

CENTRUM FÖR KOMMUNSTRATEGISKA STUDIER

Rapport 2018: 5

De professionella och etablerings- uppdraget

Kerstin Johansson



Arbetsför

De professionella och etableringsuppdraget

Kerstin Johansson

Titel: De professionella och etableringsuppdraget

Författare: Kerstin Johansson

Omslagsbild: Studio CA

Centrum för kommunstrategiska studier

Rapport 2018:5

ISBN: 978-91-7685-268-2

ISSN 1402-876X

Linköpings universitet

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping

601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)

www.liu.se/cks

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2018

Innehåll

Förord	5
Författarens förord och tack	6
Sammanfattning	7
Kapitel 1. Inledning	9
Rapportens upplägg	9
Rapportens kunskapsbidrag	9
Teori och begrepp	10
Att förstå organisationer	11
Kapitel 2. Studiens upplägg, syfte och metod	13
Kapitel 3. Professionella och professionella fält	17
Professioner på ett professionellt fält	17
Att förstå och beskriva professionella	18
Kapitel 4. Svensk integrationspolitik	21
Etableringsuppdraget	22
Professionella inom AF och etableringsuppdraget	24
Kapitel 5. Resultat	27
Tematik 1, Så olika – beskrivningar från observationer	27
Tematik 2, Statstjänsteman/byråkrat, socialarbetare, handläggare	30
Tematik 3, Informanterna om....	35
Kapitel 6. Professionella och etableringsuppdraget	41
Professionellt fält i förändring	41
En organisation i förändring	42
Referenser	45
Appendix	50

Förord

Den här rapporten redovisar resultatet av en studie genomförd i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Centrum för kommunstrategiska studier (CKS). Studien är en del i ett större projekt inom vilket en CKS-rapport (2017:6) författad av Erik Eriksson med titeln *Kunskapsutveckling som etablering -Om kvalificerade etableringsinsatser och målgrupps inkludering i myndigheters kunskapsproduktion* har publicerats.

I denna rapport (2018:5) författad av Kerstin Johansson riktas fokus mot arbetsförmedlares upplevelser av att ingå i och arbeta med etableringsuppdraget. För det här arbetet har Oskar Sjöberg, student inom mastersprogrammet i Statsvetenskap vid Linköpings universitet, bidragit med värdefullt underlag genom en litteraturöversikt han genomfört. Genom det här samverkansprojektet mellan Arbetsförmedlingen och CKS har viktig kunskap kommit fram om möjligheter och dilemman förknippade med organiseringen och genomförandet av etableringsuppdraget.

Brita Hermelin
Vetenskaplig ledare, CKS

Författarens förord och tack

Den här rapporten handlar om professionella som arbetar inom Arbetsförmedlingens (Afs) etableringsuppdrag. I rapporten försöker jag lyfta fram de professionellas situation och utmaningar i sina yrkesroller.

Såväl Arbetsförmedlingen som verksamheten inom ramen för etableringsuppdraget är utförligt forskat om och diskuterat. Rapporterna är många och merparten av dessa tycks kritiska och ifrågasättande (se kapitel 4). Så vad kan ännu en rapport bidra med?

Arbetsmarknadspolitiken är ett fält med stor relevans både för samhället och för den enskilde. Jag hoppas med denna rapport bidra med ytterligare perspektiv och kunskap som kan bidra till att utveckla etableringsuppdraget – ty hur samhället kan bidra med verksamheter för att stärka utsattas möjlighet till inkludering i arbetslivet och därmed i samhället är en av de största utmaningarna det svenska välfärdssamhället har och forskning om detta är viktigt.

Jag har lagt fokus på att utifrån de professionellas berättelser reflektera över deras arbetssituation och Afs organisation och uppdrag. Mitt bidrag handlar i förlängningen om hur vi i vårt välfärdssamhälle stödjer de allra svagaste. Mahatma Ghandi och Tage Erlander lär båda ha sagt att ett samhälle kan bedömas utifrån hur det behandlar sina svagaste.

Ett stort tack till alla informanter.

Kerstin Johansson

Biträdande professor i socialt arbete

Sammanfattning

Denna rapport handlar om professionella som arbetar inom Arbetsförmedlingens (Afs) etableringsuppdrag. Etableringsreformen lagstodgades den 1 december 2010 i syfte att skapa en effektivare integrationsprocess för nyanlända flyktingar. I fokus i rapporten är de professionellas berättelser och reflektioner över sin arbetssituation och sitt uppdrag. Diskussionen behandlar även etableringsuppdraget på organisationsnivå – alltså hur vi kan förstå Af som en människobehandlande organisation inom statlig offentlig sektor och dess institutionella praktik. Genom redovisning av den här studien ges röst åt de professionella.

Rapportens kunskapsbidrag handlar om att vetenskapliggöra och kontextualisera dessa berättelser. Detta görs i två steg med hjälp av teorier och begrepp från olika teoribildningar. Syftet med studien och denna rapport är därmed att:

- Ge en bild av de professionellas uppfattning om sitt arbete och sin arbetssituation inom etableringsuppdraget och att bidra med fördjupad förståelsen av detta professionella fält.
- Kontextualisera detta fält genom att diskutera organisationen inte bara som organisation utan även som en institutionell praktik och en människobehandlande organisation.

För att fånga de yrkesverksammas bild av etableringsuppdraget och i viss mån fånga "etableringsuppdragets vardag" har dels observationer vid tre Arbetsförmedlingar eller lokalkontor¹, intervjuer med chefer, individuellt eller i par då det funnits delat chefskap, dels gruppintervjuer av fokusgruppstyp använts i undersökningen. Totalt har ca 25 personer ingått i studien.² Undersökningen kan beskrivas som en fallstudie.

Med hjälp av professionsteori diskuterar jag arbetsförmedlarnas profession. Via begrepp hämtade från denna teoribildning och en del mer sociologisk, psykologisk och socialpsykologisk teori analyseras hur de professionella hanterar sitt arbete. De anställdas upplevda situationer, såväl chefer som professionella, förstås med hjälp av begrepp som *coping* och *handlingsutrymme* . De anställda inom Afs etableringsuppdrag har fler olika professioner och yrken. De bildar ett *professionellt fält* snarare än en enskild profession. Informanternas berättelser visar en arbetssituation med stor ärendemängd, men som succesivt från 2011 fram till idag blivit bättre, -en situation som hanteras genom flera olika copingstrategier dvs. sätt att hantera sin arbetssituation. Copingteori används för att för att visa på kognitiva och beteendemässiga

1 Den korrekta benämningen är arbetsförmedlingar. Mina informanter använder dock oftast begreppet kontor eller lokalkontor därför återfinns båda begreppen i texten.

