverk och riktlinjer för hur programmet ska administreras, snarare än att diskutera utvecklingsfrågor ur ett mer övergripande och strategiskt perspektiv.

5.4. Konkurrerande logiker för utvecklingsarbete

I både Eskilstunas och Nyköpings lokala överenskommelse finns en målformulering om att åstadkomma ”samordning av parternas tillgängliga resurser”. Denna formulering har tydliga kopplingar till den omfattande internationella forskning som finns om nätverk och partnerskap som organisatorisk lösning på komplexa och sektorsövergripande problem, där målet ofta är att ”poola” resurser för effektivare problemlösning (för översikt, se Qvist 2012: 17-19). Komplexitet har här en lite annan innebörd än i föregående avsnitt. En komplex myndighetsstruktur kan beskrivas som *institutionell komplexitet.* Här handlar det dock istället om själva sakområdet och de problem som insatserna adresserar. Detta kan benämnas *substantiell komplexitet* (Hertting & Vedung 2012: 30). Substantiell komplexitet innebär att det finns en mängd olika interagerande faktorer som påverkar utfallet och en stor osäkerhet om orsakssamband. Klimatfrågor, kriminalitet, segregation och social exkludering är exempel på problem som kännetecknas av denna typ av komplexitet. I sådana frågor finns det vanligen en betydande oenighet kring både problemets natur och lämpliga lösningar. Samverkan kan då vara ett sätt att föra samman olika perspektiv, kunskaper och resurser för att utveckla dels problemförståelsen, dels nya lösningar som tar ett större helhetsgrepp. Idén kan liknas vid ett pussel där olika aktörer sitter på de olika pusselbitarna. Samverkan kan på så vis användas som en arena för innovation och utvecklingsarbete.

Marknadsbaserade system bygger dock på en annan mekanism för utveckling: konkurrens, snarare än samverkan. Genom incitamentsstrukturer är ambitionen hos ”beställarna” att utförarna ska initiera ett utvecklingsarbete för att producera bättre produkter och tjänster än sina konkurrenter och därmed vinna marknadsandelar. Ett välkänt problem med denna modell är att det ofta är svårt att styra genom incitament och att dessa ofta får andra konsekvenser än vad som avsetts (se t.ex. Christensen & Lærgreid 2001). Ett sådant mer specifikt problem, som är

tydligt i fallet med lotsarna, är att incitamenten är riktade till en specifik aktör medan insatserna i sin helhet genomförs av flera. Utfallet, till exempel i termer av att personer får jobb, beror dessutom inte bara på insatserna utan på en mängd olika externa faktorer, exempelvis efterfrågan på arbetskraft. Lotsarna har en prestationsbaserad del av ersättningen, men att prestationen nås kan i princip lika gärna bero på framsteg i språkundervisningen, att Arbetsförmedlingen ordnar en praktik eller, vilket nog ofta är fallet, en kombination av olika faktorer. Detta gör det också ytterst svårt att bedöma effekterna av enskilda delar i programmet, vilket är ett antagande som prestationssystemet vilar på. Mixen av samverkan, eller åtminstone att flera aktörer är inblandade, och marknadsstyrning kan få som konsekvens att incitamentstrukturen för utvecklingsarbete snedvrids eller sätts ur spel.

5.5. Sammanfattande analys

I politiska debatter är det vanligt att reformer diskuteras i termer av att ett ”nytt” system ersätter ett ”gammalt”. I praktiken är detta dock sällan fallet. Reformer innebär i regel att nya strukturer vävs samman med etablerade normer, rutiner och arbetssätt. Detta är särskilt tydligt i fallet med etableringsreformen där en intrikat ”mix” av olika styrformer har skapats.

Mixen av samverkans- och marknadsbaserad styrning påverkar förutsättningarna för lokal samverkan inom etableringen. Möjligheterna att bedriva ett lokalt utvecklingsarbete har i flera avseenden blivit mer begränsade. Det finns dock även faktorer som har underlättat. En sådan är att ersättningssystemet är mer enhetligt och inte längre ett hinder för Arbetsförmedlingen att komma in tidigt i processen. Detta var ofta fallet i det gamla systemet där det lätt blev så att man fokuserade på de målgrupper som man hade ekonomiskt ansvar för. De ekonomiska ansvarsfrågorna är fortfarande i hög grad aktuella, men får inte samma typ av konsekvenser under etableringsperioden med det nya regelverket.

Samverkan och etableringsinsatsernas organisation lägger grunden för de åtgärder som kan skapas på lokal nivå. I kapitel 7 går vi över till att studera vilken ”output” reformen har genererat. De problem som har identifierats i detta kapitel är i huvudsak av en mer genomgripande strukturell karaktär. Det finns dock fortfarande en betydande utvecklingspotential för den lokala samverkan i förhållande till hur det fungerar idag. För att realisera denna är kunskap om de strukturella förutsättningarna en viktig del. Vi kommer att återkomma till hur samverkan kan utvecklas i kapitel 8 och nöjer oss här med att konstatera att det finns skäl att anlägga ett mer strategiskt perspektiv i samarbetet. Till viss del är det logiskt att utvecklingsfrågor hamnar i bakgrunden kort efter en omfattande reform då den första prioriteringen blir att få organisationen, personalen och rutinerna på plats. Med tiden finns det dock anledning att successivt förskjuta fokus från här och nu till ett mer långsiktigt utvecklingsarbete.

6. De nyanländas möte med etableringen

6.1. Skilda förutsättningar för etableringsdeltagarna

Det är inte bara implementeringsstrukturen för etableringen som formar förutsättningarna för det lokala arbetet. Etableringsprogrammets själva konstruktion med ett tvåårigt program riktad till målgruppen ”nyanlända” har en mycket central och grundläggande betydelse. Som nämndes i inledningskapitlet var användningen av säråtgärder inget som problematiserades nämnvärt i etableringsreformen. I den integrationspolitiska reformen 1997 var detta dock en viktig fråga. Då argumenterades för att de nyanlända hade tillräckligt mycket gemensamt för att det skulle vara befogat med ett särskilt program för denna målgrupp. Detta antagande måste sägas gälla fortfarande, om än mer implicit. Det finns också en hel del som deltagarna har gemensamt, till exempel bristande kunskaper i svenska, behov av samhällsinformation och att komma in i olika system (t.ex. folkbokföring) samt att man på olika sätt saknar kontakter i samhället. De insatser som tidigare dominerade introduktionen stämmer relativt väl in på dessa behov. Dock innebär etableringsreformen en medveten förskjutning mot sysselsättning och arbetsmarknadsinsatser. Även om det måste anses finnas goda skäl för detta blir det, på grund av valet av konstruktion, en betydande utmaning för programmet och de antaganden det vilar på. När det gäller utbildnings- och yrkesbakgrund, samt hälsostatus, är förutsättningarna nämligen mycket skiftande bland deltagarna. Det är svårt att över huvudtaget tänka sig en målgrupp med mer skiftande erfarenheter: från analfabeter som helt saknar yrkeserfarenhet till högutbildade läkare, jurister, ekonomer och forskare med lång erfarenhet av kvalificerat arbete. Här finns med andra ord fortfarande en risk för att nyanlända framställs och uppfattas som en homogen ”grupp”. Eftersom det fortsatt är denna konstruktion som gäller för insatserna, blir det särskilt viktigt med förmågan att anpassa och differentiera programmet.

Ett viktigt resultat från projektets deltagarstudie är att de skiftande förutsättningarna också innebär att deltagarnas upplevelser av mötet med etableringen och deras förmåga att navigera sig fram i detta system ser olika ut (se även Tovatt 2013). De har olika lätt att ”avkoda systemet” och aktivt använda sig av det för att komma ut i arbetslivet. Vi åskådliggör i detta kapitel dessa skilda förutsättningar med hjälp av två olika berättelser om att delta i etableringen. Mona och Gabriel, som är fingerade namn, är båda starka personer som kämpar för att komma in i det svenska samhället och för att accepteras som en del av detta. Samtidigt åskådliggör de den bredd som finns vad gäller målgruppens skiftande förutsättningar.

6.1.1. Gabriels berättelse

Gabriel är i 25-årsåldern och växte upp i sitt födelselands huvudstad och arbetade där som utbildad skolpsykolog. När oroligheterna eskalerade valde han att fly. Att Sverige blev målet

påverkades av att hans bror redan bodde här. Att flyktingar följer i spåren av dem som tidigare utvandrat är ett vanligt förekommande mönster. I likhet med många andra lyckades han inte få med sig examensbevis och arbetsintyg innan han flydde men försöker vid tiden för intervjun att få myndigheterna i hemlandet att skicka dessa. Vid sidan av att han läser SFI går han en vårdkurs i Arbetsförmedlingens regi och ställer sig positiv till att arbeta inom vården i Sverige. Vårdyrket intresserade honom redan innan problemen i hemlandet eskalerade och han hade, vid sidan av att arbeta som psykolog, tagit kurser inom vård och omsorg. ”Det är bra att ha flera yrken”, förklarar han. På frågan om hur han ser på sitt framtida arbetsliv säger han sig vara positiv till att, vid sidan av att arbeta som psykolog, arbeta som hemspråkslärare eller som skötare på sjukhus eller inom hemtjänsten. Hans utbildning, yrkeserfarenheter och framtidsplaner ligger väl i linje med de arbetskraftsbehov som finns på den svenska arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2013b).

När han beskriver en vanlig vecka i sitt liv framgår att han på vardagarna läser svenska för invandrare på förmiddagarna, går en vårdkurs på eftermiddagarna, för att under helgerna arbeta extra inom restaurangbranschen. Arbetet fick han via sin brors sociala nätverk i Sverige. Hans bror har sedan några år tillbaka bott och arbetat i Sverige och Gabriel bor i hans lägenhet. Arbetsförmedlingen hjälpte honom att skriva på anställningsbeviset och såg samtidigt till, berättar han, att förklara hur han skulle göra för att gå med i a-kassan. Vid tiden för intervjun hade han nått till D-nivån inom SFI. Han säger att etableringssystemet för nyanlända är ett perfekt system som på alla sätt har underlättat hans möjligheter att snabbt och smidigt ta sig in i det svenska arbetslivet. Den enda kritik han har är att SFI-lärarna har svårt att på ett pedagogiskt sätt förklara de regelbundna och oregelbundna verben och att han, trots att han varit här nio månader, fortfarande inte riktigt lärt sig när han ska använda sig av ”den” och ”det”.

6.1.2. Monas berättelse

Mona är i 35-årsåldern och har varit i Sverige i ett år vid tiden för intervjun. Under större delen av sitt liv har hon levt i ett land som har varit sargat av klankonflikter, krig, fattigdom och svält. Hon har aldrig gått i skolan. När intervjuaren ställer frågor om flykten berättar hon fragmentariskt om sargade människokroppar på gatorna och bomber som fallit från himlen. Under intervjun pekar hon ut genom fönstret och säger: ”Det kanske smäller bomber här i eftermiddag”. Hennes blick är genomträngande och hon granskar intensivt intervjuarens reaktioner på det hon berättar. Utan att gå in på detaljer berättar hon att hon ensam flydde till Sverige med sina fem barn. När hon får frågor om sin vardag berättar hon att hon parallellt med att hon stödjer sina barn i deras vardag kring förskola, skola och fritids försöker lära sig läsa och skriva. ”Barnen hjälper mig att lära mig läsa”, berättar hon. Inom ett år ska hon vara redo för den svenska arbetsmarknaden. Men hon vill inte prata om det eller framtiden över huvudtaget. Hon tar en timme i taget och löser det problem hon står inför för ögonblicket.

Enligt Mona valde Arbetsförmedlingen lots åt henne och hon fortsätter med att berätta att lotsen har lärt henne att betala räkningar via internet.[14] Trots att hon ännu inte har lärt sig läsa har hon alltså lärt sig avkoda och memorera de olika stegen i en banktransaktion. Hon berättar att hon orienterar sig i skolan och i mötet med det omgivande samhället (skola, förskola, vårdinstanser, myndigheter, affärer m.m.) genom att läsa i människors ögon när hon gör rätt och fel. Hennes handläggare på Arbetsförmedlingen och lotsen hjälper henne med administration, att läsa brev och fylla i olika handlingar. Hon litar på att de kommer att tillhandahålla den information hon behöver när det gäller vad som ska hända härnäst i etableringen. ”Jag är som alla andra”, säger hon flera gånger, ”jag är inte konstig för att jag inte kan läsa och skriva”.

Gabriel och Mona kan som sagt ses som två ytterligheter. Han är en högutbildad, urban, ung man som växt upp under stabila villkor, vilket har skapat förutsättningar för studier och arbete. Hon är analfabet, har under större delen av sitt liv varit omgiven av kriser och katastrofer samtidigt som hon fött fem barn och emigrerat med dem. Han kunde orientera sig i etableringen, ta ställning till olika val och maximera sina möjligheter och blir snabbt en del av trygghetssystemet (meriterar sig för a-kassa). Hon är som icke läskunnig till stora delar utlämnad till att aktörerna omkring henne tillhandahåller den information hon behöver för att organisera sitt liv. Han kan effektivisera sina dagar så att han hinner med SFI, en praktisk yrkesutbildning inom vård och omsorg och extraarbete på helgerna. Hon måste inte bara lära sig att själv gå i skolan utan också hjälpa sina barn att lära sig hantera de rutiner som gäller för förskola, skola och fritids. Med detta sagt, trots det handikapp som det borde innebära att som analfabet komma till ett så högteknologiskt och komplext samhälle som Sverige är idag, klarar Mona av att organisera sitt liv på så sätt att barnen kommer till skola och andra aktiviteter, hon till sin undervisning, vardagslivet fungerar och räkningarna betalas digitalt.

Att låta Gabriel och Mona få exemplifiera dessa två ytterligheter syftar till att ge en bild av dels de olika förutsättningar nyanlända har i etableringen, dels skillnaderna som kan finnas när det gäller behov av stöd och hjälp. De andra informanterna placerar sig någonstans mellan dessa två ytterligheter. Vid sidan av praktiska problem i vardagen, och här ingår även svårigheter med att hitta ett boende, framträder ytterligare några mönster i berättelserna. Ett handlar om oro för närstående som är kvar i ursprungslandet eller befinner sig på flykt. Föräldrar berättar om oro för sina barn och partners och om kampen de för, bland annat med DNA-tester, för att dessa ska få komma till Sverige via anhöriginvandring. Att försöka koncentrera sig på studier, utbildning och ett framtida arbetsliv samtidigt som barnen lever i en flyktingförläggning i ett så kallat transitland, när ens partner ”försvunnit”, eller när krig och interna stridigheter äger rum där släkt och vänner bor är återkommande teman såväl i de individuella berättelserna som i gruppintervjuerna. Ett annat tema är den statusförlust det kan innebära att gå från att vara en erkänd samhällsmedborgare i det tidigare hemlandet till att behöva hjälp med grundläggande saker som husrum, pengar till mat, mediciner och kläder samtidigt som man, kanske efter ett

[14] Detta behöver inte betyda att arbetsförmedlaren påverkat hennes val på ett felaktigt sätt utan kan handla om att hon gjort ett icke-val vilket ålägger arbetsförmedlaren att välja lots utifrån närhetsprincipen.

långt arbetsliv, återigen hamnar i skolbänken och ska lära sig prata på ett nytt språk och läsa och skriva med ett nytt alfabet.

6.2. Att avkoda systemets regler

Det är en komplicerad struktur av myndigheter och privata utförare som de nyanlända möter i etableringen. Deltagarna var dock genomgående införstådda med syftet med etableringen och hade bra kännedom om de olika aktörernas funktion. Dock upplevde de samtidigt att det fanns mycket oklarheter kring ”detaljerna” vilket ibland skapade missförstånd och osäkerhet. Att de som nyanlända skulle slussas ut i samhället och arbetslivet via Arbetsförmedlingen istället för via kommunen och socialtjänsten förklarade de med att det skulle bli ”självförsörjande” och inga ”soffpotatisar”. Dessa två ord återkom i flera intervjuer, vilket tyder på att det är något som aktörerna inom etableringen har försökt ”pränta in” i deltagarna. Flera refererade till tidigare generationer av invandrare som de beskrev som misslyckade eftersom de inte arbetade eller talade svenska. ”Jag har träffat en landsman som varit här i över 20 år och först nu börjar på SFI”, var det en som sa. Informationen om att etableringsreformen ska bidra till att de som nyanlända snabbt ska komma ut i arbetslivet och inte hamna i bidragsberoende hade med andra ord kommunicerats effektivt. Flera av informanterna uttryckte en rädsla för att de efter etableringen, det vill säga när de två åren är över, kommer att hamna hos socialtjänsten och bli beroende av försörjningsstöd. Även denna typ av uttalanden tycks spegla dialoger som informanterna har haft med sina handläggare.

Att det ofta rådde osäkerhet eller missförstånd kring ”detaljer” handlade i stor utsträckning om att deltagarnas kunskap om sina rättigheter varierade. De regler som gäller inom etableringen, skildrades på en mängd olika sätt. Detta handlade särskilt om regler avseende sjukskrivning, vård av sjukt barn och föräldraledighet. Ett återkommande tema var att informanterna trodde att de som bodde i andra städer, orter eller kommuner deltog i etableringen under andra villkor. De beskrev att de som bor på andra ställen får ”högre ersättning”, ”andra utbildningar”, ”mer praktik” och liknande. När vi i en gruppintervju pratade om att de inte har rätt till ledighet eller semester frågade en av informanterna hur det var i Linköping där vi arbetar, om vi som bor där har rätt till ledighet eller om vi också är på jobbet varje dag hela året. Associationen avseende skillnader i rättigheter och skyldigheter gjordes i detta fall till tänkbara regionala variationer i Sverige och inte till etableringens regelverk. Frågan som ställdes kan möjligen uppfattas som långsökt men är i själva verket logisk utifrån hur etableringen och ersättningssystemet kommuniceras till deltagarna. Programmet och ersättningen, som ska vara ”löneliknande” i sin karaktär (till skillnad mot försörjningsstöd som är behovsprövad), används av Arbetsförmedlingen som ett slags socialisering in i det svenska arbetslivet. Detta kommer till exempel till utryck genom att olika krav och kontrollen genom tidsrapporter rättfärdigas i termer av att detta inte skiljer sig mot hur det fungerar i arbetslivet och att det är ett sätt att lära ut de förväntningar som ställs på en arbetstagare:

Alltså i förlängningen får man lön och så vidare, och då krävs det ju vissa saker. Det kanske kan vara så att det är ett bra sätt att skola in sig i vad som krävs (Intervju Arbetsförmedlingen Nyköping).

Även om syftet med etableringen är att stärka den nyanländes position på arbetsmarknaden är det tydligt, framförallt i barnfamiljernas berättelser, att ekonomiska och administrativa problem tar energi och kraft från det som borde ligga i fokus, som språkundervisning, utbildning och praktik/arbete. Sjukhus- och vårdcentralsbesök och mediciner ersätts inte vilket gör att familjens ekonomi blir belastad. En kvinna berättar att hon måste ta taxi till akuten en eller två gånger i veckan då hennes diabetessjuka barn får problem med insulinet och måste få akut vård för att inte dö. En annan kvinna berättar att familjen inte har någon telefon och att de, på grund av den begränsade budget de rör sig inom, ofta inte har pengar på mobilens kontantkort. När hon inte kan gå till lektionerna, på grund av sjukdom eller vård av sjukt barn, händer det att hon inte kan ringa in en sjukanmälan innan kl 11 och får därmed ogiltig frånvaro och neddragen ersättning. Ogiltig frånvaro minskar den ekonomiska ersättningen. Ytterligare en kvinna berättar att hon ibland känner sig tvungen att lämna sina sjuka barn till dagis för att hon känner att familjen inte klarar av minskade ersättningar.[15] Att deltagarna i etableringen ägnar mycket kraft åt att förklara frånvaro och skaffa fram underskrifter från handläggare är även något som tas upp i Statskontorets utvärdering (2012:122) vilket tyder på att detta inte är något specifikt just för de kommuner som studeras här.

Förmågan att orientera sig i de rättigheter och skyldigheter som gäller i etableringen är nära kopplad till utbildningsbakgrund. I gruppintervjuerna berättade de med lägst utbildningsnivå att de inte fick ledigt på sina barns skolavslutningar och att deras barn alltid var på fritids när de svenska barnen var lediga på skolloven. När barnen var hemma själva satt föräldrarna i skolan och oroade sig för att något skulle hända. Föräldrarna ställde frågan om deras barn inte har några rättigheter: ”Barnen undrar varför de aldrig får vara lediga och vila upp sig?”, ”Barnen säger att det är orättvist”, ”Alla andra barn är lediga på loven”, ”Varför vill staten att vi eller våra barn aldrig ska vara lediga?”. En högutbildad pappa skildrade en något annan bild av detta. Enligt honom var närvaron på barnens skolavslutningar en rättighet som inte bidrog till ogiltig frånvaro och därmed minskad ersättning så länge han visade upp inbjudan från skolan. Han berättade också att han hade rätt till att vara ledig upp till två veckor under barnens lov. Ett annat mönster här är att det är lättare för informanterna att avkoda sina skyldigheter, det vill säga skyldigheten att närvara i etableringens insatser, än sina rättigheter, som att delta i sina barns skolavslutningar. En trolig förklaring är att skyldigheterna hela tiden följs upp genom månadsvisa rapporter av närvaro, samtidigt som rättigheter inte kommuniceras och försvaras på motsvarande sätt. De som är högutbildade har betydligt lättare för att söka upp adekvat information och hävda sina rättigheter medan de som har låg eller obefintlig utbildning får lita

[15] Vård av sjukt barn ska, formellt sett, ses som giltig frånvaro. Troligen handlar detta därför om missförstånd av reglerna. Vid sjukdom tillämpas dock en karensdag (SFS 2010:407). Här vittnar informanterna på SFI om att risken för avdrag medför att etableringsdeltagare i högre utsträckning än andra elever kommer till undervisningen trots att de är sjuka för att inte få neddragen ersättning.

på att de får den information som de behöver. Men, som en informant formulerade det: ”Vi vet inte vad det är vi inte vet”.

6.3. Sammanfattning

Etablerings- och det tidigare introduktionsprogrammets konstruktion gör att det omfattar en mycket heterogen kategori av personer. Även om det finns liknande behov, exempelvis vad gäller bristande kunskaper i svenska, finns det också stora skillnader när det kommer till utbildningsbakgrund, yrkeserfarenhet och hälsostatus. Detta utgör en viktig grundläggande förutsättning för arbetet på lokal nivå och understryker vikten av att kunna anpassa insatserna. Intervjuerna med deltagare visar också att personer med olika utbildnings- och yrkesbakgrund upplever etableringen på olika sätt. Högutbildade har lättare att navigera sig fram i systemet och använda sig av olika aktörer och deras kompetenser på ett mer strategiskt sätt. Korttidsutbildade och även personer med hälsoproblem är mer beroende av den hjälp Arbetsförmedlingen, kommun och lotsar kan bidra med. Samtliga deltagare hade en relativt god bild av etableringens syfte och olika aktörers funktioner. Oklarheter och missförstånd förekom dock ofta när det gäller ”detaljerna” i systemet och regelverket. Deltagarna hade ofta bättre koll på skyldigheter än rättigheter. Här fanns det dock skillnader mellan de med hög och låg utbildning, där det främst var de senare som hade svårt att ”avkoda” regelverket. Skillnaden handlar inte nödvändigtvis om förmåga att ta till sig information utan också om olika förhållningssätt där en mer passiv följsamhet, ibland kopplad till en vilja att inte framstå som otacksam, gör det särskilt viktigt med en heltäckande men samtidigt pedagogiskt formulerad information, detta jämfört med de fall där deltagarna mer aktivt söker informationen och bevakar sina rättigheter.

7. Etableringsinsatserna

7.1. Inledning

I detta kapitel går vi över till att undersöka utfallet av reformen med avseende på programutbudet, det vill säga vilka insatser som har skapats inom etableringsprogrammet och hur de tillämpas. Kapitlet bygger både på implementeringsstudien och deltagarstudien och förutom intervjuerna som belyser hur insatserna används av aktörerna och uppfattas av deltagarna, används statistik från Arbetsförmedlingen för att ge en beskrivande bild av hur många av deltagarna som omfattas av olika åtgärder. Först redovisas Arbetsförmedlingens insatser och därefter kommunernas. Lotsarna är en del av Arbetsförmedlingens utbud men behandlas här i ett särskilt avsnitt som också tar upp hur den lokala lotsmarknaden och tjänsten i stort fungerar.

Statistiken som används avser vilka insatser deltagarna har haft under sin etablering och vad de gör vid etableringstidens slut. Materialet innefattar samtliga personer som har deltagit i etableringsprogrammet och har avslutat sin etablering. Mätpunkten är alltså när deltagarna lämnar etableringen och följaktligen ingår ej personer med en pågående etableringsplan.[16] Vanligen är tiden med etableringsplan två år men i vissa fall har personer av olika skäl avslutat sin etablering före de två åren har gått.[17] Dessa personer ingår också i materialet. Detta kommer att tas hänsyn till genom att beakta hur länge man medverkade i etableringen i redovisningarna av hur många som har fått arbetsförberedande insats, arbetsmarknadspolitiskt program, lots, samhällsorientering och SFI. I alla tabeller, förutom den som avser SFI, redovisas endast de deltagare som medverkade i etableringen 12 månader eller längre. Denna gräns sätts då det är rimligt att många av deltagarna åtminstone måste gå ett år före de till exempel kan komma i fråga för praktik eller annan arbetsmarknadsutbildning där det i regel krävs vissa grundläggande språkfärdigheter. Att inkludera deltagare som avslutade sin etablering före ett års tid riskerar därför att ge en missvisande bild. När det gäller SFI (tabell 6) sätts motsvarande gräns till minst sex månader i etablering då detta är en aktivitet som bör påbörjas så snart som möjligt efter etableringens start. Tabell 10 som visar vad deltagarna gör vid etableringens slut innefattar samtliga personer som har avslutat sin etablering.

För att ge kontext till utfallet redovisas det för de två kommunerna, Södermanlands län och riket. I februari 2014 var det sammanlagt 9835 personer i hela riket som hade avslutat sin

[16] Dock med undantag för tabell 4 som avser personer med pågående etableringsplan och bygger på en bearbetning av data från Arbetsförmedlingen 2014: 26.

[17] Detta kan handla om allt ifrån sjukskrivning och pensionering till att personen har fått arbete eller slutat på egen begäran (Arbetsförmedlingen 2014: 19).

etablering (dvs. under perioden december 2010 – februari 2014).[18] Motsvarande siffra för länet är 665 personer och vad gäller de två kommunerna har 76 personer gått ur etableringen i Nyköping och 372 i Eskilstuna (se tabell 2). Det bör noteras att det på kommunnivå fortfarande handlar om ett relativt litet antal personer och att materialet därför är ganska begränsat i en något mindre kommun som Nyköping.

Tabell 2. Antal personer som har avslutat sin etablering (dec 2010 – feb 2014)

	Kvinnor	Män	Totalt
Eskilstuna	156	216	372
Nyköping	30	46	76
Södermanlands län	282	383	665
Riket	4174	5661	9835

Källa: Arbetsförmedlingen

7.2. Arbetsförmedlingen

7.2.1. Begränsat utbud för individuella program

Enligt informanterna på Arbetsförmedlingskontoren i båda kommunerna har det funnits betydande problem med att de insatser som har varit tillgängliga för deltagarna inte har varit anpassade för personer med bristande kunskaper i svenska trots att målgruppen omfattas av leverantörernas kontrakt. Vid den första intervjuomgången våren 2013 upplevde samtliga intervjuade arbetsförmedlare att det fanns mycket lite att erbjuda korttidsutbildade, vilket man såg som ett betydande problem.

> *Insatser och program det tycker vi har varit under all kritik. Det är först nu som det har börjat lossna lite när vi har fått in folk på förberedande utbildning. Vi har fått slåss internt om detta en del. Det är fruktansvärt. Först i dagarna kom man från huvudkontoret och pekade med hela handen och sa att nu ska ni ha tillgång till det här. Det har tagit över två år så vi har känt oss ganska maktlösa. Man har förväntat sig att vi ska använda det som redan finns, men ingenting anpassat – ni ska forma era sökande efter utbildningen och inte tvärt om (Intervju Arbetsförmedlingen Eskilstuna).*

[18] I Arbetsförmedlingens databas finns en retroaktivitet på tre månader då förändringar av data kan ske. Februari är den senaste månaden där resultatet är ”låst” i den datafil som vi erhöll i juni 2014.

Konsekvensen av ett bristande utbud i kombination med krav på heltid för deltagarna blir, som beskrivs av informanten ovan, att man måste anpassa individen efter programmet och inte tvärt om. Under 2013 och 2014 har det dock kommit något fler insatser i båda kommunerna som är avpassade för målgruppen.

Givet denna bild som förmedlades av informanterna skulle man förvänta sig att det är många av deltagarna som inte får ta del av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsförmedlingens statistik över personer som avslutat sin etablering visar dock på motsatsen. Tabell 3 redovisar andelen deltagare som efter avslutad etablering någon gång har haft arbetsmarknadspolitiska program i sin etableringsplan. Tabellen avser personer som gick 12 månader eller mer i etableringen. I kommunerna, länet och riket är det en bra bit över 80 procent som har fått denna typ av insats. Andelen kvinnor är dock något lägre än andelen män i riket och i länet. I Nyköping är det ungefär lika, men Eskilstuna sticker ut något då det endast är 77 procent av kvinnorna jämfört med 86 procent av männen som deltagit i arbetsmarknadspolitiska program.

Tabell 3. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) som har haft arbetsmarknadspolitiska program som åtgärd. Personer som avslutat etablering efter >12 månader.

	Kvinnor	Män	Totalt
Eskilstuna	77,8% (91)	86,0% (154)	82,8% (245)
Nyköping	87,0% (20)	86,5% (32)	86,7% (52)
Södermanlands län	84,1% (185)	88,2% (277)	86,5% (462)
Riket	86,1% (2797)	89,8% (3992)	88,2% (6789)

Källa: Arbetsförmedlingen

Not: Arbetsmarknadspolitiskt program omfattar en mängd olika insatser. De vanligaste (sett till hela riket) är förberedande utbildning, arbetsmarknadsutbildning och praktik (Arbetsförmedlingen 2014: 23).

Reformen tycks med andra ord ha medfört att arbetsmarknadsinriktningen på insatserna har stärkts. Även om denna slutsats nog i viss utsträckning är riktig ger tabell 3 dock en delvis missvisande bild som måste nyanseras. Den säger för det första inget om hur väl insatserna är individuellt avpassade. Dessutom rymmer kategorin ”arbetsmarknadspolitiskt program” i Arbetsförmedlingens statistik en mycket bred uppsättning insatser, varav många har visat sig ha en svag koppling till yrke eller arbetsmarknad.

I de data vi har haft tillgång till och som avser personer som har avslutat sin etablering, har det inte varit möjligt att bryta ner arbetsmarknadspolitiska program mer. Detta är olyckligt eftersom det egentligen är först då det går att säga något mer substantiellt om etableringens innehåll.

Nyligen har Arbetsförmedlingen dock genomfört en egen studie där man just gjort en djupdykning i denna variabel (Arbetsförmedlingen 2014). I det materialet undersöker man personer som är inskrivna i etableringen, det vill säga ett slags ögonblicksbild. Man kontrollerar dock för hur länge deltagarna har varit i etableringen. I tabell 4 som avser deltagare i hela landet har arbetsmarknadspolitiskt program brutits ner på de tre vanligaste aktiviteterna som döljer sig bakom denna paraplyterm: förberedande utbildning, arbetsmarknadsutbildning och praktik. Här framgår att bland dem som har gått mer än ett år i etableringen är det övervägande förberedande utbildning som har varit aktiviteten. Det är färre än var femte deltagare som har haft praktik under sin etablering och ungefär samma gäller för arbetsmarknadsutbildning. Det är också betydligt färre kvinnor än män, nära hälften så många, som får ta del av dessa aktiviteter.

Tabell 4. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) i riket som har olika arbetsmarknadspolitiska program i sin etableringsplan. Personer inskrivna i mars 2014 med >12 månader i etablering.

	Kvinnor	Män	Totalt
Förberedande utbildning	78,2% (3 992)	87,3% (4 345)	82,7% (8 337)
Arbetsmarknadsutbildning	10,6% (560)	23,5% (1183)	16,9% (1 743)
Praktik	13,4% (679)	22,6% (1135)	18,0% (1 814)

Källa: Egen bearbetning av data från tabell 4 i Arbetsförmedlingen 2014: 26.

Vi har inte haft tillgång till motsvarande data för Södermanland och de två kommunerna när det gäller de olika aktiviteterna inom kategorin arbetsmarknadspolitiskt program. Bilden av att det är få som får praktik och arbetsmarknadsutbildning bekräftas dock i intervjuerna. Som noterades ovan hade man inledningsvis även få förberedande utbildningar, dessa blev dock fler efter ett tag och är nu den främsta åtgärden som man använder sig av. Anledningen till detta är att de fungerar för personer som är i början av att lära sig svenska. Vilka insatser som finns att tillhandahålla och vilket företag som levererar dem förändras i samband med nya upphandlingsomgångar och det kan därför se lite olika ut från år till år. I maj 2014 hade Arbetsförmedlingen i Eskilstuna följande förberedande utbildningar att erbjuda deltagarna och det kan nämnas att vissa av dem kan innehålla lite olika varianter på upplägg:

- Grundläggande moduler: lära sig svenska, lättare arbetsmarknadskunskap, hushållsekonomi, grundläggande data.
- Allmänförberedande utbildning: undervisning i svenska eller grundläggande datakunskap.
- Meritportfölj: CV-skrivning, coachning m.m.
- Yrkessvenska: läsa svenska kopplat till ett yrke

I Nyköping har man två av dessa utbildningar: meritportfölj och grundläggande moduler. Det bör här betonas att vi inom ramen för denna studie inte har haft möjlighet att studera innehållet i dessa utbildningar närmare. Beskrivningarna ovan har erhållits av Arbetsförmedlingen och ger en övergripande bild av utbildningarnas inriktning snarare än en exakt beskrivning av hur de genomförs i praktiken. Det som tydligt framgår är att dessa utbildningar i de flesta fall har en inriktning mot språkundervisning och språkträning. Sammanfattningsvis innebär detta att kategorin ”arbetsmarknadspolitiskt program” till stor del innehåller denna typ av insatser och i ganska mycket mindre utsträckning innebär arbetsmarknadsutbildning eller praktik.

Att handläggarna använder sig mycket av förberedande utbildningar påverkas också av de interna systemen för målstyrning där de sökande klassas på olika sätt beroende på aktivitet. Om en person till exempel bara läser SFI klassas den som öppet arbetslös. Om de däremot deltar i språkundervisning inom ramen för grundläggande modul hos en kompletterande aktör, klassas de som i arbetsmarknadsåtgärd.

Vad gäller praktik beskriver arbetsförmedlarna flera orsaker till att det är så pass få som har detta som aktivitet. För det första, är det i båda kommunerna svårt att hitta praktikplatser. Detta har att göra med arbetsmarknadsläget där det finns problem med arbetslöshet och konkurrens om jobben. Det finns också en betydande konkurrens om praktikplatserna. Arbetsförmedlingen har andra arbetssökande som ofta ligger närmre arbetsmarknaden och även kommunen (eller deras utförare) är ute och letar platser, bland annat för skolungdomar. För det andra, har det funnits brist på tid för arbetsförmedlarna att själva ringa runt och ackvirera platser. Detta var ett av de viktigaste motiven till att införa den nya organisationen för etableringen med mer specialisering och anställning av kundstödjare. Dessa förändringar har dock ägt rum alldeles nyligen och som redan noterats gick man inte vidare med denna organisation i Nyköping. En tredje faktor som har haft betydelse är vissa svårigheter att få praktik att fungera ihop med SFI. SFI är schemastyrd och i vissa fall fungerar det att kombinera medan det är mer problematiskt i andra. Detta beror till viss del på vilken typ av arbetsplats praktiken utförs på. I vissa fall går Arbetsförmedlingen in och ”plockar ut” någon från SFI för att göra praktik istället. Huruvida bristande svenskakunskaper är ett problem eller ej ger intervjuerna inget entydigt svar på, vilket kan bero på att detta varierar. Några handläggare betonar att praktik ofta brukar gå bra och att det snarare är teoretiska moment som är svåra. Det förekommer också exempel på situationer där arbetsgivare föredrar någon med bättre språkkunskaper och att man på Arbetsförmedlingen inte vill ”bränna” platser, exempelvis genom att arbetsgivaren uppfattar det som alltför krävande med handledning och liknande och därför avskräcks från att ställa upp igen. Att lotsar ordnar praktik förekommer då och då, men inte i någon större omfattning enligt informanterna på Arbetsförmedlingen.

Formellt sett finns det ett ganska stort antal arbetsmarknadsutbildningar som är tillgängliga för etableringsdeltagarna. I Eskilstuna handlar det om ett tiotal med inriktning mot olika yrken som vård, chaufför, lokalvård, restaurang och verkstad. I praktiken är det dock få från etableringen som deltar i dessa. De gånger det sker är det oftast under den senare delen av programmet då deltagarna har kommit upp till C- eller D-nivån i SFI. I normalfallet är utbildningarna inte anpassade för personer med bristande svenskakunskaper. Man deltar då tillsammans med andra

kategorier av arbetssökande och i vissa fall när man har nått en viss språknivå och utbildningen passar in, fungerar det att göra på detta sätt. Dock beskriver arbetsförmedlarna som jobbar inom etableringen att de oftast får ”kämpa” och ”ligga på” både internt och gentemot de privata utförarna av dessa utbildningar för att deras deltagare ska kunna få plats och för att de ska kunna få den hjälp de behöver.[19] Detta gäller i vissa fall även de förberedande utbildningarna.