2 Under intervjuerna var det medarbetare som kom och gick det förklarar varför antalet medverkande är ca 25.

försök att hantera interna och externa krav som överskrider en persons resurser (Lazarus & Folkman 1984). De har begränsat handlingsutrymme och följer regler och riktlinjer i allt högre utsträckning.

Samtliga informanter har, direkt eller indirekt, kommit in på ämnet *samverkan*. De har alla understrukt vikten av samverkan. Det gäller såväl samverkan inom den egna organisationen som samverkan mellan Af och kommunen, försäkringskassan m.fl. och samverkan med arbetsgivare och branschorganisationer. Samverkan är självklart men kanske något att fundera vidare på och då i termer av vad mer exakt man avser och hur denna samverkan skall se ut.

Att arbeta inom Af är att arbeta inom en organisation som samtidigt är en institutionell praktik. Organisationen har stor betydelse för de professionella arbete. Därför och för att kunna sätta de anställdas berättelse i en kontext behövs särskilda begrepp och teorier. De som arbetar inom dessa organisationer förstås som *gräsrotsbyråkrater*, *mellanchefer* och *professionella* med olika titlar och kompetenser. Rapporten beskriver och diskuterar Af och etableringsuppdraget som exempel på *New public management (NPM)* och som en *Människobehandlande organisation (MBO)*, med dess särskilda logik.

Studien visar att Arbetsförmedlingen och etableringsuppdraget med dess professionella fält är ett exempel på en verksamhet starkt påverkad av samhällsförändring (i detta fall migration) samt pågående akademisering och professionalisering av dess uppdrag. Detta menar jag är centrala delar och centralt för Arbetsförmedlingens fortsatta verksamhet. Arbetsförmedlingen är också ett exempel på att förändringar av strukturella och organisatoriska förutsättningar i offentlig sektor ställer högre krav på vetenskaplighet, mätbara värden och kunskap. Resultat och kvalitet blir värdeladdade mål som ska operationaliseras i kontakten med kunder.

Min upplevelse då jag mött och samtalat med några medarbetare inom etableringsuppdraget är medarbetare med mycket kunnande, god vilja och förståelse för verksamhetens utmaningar. Utmaningen handlar därför, menar jag, till stor del om organisationen. En viktig förutsättning är att förstå Afs verksamhet både som en organisation men också som en institutionell praktik och som en människobehandlande organisation med dess logik.

Kapitel 1. Inledning

Arbetsförmedlingens övergripande formuleras på hemsidan:

Våra övergripande mål är att underlätta för arbetssökande och arbetsgivare att hitta varandra och att prioritera stöd till personer som står långt från arbetsmarknaden. (Arbetsförmedlingen.se)

Arbetsförmedlingen har totalt drygt 14 000 anställda (år 2015) runt om i landet. Den här rapporten handlar om professionella som arbetar inom Arbetsförmedlings (Afs) etableringsuppdrag. År 2017 och 2018 räknar myndigheten med att drygt 53 000 respektive 59 000 nyanlända kommer att delta i ett integrationsuppdrag (Publikt, 2016). Fokus i denna rapport är de professionellas berättelser och reflektioner över sin arbetssituation och sitt uppdrag i samband med detta integrationsuppdrag. Diskussionen analyserar även uppdraget på organisationsnivå – alltså hur vi kan förstå Af som en människobehandlande organisation inom statlig offentlig sektor och dess institutionella praktik.

I ett samhälle med ökad mångfald är främjandet av integration viktigt. Integration stärker samhället och motverkar utanförskap (Giddens, 2007). I Sverige ses arbete som en förutsättning för gemenskap och som nyckeln till en lyckad integration (Beckman, 2011). Arbetet ses som vägen in i samhället och ger tillfälle till nya kontakter, både i det sociala livet och arbetslivet. Detta gör etableringsuppdraget till en viktig komponent i välfärdssamhället.

Rapportens upplägg

Rapporten består av 6 kapitel och en sammanfattning. Kapitel 1 är en inledning där rapportens kunskapsbidrag, teori och begrepp presenteras. Kapitel 2 består av studiens upplägg, syfte och metod. I kapitel 3 presenteras olika begrepp med hjälp av vilka det empiriska materialet, dvs. intervjuerna, sedan analyseras. Kapitel 4 är en kunskaps- och forskningsöversikt. Kapitel 5 utgör studiens huvudsakliga resultatredovisning. I det avslutande kapitlet, kapitel 6, diskuteras Arbetsförmedlingen som ett professionellt fält i förändring och en organisation i förändring.

Rapportens kunskapsbidrag

Rapporten bygger på de professionellas berättelser om sitt arbete. I rapporten kopplar jag sedan dessa berättelser till teorier och olika teoretiskt grundade begrepp. Därmed kan vi säga att rapporten behandlar både praktisk och teoretisk kunskap. För att kunna utföra ett ändamålsenligt arbete såväl som för att utveckla en relevant verksamhet behövs dessa två kunskapsstyper och det finns egentligen inte någon konflikt mellan dem. Kunskap är centralt inom alla professioner och inte minst för arbetsförmedlarprofessionen som snarare är ett professionellt fält, vilket jag återkommer till. Att arbeta inom ar-

betsförmedlingen innebär också att man arbetar i ett yrke i förändring. Inom socialt arbete, vilket man kan argumentera för att arbetsförmedlars arbete innehåller åtminstone spår av, finns sedan ett decennium ett genomgripande reformering med målsättningen att skapa en evidensbaserad praktik (EBP). Denna evidenssträvan har sin grund i ett ifrågasättande av kunskapsbasen och kunskapsanvändandet inom socialt arbete.