> *Vår sektion får driva på väldigt hårt, först [internt] för att få in deltagarna och sedan för att det här stödet ska fungera. De som jobbar mot utbildningsanordnarna får vara ganska tjatiga för att få igenom det (Intervju Arbetsförmedlingen Eskilstuna).*

Internt handlar det om en konkurrensfråga där antalet platser är begränsat och flera sektioner arbetar för att få så bra resultat som möjligt för just sina deltagare. När det gäller utbildningsanordnarna så handlar det ibland om att ”tjata” och se till att deltagaren får den insats och eventuellt det språkstöd som avsetts. Det finns dock även exempel på att man i samverkan med leverantörerna lyckas ordna särskilda upplägg på arbetsmarknadsutbildningarna så att de även kan fungera för personer med mer begränsade svenskakunskaper. I Eskilstuna gjordes en satsning på vård- och omsorgsutbildning där det startades en grupp med lite lägre studietakt och där undervisningen anpassades efter språknivån. I Nyköping ordnade man ett anpassat upplägg inom svetsning där deltagarna varvade SFI-studier, yrkessvenska och svetsutbildning med tolk. I dessa två fall har man lyckats ta en generell utbildning och anpassat den något för målgruppen, viket på många sätt är mer fördelaktigt ur meriteringssynpunkt jämfört med att skapa utbildningar specifikt för nyanlända. Detta då utbildningarna i regel följer någon standard eller certifiering som deltagarna kan uppnå (t.ex. truckkort eller diplom i svetsning). Möjligheterna att utveckla mer av den här typen av insatser är dock i dagsläget mycket beroende av att Arbetsförmedlingen, och inte minst enskilda tjänstemän, tar initiativ och avsätter tid för detta.

7.2.2. Handläggarnas anpassning: att få systemet att fungera

Kombinationen av att etableringen ska vara på heltid, förväntas vara arbetsmarknadsinriktad (vilket understryks i Arbetsförmedlingens interna målstyrningssystem) och att det samtidigt finns ett ganska begränsat utbud av insatser skapar betydande utmaningar för handläggarna. I den första intervjuomgången våren 2013 var detta ett tema som dominerade i de flesta av intervjuerna. Flera informanter uttryckte sig i termer av maktlöshet och att man ibland kände sig tvingad att erbjuda insatser som egentligen inte passade:

> *Jag lider när jag ser den här afghanska analfabeten som sitter på [en utbildningsanordnare] i sex månader. Hon kan skriva sitt namn och hon vet namnet på där hon bor men hon kan fortfarande inte prata svenska. Och jag vet att hon inte kommer att lära sig det där. Då tycker jag att jag lurar både henne och mig själv och*

[19] Detta ligger i linje med Riksrevisionens (2014a) rapport som också behandlar denna problematik.

hela systemet har lurat henne. Hon skulle ju ha något helt annat. Men det finns inte i våra utbildningsformer idag (Intervju Arbetsförmedlingen Nyköping).

Denna typ av beskrivningar återkommer i båda kommunerna, men som redan noterats har situationen förbättrats något under senare tid då det har kommit fler utbildningar för korttidsutbildade och med låg nivå på svenskakunskaperna.

Kravet på heltid aktualiserar också en fråga om tvång och frivillighet. På en fråga om detta i intervjuerna betonar arbetsförmedlarna genomgående att man för dialog med den enskilde och talar snarare om detta i termer av att ställa krav och att kraven måste stå i proportion till den enskildes situation. En princip som framhålls är att deltagarna inte ska drabbas ekonomiskt av att det finns ett bristande utbud av insatser. Om det av olika skäl är svårt att hitta en passande aktivitet, till exempel om det finns hälsoproblem eller andra saker i deltagarens livssituation som gör detta svårt, finns det några mer ”flexibla” sociala och hälsofrämjande aktiviteter som kan läggas in i planen:

Sociala eller hälsofrämjande aktiviteter: gå till biblioteket, lär känna Eskilstuna, ta reda på vad det finns för företag i den bransch du vill jobba. Det är inte deras fel att det ser ut så här, utan vårt eget och de ska inte bli drabbade (Intervju Arbetsförmedlingen Eskilstuna).

Dessa används ibland för att ”fylla upp” etableringsplanen om deltagaren till exempel går på SFI och har någon mer aktivitet men inte kommer upp i heltid med detta. I Arbetsförmedlingens klassificeringar kallas denna typ av åtgärd för ”arbetsförberedande insats”. De vanligaste underkategorierna till denna är ”arbetsförberedande aktivitet” och ”social insats inför arbete”, vilket båda är flexibla kategorier för självstudier eller aktivitet på egen hand (Arbetsförmedlingen 2014: 23). Inom denna kategori ingår även Komvux-studier vilket gör den något svårtolkad. Dock är det relativt få personer som har Komvux i sin plan.[20] I tabell 5 framgår att runt 90 procent eller fler i både länet och kommunerna har haft arbetsförberedande insats under sin etableringstid. Södermanland ligger här en bra bit över riket. Även om variabeln är lite svårtolkad ger den en tydlig indikation om att det är mycket vanligt att någon gång under etableringen ha denna typ av självstudieaktivitet.

[20] Bland dem som var inskrivna i mars 2014 var det nio procent i Eskilstuna och tre procent i Nyköping som hade Komvux i sin plan (Arbetsförmedlingen 2014: 71).

Tabell 5. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) som har haft arbetsförberedande insats som åtgärd. Personer som avslutat etablering efter >12 månader.

	Kvinnor		Män		Totalt	
Eskilstuna	90,6%	(106)	93,3%	(167)	92,2%	(273)
Nyköping	95,7%	(22)	89,2%	(33)	91,7%	(55)
Södermanlands län	90,5%	(199)	90,1%	(283)	90,3%	(482)
Riket	77,5%	(2 519)	76,9%	(3 417)	77,1%	(5 936)

Källa: Arbetsförmedlingen

De sociala och hälsofrämjande aktiviteterna fungerar lite som en ”ventil” i systemet som gör det möjligt för handläggarna att anpassa kraven utifrån individens situation. I flera av intervjuerna beskrivs att man ställer högre krav på en ung man, likt Gabriel i kapitel 6, än en äldre person eller en kvinna med många barn, likt Mona.

7.2.3. Deltagarnas erfarenheter

När etableringsdeltagarna ombads att beskriva den kontakt de har med Arbetsförmedlingen framträder såväl likheter som skillnader i berättelserna. Alla intervjuade berättar att de har en personlig handläggare som det finns en kontinuitet med på så vis att tjänstemannen är insatt i den enskildes utbildningsbakgrund, erfarenheter och de specifika omständigheter som finns för varje individ. Trots att etableringsersättningen är kopplad till närvaron i insatserna, SFI, kurser och utbildningar beskrivs inte Arbetsförmedlingen primärt i termer av en kontrollmyndighet. De allra flesta sa att de litade på och hade förtroende för sin handläggare och att de bemöttes med respekt av denne. I ett par fall gavs uttryck för kritik eller missnöje och detta handlade i huvudsak om missnöje kring en specifik bedömning eller beslut.

Hur man såg på Arbetsförmedlingens roll skilde sig en del mellan dem med hög och låg utbildning. I de korttidsutbildades berättelser gavs ofta uttryck för en förhoppning att Arbetsförmedlingen skulle ordna ett arbete åt dem, medan de högutbildade i högre utsträckning såg detta som något de måste ordna med själva. I intervjuerna med deltagarna bekräftas också beskrivningarna från handläggarna om att kraven, i enlighet med paragraf 4 (SFS 2010:409), anpassas utifrån den enskildes livssituation. Kvinnor med låg utbildning och många barn berättade i mindre utsträckning om att de har krav på sig i relation till arbetslivet än unga män utan barn. På frågan om arbetsförmedlaren hade pratat om arbete eller praktikplats svarade flera av de lågutbildade kvinnorna att handläggaren tyckte att de inte ska stressa utan i lugn och ro klara av SFI och vardagen. De unga männen däremot lyfte fram att handläggaren hade höga krav på dem när det gäller närvaro, takten de betade av kurserna på eller sökfrekvens av praktikplatser och arbete.

Att handläggarna ibland formar individen efter programmet snarare än tvärt om är också ett tema som tas upp av deltagarna. I den mån deltagarna hade kritik handlade den ofta om att deras tidigare utbildningar och yrkeserfarenheter inte validerades samt att de erbjöds utbildningar eller praktikplatser som inte låg i linje med deras utbildning eller yrke. En man berättar hur han ville arbeta som affärsbiträde eller som servitör eftersom han hade tidigare erfarenheter från dessa arbeten, men uppmanades att gå en utbildning inom vård och omsorg:

> *De är yrken som kräver gymnasiekompetens sa hon [arbetsförmedlaren]. Sen sa hon att om jag envisas får jag det [satsa på att få arbete som affärsbiträde/servitör] men då kan det ta lång till för mig att få jobb. Som undersköterska finns det många jobbchanser. Det är realistiskt för dig att få, sa hon. Och sen sa hon att om det inte finns något annat måste jag ta det som bjöds (Intervju etableringsdeltagare).*

Diskussionen mellan mannen och handläggaren slutade i att de enades om att: ”hon ska söka plats åt mig, så att jag kan praktisera inom äldreomsorgen. Som hjälp där”. Egentligen, fortsatte han, ”vill jag jobba inom de yrken som jag föreslår men om handläggaren inte tycker det så är jag beredd på att ta det andra. Men jag skulle föredra de områden som jag kan”.

Flera av männen beskrev liknande historier där de inför sin handläggare uttryckt en önskan om att de ville jobba inom en nisch de hade egen erfarenhet av i hemlandet eller där de visste att en vän eller släkting i Sverige etablerat sig, som plåtslagare, busschaufför eller kiosk snarare än inom hemtjänst. De intervjuade kvinnorna med låg utbildning uttryckte i stor utsträckning att de gärna arbetade inom just vård- och omsorg. De högskole- eller universitetsutbildade ville helst arbeta inom det område de var utbildade inom eller som modersmålslärare inom den egna språkgruppen.

När informanterna uppmanades att beskriva en vanlig vecka i deras liv i etableringen berättade de flesta att de under första året deltog i etableringsinsatser (SFI, samhällsorientering, jobb-sökar-kurser m.m.) under 40 timmar i veckan men att de, vid tiden för intervjun, hade något färre timmar i olika insatser. Några av dem som kommit längre i etableringsperioden stod i kö för att gå en ny kurs, någon väntade på en praktikplats, hade fria halvdagar för självstudier eller för att söka jobb eller annan ospecificerad aktivitet. Att tempot hade sänkts något uppskattades av de flesta då den första tiden eller året beskrevs som pressat. Att fem dagar i veckan, 52 veckor om året avverka åtta timmars aktiviteter och sedan gå hem och göra läxor, öva glosor och förbereda sig på prov beskrevs som väldigt hårt eftersom de parallellt skulle landa i sin nya tillvaro och börja bearbeta de, till delar, svåra erfarenheter de bar med sig som flyktingar. Flera män lyfte fram att det faktum att de kommer från krig och har ”bomber i huvudet” gör att det är svårt att sova på nätterna och koncentrera sig på dagarna. Med ”bomber i huvudet” menar de att de bär på traumatiska erfarenheter som gör sig påminda och tar kraft. Ett par män berättar att de i perioder fått gå ner i tid för att de varit deprimerade. Kvinnorna lyfte också fram svårigheterna med att kombinera kraven med att klara av familjelivet, som att hämta och lämna barn samt utföra hushållsarbete.

7.2.4. Sammanfattande analys

Även om insatserna för nyanlända i viss mån har fått en tydligare inriktning mot arbetslivet finns problem vad gäller utbudet och möjligheterna att anpassa individuella program. Den vanligaste insatsen för de nyanlända är förberedande utbildningar som i regel är inriktade på språkträning. Det är betydligt färre som deltar i arbetsmarknadsutbildning och praktik. Arbetsförmedlarna inom etableringen måste ofta ”ligga på” både internt och gentemot leverantörerna för att deltagarna ska få tillgång till dessa insatser. Det finns dock vissa exempel på bra samarbeten där Arbetsförmedlingen tillsammans med leverantören har anpassat en befintlig arbetsmarknadsutbildning till etableringsdeltagarnas förutsättningar. Det kan också noteras att de organisationsförändringar som gjorts alldeles nyligen, främst i Eskilstuna, syftar till att frigöra mer tid för att arbeta med utbildningar och ut mot arbetsgivare.

Resultatet i de två kommuner som har studerats här stämmer också väl in på tidigare uppföljningar av etableringen, vilket indikerar att den problematik som har tagits upp här inte är unik vare sig för de undersökta kommunerna eller för Södermanlands län. Både Statskontoret (2012) och Riksrevisionen (2014a) tar upp brister vad gäller utbudet av åtgärder och att det finns kvalitetsproblem, bland annat med att utbildningar inte är anpassade för målgruppen. Vidare finns en problematik med att många upphandlingar överklagas, vilket leder till långa förseningar då Arbetsförmedlingskontoren inte kan erbjuda de aktuella tjänsterna så länge överklagandeprocessen pågår (Riksrevisionen 2014a: 88).

Kombinationen av krav på heltid, förväntningar om arbetsmarknadsinriktning och att det samtidigt finns ett ganska begränsat utbud av insatser skapar utmaningar för handläggarna. Ibland anpassas deltagarna efter programmet istället för tvärtom och detta upplevs som problematiskt bland både deltagarna och handläggarna. De senare anpassar dock kraven utifrån individens situation, bland annat genom användning av självstudier och aktiviteter på egen hand. Utifrån ett strikt arbetslinjeperspektiv kan detta möjligen framstå som problematiskt. Vi vill dock snarare betona att denna typ av avvägningar är nödvändiga för att få systemet att fungera och för att det inte ska få orimliga konsekvenser. Utifrån handläggarnas perspektiv är det också en nödvändighet för att kunna jämka samman förväntningar, begränsade förutsättningar och individens situation (jfr Lipsky 2011). Samtidigt innebär handlingsutrymmet att det skapas en problematik kring avvägningar om när man ska ”pusha på” och när det krävs att man tillåter flexibilitet och drar ner på kraven. Handläggningsarbete innebär alltid rutinskapande och det är viktigt att vara vaksam mot risken att indelningar görs utifrån stereotyper (jfr Hedblom 2004; Schierenbeck 2003). Detta är därför en mycket viktig fråga att föra upp till mer systematisk diskussion, dels för att ge möjlighet att kunna utsätta olika antaganden för en kritisk genomlysning, dels för att säkerställa likvärdiga bedömningar i arbetet.

7.3. Kommunernas insatser

7.3.1. Svenska för invandrare och samhällsinformation

Både Eskilstuna kommun och Nyköpings kommun har en rad olika arbetsmarknadsinsatser men dessa riktas uteslutande till försörjningsstödstagare. I Eskilstuna görs det exempelvis en satsning på ”trainee-platser” där försörjningsstödstagare anställs under 12 månader i kommunen på nystartsjobb. De insatser som kommunen tillhandahåller för etableringstagarna är främst SFI, samhällsorientering och Komvux. Som redan noterats är det dock relativt få etableringsdeltagare på Komvux. En orsak till detta är att försörjningsstödstagare är prioriterade inom Komvux och att det därför i praktiken ofta är denna kategori som tar upp platserna.

SFI har en central plats i etableringsplanen men uppdraget att tillhandahålla svenskundervisning till vuxna invandrare är större än att endast rusta den nyanlände för arbetsmarknaden. Utbildningen ska ge ”språkliga redskap för kommunikation och aktivt deltagande i vardags-, samhälls- och arbetsliv” (Skolverket 2012:7). Detta innebär att SFI:s uppdrag är att, förutom att förbereda de nyanlända för arbetslivet, skapa förutsättningar för att de även ska bli aktiva samhällsmedborgare. SFI är inte bara till för etableringsdeltagarna. Här går även andra nyanlända, till exempel personer som har kommit till Sverige för att arbeta, studera eller som anhöriga. Vissa av personerna på SFI uppbär försörjningsstöd och för dessa ordnar i kommunen (själva eller genom en utförare) ofta andra kompletterande aktiviteter, till exempel språkpraktik eller språkträning. SFI är en skolform med kursplaner och lärandemål och inte en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, vilket är en central förutsättning när det gäller samverkan med Arbetsförmedlingen. Ur SFI:s perspektiv innebär etableringen att Arbetsförmedlingen ”går in och tar den andra halvan”, som flera informanter uttrycker det. Undantaget är samhällsorienteringen som också ligger utöver SFI men tillhandahålls av kommunen. I både Nyköping och Eskilstuna innebär heltid på SFI 15 timmar i veckan, vilket är den lagstadgade miniminivån, och med ”den andra halvan” avses resten av tiden för att komma upp i heltid. Rent praktiskt är det dessutom ofta så att deltagarna går på SFI ena halvan av dagen och på någon annan aktivitet under den andra.

De allra flesta som deltagit i etableringen har haft SFI som aktivitet, kring 95 procent i kommunerna, länet och riket (se tabell 6). Andelen är något lägre bland kvinnor i de sörmländska kommunerna, men lika mellan män och kvinnor i hela riket. Tabell 6 avser personer som har avslutat sin etablering och deltog i mer än sex månader. Anledningen till att vi här valde att redovisa för dem med mer än sex månader är att SFI bör bli en aktivitet tidigt i etableringen. Kommunerna är ålagda att erbjuda SFI inom en månad för etableringsdeltagarna och inom tre månader för övriga.

Tabell 6. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) som har haft SFI som åtgärd. Personer som avslutat etablering efter >6 månader.

	Kvinnor		Män		Totalt	
Eskilstuna	92,5%	(111)	95,1%	(175)	94,1%	(286)
Nyköping	92,3%	(24)	97,4%	(37)	95,3%	(61)
Södermanlands län	93,4%	(214)	94,8%	(308)	94,2%	(522)
Riket	93,2%	(3 188)	92,8%	(4 357)	93,0%	(7 545)

Källa: Arbetsförmedlingen

Samhällsorientering (SO) ska vara en del av etableringen och omfatta 60 timmars undervisning. I både Eskilstuna och Nyköping tillhandahålls SO. Eskilstuna byggde vidare på ett koncept som hade utvecklats före etableringsreformen som kallades för ”leva och bo i Sverige”. Detta utvecklades i samband med att man införde heltidsmodellen. Nyköping utvecklade samhällsorientering i samband med reformen och använder sig av ett löpande upplägg där deltagare kan hoppa in på det moment som är aktuellt just för tillfället. Enligt Arbetsförmedlingens statistik är det påfallande få i landet som har haft SO under sin etablering, färre än hälften av alla i landet som avslutat sin etablering och deltagit i mer än 12 månader (se tabell 7). Södermanland ligger lite över riket och Nyköping sticker ut i en positiv bemärkelse med över 80 procent i SO. Även Arbetsförmedlingen (2014: 25) har noterat den låga andelen i SO. Vi hade inte tillgång till dessa siffror vid tiden för intervjuerna och har därför inte haft möjlighet att gräva djupare i orsakerna bakom detta, men noterar att det är något som bör bli föremål för vidare uppföljning.