Evidens som idé har sitt ursprung i medicinarens strävan efter bättre kunskapsunderlag för sitt kliniska arbete och har kryddats med New Public Management (NPM), en idé om styrning av organisationer som jag återkommer till. NPM omfattar en utveckling mot resultatmätning och ökad transparens (Denvall & Johansson, 2012). Genom att gå från regelstyrd till resultatstyrd verksamhet med decentralisering, målstyrning och uppföljning som instrument, menar förespråkare att man kan uppnå högre effektivitet. Begreppet "evidensbaserad praktik" är inte förbehållet socialt arbete utan återfinns inom andra välfärds- och professionsområden som EBM (medicin), EBPP (psykologi), EBN (nursing) och EBT (teaching). Efter 10 år av forskning och utredning har man inom socialt arbete landat i tolkningen att evidensbaserad praktik innebär att den professionelle väger samman sin expertis (erfarenhet) med bästa tillgängliga kunskap (vetenskaplig/ teoretisk kunskap), den enskildes situation, erfarenheter och önskemål vid beslut om insatser. Till detta brukar man även lägga att hänsyn skall tas till kontextuella omständigheter.

Med andra ord handlar det om att för att kunna göra ett arbete med hög kvalitet, i bemärkelsen att det är "bevisat" bra, bör arbetet utföras med hjälp av de professionellas erfarenhet, det skall vara byggt på vetenskaplig/ teoretisk kunskap, ta hänsyn till, med Afs språkbruk, kundens önskemål samt ta hänsyn till sammanhanget.

Med hjälp av berättelserna jag fått av mina informanter kopplar jag erfarenhetsbaserad dvs. praktisk kunskap till vetenskaplig teoretisk kunskap. Dessa kunskaps typer är delar som tillsammans med andra delar bidrar mot en problematisering av professionella och etableringsuppdraget; detta för att väcka frågan om behov av kunskapsutveckling och EBP inom arbetsförmedlingens arbete. Nedan beskrivs de teorier och begrepp jag använder i rapporten.

Teori och begrepp

I huvudsak använder jag teorier från tre områden. Med hjälp av professions-teori diskuterar jag arbetsförmedlarnas profession. Via begrepp hämtade från denna teoribildning och en del mer sociologisk, psykologisk och socialpsykologisk teori analyseras hur de professionella hanterar sitt arbete. De anställdas situationer, såväl chefer som professionella, kan förstås med hjälp av begrepp som coping och handlingsutrymme, detta återkommer jag till i kapitel 3. Att arbeta inom Af är att arbeta inom en organisation som samtidigt är en institutionell praktik. Organisationen har stor betydelse för de professionella arbete. Därför, och för att kunna sätta de anställdas berättelse i en kontext

behövs särskilda begrepp och teorier. De som arbetar inom dessa organisationer kan förstås som gräsrotsbyråkrater, mellanchefer och professionella med olika titlar och kompetenser. Då jag diskuterar en mer organisatorisk nivå använder jag begrepp och teorier om New public management (NPM) och Människobehandlande organisationer (MBO).

Att förstå organisationer

Organisationsteori hjälper oss att förstå organisationer och organisationsförändring men för att förstå den inre dynamiken inom organisationer och sociala relationer, särskilt kopplade till förändring, behövs kompletterande teorier såsom implementeringsteori (Vedung 1998; Rothstein 1994) och professionsteori (Brante 2014; Brante, Johnsson, Olofsson & Svensson 2015). Sedan början av 1990-talet har begreppet New Public Management (NPM) kommit att bli synonymt med nya sätt att styra och kontrollera verksamheter inom den offentliga sektorn. Såväl på kommunal- som landstings- och statlig nivå har begreppet och dess idéer fått stor genomslagskraft. Det är svårt att studera den offentliga sektorn idag utan att ta hänsyn till den påverkan som NPM haft.

På senare år har detta dock börjat göras med hjälp av forskning om det som den engelskspråkiga litteraturen benämns Human service organizations (Hasenfeld 2010), och översatt till svenska människobehandlande organisationer (MBO). Studier av människobehandlande organisationer har på senare år fått allt starkare fäste i Sverige (Linde & Svensson red. 2013; Johansson, Dellgran & Höjer 2015). Människobehandlande organisationer utskiljer sig främst genom att de i högre grad består av medarbetare som arbetar i direktkontakt med brukare. Brukarens välfärd är i fokus.

Kärnverksamheten i människobehandlande organisationer beskrivs som relationer mellan medarbetare och brukare och där professionens handlingsutrymme blir centralt (Hasenfeld 2010). Vad gäller organisationsförändringar av offentliga myndigheter visar studier av effekterna av New Public Management i människobehandlande organisationer (Linde m.fl. 2013) som vård, skola och socialt arbete, ofta får negativa effekter för de yrkesverksamma (Brante, Johnsson, Olofsson & Svensson 2015). I denna studie används organisationsteoretiska begrepp just för att visa på och diskutera organisationens förändring (Arbetsförmedlingen och etableringsuppdraget) och betydelse för de professionella.

Organisationer och institutionella praktiker

Exempelvis talar vi om "skolan" som en institution – och om "min skola" ofta belägen i en viss byggnad, som en särskild lokal verksamhet – det vill säga en organisation (Svensson m.fl. 2008). Andra organisationer bär på ytterligare komplexitet, som t.ex. "kommunen". Det också finns organisationer och institutioner som saknar geografisk definition, eller som till och med är att be-

trakta som globala företeelser av nätverkskaraktär, som till exempel Facebook (Linde o Svensson 2013). Erlingsdóttir (1999) erbjuder en möjlig definition när hon beskriver institution såsom:

...förgivettagna handlingsmönster, vilka legitimeras av normer och värderingar som både möjliggör och begränsar dessa handlingsmönster. Både normerna och handlingsmönstren etableras vid institutionaliseringsprocesser bland individer och i grupper i olika praktiker i eller mellan olika fält (Erlingsdóttir 1999, s.20).

Då jag avser det som händer, skeenden, i organisationen som samtidigt är en institution använder jag ofta begreppet institutionell praktik (Johansson 2003a, 2007). Jag menar att Arbetsförmedlingen och etableringsuppdraget som en del inom Arbetsförmedlingen kan förstås både som organisation och institution och jag diskuterar detta i senare kapitel.

Kapitel 2. Studiens upplägg, syfte och metod

För att fånga de yrkesverksammas bild av etableringsuppdraget och i viss mån fånga "etableringsuppdragets vardag" har dels observationer vid tre arbetsförmedlingar eller lokalkontor³, intervjuer med chefer, individuellt eller i par då det funnits delat chefskap, dels gruppintervjuer av fokusgruppstyp använts i undersökningen. De tre kontoren där det empiriska arbetet utfördes valdes ut i dialog med representanter från Afs huvudkontor och slutligen valdes tre kontor Lillstad, Mellanstad och Storstad⁴. Syftet med studien⁵ och denna rapport är att:

- Ge en bild av de professionellas uppfattning om sitt arbete och sin arbetssituation inom etableringsuppdraget och att bidra med fördjupad förståelsen av detta professionella fält.
- Kontextualisera detta fält genom att diskutera organisationen inte bara som organisation utan även som en institutionell praktik och en människobehandlande organisation.

Undersökningen kan beskrivas som en fallstudie. Fallstudieforskning innebär att forskaren utifrån en eller ett par strategiskt utvalda exempel (fall) studerar ett fenomen. Syftet är att skapa en djupgående, kontextbaserad kunskap om ett fenomen som inte kan nås genom mer översiktliga studier som hämtar information från en mängd olika fall (Yin 2009).

Empirin det vill säga informanternas berättelser har hela tiden varit det centrala men jag har parallellt sökt teoretiska resonemang för att ge studien fördjupad förståelse. Jag har eftersträvat mångfald i data, vilket kan ge grund till att beskriva etableringsuppdraget i djup och detalj.

Metodvalet kan närmast beskrivas som triangulering där fältarbete med observation, olika former av intervjuer och analys av dokument kombinerats (Kvale 1997). Varje besök har innehållit en etnografisk ansats (Ehn & Löfgren 1996). Detta tillvägagångssätt kan beskrivas som en strävan mot en samtidsorienterad kritisk kulturforskning och mitt bidrag kan därmed beskrivas just som samtidsorienterad kritisk kulturforskning om en organisation och institutionell praktik som samtidigt utgör något tidstypiskt.

Då uppdraget diskuterades framförde uppdragsgivarna, som var AF, vissa områden med avseende på etableringsuppdraget som man från centralt håll identifierat som utmaningar. Dessa var:

- Samverkan
- Sammanslagning av anslag, etableringen går budgetmässigt in under

³ Den korrekta benämningen enligt en uppdragsgivare vid Af är arbetsförmedlingar. Mina informanter använder dock begreppet kontor eller lokalkontor därför återfinns båda begreppen i texten.

⁴ Städerna heter självklart något helt annat.

⁵ Materialet är litet varför generaliseringar inte kan göras. Detta har heller inte varit syftet. Syftet har heller inte varit att beskriva vad de anställda arbetar med dvs. deras arbetsuppgifter.

Af:s ordinarie verksamhet, ej längre särskilda pengar.

- Ökat deltagarantal
- Bosättningsfrågor
- Tolk/översättare

Dessa områden har jag strävat efter att beröra genom intervjuerna. Mina frågor har varit av karaktären; ”berätta om”, ”hur tänker du om”, snarare än avgränsade frågor där man kunnat svara ja eller nej. Detta har inneburit att respondenterna haft inflytande på vilka teman som berörts eller inte berörts genom intervjuerna. Tabell 1 ger en översikt över vilka professioner och yrkesgrupper jag intervjuat samt i vilka typer av städer intervjuerna gjorts. Tabell 2 visar antalet intervjuer med de olika informanterna.

Tabell 1. Översikt fältarbete och empiri

Mars 2017 arbetsförmedling i Mellanstad	Gruppintervju med chefer för etableringen (två personer delar på uppdraget) Auskultation/observationer Gruppintervju med etableringshandläggare och specialister.
April 2017 arbetsförmedling i Storstad	Gruppintervju med en sektionschef och en verksamhets-samordnare. Auskultation/observationer Gruppintervju med etableringshandläggare och specialister
Maj 2017, besök 1 arbetsförmedling i Lillstad	Intervju med chef Auskultation/observationer
Maj 2017, besök 2 arbetsförmedling i Lillstad	Auskultation/observationer Gruppintervju med etableringshandläggare specialister/ förmedlare

Tabell 2. Empiriskt material

Chefer för etableringen	Totalt fem chefer har intervjuats
Kundresurser	Inga intervjuer har genomförts men observationer vid receptionen/ kundmottagningen har genomförts.
Specialister/förmedlare	Tre gruppintervjuer, totalt tjugo informanter
Samt observation och informella samtal	Observationer vid yra tillfällen och tre informella samtal

Gruppintervjuerna kan liknas vid fokusgruppsintervjun vilket inneburit att gruppdeltagarna diskuterar teman ledda av en moderator som i detta fall varit jag själv. Moderatoren ser till att fokus hålls och introducerar de teman som

ska diskuteras, men har i övrigt en relativt passiv roll. Målet är inte konsensus i gruppen, utan att gruppmedlemmarnas tankar och åsikter ska bli tydliga (Kvale & Brinkman 2009). För såväl gruppintervjuerna som för de individuella intervjuerna har jag tillämpat det som Holstein & Gubrium (1995) kallar den aktiva intervjun.

Intervjuerna har haft formen av ett samtal där den intervjuade personen och den intervjuande forskaren tillsammans skapar mening. Jag har använt förformulerade frågeteman (se appendix) för att vägleda intervjuerna. Dessa teman har dock tillåt informanterna att styra samtalen. Samtliga intervjuer har genomförts på de deltagandes arbetsplats. Intervjuerna varade 60–120 minuter. Samtliga intervjuer spelades in i sin helhet.

Såväl fokusgruppsintervjuerna som de individuella intervjuerna har transkriberats, dock inte i sin helhet. Skratt, långa pauser och liknande noteras och de citat som används i resultatredovisningen är trogna utskrifterna fränsett ett par förtydligande grammatiska korrigeringar för att underlätta förståelsen. Vid utelämnande av ord eller meningar i löpande citat markeras detta med /.../. Utelämnande i början av en mening markeras med Jag har läst igenom utskrifterna av intervjuerna flera gånger, kodning eller kategorisering har gjorts och olika grundtematiker har växt fram. Även om förhållningssättet gentemot materialet varit öppet, så har studiens frågeställningar delvis påverkat hur materialet analyseras och tolkas.