Tabell 7. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) som har haft samhällsorientering som åtgärd. Personer som avslutat etablering efter >12 månader.

	Kvinnor		Män		Totalt	
Eskilstuna	54,7%	(64)	50,3%	(90)	52,0%	(154)
Nyköping	82,6%	(19)	83,8%	(31)	83,3%	(50)
Södermanlands län	62,7%	(138)	58,9%	(185)	60,5%	(323)
Riket	46,0%	(1 496)	44,9%	(1 998)	45,4%	(3 494)

Källa: Arbetsförmedlingen

SFI är indelat i tre studievägar bestående av två kurser var. Studieväg 1 utgörs av kurserna A och B där de med lägst utbildning går (0-5 år). Studieväg 2 utgörs av kurserna B och C där de med 6-9 års utbildning och/eller de som tagit sig vidare från B går. Studieväg 3 utgörs av C och D och riktar sig till dem med eftergymnasial utbildning och/eller de som tagit sig vidare från de tidigare studievägarna. Som vi var inne på i kapitel 6 finns det betydande variationer i utbildningsbakgrund bland deltagarna. Tabell 8 innefattar alla SFI-elever och inte bara etableringsdeltagarna. Här framgår att strax under en tredjedel har 0-6 års utbildning. Eleverna i Södermanlands län har något lägre utbildning jämfört med riket. Detta ser ungefär likadant ut mellan 2009 och 2013, dock med en viss ökning av andelen korttidsutbildade i Eskilstuna.

Tabell 8. SFI-elevernas utbildningsbakgrund 2009-2013

	Elever, andel (%) med 0-6 års utbildning				
	2009	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Eskilstuna	21	23	25	32	32
Nyköping	29	31	32	33	28
Södermanlands län	25	28	30	32	31
Riket	24	25	25	22	20
	Elever, andel (%) med 7-12 års utbildning				
	2009	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Eskilstuna	42	43	45	42	42
Nyköping	44	43	42	40	41
Södermanlands län	43	44	44	42	43
Riket	43	42	42	41	41
	Elever, andel (%) med mer än 13 års utbildning				
	2009	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Eskilstuna	36	34	31	26	25
Nyköping	27	26	27	26	30
Södermanlands län	32	28	26	23	24
Riket	33	32	33	34	35

Källa: Skolverkets jämförelsetal

Både Eskilstuna och Nyköping har för- och eftermiddagskurser vilket erbjuder vissa möjligheter till flexibilitet att kombinera med annan aktivitet. I Nyköping går det för de flesta kurser att anpassa när på dagen man går SFI. Det stora deltagarunderlaget i Eskilstuna gör att man har många grupper och samtliga kurser finns på både för- och eftermiddag. I Eskilstuna har man även separata grupper för olika studievägar, till exempel att grupp 2C inte är densamma som 3C. Båda kommunerna erbjuder också kvällsundervisning som går att kombinera med jobb eller praktik. Dock tar det längre tid, vilket gör att det främst är andra kategorier av deltagare som går detta. I Nyköping nämns att etableringsdeltagare ibland går en vanlig dagkurs, men under praktiken går över en period till kvällskursen. Båda kommunerna har också ett slags flexibel studieform där elever från olika kurser går blandat och som bygger mycket på självstudier. I Eskilstuna kallas detta för Studiehall och där kan man även få extra stöd och handledning i studierna.

7.3.2. Samordning och schemastyrning

När kommunerna hade ansvaret för introduktionen var det ett utmärkande drag att programmet i sin helhet ofta hade karaktären av en sammanhållen utbildning – Eskilstunas heltidsmodell är ett bra exempel på detta. I vissa kommuner, ofta de med ett mindre mottagande, innehöll denna utbildning kanske inte så mycket mer än just SFI. På andra platser fanns mer utvecklade program med praktik, språkträningsaktiviteter och liknande. Mer konkret innebar utbildningsupplägget att introduktionen var en i hög grad schemastyrd verksamhet där introduktionen utgjordes av block och moment. Detta blev särskilt tydligt i utvecklingsarbetet. Rent generellt såg de som arbetade med introduktionen ofta positivt på initiativ och projekt för att föra in olika kompletterande aktiviteter. För att alls bli av och sedan fungera i verksamheten var det dock nödvändigt att de gick att göra till moment i det schemastyrda upplägget. Sådana aktiviteter som var ”kompatibla” med upplägget och gick att föra in i rutinerna mötte sällan motstånd på lokal nivå. Det var dock svårare med mer genomgripande utvecklingsprojekt som krävde flexibilitet i planeringen (Qvist 2012: 184-6).

Eftersom kommunerna hade huvudansvaret för introduktionen före reformen är det också logiskt att utbildningsinriktningen blev stark. Arbetsförmedlingens handläggning av etableringen bygger också på rutinskapande, och ett stort mått av standardiserade förfaranden, men arbetsmarknadsinsatser är i de flesta fall inte lika schemastyrda. Sysselsättningsmål inbjuder till ett större mått av pragmatism jämfört med en mer styrd skolform där målet är att bli godkänd på utbildningen. Inom Arbetsförmedlingen är det istället hur man kan klassificera deltagarna som är mer styrande. Utbildningarna ses mer som ”redskap” i handläggningen för fylla ut planer med aktiviteter. Detta ligger i sin tur både till grund för ersättningen och för den interna klassificeringen som syns i målstyrningen. I flertalet av intervjuerna diskuterades att Arbetsförmedlingen och kommunen ofta har olika perspektiv på etableringen vad gäller prioriteringar mellan SFI och arbetsmarknadsaktivitet. Det är här viktigt att notera att dessa skilda perspektiv och ibland meningsskiljaktigheter inte nödvändigtvis handlar om olika syn på etableringens övergripande mål (detta är man ofta överens om) utan skilda förutsättningar i organisationernas arbetssätt och sätt att tänka kring programmet och hur det är uppbyggt. I och med reformen möts dessa två perspektiv på ett påtagligt sätt och det är nu Arbetsförmedlingen

som har det samordnande ansvaret. Som ansvarig för etableringsplanen har man ”sista ordet” i enskilda ärenden. Samtidigt är det på SFI som deltagarna, åtminstone i normalfallet, fortfarande spenderar mest av sin tid.

Schemastyrningen har fortfarande en stor betydelse inom etableringen, vilket främst visar sig i att det uppstår stora samordningsbehov i enskilda ärenden. Inom heltidsmodellen i Eskilstuna var de kompletterande aktiviteterna på ”andra halvan” närmast skräddarsydda för att passa in med SFI. Ibland förekom undantag och att det uppstod problem, men dessa kunde då lyftas ut och hanteras i särskild ordning medan annat flöt på. När det istället är Arbetsförmedlingen som står för den ”andra halvan” uppstår fler kompabilitetsproblem och Arbetsförmedlingen ställer större krav på flexibilitet. Till exempel uppstår ofta situationer att någon börjar närma sig slutet på en kurs eller snart ska skriva nationella provet och samtidigt lyckas Arbetsförmedlingen, ibland efter mycket möda, ordna en praktikplats. Ska man då bryta SFI? Eller kanske går det att ändra upplägget till kvällskurs? Den här typen av frågor går ofta att lösa men kan ta betydande tid när det är många som deltar i etableringen. En informant gav i intervjun ett exempel på hur det kan låta i de många samtal och mejl som förekommer i denna typ av ärenden:

> *Får man en bra praktikplats så vill man ju kunna låta den sökande gå på den. Då hörs vi via mejl eller telefon: ”Är det möjligt, kan den här eleven gå på kvällskurs? Han behöver det från första mars för då har jag en praktik”. ”Ja, vi har fullt i våran kvällskurs kan han vänta i fem veckor till nästa?” ”Ja, han får stå över sina studier då för han ska ha praktik här” eller ”Nej, då får praktiken vänta” (Intervju Eskilstuna kommun).*

En större mottagarkommun som Eskilstuna har i detta sammanhang en fördel vad gäller flexibilitet. Man har fler kurser och grupper som pågår vilket ökar anpassningsmöjligheterna. Å andra sidan blir samordningen mer komplicerad och tidskrävande vilket inbjuder till standardiserade förfaranden från både Arbetsförmedlingens och kommunens sida. Flertalet av de förberedande utbildningarna passar väl att kombinera med SFI. Ett annat exempel är ”Välkomsten” där föräldrar under ett par veckor deltar i information och förberedelser inför barnens skolstart. Detta har man hittat rutiner för att lägga in som en inledande aktivitet i planen, vilket ofta används för anhöriga som ansluter med barn. Praktik och arbetsmarknadsutbildningar är mer krävande samordningsmässigt vilket, utan att vara den enda orsaken, kan bidra till att det fortfarande är få som har dessa aktiviteter. Till samordningen med SFI ska läggas den tid man måste lägga internt på Arbetsförmedlingen och gentemot leverantörer för att få upplägget att fungera. Mot denna bakgrund och en ansträngd ärendemängd per handläggare på Arbetsförmedlingen är det begripligt att denna typ av anpassade upplägg inte förekommer på bred front utan snarare som ”satsningar”, givet hur förutsättningarna ser ut idag. I Nyköping har man på motsatt sätt något sämre möjligheter till flexibilitet då deltagarantalet är mindre.[21] Å andra sidan är samordningen enklare. Den kan

[21] Dock bör det upprepas att mottagandet har ökat på senare tid vilket kan ge ändrade förutsättningar jämfört med beskrivningen här.

skötas genom att man ses vid de månadsvisa träffarna och går igenom de ärenden som är aktuella för olika aktiviteter.

I dessa samordningssituationer och avvägningar mellan till exempel att fortsätta på SFI på heltid eller att ta en praktikplats finns en betydande risk att den enskildes åsikt hamnar i skymundan. Flera informanter på SFI vittnar om att deras elever ibland ger uttryck för att de känner att det är svårt att argumentera emot handläggaren på Arbetsförmedlingen om de föreslår en aktivitet (se exempel i 7.2.3.). Deltagarna är medvetna om att handläggaren har kontrollen över deras ersättning. Då de spenderar mest tid på SFI utvecklar de en lite annan relation till sina lärare, ofta lite mer öppen och förtrolig. Här kan det ibland bli så att deltagaren och läraren ”pratar ihop sig” om att det vore bra att gå klart den där kursen som man alldeles snart är godkänd i, istället för att hoppa på en praktik. Det kan också vara så att Arbetsförmedlingens föreslagna åtgärd verkligen är dåligt avpassad, men att detta inte framkommer i samtalet med handläggaren utan först kommer till uttryck på SFI i ett mer förtroligt samtal med läraren. Ytterst är det Arbetsförmedlingen som avgör i dessa situationer och här är det mycket viktigt att den enskildes önskemål och perspektiv får komma till uttryck och beaktas. Annars förstärks tendensen att deltagarna anpassas efter programmet och inte tvärt om. Det bör samtidigt betonas att man i många fall kan resonera sig fram till den bästa lösningen för den enskilde, men i linje med resonemanget ovan om samordning krävs att det finns tid att avsätta för detta.

7.3.3. Deltagarnas erfarenheter

I deltagarstudien beskriver de allra flesta en vilja att lära sig svenska då detta öppnar dörrar i arbetslivet. Berättelserna om SFI präglades av att detta är den aktivitet som deltagarna spenderar den mesta av tiden i etableringen. Detta märktes genom att de allra flesta uttryckte att de tyckte mycket om sina lärare och många hade en favorit, ofta den första de haft, som de nämnde vid namn. Den SFI-lärare som de nämnde vid namn framträdde sedan i berättelsen som mallen för hur en SFI-lärare borde vara och de andra lärarna jämfördes med honom eller henne. Samtidigt hade deltagarna många synpunkter och åsikter om SFI och hur undervisningen kunde bli bättre. Detta förekom inte avseende andra moment i etableringen. Dessa åsikter handlade ofta om detaljer i undervisningen och i vardagen på SFI. De önskade sig mer grammatik, mindre grammatik, mer informella samtal, mer fonetik, mer böcker, mindre läsning, och så vidare. Med andra ord hade de många gånger motstridiga krav och förväntningar på undervisningen. I gruppintervjun lyftes fram att många önskade sig SFI-lärare som både behärskade svenskan och det egna modersmålet. ”En person som själv lärt sig svenska som vuxen vet vilka svårigheter vi står inför grammatiskt och fonetiskt” förklarade de. Andra önskemål var av mer praktisk karaktär, till exempel rörande den IT-plattform som de arbetar med, att de skulle få behålla skolböckerna, att det skulle vara billigare att kopiera studiematerial, att det skulle finnas fler lexikon i lektionssalarna och fler toaletter i undervisningslokalerna.

I de riktlinjer som styr SFI-utbildningen står att den ska rikta ”sig till personer som har olika erfarenheter, livssituation, kunskaper och studiemål. Utbildningen ska planeras och utformas

tillsammans med eleven och anpassas till elevens intressen, erfarenheter, allsidiga kunskaper och långsiktiga mål" (Skolverket 2012:7). Flera av de teman i berättelserna som framstår som begränsande faktorer för lärande tenderar dock att ligga utanför SFI:s möjligheter att påverka. Det handlar till exempel om deltagarnas boendesituation, oron för familj och släkt, traumatiserande erfarenheter och andra hälsoproblem.

Som diskuterats tidigare är utbildning något som påverkar förutsättningarna i etableringen i betydande utsträckning. Informanternas berättelser om sina erfarenheter av SFI pekar dock på att det är viktigt att nyansera denna beskrivning. När det gäller språkinlärning är formell utbildning inte det enda som spelar in, utan det finns flera andra viktiga faktorer, som inlärningsproblem eller dyslexi samt tidigare kunskaper i europeiska språk. Ett par av informanterna med ytterst begränsad erfarenhet av utbildningssystem berättade att de på flykten till Sverige lärde sig prata och förstå ett eller ett par andra europeiska språk och kunde därmed lättare tillgodogöra sig svenskan än andra som formellt sett låg på samma utbildningsnivå. En snarlik differentiering framträdde även bland de högutbildade där några var väl bevandrade med de europeiska språkstammarna och skrivtecknen medan andra fick börja från början med att lära sig det latinska alfabetet. Att halka efter dem som, formellt sett låg på en snarlik kunskapsnivå, upplevdes som stressande och en bidragande orsak till försämrat självförtroendet i inlärningsprocessen. "Svårt när man hamnar i en grupp där de andra är bättre. Då kände man sig dålig", beskrev en informant.

7.3.4. Sammanfattande analys

Efter etableringsreformen trädde i kraft har kommunens arbetsmarknadsinsatser inriktats mot försörjningsstödstagare. Detta har motiverats utifrån de minskade statsbidragen och i viss mån även reformens kritik mot den kommunala introduktionen. Ur SFI:s perspektiv är det nu Arbetsförmedlingen som går in och tillhandahåller aktiviteter för "den andra halvan", det vill säga utöver 15 timmar SFI per vecka. Samhällsorienteringen ligger dock inom kommunens ansvar och är på sammanlagt 60 timmar någon gång under etableringen. Nästan alla etableringsdeltagare deltar i SFI, men andelen som har haft SO är betydligt lägre i både riket och Södermanlands län (Nyköping är dock ett undantag, med hög andel deltagare med SO).

Upplägget för SFI medger en hel del flexibilitet och går väl att kombinera med vissa av Arbetsförmedlingens insatser. Detta gäller särskilt de förberedande utbildningarna. När det gäller de mer krävande och mest tydligt arbetsmarknadsinriktade insatserna som arbetsmarknadsutbildning och praktik är det lite mer komplicerat. Ofta går det att hitta lösningar för den enskilde, men det kräver mer samordning. Ett stort deltagarunderlag som i Eskilstuna (och i viss mån även Nyköping) skapar ökade möjligheter för flexibilitet genom att man kan ha fler grupper och varianter igång. Dock ökar samordningsbehoven, det blir svårare att sköta dessa genom att ses runt ett bord och gå igenom ärendena. Skulle fler deltagare än idag omfattas av de mer krävande insatserna, vilket möjligen vore önskvärt, är detta något som måste tas i beaktande vad gäller personella resurser. I viss mån kan det även hjälpa att fortsätta arbetet med att vidareutveckla rutiner. Det skulle även kunna handla om att förenkla för

Arbetsförmedlingen lokalt i arbetet med att skapa anpassade insatser på lokal nivå. Vi kommer att återvända till denna fråga i den avslutande diskussionen (se kapitel 9).

Dessa intrikata samordningsbehov, logistikproblem där deltagare ska flytta på sig mellan aktiviteter och att det i botten finns olika arbetssätt och perspektiv på etableringen gör det lättare att förstå den administrativa inriktningen på den lokala samverkan och att den utvecklas mot allt större detaljnivå snarare än ett mer övergripande och strategiskt perspektiv. Givet hur förutsättningarna för arbetet med etableringen ser ut idag är rutinfrågorna viktiga för att få systemet att fungera smidigare och med mindre friktion. I detta arbete finns det anledning att ytterligare lyfta frågan om att deltagaren får komma till tals och att den enskildes åsikt beaktas.

7.4. Lotsarna

7.4.1. En undflyende verksamhet

Att studera lotsverksamheten i de två kommunerna visade sig vara komplicerat. Det är därför nödvändigt att inleda med ett kortare metodresonemang som dock även ska ses som en viktig del av resultatet. Det empiriska material vi har samlat in om lotsarna har, jämfört med de övriga ämnen, aktörer och insatser som har behandlats, en ganska märklig karaktär. Det består till stor del av anekdoter, rykten, anklagelser och saker som informanterna har hört om andra. Många berättar om tvivelaktiga arbetssätt, och i något fall om rent brottsliga handlingar, men berättelserna gäller nästan alltid någon annan och något som man har hört. Till exempel nämner alla lotsar vi har intervjuat eller talat med på telefon ett problem med ”oseriösa aktörer”. Som man kan vänta sig är det dock ingen som presenterar sig själv på detta vis. Vidare har flera informanter inte velat uttala sig mer i detalj om lotsarna på band men delgivit utförligare information i efterhand. Detta handlar delvis om att det är ett känsligt område (särskilt för deltagarna), men också om att informanten känner att informationen man har troligen stämmer på ett ungefär men kanske inte är helt tillförlitlig (gäller särskilt för Arbetsförmedlingen och kommunerna). Den här reaktionen, att vara lite återhållsam med det man har hört, måste därför ses som ganska logisk och sund ur källkritisk synpunkt. Efter att ha gjort studien kan vi rent av känna igen oss i situationen: vi har en ganska god bild över hur lotsverksamheten fungerar i de två kommunerna, men det finns betydande tveksamheter kring detaljer och enskilda händelser. Även vi kommer därför att vara återhållsamma med dessa. Att verkligen gå till botten med vissa av de påståenden som har förekommit om olika tvivelaktiga metoder skulle närmast kräva en egen utredning, vilket inte har varit praktiskt möjligt här och ligger dessutom inte i vårt uppdrag.[22]

En styrka i vårt material är dock att vi har haft möjlighet att belysa detta system utifrån samtliga berörda aktörers perspektiv: Arbetsförmedlingen, deltagarna och lotsarna själva. Sammantaget ger detta en relativt god övergripande bild när beskrivningarna går igen hos samtliga parter. Det

[22] Problematiken med tvivelaktiga marknadsföringsmetoder där lotsar bland annat använder sig av lockvaror som datorer och telefoner tas även upp av Statskontoret (2012: 76) och Riksrevisionen (2014b).

är också viktigt att betona att lotsverksamhetens ryktesbaserade, starkt konkurrensbetonade och ”undflyende” karaktär är det kanske främsta resultatet av vår undersökning av denna del i etableringen. Vårt syfte är med andra ord inte att kondensera fram en exakt sanning om händelser och förlopp utan att skildra verksamheten och marknaden såsom den beskrivs och upplevs av dem som befinner sig i den.

Tabell 9. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) som har haft lots som åtgärd. Personer som avslutat etablering efter >12 månader.

	Kvinnor	Män	Totalt
Eskilstuna	97,4% (114)	98,3% (176)	98,0% (290)
Nyköping	91,3% (21)	83,8% (31)	86,7% (52)
Södermanlands län	96,4% (212)	94,3% (296)	95,1% (508)
Riket	92,6% (3 011)	93,4% (4 153)	93,1% (7 164)

Källa: Arbetsförmedlingen

Att ha lots är frivilligt för deltagarna. Det är dock en mycket stor andel som har haft lots som åtgärd (se tabell 9). I riket och i länet är det över 90 procent som har haft lots efter avslutat program. I Eskilstuna är andelen ännu högre, nära 100 procent. Det ska dock noteras att dessa andelar inte innebär att deltagarna har haft lots under hela etableringen, utan endast att de någon gång har haft det. Det kan finnas exempel där deltagaren har testat under en tid men sedan avbrutit åtgärden.

7.4.2. Lotsarnas arbete och roll

I Riksrevisionens (2014b) uppföljning av lotsarna identifieras ett problem med att tjänsten har en svag arbetsmarknadspolitisk inriktning och främst avser socialt stöd och hjälp i olika praktiska frågor. Denna bild bekräftas i vår studie och sett till intentionerna med reformen från regeringens sida kan detta kanske ses som problematiskt. På den lokala nivån är det dock inte ett lika stort problem. I båda kommunerna tycks det ha utvecklats konsensus kring att det är hjälpen med praktiska och sociala frågor som främst står i fokus. Arbetsförmedlingens handläggare ser genomgående detta som lotsens primära roll och likaså deltagarna. En etableringsdeltagare uttryckte det så här:

> *Vänder mig till lotsen med praktiska problem, det är därför vi får en [lots], som kontakten med myndigheter och blanketter. Vi pratar inte jobb alls (Intervju etableringsdeltagare).*

Även lotsarna själva tycks vara införstådda med den förväntade rollen och riktar ingen egentlig kritik mot detta uppdrag annat än på en punkt: ersättningssystemet. Ersättningarna är delvis prestationsbaserade med avseende på att deltagarna går ut i jobb eller vidare till studier och här reser samtliga intervjuade lotsar kritik mot att man inte ”belönas” för det som är den huvudsakliga arbetsuppgiften. Man riktar också kritik mot att tjänsten har som miniminivå att träffa deltagaren tre timmar per månad och att den fasta månadsersättningen är avpassad därefter. I praktiken kan det ta mer tid än så om man ska hjälpa till i olika, ibland komplicerade, ärenden kring myndigheter och ekonomi:

> *Det här vardagliga arbetet, det får vi knappt något betalt för. Det är planerat en timme i veckan, men ibland blir det fyra. Det är klart att du kan säga nej, men det gör man ju inte. Man har ett hjärta också (Intervju lots Nyköping).*

Vissa lotsar nämner dock att de försöker att inte hjälpa till *för mycket*, då de känner att deltagarna lätt blir för beroende av dem, vilket kan vara negativt för individen, men även för lotsen eftersom det tar mer tid än vad man får betalt för. När det gäller vad lotsarna konkret gör beskriver de, på ett ganska snarlikt sätt, att de börjar med en kartläggning av den enskildes bakgrund vad gäller yrke, utbildning och familjesituation. Inledningsvis är det sedan mycket som har att göra med praktiska frågor. Det handlar bland annat om att översätta vad som står i brev från olika myndigheter, hjälp att fylla i blanketter, hjälp i vårdkontakter, i många fall hjälp med att hitta en bostad och att betala räkningar. Det förekommer att företag ”lockar” med att deltagarna får datorer. Även i de fall där detta inte sker tillhandahåller lotsen ofta lånedator på plats som bland annat används till att lära deltagarna att betala räkningar via internet och starta mejlkonton. I den senare delen av etableringen beskriver flera av lotsarna att de försöker hitta jobb och praktik till deltagarna men att detta i dagsläget är svårt och att arbetsmarknaden är kärv. Även studiebesök nämns som en förekommande aktivitet. Lotsarna beskrev att de hade ett bra samarbete med Arbetsförmedlingen och i båda kommunerna uttryckte man sig mycket positivt kring att kontakter med handläggare sköttes smidigt och att informationen var bra (i något fall handlade det om ett nyetablerat företag som inte riktigt hade bildat sig en uppfattning). Ett av lotsföretagen var även kompletterande aktör till Arbetsförmedlingen och bedrev flera förberedande utbildningar. Detta beskrevs som en fördel då det fungerade väl att kombinera lotsverksamheten med till exempel CV-skrivande. Detta gav också fler timmar per deltagare, vilket gjorde att man utvecklade mer aktiviteter än att bara hjälpa till med blanketter och kontakter med myndigheter.

7.4.3. De lokala lotsmarknaderna

Marknaden för lotsarna i Nyköping och Eskilstuna kännetecknas av hård konkurrens och aggressiv marknadsföring. Det förekom en ganska stor omsättning på aktörer där vissa slogs ut och nya tillkom. Verksamheten beskrivs som osäker då det ganska ofta förekom att någon aktör genomför en ”drive” och lockar med datorer eller telefoner och att många då byter till denna aktör. Även handläggarna på Arbetsförmedlingen vittnar om att deltagarna använder sig av sin möjlighet att byta lots relativt ofta. Ett par av lotsarna beskriver att de har varit med om att helt

plötsligt bli av upp till en tredjedel av sina deltagare på bara några få dagar. I ett av de informella telefonsamtalen beskrev en utkonkurrerad aktör lotsmarknaden som ”rena vilda västern”. Förutom att vissa använder lockvaror marknadsför sig lotsarna genom att söka upp de nyanlända för att informera och dela ut visitkort. Både vid SFI och på Arbetsförmedlingen var man inledningsvis tvungna att ”jaga bort” lotsar som sökte upp deltagare och man utvecklade senare policys som innebär att lotsarna inte får marknadsföra sig i lokalerna. Företagen är också ute på migrationsverkets anläggningsboenden för att knyta de asylsökande till sig som blivande kunder redan innan de ens har fått uppehållstillstånd. Ett nystartat företag beskrev att detta var bland de första sakerna de hade gjort när de startade upp på orten. Detta företag föreföll ovetandes om det något kontroversiella i detta förfarande och talade därför öppet om sin marknadsföringsstrategi.

Vissa aktörer marknadsför sig dock i mindre utsträckning och förlitar sig istället på att deras deltagare rekommenderar vänner och släktingar att välja samma lots. Arbetsförmedlingen har information om vilka lotsar som finns på orten men får inte styra deltagarens val. Systemet regleras primärt genom att de nyanlända agerar som konsumenter på lotsmarknaden, med förväntningen att bra leverantörer drar till sig många kunder och sämre slås ut. Informationen som finns är mycket sparsam och systemet har fått kritik för att det som nyanländ är svårt att göra ett välinformerat val (Statskontoret 2012; Riksrevisionen 2014b). I de fall där lotsen uppenbart och återkommande missköter sig händer det att Arbetsförmedlingen bryter avtalet. Detta sker på Arbetsförmedlingen centralt dit handläggarna kan anmäla misstankar om att någon missköter sig. Av intervjuerna att döma är det dock svårt att komma tillrätta med problemet eftersom förfarandet tar lång tid och aktörerna kan ganska snabbt uppstå i ny form:

> *Det var ju några företag som blev utkastade från marknaden. Men då har det ju dykt upp andra företag med ungefär samma personal. Jag har ju fått förfrågningar från personal som har varit tidigare anställda där, men då var det ju enligt vissa premisser: ”ja, vi kan komma och vi tar med oss våra deltagare, då ska vi jobba så här och vi ska ha en viss procent”. Då började de ställa krav. Men då tänkte vi från vårt företag att nej så här ska vi inte hålla på (Intervju lots Nyköping).*

De lokala aktörernas analys av problemet som de beskriver i termer av ”lycksökare” och ”oseriösa aktörer” är att det är ersättningssystemet som inbjuder till att försöka göra sig snabba pengar på att snabbt få många deltagare, sedan göra ganska lite för dem och få pengarna för startersättning och månadsersättning. Enligt denna beskrivning räknar en del av dessa ”lycksökare” kallt med att få eller inga kommer att generera prestationsersättning samt risken att man senare förlorar många av deltagarna. Det bör dock betonas att detta bygger på utsagor som avser någon annan än en själv och vi har inte intervjuat någon som beskriver att man agerar enligt ett sådant upplägg. Det som kan noteras är att systemet medger ett sådant förfarande och förekomsten får även stöd av Arbetsförmedlingshandläggarnas observationer.

Arbetsförmedlingen får varje vecka en månadsrapport från lotsen och informanterna beskriver att det framgår att vissa lotsar gör mycket medan andra skickar in i princip standardiserade

blanketter där det står samma sak på alla deltagare och då säger väldigt lite om vad lotsen har gjort. Utifrån vad handläggarna sedan får berättat för sig av deltagarna kan de bilda sig en uppfattning om vilka lotsar som arbetar aktivt och vilka som gör ett mer tvivelaktigt jobb. Detta är dock fortfarande mer att betrakta som indicier och informanterna på Arbetsförmedlingen betonar att de egentligen inte har någon möjlighet att kontrollera vad lotsarna gör:

> *Om jag ska vara krass så är det så att lotsföretagen har lärt sig vad de ska skriva för att månadsrapporten ska gå igenom. De har blivit skickliga på att rapportera men de [rapporterna] säger inte så mycket. Och det är inget vi kan göra något åt – att det skiljer sig så mycket (Intervju Arbetsförmedlingen Eskilstuna).*

Det förekommer ibland kritik mot att lotsmarknaden fungerar dåligt och att de nyanlända inte gör välinformerade val. Att man som kund på en marknad går efter rekommendationer från vänner och bekanta är knappast ovanligt och det skulle här gå att hävda att de nyanlända agerar ganska strategiskt och rationellt utifrån sin situation och vad lotsarna konkret kan erbjuda. Då tjänsten mer är inriktad mot social och praktisk hjälp framstår det som rimligt att den som inte är i behov av detta istället väljer den som erbjuder en dator eller motsvarande. Att tillhandahålla mer och bättre information om lotsarna kan möjligen göra det lättare för den nyanlände i valet av leverantör. Här bör det dock understrykas att det är ytterst svårt att mäta lotsarnas prestationer utifrån att deltagare kommer ut i sysselsättning eller utbildning. Etableringen genomförs av flera aktörer samtidigt och av de 40 timmar en deltagare medverkar varje vecka är det bara en liten del som lotsen styr över. Förutom möjligen i enskilda fall framstår det som mycket svårt att på en aggregerad nivå kunna separera lotsens bidrag från övriga aktörers. Det är därför svårt att tänka sig att valen på denna marknad skulle kunna styras av arbetsmarknadsparametrar och det är inte osannolikt att mer information om lotsarnas prestationer i detta avseende både skulle ge en orättvis bild av lotsarnas arbete och ge starkare skäl att prioritera datorn eller telefonen. Problemet bör alltså inte främst ses som att deltagarna agerar irrationellt som kunder på lotsmarknaden. Det grundläggande problemet handlar istället om beroenderelationer och en betydande informations- och maktasymmetri mellan ”köpare” och ”säljare”.

7.4.4. Beroendeförhållanden och bristen på insyn

Ett stort problem med lotssystemet är dels att det uppstår beroenderelationer mellan lots och deltagare, dels att det finns en mycket liten insyn i vad lotsarna gör och vad som sker i dessa kontakter. När det gäller insynsfrågan är vår undersökning ett exempel i sig. Frågan är känslig, beskrivningar ibland tillrättalagda och dokumentationen säger inte mycket om vad som sker i praktiken. Den huvudsakliga mekanismen för ansvarsutkrävande är att deltagarna ”röstar med fötterna” och väljer bort oseriösa företag. Som redan noterats är deltagarna, rent generellt, aktiva på lotsmarknaden. Dock finns det problem med att de hamnar i en beroendeställning till lotsen som indirekt har makt över deras ekonomi genom månadsrapporten. Denna beroenderelation blir mest påtaglig i samband med konflikter eller lotsar som agerar utanför regelverket. I intervjuerna med lotsarna förekommer det berättelser om deltagare som tidigare

har varit hos en annan lots och berättat att de där har blivit utsatta för hot om olika konsekvenser om de byter. Vanligen handlar det om att de får lämna tillbaka datorer och liknande, vilket även tas upp i deltagarintervjuerna som ett motiv att välja bort lots bland de deltagare som gjort detta. I materialet förekommer dock även enstaka exempel på mer allvarliga hot om att lotsen ska föra vidare information till Migrationsverket och att deltagaren kan bli av med uppehållstillståndet (vilket naturligtvis inte är möjligt). Denna typ av andrahandsuppgift ska naturligtvis tolkas med stor försiktighet. Även om den skulle vara överdriven eller osann skulle det dock vara möjligt att komma undan med denna typ av beteenden och exemplet visar därför på risken med bristande insyn i kombination med att lotsen har stor kännedom om det svenska systemet och deltagarnas rättigheter och skyldigheter samtidigt som den nyanlände själv kan ha mycket begränsad kunskap om detta.

En annan situation som nämns avseende beroenderelationer är att det har förekommit att lotsar har erbjudit c/o-adresser och att deltagaren då blir beroende av lotsen för sitt uppehälle på orten. En person som saknar ordnat boende befinner sig i en mycket prekär situation som lotsar kan utnyttja genom att lova att hitta en bostad. Det finns också beskrivningar av att det förekommer att lotsverksamheten är nära knuten till en etnisk grupp och att det i dessa sammanhang ibland har skapats ett stort socialt tryck att välja ett visst företag som drivs av personer med ett slags ledande ställning inom gruppen. I dessa fall glider etableringsinsatserna ihop med relationer i lokalsamhället och fel val av leverantör kan leda till sociala konsekvenser bland landsmän och bekanta.

När det gäller beroenderelationer har uppmärksamheten främst riktats mot de mer uppseendeväckande exemplen där vissa ”oseriösa” aktörer tänjer på reglerna och ibland går över dem. Problemet handlar dock inte bara om missbruk av regler, utan om ett mer grundläggande problem i tjänstens konstruktion. Lotsverksamheten kännetecknas av relationer där gränsen mellan yrkesroll och privatliv ofta blir suddig. Lotsfunktionen är dock att betrakta som en form av myndighetsroll, vilket gör detta problematiskt även i de fall där relationen upplevs som god av alla parter. Från intervjuerna med såväl Arbetsförmedlingen, deltagare och lotsar framgår att det finns mycket ambitiösa lotsar som tar på sig ett större ansvar än vad som krävs av dem och som gör ett stort arbete för att hjälpa de nyanlända in i det svenska samhället. Av deltagarna skildrades denna typ av lotsar som klippan i livet, den som fanns till hands när det gäller de vardagliga problemen, den som hjälpte till, stöttade och tillhandahöll viktigt information. Ett exempel på hur gränserna suddas ut är att en deltagare beskrev att han, förutom att få en dator, också tillbringade helgkvällarna hos lotsen där han fick undervisning i körkortsteori. Hade detta handlat om en lärare, asylhandläggare eller polis hade det förmodligen setts som olämpligt i förhållande till yrkesrollen. Hade det däremot handlat om en frivillig mentor, fadder eller volontär hade engagemanget knappast varit ett problem utan snarare berömvärt.[23] Lotsen hör dock snarare ihop med den förra kategorin än den senare, även om det

[23] Ett exempel på denna typ av volontärarbete är satsningen på ”flyktingguider” i Sörmland där nyanlända ”matchas” ihop med frivilliga på orten för att umgås och skapa ett ökat utbyte mellan nyanlända och inbodda medborgare.

är en mer okonventionell konstruktion som sker i privat regi. Ytterst är lotsarna Arbetsförmedlingens förlängda arm och genomförare av statens integrationspolitik. Skulle relationen försämras eller att lotsen vill väl men inte lyckas så bra med sitt arbete skapas svårigheter för den enskilde att byta eftersom det skulle innebära att deltagaren bryter ett slags vänskapsrelation och ett upparbetat förtroende. Givet att de nyanländas val är den viktigaste kontrollmekanismen för lotssystemet visar detta på en mycket grundläggande problematik som är svår att komma till rätta med. De företag som inte knyter deltagarna till sig (antingen genom gåvor eller sociala band) och upprätthåller en mer professionell relation riskerar att missgynnas genom ökad sårbarhet för aggressiv marknadsföring från konkurrenter.

7.4.5. Sammanfattande analys

Det bör betonas att vi inte har underlag att uttala oss på något mer ingående sätt om lotstjänstens kvalitet eller effekter utan i första hand om hur lotssystemet fungerar avseende roller, relationer och deltagarnas erfarenheter. Enligt Arbetsförmedlingen finns det både bra utförare som är engagerade och skickliga och dåliga som lägger mycket lite tid på deltagaren och tillhandahåller tjänster med oklar innebörd. Vidare vittnar många om förekomsten av så kallade ”lycksökare” inom detta område. Denna allmänna beskrivning av tjänsten som bekräftas av samtliga parter har vi därför stöd för att göra. Det är också tydligt att lotssystemet i enlighet med tidigare forskning om kvasimarknader med stor konkurrens och ombytlighet har genererat likartade och mycket allmänt hållna tjänster och inte specialisering eller mer differentierade alternativ för deltagaren (se Van Berkel & Borghi 2008). Handläggarnas rekommendationer i deltagarnas etableringsplaner om vad lotsen bör göra tycks också uppmana till dessa allmänt hållna tjänster. Som ett exempel berättade en handläggare att hon ofta använde sig av en standardrekommendation som löd ”hjälp och stöttning i allt”.