Intervjuerna har analyserats genom dels det som Patton (2002) kallar tematisk analys och dels innehållsanalys. Skillnaden mellan innehållsanalys och tematisk analys i kvalitativ forskning är främst att kontexten blir viktig i tematisk analys och att innehållsanalysen på ett sätt är mer kvantitativ, då frekvens av återkommande data blir viktigt (Vaismoradi et al 2013). En tematisk analys är flexibel och användbar och inte fast knuten till någon epistemologisk ansats, även om arbetssättet påminner om exempelvis Grounded theory, dock utan avsikten att generera ny teori (Braun & Clarke 2008). Syftet har varit att hitta mönster/teman i data på en detaljerad nivå. Genom upprepade läsning av det empiriska materialet växer mönster av "igenkännande" fram. Data har kategoriserats och organiserats i centrala huvudteman och underteman, (Bryman 2008, Braun & Clarke 2008). Analysfasen av intervjuerna inleddes då intervjuerna genomfördes och fortsatte vid utskrift och upprepade genomläsning och fördjupades till tolkning av materialet (Silverman 2005; Kvale 1997). De teman som identifierats har varit återkommande i materialet, men till skillnad från en kvantitativ innehållsanalys, är mening och förståelse det viktiga i en tematisk analys (Braun & Clarke 2006).

Figur 3 ger en översikt över de teman och underteman jag funnit i min analys. Dessa redovisas, diskuteras och analyseras i kapitel 5.

Tabell 3. Teman och underteman ur det empiriska materialet

Huvudtema	Underteman
Tematik 1 Så olika (beskrivningar från observationer)	Orten, kontoren, kulturen Tre lokalkontor - tre världar
Tematik 2 Statstjänsteman/byråkrat, socialarbetare, handläggare	Att hantera sin arbetsituation Professionellt fält i förändring
Tematik 3 Vad sa informanterna om ⁶	Språket, SFI - nu börjar man prata jobb Samverkan Bostadsbrist Arbetsförmedlingen och kommunerna
Samt avslutande tematik: Etableringsuppdraget som institutionell praktik	

Dokument

De dokument som studerats har dels legat till grund för min förståelse för studiens område. Men i första hand har dokument och forskning lästs in för att skapa förståelse för informanternas berättelser och för att skapa en kontext. Det handlar om strategidokument, riktlinjer, överenskommelser och handlingsplaner samt forskning på området etablering.

I nästa kapitel, kapitel 3 ges nu en begreppslig och teoretisk kontext och bakgrund till studien.

⁶ Detta tema täcker de frågor som utgjorde medskick från uppdragsgivaren. se även punktlistan ovan.

Kapitel 3. Professionella och professionella fält

Det finns olika sätt att analysera hur professionella beskriver, förstår och hanterar sin arbetssituation. I denna studie används flera delvis olika sätt att analysera detta. De som arbetar inom dessa organisationer kan förstås som *gräsrotsbyråkrater*, *mellanchefer* och *professionella* med olika titlar och kompetenser. De anställdas situationer, såväl chefer som professionella kan förstås med hjälp av begrepp som *coping* och *handlingsutrymme*. Att arbeta inom Af är att arbeta inom en organisation som samtidigt är en institutionell praktik. Organisation har stor betydelse för de professionella arbete. Därför och för att kunna sätta de anställdas berättelse i en kontext behövs särskilda begrepp och teorier. Då jag diskuterar en mer organisatorisk nivå använder jag begrepp och teorier om *New public management (NPM)* och *Människobehandlande organisationer (MBO)*.

Ett område som mina informanter kommit in på är *samverkan*. Begreppet samverkan är ett mångtydigt och komplext begrepp. Det föreligger dessutom liknande begrepp som samarbete och samordning som ofta används synonymt till samverkan (Lindberg, 2009). I senare kapitel kommer jag även att kort diskutera samverkan och vad vi kan mena med det. Första skall vi säga något om vad en profession är.

Professioner på ett professionellt fält

Det är av betydelse att stanna upp en stund och se vilka olika professioner och yrken som finns inom Arbetsförmedlingen och etableringsuppdraget. Detta har betydelse för de anställdas arbetssituation och förståelsen av den.

Inom etableringsuppdraget beskriver mina informanter att man arbetar som:⁷

- handläggare eller etableringshandläggare
- enhetschef, sektionschef och verksamhetssamordnare
- arbetsförmedlare
- kundresurs
- specialist
- tolk

Det finns anställda som har högskoleutbildning, gymnasieutbildning eller saknar specifik utbildning men som har lång yrkeserfarenhet. Till denna heterogena grupp av medarbetare vid Af kopplas även tolkar som inte alltid är anställda inom Af, men som i sig utgör en profession. Dessa olika funktioner i sin tur utgörs av olika professioner så som socionom, psykolog, special-

⁷ En uppdragsgivare påpekar att alla är anställda som arbetsförmedlare, mina informanter beskriver dock sina respektive anställningar som ovan i texten.

pedagog, studievägledare, arbetsterapeut och beteendevetare etc., samt yrken och kompetenser. Arbetsuppgifterna varierar mellan de olika funktionerna och därmed utgör Afs och etableringsuppdragets anställda inte ett yrke eller en profession utan snarare ett fält av olika professioner, yrken och kompetenser. Vad kännetecknar då en profession? detta diskuteras nedan. Betydelsen av detta återkommer jag till.

En profession inom samhällsvetenskaperna är en beteckning på en yrkesgrupp med vissa gemensamma drag. Bland dessa drag finns avgränsning mot andra yrkesgrupper, förfogande över särskild kunskap, arbetsuppgifter som innehåller unika eller varierande moment, självständighet i yrkesutövningen och en särskild yrkeskodex. För att ett yrke ska kallas en profession ska det alltså handla om ett arbete som förutsätter en specialiserad, systematisk utbildning.