Valfrihetssystemet fungerar i den meningen att många deltagare är aktiva i att välja och byta lots. Detta gäller dock inte alla, vilket är viktigt att understryka och vissa väljer bort tjänsten helt. Det finns dock betydande problem med beroenderelationer. I fall med engagerade och ”schyssta” lotsar blir detta inte nödvändigtvis ett problem som aktualiseras, men i andra fall kan de nyanlända mot bakgrund av att de ibland sitter i en svår situation och i vissa fall har begränsad kännedom om sina rättigheter och det svenska systemet, bli utnyttjade i ekonomiska syften. Beroenderelationerna medför flera fundamentala problem för lotssystemet. För det första, händer det i många fall att yrkesroll och privatliv vävs samman. Detta försvårar möjligheterna att byta leverantör, vilket idag är den främsta mekanismen för ansvarsutkrävande. Möjligheterna att utkräva ansvar försvåras också av en påfallande avsaknad av insyn i vad som sker inom ramen för lotsverksamheten. Sammantaget gör detta att systemet är högst problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt. Bristerna är mer grundläggande än att handla om enskilda aktörer som är ”oseriösa”. Genom ökad extern kontroll vore det förmodligen möjligt att få bort en del av de aktörer som agerar utanför regelverket. De osunda beroenderelationerna kommer dock troligen inte att försvinna i grunden. Här handlar det inte primärt om att komma tillrätta med bedrägliga beteenden utan om att systemet vilar på personliga band och förtroenden samt otydliga gränser mellan offentligt och privat.

För det andra förmedlar systemet en ganska olycklig bild till de nyanlända om hur myndigheter och offentliga insatser fungerar i Sverige. I ett internationellt perspektiv utmärks svensk offentlig förvaltning av jämförelsevis låga grader av korruption och att medborgarna har ett högt förtroende för myndigheter och institutioner. Enligt forskningen gynnas ett sådant förtroende av opartiska och likabehandlande institutioner (Rothstein 2011). Sammanblandningen av yrkesroll och privatliv, beroenderelationer och begränsad insyn gör att lotssystemet närmast är ett exempel på motsatsen. Det finns i vissa fall till och med en risk att de nyanlända möter ett system av klientbaserad karaktär, knutet till etniska grupper i lokalsamhället, som bär vissa likheter med hur myndigheter fungerar i de länder som de har flytt ifrån.

Det bör här beaktas att etableringsinsatserna lägger stor kraft på samhällsorientering och att informera om det svenska samhället. Den kanske viktigaste lärdomen om hur svenska myndigheter fungerar kommer deltagarna dock att få genom sina egna erfarenheter av detta inom etableringen och tidigare i asylprocessen. Ur detta perspektiv finns en risk att lotssystemet kommer att ha en negativ inverkan på de nyanländas framtida förtroende för de svenska myndigheterna och därigenom motverka de informationsinsatser som görs i övrigt. Med detta sagt bör det betonas att innebörden av att delta i lotsverksamhet skiljer sig stort och många stöter aldrig på den problematik som har tecknats här. Det ska också noteras att problemet inte främst har att göra med lotstjänsten som sådan. Den leder inte per automatik till osunda beroendeförhållanden och flertalet företag kan på eget initiativ undvika detta genom interna riktlinjer och ett professionellt förhållningssätt. Detta blir dock upp till den enskilde utföraren och det är därför själva systemet med prestationsbaserad ersättning och kundval som främsta kontrollmekanism som är problematiskt. Till stor del beror detta på att det har införts på ett område där ”kunderna” ofta befinner sig i en utsatt situation och i ett underläge vad gäller information om det svenska samhället och sina rättigheter och skyldigheter.

7.5. Efter etableringstidens slut

Som diskuterades i metodkapitlet är syftet i denna studie inte att mäta effekter av olika insatser på sysselsättningsgrad och liknande ”outcome”-variabler. Dock är det ändå relevant att ge en beskrivande bild av vad deltagarna gör vid etableringens slut. På Arbetsförmedlingen i båda kommunerna betonar handläggarna att den som inte har gått vidare till arbete eller studier på högskola eller vuxenutbildning ska fortsätta i enlighet med den individuella planen. Tanken är inte att man ska börja om från början med kartläggning och planering utan att deltagarna ska ha ett tydligt mål om vad de vill åstadkomma och hur de ska komma dit.

Tabell 10 visar vad deltagarna gör en dag efter etableringens slut och innehåller samtliga deltagare som har avslutat sin etablering. Det är få som har arbete utan stöd i såväl riket som länet och kommunerna. Lägger man ihop detta med subventionerat arbete ligger andelen för riket på cirka 20 procent. I Södermanland är siffran något lägre. Det bör noteras att de data vi har haft tillgång till avser status direkt efter etableringens slut. Det kan vara något mer rättvisande att mäta detta en period efter avslutat program. Arbetsförmedlingen har själva tagit fram denna typ av statistik för riket där man mäter utfallet efter 90, 180 och 365 dagar. Den

sammanlagda andelen i anställning (subventionerad och icke-subventionerad) är dock densamma efter 90 dagar och sedan några procentenheter högre i de två efterföljande mätningarna (Arbetsförmedlingen 2014: 65). Det kan dock finnas skillnader regionalt och lokalt. När det gäller kommunnivån bör det beaktas att underlaget fortfarande ganska litet. Detta gäller särskilt i Nyköping där procentandelarna i tabell 10 bygger på mycket få observationer och därför ska tolkas med stor försiktighet.

Det vanligaste för dem som ej har fått anställning är att befinna sig i arbetsförmedlingens program. Går man djupare i denna kategori framgår att den största delen av dem i program går över till ”jobb- och utvecklingsgarantin”. Unga går istället över till ”jobbgaranti för unga”. Det är också ganska vanligt att deltagarna fortsätter förberedande utbildningar eller arbetsmarknadsutbildningar som troligen påbörjades under etableringen. Bland övrigt återfinns bland annat personer som inte står till arbetsmarknadens förfogande och är ”förhindrade att ta arbete direkt”, samt personer som har fortsatt med utbildning hos annan anordnare såsom vuxenutbildning och högskola.

Tabell 10. Andel etableringsdeltagare (antal i parentes) i olika aktiviteter vid etableringstidens slut (samtliga deltagare som avslutat etableringen)

		Kvinnor		Män		Totalt	
Riket	Arbete med stöd exkl. Nystartsjobb	4%	(133)	6%	(290)	5%	423)
	Arbete utan stöd	3%	(117)	6%	(298)	5%	(415)
	Nystartjobb	4%	(157)	12%	(603)	9%	(760)
	Program	41%	(1 462)	42%	(2 031)	42%	(3 493)
	Öppet arbetslösa	26%	(911)	21%	(1 007)	23%	(1 918)
	Övrigt	22%	(769)	13%	(607)	16%	(1 376)
Södermanland	Arbete med stöd exkl. Nystartsjobb	2%	(5)	3%	(11)	3%	(16)
	Arbete utan stöd	2%	(5)	6%	(21)	5%	(26)
	Nystartjobb	3%	(7)	6%	(21)	5%	(28)
	Program	45%	(109)	47%	(158)	46%	(267)
	Öppet arbetslösa	27%	(66)	20%	(66)	23%	(132)
	Övrigt	21%	(50)	17%	(58)	19%	(108)
Eskilstuna	Arbete med stöd exkl. Nystartsjobb	2%	(2)	2%	(4)	2%	(6)
	Arbete utan stöd	2%	(2)	7%	(14)	5%	(16)
	Nystartjobb	2%	(2)	4%	(8)	3%	(10)
	Program	55%	(71)	52%	(99)	53%	(170)
	Öppet arbetslösa	25%	(32)	18%	(35)	21%	(67)
	Övrigt	16%	(21)	16%	(31)	16%	(52)
Nyköping	Arbete med stöd exkl. Nystartsjobb	4%	(1)	8%	(3)	6%	(4)
	Arbete utan stöd	0%	(0)	3%	(1)	2%	(1)
	Nystartjobb	4%	(1)	11%	(4)	8%	(5)
	Program	27%	(7)	53%	(20)	42%	(27)
	Öppet arbetslösa	27%	(7)	16%	(6)	20%	(13)
	Övrigt	38%	(10)	11%	(4)	22%	(14)

Källa: Arbetsförmedlingen

När deltagarna går över till jobb- och utvecklingsgarantin får de en lägre ersättning jämfört med under etableringen. I många fall tvingas de då komplettera med försörjningsstöd från kommunen. I Eskilstuna och Nyköping har man arbetat på att få rutiner för detta och det är en fråga som aktualiserades under 2013 då de första deltagarna började går ur systemet (med undantag för dem som avbrutit i förtid).

Även om det är relativt få som har jobb efter etableringens slut är det intressant att notera att många fortsätter inom arbetsförmedlingens insatser. Etableringen har fortfarande en stark inriktning mot språk och språkträning och det är, som tidigare noterats, få som deltar i praktik och arbetsmarknadsutbildning. Här framstår det som relevant att vidare följa upp om etableringen har underlättat för deltagarna att få del av de generella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och, om så, vilken eventuell betydelse detta kan få för sysselsättningsgraden.

8. Hur kan samverkan utvecklas?

8.1. Ett mer strategiskt perspektiv

Från att ha redogjort för reformens utfall och vad den har genererat för ”output” går vi nu över till ett mer framåtblickande perspektiv. En tydlig slutsats från resultaten i kapitel 7 är att det finns fortsatta behov av att utveckla insatserna för nyanlända. Utbudet av insatser är idag begränsat och även om det finns vissa exempel på utbildningar med anpassade upplägg krävs det ofta att den enskilde anpassas efter programutbudet istället för tvärt om. Detta väcker frustration både bland aktörerna inom etableringen och hos deltagarna.

En nyckelfråga för att initiera utvecklingsarbete är att lägga grunden för detta genom en fungerande samverkan i kommunen. Hittills har samverkan haft en övervägande administrativ inriktning där man, lite förenklat uttryckt, har grävt ner sig mycket i detaljerna. Mot bakgrund av de betydande utmaningar för samordning i enskilda ärenden som etableringsprogrammet innebär är detta rutinskapande arbete i sig ett viktigt och högst motiverat utvecklingsområde. Dock finns det anledning att i takt med att det nya systemet börjar sätta sig anlägga ett mer långsiktigt och strategiskt perspektiv i den lokala samverkan. Med hjälp av befintlig forskning om framgångsfaktorer i samverkan och ”interorganisatoriska partnerskap” är syftet med detta kapitel att peka på några möjliga utvecklingsområden samt att ge idéer och ingångar till en fortsatt diskussion på lokal nivå om hur samverkan kan utvecklas.

8.1.1. Organisation utifrån syftet med samverkan

Hur samverkan är organiserad är av avgörande betydelse för möjligheterna till framgång och ett positivt samarbetsklimat. Ett vanligt förekommande fenomen är att det infinner sig en känsla av ”tröghet” och att samarbetet inte leder framåt, vilket naturligtvis får en negativ inverkan och kan leda till sänkt status för samarbetet (Vangen & Huxham 2010). Det finns ingen universell modell för hur samverkan bör organiseras. Detta måste anpassas efter lokala förhållandet och, framför allt, efter vad som är syftet. Vi kan här skilja mellan fyra övergripande typer eller modeller av samverkan med olika syfte och egenskaper (baserat på Agranoff 2006; McQuaid 2010; Vangen & Huxham 2010).

Samordning av resurser är ett vanligt förekommande syfte att bygga upp samverkan kring. Samordning gynnas av att de parter som berörs av eller är involverade i en fråga finns representerade, det vill säga en så kallad *”stakeholder”-modell*. Det är också en fördel om parternas representanter har beslutsmandat då detta stärker samarbetets handlingsförmåga och ger det en högre status. Vidare ökar värdet av resurssamordning och möjligheterna till ”synergieffekter” om parterna förfogar över komplementära snarare än liknande resurser och kunskaper. Partnerskap av detta slag är ofta inriktade mot handling där aktörerna går samman för att formulera gemensamma policyer, projekt eller andra initiativ, ofta i kombination med informationsutbyte. Vanligen leds samarbetet av en styrgrupp som fattar beslut, men där det

mesta av det praktiska arbetet sker i olika kommittéer eller arbetsgrupper som tar fram förslag och nya idéer.

En annan modell är *informationsmodellen* där relations- och kontaktskapande är själva huvudsyftet med samverkan. Målet är då att detta ska ge resultat i andra sammanhang där parterna möts. I dessa fall är samverkan i regel mer informell och har strukturen av ett lösare sammansatt nätverk. Det handlar inte om ett beslutsfattande forum. Till skillnad från ”stakeholder”-modellen involverar denna typ av samarbete ofta aktörer som liknar varandra och som bär på liknande erfarenheter. De söker sig till varandra för att de identifierar sig med varandra, snarare än att de besitter olika resurser för att lösa ett gemensamt problem.

Den tredje typen, *lärandemodellen*, är inriktad mot gemensamt lärande och kunskapsutbyte. Även här är information centralt, men samarbetet har en något mer formaliserad struktur och ett mer ambitiöst upplägg där parterna exempelvis deltar i utbildning, håller workshops, genomför undersökningar och utredningar eller ägnar sig åt omvärldsanalys. I detta fall finns också ett mer tydligt uttalat mål om vad lärandet ska leda till.

Den fjärde typen, *påverkansmodellen*, som kanske har minst uppenbar relevans för samverkan på lokal nivå, är samarbeten som syftar till påverkan av externa aktörer, till exempel andra myndigheter, näringsliv, regering eller medborgarna. Denna typ av samverkan kan organiseras lite olika beroende på vad påverkan avser men engagerar vanligen aktörer som har gemensamma intressen eller ett gemensamt uppdrag. Målet kan vara att ta fram alltifrån riktlinjer, rekommendationer och standards till marknadsföringskampanjer eller strategier för attitydpåverkan. Går vi till den regionala nivån inom integrationsområdet finns det en betydande relevans för denna typ av samverkan. Regionala överenskommelser skulle, åtminstone i vissa fall, kunna ses som ett exempel på denna typ. De fyra modellerna sammanfattas i tabell 11.

Tabell 11. Fyra olika modeller för samverkan

”Stakeholder”-modellen	**Informationsmodellen**	**Lärandemodellen**	**Påverkansmodellen**
• Syftar till gemensam handling • De som berörs av en fråga/insats bör finnas representerade • Representanter bör ha besluts-mandat • Aktörerna bör komplettera varandra (olika resurser och kompetenser) • Strävar efter ”synergieffekter” • Organiseras ofta med styrgrupp och arbetsgrupper • Exempel på utfall: gemensamma policyer och rutiner, projekt, samlokalisering, team	• Syftar till informationsutbyte, relations- och kontaktskapande • Fattar ej beslut • Mer informellt och löst sammansatt nätverk • Aktörerna är ofta lika varandra och deltar för att de identifierar sig med varandra • Exempel på utfall: ökad förståelse/tillit, nya kontakter, ingångar och idéer, överföring av praktisk kunskap	• Syftar till gemensamt lärande • Mer formaliserad struktur än i informationsmodellen • Tydlig strategi med lärandet, t.ex. identifiera kunskapsluckor • Involverar med fördel aktörer med olika kunskaper och erfarenheter, gärna från olika sektorer i samhället • Exempel på utfall: gemensamma utbildningar, workshops, konferenser, studiebesök eller undersökningar	• Syftar till extern påverkan av aktörer man inte beslutar över • Kan riktas ”uppåt”, ”nedåt” eller ”utåt” • Inkluderar främst aktörer med gemensamma intressen eller uppdrag • Arbetar utifrån en gemensam kommunikationsstrategi • Exempel på utfall: riktlinjer, rekommendationer, standards, marknadsföringskampanjer, studier

Modellerna för samverkan utgör ett slags idealtyper och i praktiken tenderar de att kombineras. Poängen med dem är inte att någon alltid är bäst utan att de kan tjäna som utgångspunkt för en diskussion om huruvida organisationen för samverkan är ändamålsenlig i förhållande till syftet. De kan också användas för att analysera och kategorisera befintliga samarbeten. Går vi till de två kommunerna, Eskilstuna och Nyköping, så visar det sig att aktörerna på dessa platser har valt lite olika modeller. Samverkan i Eskilstuna inom ramen för LÖK stämmer bäst in på den första ”stakeholder”-modellen. Denna är också vanligt förekommande inom LÖK-samarbeten och kan med fördel organiseras med en styrgrupp där parterna företräds på chefsnivå och arbetsgrupper med personer från verksamheten. Före reformen fanns det fler arbetsgrupper i Eskilstuna som var tematiskt indelade mot olika områden i introduktionen. Numera finns endast en, ”lilla Löken”, som är inriktad mot samordning av rutiner på handläggarnivå. Detta speglar relativt väl de snävare ramarna för samarbetet och den mer administrativa inriktningen. Under senare tid tycks de samverkande parterna också ha lånat drag från informationsmodellen då man i ”lilla Löken” har knutet allt fler personer till konstellationen och ägnat mer tid åt relationsbyggande för att motverka den typen av meningsskiljaktigheter som var påtagliga inledningsvis.

Samverkan i Nyköping stämmer bäst in på den andra typen av mer informellt informationsutbyte. Samverkan har bidragit till att knyta kontakter mellan myndigheter och kommunala enheter. Den har också bidragit till att skapa förståelse mellan aktörerna för varandras verksamhet och att bygga relationer. Däremot är potentialen för gemensam problemlösning mer begränsad i denna typ av konstellation.

Jämförelsen leder naturligtvis till frågan om vilken typ av organisation som är bäst. Det är viktigt att understryka att denna studie inte kan ge något exakt svar, det är en tolknings- och diskussionsfråga. Dock framstår det som gynnsamt att laborera med kombinationer av flera. Å ena sidan finns det en större potential i ”stakeholder”-modellen för att initiera gemensamma initiativ och åstadkomma handling i samverkan. Å andra sidan är förtroende och gemensamma perspektiv helt grundläggande för samverkan – utan detta kan handlingspotentialen inte realiseras. I detta avseende har informationsmodellen, där ett större antal personer kan involveras, fördelar. Det kan också noteras att informanterna i Nyköping i den första intervjuomgången gav en mer positiv bild av samarbetet myndigheterna emellan. I Eskilstuna hade situationen förbättrats när parterna förde in mer inslag av informationsutbyte. Det kan också finnas anledning att titta lite på den tredje modellen med gemensamt lärande i fokus och möjligen även påverkansmodellen, vilket vi återkommer till i 8.2.

8.1.2. Gemensamma mål och programteori

Om det är någon faktor som betonas i forskningen om myndighetssamverkan så är det utformningen av tydliga och gemensamma mål (Vangen & Huxham 2010; McQuaid 2010). Detta är också ett viktigt utvecklingsområde inom etableringen. På ett sätt kan man säga att det finns klara mål för etableringen. De flesta berörda aktörer skulle nog hålla med om att målet för insatserna är arbete, att individen bör stå i fokus och att insatserna ska vara individuellt anpassade. Vid sidan av sådana övergripande målformuleringar finns också processmål till

exempel om att insatser ska bedrivas parallellt och att olika ledtider ska hållas. Det senare är ett exempel på rutiner som formuleras om till mål. Övergripande målformuleringar och mål som relaterar till regelverk är i regel externt givna. En gemensam målbild bör dock även utgå från lokala förhållanden och grundas i ett gemensamt perspektiv, eller åtminstone en större helhetsbild över hur dessa mål ska uppnås. Detta skapar förutsättningar för en starkare identifikation med målen vilket underlättar för samverkan.

Att formulera övergripande mål kan ibland vara ett praktiskt sätt att undvika meningsskiljaktigheter och frågor där man vet att det finns skilda perspektiv. På integrationsområdet kan detta till exempel handla om skilda perspektiv på hur man bäst lär sig svenska, hur tidigt olika insatser kan sättas in eller avvägningar mellan fortsatta studier och att ta första bästa jobb. Dessa exempel är också relaterade till en större fråga om hur en etableringsprocess bäst utformas. En gemensam målbild fordrar att den här typen av frågor adresseras och att det åtminstone skapas en ömsesidig förståelse.

Ett konkret sätt att arbeta med att utveckla en gemensam målbild är att formulera och explicitgöra insatsernas *programteori* (Vedung 2009:45ff). Detta är inte någon akademisk övning utan handlar om att identifiera och diskutera olika vägar att nå ett mål och hur ett tilltänkt genomförandeförlopp ser ut. Det är dock inte detsamma som att rita ett flödesschema över rutiner och ansvar. En programteori fordrar en idé om orsakssamband, till exempel att praktik leder till jobb eller att viss typ av praktik leder till jobb och en annan till språkinlärning. Den fordrar antaganden om insatsernas konsekvenser och motiveringar till varför det är bra att göra på det ena eller andra sättet. En programteori beskriver inte nödvändigtvis hur det fungerar i verkligheten utan är ett uttryck för en idé om hur det *bör* fungera. Den kan dock naturligtvis vara grundad i upparbetade erfarenheter, tidigare uppföljningar och forskning i den mån detta finns att tillgå. Målen bör sedan hänga ihop med teorin – om de inte ens är teoretiskt nåbara bör de omformuleras. Programteorin ger också en utgångspunkt för uppföljningar av målen genom att undersöka om antagandena avseende genomförandeprocessens olika beståndsdelar stämde med utfallet, vilket eventuellt kan leda till revideringar.

Värdet av en gemensam programteori för samverkan är inte nödvändigtvis kopplat till om den är sann. Vi kan tänka oss ett lite tillspetsat exempel där aktörerna är fullständigt övertygade och ense om att satsa på en insats som senare visar sig bygga på antaganden som var helt uppåt väggarna. För utfallet var teorin i detta fall inte bra, men däremot för samverkan då den lyckades ena aktörerna som dessutom agerade gemensamt. Genom initiativet har man också lärt sig av varandra och i bästa fall etablerat goda relationer, vilket till och med kan vara viktigare för den fortsatta samverkan än utfallet. På sikt är det ju dock en fördel om de gemensamma initiativen når framgång för aktörernas motivation att fortsätta samarbetet.

8.1.3. Aktörer

Det har länge funnits mål inom introduktion och flyktingmottagande att engagera civilsamhällets organisationer, näringsliv och arbetsmarknadens parter mer i samverkan. Hittills har detta inte förekommit i någon större omfattning (Qvist 2012; Integrationsverket m.fl. 2005). Med den nya reformen har det också uppstått ett behov av att hitta forum för samordning med

privata utförare. Detta är fortsatt ett viktigt utvecklingsområde. Vad gäller lotsar och andra kompletterande aktörer kan en möjlighet vara att involvera branschföreträdare, men detta är naturligtvis beroende av att sådana utses av branschen själva. Det finns också flera olika sätt att involvera icke-offentliga aktörer. En möjlighet är att använda sig av modellen med arbetsgrupper där dessa aktörer kan inkluderas. Utöver detta finns naturligtvis alltid möjligheten att bjuda in till särskilda träffar, seminarier eller liknande. När det gäller vilka aktörer som involveras så är detta också kopplat till syftet. Ofta är utgångspunkten samordning och då bör man sträva efter att involvera aktörer med komplementära resurser och kunskaper. Om syftet istället är erfarenhetsutbyte kan det vara mer relevant att samla aktörer som arbetar med liknande frågor. Denna typ av nätverk finns för Arbetsförmedlingens handläggare i länet och före reformen var liknande nätverk för integrationshandläggarna på kommunen ett av de viktigaste forumen för att få vägledning till utvecklingen av insatserna (Qvist 2012).

8.1.4. Långsiktigt perspektiv och kortsiktiga framgångar

Att utveckla en gemensam målbild, explicitgöra programteori, involvera nya aktörer och diskutera organiseringen av samverkan ligger i linje med att anlägga ett mer långsiktigt perspektiv i de lokala samarbetena. Efter en intensiv och krävande period efter reformens ikraftträdande med att få organisationen och rutinerna på plats finns det behov av att anlägga ett tydligare utvecklingsperspektiv inom etableringen. Samverkan är dock även beroende av att det finns en positiv anda och att det går att se konkreta resultat – utan detta är det svårt att anlägga det längre perspektivet och tro på mer avlägsna mål. Ett vanligt förekommande sätt för att arbeta med detta är att formulera delmål som ska nås på vägen till ett större mål. Risken med detta är dock att målstrukturen i sig kan bli komplicerad och svåröverblickbar.

En annan strategi för att initiera en positiv spiral är att arbeta med mer kortsiktiga och tydligt nåbara mål som inte behöver vara direkt kopplade till utfallet i etableringen (Vangen & Huxham 2010: 181). För detta syfte kan det vara användbart att föra in delar av lärandemodellen i samarbetet. Konkret kan detta handla om att gemensamt planera in utbildningstillfällen, workshops, studiebesök eller konferenser. Sådana tillfällen kan ofta uppstå spontant, men poängen här är att ha en mer genomtänkt strategi kring detta, inte minst för att kunna ”räkna hem” aktiviteter som framgångar för samarbetet. Utgångspunkten kan vara en diskussion kring frågor som: vad behöver vi bli bättre på? Finns det områden där vi alla behöver höja vår kompetens? Finns det några förebilder som vi vill efterlikna? Finns det viktiga områden där vi idag saknar metoder eller lämpliga insatser? Genom att bygga in fler möjligheter till kortsiktiga framgångar blir det lättare att synliggöra resultat och, i bästa fall, underlätta samarbetet kring de större integrationspolitiska målen.

8.2. Hur applicera i praktiken?

I detta avsnitt ges några exempel på hur ingångarna i 8.1. kan appliceras i praktiken. Det handlar just om exempel och inte om någon mall för hur samverkan bör utvecklas. Detta är i sig något som måste anpassas utifrån de lokala förhållandena och var man befinner sig idag i samarbetet. Det centrala budskapet som exemplen syftar till att lyfta fram är vikten av att lyfta

blicken och av en mer förutsättningslös diskussion kring målet med samverkan och hur den bäst kan organiseras.

8.2.1. Lokalt anpassade mål

Att utveckla lokalt förankrade mål är helt centralt för att åstadkomma identifikation och uppslutning kring målen. Det kan också lägga grunden för en stabilitet i relationerna på lokal nivå där det gemensamma perspektivet kan bestå även när det sker omkastningar i politiska prioriteringar. Att använda sig av färdiga mallar för överenskommelser kan vara ett bra stöd för att känna av förväntningarna utifrån, men går egentligen emot hur man bäst når framgång i samarbeten av detta slag. Om det är nödvändigt att förhålla sig till externa direktiv är det åtminstone viktigt att ”översätta” dessa till den aktuella kontexten.

En sådan översättningsprocess kan med fördel ta sin utgångspunkt i ett mer öppet tänkande och diskussion kring dels vilka problem samarbetet ska adressera, dels vilka samlade resurser och kompetenser som finns på orten för att skapa lösningar på problemen. Som tidigare noterats finns det idag en brist på överblick vad gäller integrations- och arbetsmarknadspolitiska insatser. Det är många aktörer som arbetar med dessa frågor, både offentliga och privata. Samtidigt styrs systemet mycket av ersättningssystemen och deras tillhörande regelverk, samt de komplexa vertikala och horisontella strukturer som insatserna genomförs i. Att mer förutsättningslöst inventera vilka insatser och kompetenser som potentiellt sett skulle kunna bidra till att lösa problemen skulle i detta sammanhang kunna ge en utgångspunkt för diskussionen. Här skulle man kunna argumentera för att övningen är meningslös eftersom insatserna inte går att kombinera hur som helst, att det finns formella hinder och ekonomiska ansvarsfrågor ligger ofta på lut. Poängen är dock, utan att helt tappa realismen i idéerna, att försöka skapa en gemensam målbild för hur etableringen skulle kunna fungera.

Ett exempel på fördelarna med detta är Västerås där man före reformen hade goda relationer och ett väl fungerande samarbete mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket (se Qvist 2012: kap 6). Detta grundade sig i en gemensam samsyn och en vision, snarare än att man alltid – eller ens ofta – lyckades genomföra det man ville. I en studie av samverkan i kommunen som genomfördes 2008 beskrev en informant detta i termer av att man i samverkan skilde på ”villet” och ”kannet”, det vill säga bottnade i en samsyn kring vad man ville åstadkomma men hade förståelse för när de andra, till exempel av ekonomiska skäl, inte hade möjlighet att agera i enlighet med intentionerna (Qvist 2012: 152). Ett samarbete av detta slag har flera fördelar. För det första kan en mer övergripande och strategisk diskussion leda till att man faktiskt identifierar utvecklingsmöjligheter som man inte har tänkt på tidigare. Som ett exempel kan det finnas aktörer eller enheter som arbetar med liknande frågor och arbetssätt men gentemot olika kategorier av deltagare (t.ex. försörjningsstödstagare och personer med aktivitets- eller etableringsersättning) och även om insatserna inte kan kombineras kan det finnas möjligheter till fruktbara utbyten och samarbeten. För det andra är ett lokalt förankrat perspektiv fördelaktigt för att skapa samsyn kring en gemensam målbild. Denna samsyn kan i förlängningen, som i exemplet med Västerås, göra att samarbetet kan fortgå även under kärvare tider med minskade resurser eller liknande. För det tredje underlättar det gemensamma

perspektivet för parterna att identifiera uppkomna möjligheter att agera gemensamt. Om stjärnorna plötsligt står rätt, en nationell satsning görs eller en viss typ av projektbidrag utlyses, går det att agera mer direkt istället för att mer passivt konstatera: förutsättningarna har ändrats och hur ska vi hantera det? Sammanfattningsvis handlar detta om att mer långsiktigt rusta samarbetet för framtida förändringar, utmaningar och möjligheter.

8.2.2. Att kombinera modellerna

Modellerna i tabell 11 kan tjäna som utgångspunkt för en diskussion om hur samverkan kan organiseras för att fylla olika syften och bidra till en positiv anda. Nedan följer ett exempel på hur ett organisatoriskt upplägg skulle kunna se ut. Exemplet är medvetet lite krystat eftersom det inkorporerar alla fyra modellerna.

Om syftet är att åstadkomma praktisk handling är det fördelaktigt att organisera samverkan med en ”Stakeholder”-modell i botten. Som exempel kan vi tänka oss att denna organiseras med en styrgrupp bestående av chefer eller motsvarande som i möjligaste mån har beslutskompetens. Så långt det är möjligt inkluderas alla aktörer som berörs av den aktuella frågan eller sitter på resurser som är nödvändiga för att lösa problemet. Denna styrgrupp kombineras med arbetsgrupper som inte är beslutsfattande och har till uppgift att ta fram praktiska förslag. Arbetsgrupperna är tematiskt upplagda, varav vissa är permanenta och ibland förekommer tillfälliga konstruktioner för en viss fråga. Här deltar personer med konkret sakkunskap från de olika parterna.

En av arbetsgrupperna har till uppgift att, i linje med lärandemodellen, jobba med kompetensutvecklingsfrågor och föreslå utbildningar och aktiviteter som genomförs ett par gånger per år med deltagare från vissa eller samtliga av de involverade parterna. Syftet med detta är att etablera en samsyn bortom just de personer som deltar i samarbetet och i aktiviteterna deltar ett större antal personer från de medverkande organisationerna. Förutom dessa kompetensutvecklingsaktiviteter finns ett länsövergripande praktikernätverk där man, i enlighet med informationsmodellen, deltar någon gång per år för att få idéer och inspiration från hur man arbetar med frågorna på andra platser.

Sist men inte minst har parterna knutit en referensgrupp till samarbetet med representanter från viktiga aktörer i samhället. Här ingår företagarna, facket, en representant för invandrarorganisationer, högskolan och ett par andra organisationer från det civila samhället. Denna grupp fattar inga beslut utan är rådgivande till styrgruppen. Utöver det har aktörerna, i linje med påverkansmodellen, till uppgift att bedriva ett utåtriktat påverkansarbete och, i den mån man kan komma överens, genomföra gemensamma aktiviteter ut mot samhället.

Detta exempel vore fullt möjligt och ligger till viss del i linje med hur samverkan historiskt sett har bedrivits inom nyanländas etablering. Möjligen är det lite ”överorganiserat” med väl många konstellationer att hålla reda på, men det är som sagt fiktivt och upplagt för att inkludera samtliga modeller, vilket inte måste vara fallet i praktiken. Poängen är att betona vikten av att hur samverkan organiseras har betydelse för att nå framgång. Detta är en strategiskt viktig fråga

som ibland är mer underförstådd, men som behöver föras upp då och då för en kritisk diskussion.

9. Slutsatser och avslutande diskussion

9.1. Reformens konsekvenser och det lokala genomförandet

Utgångspunkten för denna studie har varit ett lokalt perspektiv på etableringsreformens genomförande. Fokus ligger på att undersöka reformens konsekvenser avseende dels programmets organisation och implementeringsstruktur med särskilt fokus på roll- och ansvarsfördelning samt samverkan, dels utbudet av insatser och hur de tillämpas. Förutom aktörerna inom etableringen, Arbetsförmedlingen, kommunerna och lotsarna, har insatserna belysts utifrån etableringsdeltagarnas perspektiv och erfarenheter.

Studiens resultat visar att reformen har medfört mer komplexa relationer mellan de berörda parterna inom etableringen. Systemet bygger på en ”mix” av olika styrformer: hierarkisk regelstyrning, horisontell samverkan och marknadsbaserad styrning av lotsar och andra kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingens organisation med centraliserad upphandling och ett relativt begränsat handlingsutrymme på lokal nivå är i detta avseende en faktor som får stor inverkan både på samverkan och på möjligheterna att utveckla insatserna lokalt.

De två studerade kommunerna, Eskilstuna och Nyköping, har på många sätt olika förutsättningar för mottagandet och etableringen men uppvisar samtidigt betydande likheter vad gäller reformens konsekvenser för det lokala genomförandet. I båda kommunerna har samverkan en tydlig inriktning mot administrativa frågor och utveckling av rutiner. Mot bakgrund av att reformen fortfarande är relativt ny är det förståeligt att fokus hamnar på dessa frågor för att få reformen att ”sätta sig”. Utvecklingen tycks dock gå mot att gå djupare in i detaljerna för att hantera ansvarsfrågor mellan Arbetsförmedlingen och kommunen snarare än att fokus skiftas mot ett mer långsiktigt och strategiskt perspektiv. En orsak till detta är att etableringsprogrammet är komplicerat och krävande vad gäller praktisk samordning i enskilda ärenden. En annan anledning är att utvecklingsfrågorna i stor utsträckning har flyttats från samarbeten kring lokala överenskommelser och motsvarande, ”upp” till Arbetsförmedlingens upphandlingsenhet centralt och ”ut” till privata utförare som idag står för en betydande del av de praktiska insatserna för deltagarna. Det finns både formella och informella hinder för att inkludera privata utförare i samverkan då detta går emot marknadsstyrningen och riskerar att snedvrida konkurrensen. Konsekvensen av att etableringen genomförs i ett intrikat nätverk av privata och offentliga aktörer i vertikala och horisontella relationer är att programmets implementeringsstruktur i hög grad kännetecknas av fragmentering. Detta i sin tur gör att det saknas överblick över de insatser, resurser och kompetenser som finns att tillgå samt att det försvårar gemensamt lärande från den samlade erfarenheten inom programmet.

Vid sidan av dessa organisatoriska förutsättningar är etableringsinsatsernas konstruktion avseende målgrupp, tidsram och förväntad inriktning mot arbete av grundläggande betydelse

för arbetet på lokal nivå. Deltagarna har mycket skilda förutsättningar vad gäller yrkes- och studiebakgrund samt hälsostatus och familjesituation. Intervjuerna med deltagare visar också att personer med olika utbildnings- och yrkesbakgrund upplever etableringen på olika sätt. Högutbildade har lättare att navigera sig fram i systemet och använda sig av olika aktörer och deras kompetenser på ett mer strategiskt sätt. Korttidsutbildade och även personer med hälsoproblem är mer beroende av den hjälp Arbetsförmedlingen, kommun och lotsar kan bidra med. Samtliga deltagare hade en relativt god bild av etableringens syfte och olika aktörers funktioner. Oklarheter och missförstånd förekom dock ofta när det gäller ”detaljerna” i systemet och regelverket. Deltagarna hade ofta bättre koll på skyldigheter än rättigheter, vilket troligen beror på att skyldigheterna betonas mer av Arbetsförmedlingen och de andra aktörerna. Här fanns det dock skillnader mellan dem med hög och låg utbildning, där det främst var de senare som hade svårt att ”avkoda” regelverket, medan de med hög utbildning bättre kunde ta tillvara sina rättigheter.

Etableringsreformen har inneburit att insatserna för nyanlända har fått en något starkare inriktning mot arbete och sysselsättning. Samtidigt är dock utbudet av insatser begränsat vilket gör det svårt att skapa anpassade insatser. Både på Arbetsförmedlingen och bland deltagarna beskrivs en frustration över att den enskilde måste anpassas efter programmet och inte tvärt om. Deltagarna vittnar i vissa fall om att de blir erbjudna insatser som inte ligger i linje med egna önskemål om att fortsätta inom samma yrke eller bransch som man har arbetat inom tidigare. Förberedande utbildningar är den vanligaste insatsen vid sidan av SFI, samhällsorientering och lots och dessa har främst en inriktning mot att lära sig språket. Praktik och arbetsmarknadsutbildningar är mer ovanliga även om det finns några exempel där Arbetsförmedlingen tillsammans med privata utförare har ordnat anpassade upplägg på generella utbildningar som riktar sig till alla arbetssökande. Kombinationen av krav på heltid och ett ganska begränsat utbud av insatser skapar utmaningar för handläggarna på Arbetsförmedlingen. Detta hanteras genom att anpassa kraven utifrån individens situation, bland annat genom användning av självstudier och aktiviteter på egen hand. Dessa avvägningar är nödvändiga för att få systemet så som det ser ut idag att fungera. Samtidigt är de ibland intrikata att göra och hur detta handlingsutrymme används är viktigt att ta upp till kritisk diskussion inom Arbetsförmedlingen, dels för att bedömningar ska bli likvärda, dels för att motverka risken att rutiner skapas baserat på stereotyper.