Enligt Brante (2014) är professioner yrken som baserar sin verksamhet på vetenskaplig forskning. Brante (2014) beskriver hur fält (och Af är ett sådant fält) i olika grad kan professionaliseras, eller institutionaliseras, vilket också är kopplat till kunskap som lösning på praktiska problem. I och med marknadfieringen av Arbetsförmedlingen och införandet av NPM som styrningslogik från början på 2000-talet har de professionella fältens förutsättningar förändrats, vilket också ger återverkan på hur de yrkesverksammas professionalism bedöms och värderas. Sammantaget utgör därmed Afs och etableringsuppdragets anställda inte ett yrke eller en profession utan snarare ett fält av olika professioner, yrken och kompetenser. Tillsammans bildar dessa anställda ett professionellt fält.

Det finns inte någon konsensus inom offentlig verksamhet kring vad professionalism innebär och hur det ska användas. Men man kan konstatera att flera professioner inom Afs etableringsuppdrag har uppnått de kriterier som vanligtvis brukar användas för en utvecklad profession, däribland folklig legitimitet, erkända utbildningar och forskning, självständiga professionella organisationer och kodifierade etiska standards (Evetts, 2013; Brante, 2014; Brante, Johnsson, Olofsson & Svensson, 2015).

Att förstå och beskriva professionella

Hur kan vi då förstå och beskriva de anställda inom detta professionella fält?

Gräsrotsbyråkrat

Termen gräsrotsbyråkrat är en översättning av uttrycket ”street-level bureaucrat” som introducerades av statsvetaren Michael Lipsky (1980). Gräsrotsbyråkratens arbetsplats är i den offentliga sektorn. De kommer i sitt dagliga arbete i kontakt med samhällets medborgare, som i dessa sammanhang ofta benämns klienter eller brukare och har i sitt arbete en viss grad av handlingsutrymme.⁸ De professionella jag har intervjuat är alla gräsrotsbyråkrater. De

⁸ Jämför även Jennie K Larsson (2015) och resonemang om gräsrotsbyråkrater.

chefer jag intervjuat kan i flera fall också förstås som gräsrotbyråkrater men deras position har jag valt att lyfta fram utifrån att de också är mellanchefer.

Mellanchefer

Mellanchefer är en grupp som fått en mycket begränsad uppmärksamhet – inte bara i strategier om utvecklingsarbete – utan även i forskningen (Larsson 2008). Det finns få studier som är inriktade på mellanchefer i organisationen – särskilt inte i offentlig sektor, och framförallt inte av kvinnliga chefer (Ellström 2004). De flesta studier som gjorts av chefer belyser den övre hierarkiska nivån i organisationen. Forskningen handlar framförallt om ”management” i privata företag – ofta med manliga förtecken. Strategier för utveckling knyts till ”koncernnivån”, men kopplas inte till praktiska metoder på avdelningsnivån.

Inom offentliga organisationer finns olika benämningar på chefer, t.ex. enhetschef, mellanchefer, första linjens chef, arbetsledare och föreståndare.

Det finns alltså ingen enhetlig beteckning inom ledarskapsforskningen för chefer på olika nivåer inom olika verksamheter. Utgångspunkten för chefers benämning är oftast deras placering i hierarkin, vilket även påverkar karaktären på deras arbete. En grov indelning i olika chefsnivåer är höga chefer, mellanchefer och första linjens chefer (Ellström & Kock 2003). I denna studie är det just mellanchefer som jag intervjuat. Oavsett vad man har för titel, funktion och uppdrag eller om det handlar om privatlivet använder vi alla olika sätt att hantera situationer, stress och vår vardag, vilket vi i nästa avsnitt skall fördjupa.

Coping

Jag använder begrepp från copingteorin för att visa på kognitiva och beteendemässiga försök att hantera interna och externa krav som överskrider en persons resurser (Lazarus & Folkman 1984). Jag betraktar coping som en process med fokus på vilka strategier som används, hur och under vilka förhållanden de används samt konsekvenserna av deras användning (Dewe & Trenberth 2004). En teoretisk utgångspunkt för att förstå olika sätt att hantera överbelastning i arbetet är Hirschmans (1970) klassiska teori om ”Exit, voice and loyalty”, det vill säga de tre huvudstrategier som är kopplade till missnöje med arbetsförhållanden. Anställda kan välja att lämna sina jobb (exit), vilket kan vara rationellt när andra mer attraktiva arbetstillfällen erbjuds. Voice innebär individuella eller kollektiva protester i vilka brister påtalas i syfte att förbättra situationen. Lojalitet innebär att man stannar kvar i organisationen utan att uttrycka kritik och missnöje. En annan typ av strategi som är relevant i förhållande till obalansen mellan arbetslivets krav och resurser är så kallade kompensatoriska strategier som har visat sig förekomma frekvent i svenskt arbetsliv (Allvin m.fl. 2011; Astvik & Melin 2012, Gustafsson 2008). Dessa strategier handlar om att individen försöker upprätthålla kvaliteten i arbetet

genom att tänja på sina egna gränser för att kompensera obalansen mellan arbetskrav och tillgängliga resurser.

Ett annat centralt begrepp för att förstå hur en arbetssituation kan upplevas och hanteras är utifrån begreppet handlingsutrymme.

Handlingsutrymme

Ett andra begrepp jag använder är handlingsutrymme. Kärnan i det professionella arbetet beskrivs av Grimen (2009) som att de professionella använder generell kunskap för att fatta beslut i enskilda situationer. Detta förutsätter någon slags handlingsutrymme som är en nödvändig men komplex del av det professionella yrkesutövandet (Svensson, Johnsson & Laanemets 2008).

Handlingsutrymme beskrivs ofta i förhållande till organisatorisk styrning och storleken på handlingsutrymmet ökar eller minskar i förhållande till graden av styrning exempelvis i form om regelverk och förordningar.⁹

Som jag argumenterat för ovan är det också centralt att förstå organisationens betydelse för den enskilde anställda. Organisationens betydelse lyfts inte minst fram i relation till vågen av införandet av New Public Management (NPM) som under senare tid har kritiserats allt mer (Johansson et.al. 2015).

Vi skall nu lämna teorier och begrepp för en stund och i nästa kapitel 4 placerar Afs etableringsuppdrag det vidare sammanhanget som utgörs av vågor av olika strategier för integrationspolitik i Sverige.

9 Jämför även Jennie K Larsson (2015) och resonemang om handlingsutrymme.

Kapitel 4. Svensk integrationspolitik

I detta kapitel ger jag en sammanfattande översikt över svensk integrationspolitik och dess utveckling.¹⁰ Främst är det Etableringsreformen sedermera Etableringsuppdraget som är i fokus. I kapitlet redovisas även en översikt över forskning och debatt på området. Forskningen såväl som andra studier och rapporter är omfattande så detta kapitel kan inte ses som heltäckande utan vilar på ett urval av den litteratur som finns inom området.

Begreppet integration är ett relativt nyttillkommet politiskt begrepp och började användas i politiska texter vid slutet av 1990-talet. Innan begreppet integrationspolitik initierades tillämpades begreppet invandrarpolitik. Begreppet invandrarpolitik kritiserades för att bidra till olikhetsskapande mellan utrikes- och inrikes födda. Den socialdemokratiska regeringen valde då, genom en integrationspolitisk reform år 1997, att hädanefter använda begreppet integrationspolitik. Innebörden av politikområdet har däremot inte genomgått mer genomgripande förändringar (Dahlström, 2004).

Dahlström (2007) har konstruerat tre olika modeller som på ett generellt sätt beskriver olika integrationspolitiska ansatser: Den mångkulturella modellen, assimilationsmodellen och segregationsmodellen. Inget land har integrationsmodell som i detalj överensstämmer med Dahlströms (2007) konstruerade idealmodeller. Integrationsmodellerna kan istället fungera som idealtyper för jämförelser mellan olika länders integrationssystem. Dahlströms studier (2004; 2007) visar att Sveriges integrationspolitik, mellan år 1975 och år 1997, kännetecknas i stora drag av den mångkulturella modellen.

Orsaker till integrationspolitikens förändring

Att det har skett förändringar av innebörden av begreppet integration ur ett tidsperspektiv, men också vilken omfattning integrationspolitiken haft under olika perioder förklaras av strukturella orsaker (Dahlström, 2004; Bergqvist 2011). I början av 1960-talet började människor i allt större utsträckning flytta till Sverige för att arbeta i landets kraftigt växande industrisektor. Människorna som flyttade till Sverige bosatte sig primärt enbart för kortare perioder för att sedan flytta tillbaka till sitt hemland. Staten såg således inget behov av att ha en specifik politik beträffande utrikes födda. Människor som ändå bosatte sig permanent i Sverige förväntades att assimileras in i det svenska samhället, dels genom det omfattande välfärdssystemet, dels genom aktivt deltagande på arbetsmarknaden.

Det var först under 1970-talet som staten upplevde ett behov av en särskild politik som omfattade selektiva åtgärder för utrikes födda. I början av 1970-talet började den svenska ekonomin att stagnera vilket innebar att konkurrensen om arbetstillfällen ökade. I samband med den ekonomiska

¹⁰ I denna del av kunskapsöversikten vill jag rikta ett tack till Oskar Sjöberg – masterstudent i statsvetenskap och praktikant vid CKS, knuten till forskningsprojektet under våren 2017 – som varit till stor hjälp genom sin kartläggning av tillgänglig forskning.

stagnationen reformerades också den svenska arbetsmarknaden. Förändringarna resulterade i en förändrad inflyttningsammansättning. Istället för arbetskraftsinvandring skulle hädanefter inflyttningen till stor del bestå av individer som flyttade till Sverige av flykting- och skyddsskäl (Dahlström, 2004).

Etableringsuppdraget

I 2006 års valrörelse var arbetsmarknadspolitiken en mycket diskuterad fråga mellan de politiska blocken. Mest framträdande var frågan hos allianspartierna¹¹. En central fråga inom den arbetsmarknadspolitiska diskussionen var hur man skulle minska antalet människor som ansågs vara exkluderade från arbetsmarknaden. För att öka deltagandet på arbetsmarknaden ansåg allianspartierna att incitamenten för att arbeta borde förstärkas, och incitamenten för att inte vara delaktig på arbetsmarknaden skulle minska (Ennerberg, 2017). En grupp som framställdes vara i behov av att i större utsträckning delta på arbetsmarknaden var utrikes födda och i synnerhet nyanlända invandrare. Bakgrunden till det var att utrikes födda som invandrat i slutet av 1990-talet fortfarande år 2006 hade 25 procentenheter lägre sysselsättningsnivå än inrikes födda med liknande köns- och åldersfördelning (Andersson m.fl., 2016). För att öka sysselsättningsgraden bland utrikes födda och nyanlända invandrare betonade alliansregeringen år 2009 i propositionen ”*nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering- egenansvar och professionellt stöd*” att arbetslinjen¹² sedermera skulle vara ledstjärnan i integrationspolitiken (Larsson, 2015).

Innan etableringsreformen år 2010 hade kommunerna ansvaret för introduktionen av nyanlända invandrare, vilket innebar att kommunerna själva fick utforma lokala integrationsinsatser¹³ och själva besluta om vilken ersättning som nyanlända invandrare hade rätt att få vid deltagande i lokala integrationsinsatser. Således fanns det stora variationer mellan kommunerna beträffande hur mycket ersättning deltagarna fick. Vidare varierade kvaliteten och resultaten mellan olika introduktionsinsatser (Andersson m.fl., 2016). Detta var ytterligare en viktig faktor som bidrog till att alliansregeringen drev frågan om att integrationspolitiken var i behov av förändring och som sedermera utvecklades till etableringsreformen år 2010.

Etableringsreformens, och sedermera etableringsuppdragets, innebörd

Etableringsreformen lagstodgades den 1 december 2010 i syfte att skapa en effektivare integrationsprocess för nyanlända flyktingar. Reformen innebar att integrationsansvaret förflyttades från kommunerna till staten. Staten

11 Moderaterna, Centerpartier, Folkpartiet & Kristdemokraterna.

12 Begreppet tillkom redan under 1920-talet, men innebörden av begreppet 2006 kom att innebära principen att det måste vara mer lönsamt att arbeta än att inte göra det.