I princip alla etableringsdeltagare går på SFI, men det är en betydligt lägre andel som enligt Arbetsförmedlingens statistik deltar i samhällsorientering. I båda de undersökta kommunerna innebär SFI på heltid 15 timmar i veckan. Erfarenheterna från att minska ner antalet timmar är goda då studieresultaten inte har påverkats negativt i någon omfattande utsträckning. Detta tyder på att det är fördelaktigt att kombinera SFI med annan aktivitet istället för att ha detta som sin enda sysselsättning. Dock innebär det nya systemet, som redan nämnts, en hel del samordning för att kunna kombinera aktiviteterna. Förberedande utbildningar är lättare att kombinera med SFI än praktik och arbetsmarknadsutbildning där de senare kräver mer arbete i enskilda fall för att ordna ett fungerande upplägg. Om fler deltagare skulle beredas möjlighet att gå arbetsmarknadsutbildningar är detta något som måste tas i beaktande.

Slutligen visar studien att lotssystemet uppvisar påfallande brister som är av en grundläggande karaktär. Av intervjuerna framgår att det finns lotsar som är ambitiösa, engagerade och professionella i sitt arbetssätt, men också att det finns aktörer som använder sig av tvivelaktiga marknadsföringsmetoder och har ett oklart innehåll i sin verksamhet. Systemet kännetecknas av att yrkesroll och privatliv i många fall vävs samman och att det skapas beroenderelationer mellan lotsen, som bör betraktas som en myndighetsfunktion, och deltagaren. Dessa relationer kan vara både positiva och negativa. Det senare handlar bland annat om hot om olika konsekvenser om deltagarna byter leverantör samt utnyttjande av att deltagarna ofta befinner sig i en prekär situation vad gäller bostad och pengar samt befinner sig i ett informationsunderläge i förhållande till lotsen. Även de positiva relationerna när lotsen blir en ”vän” kan dock vara problematiska då det medför att systemet i hög utsträckning vilar på personliga relationer som kan vara svåra att bryta. Detta i kombination med en betydande avsaknad av insyn och kontroll gör att deltagarnas rättssäkerhet i vissa fall riskerar att äventyras. En märklig konsekvens av systemet är också att det ger en olycklig bild av hur myndigheterna och samhällsservicen fungerar i Sverige. Detta kan i förlängningen i värsta fall bidra till minskat förtroende för myndigheter och institutioner bland deltagarna.

9.2. Utvecklingsbehov på flera nivåer

De problem och brister som har identifierats i denna studie är till stor del av en mer grundläggande strukturell karaktär, vilket innebär att de är svåra och i vissa fall omöjliga att komma tillrätta med på den lokala nivån. Samtidigt finns det dock fortfarande mycket som kan göras lokalt inom de ramar som reformen ändå medger. De utvecklingsområden vi har identifierat befinner sig därför på olika nivåer och de kommer att behandlas nedan i tur och ordning.

När det gäller de övergripande strukturella problemen tar rapporten upp ett flertal som är av denna karaktär. Vi vill dock särskilt peka på två områden som är av avgörande betydelse för förutsättningarna för arbetet på lokal nivå:

- *Ett ökat handlingsutrymme för Arbetsförmedlingen på lokal nivå*. Arbetsförmedlingens system med centrala upphandlingar och långa upphandlingsprocesser är den tydligaste hämmande faktorn för utveckling av insatserna på lokal nivå. Genom att skapa ett större handlingsutrymme för Arbetsförmedlingskontoren att utveckla egna insatser skulle helt andra möjligheter öppnas för en mer strategisk samverkan med kommunen, det lokala näringslivet och andra samhällsaktörer. Detta skulle också göra Arbetsförmedlingen till en mer attraktiv samarbetspartner för andra aktörer på det lokala planet.

- *Valfrihetssystemet för lotsar, men inte nödvändigtvis lotsfunktionen som sådan, bör omprövas*. Även om ökad extern kontroll skulle kunna minska förekomsten av ”lycksökare” inom denna marknad är systemets problem av en mer grundläggande karaktär. Om lotsfunktionen behålls finns det skäl att knyta denna kompetens till Arbetsförmedlingen på annat sätt, antingen genom upphandling eller genom

anställning. Arbetsförmedlingen lokalt har en relativt god kännedom om var denna kompetens finns och borde kunna få använda denna istället för att tvingas låta deltagarna välja utförare som man vet har undermålig kvalitet på sina tjänster. Att anställa direkt på Arbetsförmedlingen finns det egentligen redan exempel på idag då de ”kundstödjare” som nu anställs vid Arbetsförmedlingskontoren för att skaffa praktik och jobb till deltagarna i flera avseenden stämmer bättre in på intentionerna med lotstjänsten än hur denna fungerar i praktiken.

Det bör här naturligtvis påpekas att vi endast har studerat två kommuner och att det skulle kunna vara så att dessa två områden fungerar särskilt dåligt i just dessa fall. Resultatet i denna studie stämmer dock väl in med andra uppföljningar av etableringsreformen och det finns inget som tyder på att dessa kommuner skulle vara särskilt avvikande på något sätt (jfr Riksrevisionen 2014a; 2014b; Statskontoret 2012). Att mönstren också återkommer i båda kommunerna trots delvis olika förutsättningar stärker också resultaten. Vidare kan det framhållas att vi i dessa fall har gjort en relativt djupgående studie och inkluderat såväl berörda aktörer som deltagare vilket bör anses ge en god intern validitet.

När det gäller utvecklingen av insatserna i länet och lokalt i kommunerna vill vi lyfta fram följande områden som både är angelägna och har betydande utvecklingsmöjligheter:

- *Anlägg ett mer strategiskt och långsiktigt perspektiv i den lokala samverkan.* Då detta behandlades i föregående kapitel behöver vi inte upprepa resonemangen här annat än att betona vikten av att arbeta med lokalt förankrade mål och organiseringen av samverkan utifrån vad som är syftet.

- *Verka för att fler deltagare får möjlighet att gå arbetsmarknadsutbildning och praktik.* Detta är en av de främsta möjligheterna för att stärka programmets arbetsmarknadsinriktning. Det finns idag några exempel på anpassade upplägg av arbetsmarknadsutbildningar. För att få ett mer differentierat program krävs dock mer av denna typ av satsningar. Det finns betydande fördelar med att om möjligt anpassa utbildningar som följer en vedertagen standard istället för att utveckla specifika insatser för nyanlända med mer oklart meritvärde.

- *Information till deltagarna om rättigheter och skyldigheter och att dessa beaktas.* Detta är ett område som man arbetar med på Arbetsförmedlingen men förtjänar ändå att lyftas, särskilt i relation till att deltagarna har mycket skilda förutsättningar att ”avkoda” systemet och tillvarata sina rättigheter. Med tanke på att etableringen har ett starkt individfokus är det i detta arbete särskilt viktigt att beakta barnperspektivet. Det finns också skäl för Arbetsförmedlingen att i sitt fortsatta utvecklingsarbete föra upp till diskussion den svåra balansgång som handläggarna måste gå mellan att betona arbetslinjen och samtidigt värna om den enskildes rättigheter och möjligheter att följa sina egna drömmar och förhoppningar.

Referenser

Litteratur

Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, december.

Barrett, S. (2004). Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82(2).

Biernacki, P. & Waldorf, D. (1981). Snowball sampling: problems and techniques of chain referral. *Sociological Methods & Research*, 10.

Bäck, H. & Soininen, M. (1993). *Flyktingmottagande i förändring*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Carlsson, M. & Jacobsson, B. (2007). Tvärsektoriell samverkan i policy och praktik. I Alsmark, G., Kallehave, T, & Moldenhawer, B. (red.) *Migration och tillhörighet: Inklusions- och exklusionsprocesser i Skandinavien*. Göteborg: Makadam förlag.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2001). *New public management: The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.

Dahlstedt, M. (2009). *Aktiveringens politik*. Malmö: Liber.

Damgaard, B. & Torfing, J. (2011). The impact of metagovernance on local governance networks: lessons from Danish employment policy. *Local Government Studies*, 37(3), s. 291-316.

DeLeon, P. (1999). The missing link revisited: contemporary implementation research. *Policy Studies Review*, 16 (3), s. 311-38.

Esaiasson, P., Giljam, M., Oscarsson, H. & Wägnerud, L. (2012) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Finn, D. (2000). Welfare to work: the local dimension. *Journal of European Social Policy*, 10 (1), s. 43-57.

Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park: Sage.

Hertting, N. & Vedung, E. (2012). Purposes and criteria in network governance evaluation: how far does standard evaluation vocabulary takes us? *Evaluation*, 18(1).

Hedblom, A. (2004). *Aktiveringspolitikens janusansikte*. Ak. Avh. Lund: Socialhögskolan.

Hill, M. & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance.* London: Sage

Hjern, B. & Porter, D. O. (1981). Implementation structures: a new unit of administrative analysis. *Organisation studies*, 2 (3).

Jacobsson, K. (2004). Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy*, 14 (4).

Joppke, C. (2007). Beyond national models: civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30 (1).

Junestav, M. (2004). *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Ak. Avh. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Kadhim, A. M., (2000). *Svenskt kommunalt flyktingmottagande*. Ak. Avh. Umeå: Sociologiska institutionen.

Keast, R., Mandell, M. & Brown, K. (2006). Mixing state, market and network governance modes: The role of government in 'crowded' policy domains. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9 (1).

Klijn, E-H. & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2 (2).

Knuth, M. (2014), Broken hierarchies, quasi-markets and supported networks: a governance experiment in the second tier of Germany's public employment service, *Social Policy & Administration*, 48, 2: 240-61.

Lindsay, C. & McQuaid, R. W. (2008). Inter-agency cooperation in activation: comparing advantages in three vanguard 'active' welfare states. *Social Policy and Society*, 7 (3).

Lindvert, J. (2006). *Ihålig arbetsmarknadspolitik? Organisering och legitimitet igår och idag*. Umeå: Boréa.

Lipsky, M. (2011) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

McQuaid, R. W. (2010). Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors. I Osborne, S. (red.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.

Newman, J. (2007). The "double dynamics" of activation: institutions, citizens and the remaking of welfare governance. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27 (9).

Perchinig, B. (2012). *The national policy frames for the integration of newcomers: Comparative report*. PROSINT Comparative reports. Wien: ICMPD.

Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State.* London: Palgrave.

Pierre, J. & Sundström, G. [red.] (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland.* Berkeley: University of California Press.

Qvist, M. (2011). *Utveckling genom regional samverkan? Insatser för arbete och entreprenörskap inom introduktionen för nyanlända invandrare i Sörmland.* TheMES No. 36/2011. REMESO, Linköpings universitet.

Qvist, M. (2012). *Styrning av lokala integrationsprogram: Institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet.* Linköping: Linköping University Press (Ak. Avh.).

Qvist, M (2013) *Hur kan samverkan utvecklas för effektivare integrationsinsatser?* Remeso, Linköpings universitet.

Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective.* Chicago: The University of Chicago Press.

Schierenbeck, I. (2003). *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Ak. Avh. Umeå: Boréa.

Soininen, M. (1992). *Det kommunala flyktingmottagandet: Genomförande och organisation*. Stockholm: CEIFO.

Solid, D. & Andersson, R. (2003). Dispersal policies in Sweden. I Robinson, V., Andersson, R. & Musterd, S. (red.) *Spreading the Burden: A Review of Policies to Disperse Asylum Seekers and Refugees*. Bristol: The Policy Press.

Suter, B. & Qvist, M. (2011). *The national policy frame for the integration of newcomers: The Swedish case*. PROSINT Country report. Wien: ICMPD.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). Theoretical approaches to metagovernance. I Sørensen, E. & Torfing, J. (red.), *Theories of Democratic Network Governance*, New York: Palgrave, pp. 169-82.

Tovatt, C. (2013). *Att avkoda systemets regler: Nyanlända invandrares berättelser om mötet med etableringen*. Länsstyrelsen Södermanlands län. Rapport 2013:19.

Ulmestig, R. (2007). *På gränsen till fattigvård: En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag.* Lund: Lunds universitet. Ak. Avh.

Valkenburg, B. (2007). Individualising activation services: thrashing out an ambiguous concept. I Van Berkel, R. & Valkenburg, B. (red.) *Making it Personal: Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: Policy Press.

Van Berkel, R. & Borghi, V. (2008). The governance of activation. *Social Policy & Society*, 7(3), s. 393–402.

Van Berkel, R., de Graaf, W. & Sirovátka, T. (2011). *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Palgrave Macmillan.

Vangen, S. & Huxham, C. (2010). Introducing the theory of collaborative advantage. I Osborne, S. (red.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.

Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Weishaupt, T. (2010). A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services. *Socio-Economic Review*, 8: 461-86.

Rapporter, riksdagstryck och dokument

Arbetsförmedlingen (2011). Nyanländas etablering – reformens första sju månader. Återrapportering 2011.

Arbetsförmedlingen (2012). Nyanländas etablering – reformens första år. Återrapportering 2011.

Arbetsförmedlingen (2013a). Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget. Återrapportering 2013.

Arbetsförmedlingen (2013b). Var finns jobben? Bedömning för 2013 och en långsiktig utblick. Ura 2013:1.

Arbetsförmedlingen (2014). Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget. Återrapportering 2014.

Arbetsförmedlingen Eskilstuna m.fl. (2013). Lokal överenskommelse.

Arbetsförmedlingen Nyköping m.fl. (2013). Lokal överenskommelse.

Boverket (2013). Bostadsmarknadsenkäten 2013.

Departementsserien (2007). Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund – En kunskapsöversikt. Ds 2007:4.

Integrationsverket (2007). Ett förlorat år. Stencilserien 2007:05.

Integrationsverket (2003) Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002. Rapport 2003:02.

Integrationsverket m.fl. (2005). Utvärdering av den centrala överenskommelsen. Slutrapport december 2005.

Invandrarverket (1997). Individuell mångfald: invandrarverkets utvärdering och analys av det samordnade flyktingmottagandet 1991-1996. Norrköping: Statens invandrarverk.

Länsstyrelserna (2013). Mottagande och etablering av nyanlända 2012.

Länsstyrelserna (2014) Mottagande och etablering av nyanlända 2013.

Nyköpings kommun (2012). Utredning om etableringslagens tillämpning och organisering samt samverkan med andra huvudmän i Nyköpings kommun. Dnr. KK 12/211.

OECD (2012). Activating jobseekers: How Australia does it. OECD Publishing.

Prop. 1983/84:124. Mottagandet av asylsökande och flyktingar m.m.

Prop. 1989/90:105. Samordnat flyktingmottagande och nytt ersättningssystem till kommunen m.m.

Prop. 1997/98:16. Sverige, framtiden och mångfalden: från invandrarpolitik till integrationspolitik.

Prop. 2009/10:60. Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd.

Riksrevisionen (2014a). Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid? RiR 2014:11

Riksrevisionen (2014b). Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden? RiR 2014:14.

SFS 1990:927. Förordning om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

SFS 2008:962. Lag om valfrihetssystem.

SFS 2010:197. Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

SFS 2010:407. Förordning om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

SIV (1997). Individuell mångfald: Invandrarverkets utvärdering och analys av det samordnade flyktingmottagandet 1991-1996. Norrköping: Statens invandrarverk.

Skolverket (2012). Läroplan för utbildning i svenska för invandrare.

Statens offentliga utredningar (1996). Sverige, framtiden och mångfalden. SOU 1996:55.

Statens offentliga utredningar (2003). Etablering i Sverige: Möjligheter och ansvar för individ och samhälle. SOU 2003:75.

Statens offentliga utredningar (2008). Egenansvar – med professionellt stöd. SOU 2008:58.

Statskontoret (2006). På tvären: Styrning av tvärsektoriella frågor. Rapport 2006:13.

Statskontoret (2012). Etableringen av nyanlända: En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen. Rapport 2012:22.

Sveriges kommuner och landsting (2007). Yrkesidentitet före etnicitet: Att synliggöra nyanländ kompetens. Programberedningen för integration i arbetslivet.

Intervjuer

Implementeringsstudien

Intervju	1	Arbetsförmedlingen Eskilstuna, chef, 2013-01-17
Intervju	2	Arbetsförmedlingen Eskilstuna, handläggare, 2013-01-17
Intervju	3	Arbetsförmedlingen Eskilstuna, handläggare, 2013-01-17
Intervju	4	Arbetsförmedlingen Eskilstuna, handläggare, 2013-01-17
Intervju	5	Arbetsförmedlingen Eskilstuna, handläggare, 2013-01-17
Intervju	6	Arbetsförmedlingen Eskilstuna, handläggare, 2014-05-09
Intervju	7	Arbetsförmedlingen Nyköping, chef, 2013-04-05
Intervju	8	Arbetsförmedlingen Nyköping, chef, 2014-05-12
Intervju	9	Arbetsförmedlingen Nyköping, handläggare, 2013-04-05
Intervju	10	Arbetsförmedlingen Nyköping, handläggare, 2013-04-05
Intervju	11	Arbetsförmedlingen Nyköping, handläggare, 2013-04-05
Intervju	12	Arbetsförmedlingen Nyköping, handläggare, 2013-04-05
Intervju	13	Arbetsförmedlingen Nyköping, handläggare, 2014-05-27
Intervju	14	Eskilstuna kommun, chef, 2013-02-04
Intervju	15	Eskilstuna kommun, chef, 2013-01-30
Intervju	16	Eskilstuna kommun, tjänsteman, 2013-01-31
Intervju	17	Eskilstuna kommun, tjänsteman, 2013-02-25
Intervju	18	Nyköpings kommun, chef, 2013-04-04
Intervju	19	Nyköpings kommun, tjänsteman, 2013-03-25
Intervju	20	Nyköpings kommun, tjänsteman, 2013-04-04
Intervju	21	Nyköpings kommun, tjänsteman, 2014-05-27
Intervju	22	Etableringslots Eskilstuna, 2014-04-30

Intervju 23 Etableringslots Eskilstuna, 2014-04-30

Intervju 24 Etableringslots Nyköping, 2014-05-20

Intervju 25 Etableringslots Nyköping, 2014-05-20

Deltagarstudien

Individuella intervjuer	*Män*	*Kvinnor*	*Totalt*
Somalisktalande	5	3	8
Arabisktalande	4	4	8
Gruppintervjuer			
Somalisktalande	3	5	8
Arabisktalande	8	4	12
Totalt	*20*	*16*	*36*

Samtliga intervjuer genomfördes i mars 2013.

Länsstyrelsen i Södermanlands län ger årligen ut ett stort antal rapporter och publikationer som samlas i Länsstyrelsens publikationsarkiv.

Rapporter och andra publikationer kan hämtas på följande webbadress:
www.lansstyrelsen.se/sodermanland/sv/publikationer

LÄNSSTYRELSEN
Södermanlands län

www.lansstyrelsen.se/sodermanland