13 Introduktionsinsatserna skulle minst innehålla att en skriftlig introduktionsplan som utformades av kommunen i samråd med individen och Arbetsförmedlingen, SFI-kurser och kurser i samhällsorientering för att kommunen skulle erhålla ersättning från Migrationsverket.

tilldelade därefter Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för etableringsinsatserna. Att Arbetsförmedlingen fick det samordnande ansvaret för integrationsinsatserna, menar K Larsson (2015), berodde på att den dåvarande regeringen ville förtydliga "arbetslinjen" i integrationsprocessen men också att nyanlända invandrare direkt vid mottagningsprocessen skulle ha samma ingångar till arbetsmarknaden som övriga arbetssökande inskrivna på Arbetsförmedlingen hade. Således betraktades det betalda arbetet som en lösning på social exkludering. Arbetsförmedlingen fick dessutom i uppdrag, i samråd med Länsstyrelserna och Migrationsverket, att ansvara för placering och att hitta bostäder åt nyanlända flyktingar i förhållande till det lokala arbetsmarknadsläget. I propositionen betonades också vikten av att främja kvinnors etablering på arbetsmarknaden och genom detta deras integrering i samhällslivet. Vidare betonades att samtliga nyanlända skulle ha lika goda möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden oberoende av bostads- eller inflyttningssort (Prop 2010:197).

I praktiken innebär reformen att nyanlända invandrare i målgruppen¹⁴ för etableringsuppdraget ska registrera sig hos Arbetsförmedlingen efter beviljat uppehållstillstånd. Vid de första träffarna med etableringshandläggarna har man tillsammans ett etableringssamtal vars syfte är att kartlägga tidigare erfarenheter och yrkes- och utbildningsbakgrund. Etableringssamtalen ligger sedan till grund för en etableringsplan. Etableringsplanen (EPA) har som syfte att underlätta för den nyanlända att hitta ett arbete, bostad, barnomsorg, utbildning och försörjning. Etableringsplanen ska vara upprättad inom två månader efter etableringssamtalen och innehålla aktiviteter 40 timmar per vecka i max två års tid. Etableringsplanen ska åtminstone omfatta samhällsorientering, svenska för invandrare (SFI) och arbetsförberedande insatser. Kommunerna ansvarar för samhällsorientering och SFI, medan de arbetsförberedande insatserna är förlagda hos Arbetsförmedlingen eller hos privata aktörer som Arbetsförmedlingen har köpt tjänster av. Vanligast förekommande är att nyanlända först påbörjar SFI-undervisning och samhällsorientering, för att sedan påbörja yrkes- eller studieförberedande insatser. Sista steget i etableringsplanen är att söka arbeten som matchar den sökandes kompetenser. Det sista steget kan också innehålla ytterligare aktiviteter som förbereder för reguljära studier eller stöd till start av egen näringsverksamhet. Om individen får ett arbete eller påbörjar en högskoleutbildning som sträcker sig längre än sex månader omfattas individen inte längre av etableringsuppdragets insatser eller ersättning (Arbetsförmedlingen, 2017c).

När etableringsuppdraget initierades år 2010 var det drygt 16 000 inskrivna deltagare och år 2016 var det omkring 60 000 inskrivna deltagare i etableringsuppdragets insatser. Enligt Arbetsförmedlingens egna prognoser kommer antalet deltagare i etableringsuppdraget öka fram till år 2018 för

¹⁴ Etableringsreformen riktar sig mot vissa nyanlända invandrare som fyllt tjugo år, men som är yngre än 65 år. Individen ska ha beviljats uppehållstillstånd för att ha rätt att ta del av etableringsinsatser (Arbetsförmedlingen 2017b).

att sedan minska. I jämförelse med Arbetsförmedlingens totala 650 000 inskrivna deltagare och arbets sökande är etableringsuppdraget ett litet uppdrag. Av de 650 000 inskrivna deltagarna eller arbets sökande hos Arbetsförmedlingen är drygt 300 000 utrikes födda, varav 90 000 är nyanlända. Det innebär att de allra flesta nyanlända, ungefär två tredjedelar, har blivit inskrivna och fått möjlighet att delta i etableringsinsatser (Arbetsförmedlingen 2017a; 2017b). Då fler utrikes födda med låg utbildningsnivå befinner sig i Arbetsförmedlingens insatser i kombination med rådande högkonjunktur har det bidragit till att fler individer hos Arbetsförmedlingen klassificerats som att ha en utsatt ställning på arbetsmarknaden. Enligt Arbetsförmedlingens bedömning befinner sig 72 procent av de inskrivna hos Arbetsförmedlingen (2017a) i en utsatt ställning på arbetsmarknaden. Detta innebär att en stor del av Arbetsförmedlingens deltagare har en liten eller ingen möjlighet att etableras på arbetsmarknaden. Bland individer som klassificeras ha en utsatt ställning är en stor andel utrikes födda och nyanlända invandrande men här ingår även personer med nedsatt funktionsförmåga. Det är enligt Arbetsförmedlingen en stor ökning av kategorin att ha en utsatt ställning sedan år 2010, vilket innebär att det har skett en förändring av sammansättningen av arbets sökande de senaste sex åren. Arbetsförmedlingen anser sig därför vara i behov av nya typer av verktyg och förändrade arbetssätt för att ha möjlighet att underlätta för bland annat nyanlända invandrare och utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden. Bland annat vill Arbetsförmedlingen arbeta i större utsträckning med utbildningsinsatser för människor som har en särskilt utsatt position på arbetsmarknaden. Det har sin bakgrund i att Arbetsförmedlingen anser att en gymnasieutbildning nästan är ett obligatoriskt krav för deltagande på arbetsmarknaden (2017a).

I samband med omorganiseringen av Arbetsförmedlingen år 2008 ökade också regeringens krav på myndigheten beträffande deras effektivitet och genomströmning av arbets sökande. Höga krav på den svenska arbetsmarknaden i kombination med ökade krav från kontrollmyndigheter har påverkat antalet i kategorin "icke-anställningsbara" (Jacobsson och Seing 2013; se även Seing, 2011).

Professionella inom AF och etableringsuppdraget

Anställda på Arbetsförmedlingen har efter etableringsreformen år 2010 fått en mer avgörande roll i förhållande till nyanländas arbetsmarknadsintegration.

Arbetsförmedlares förändrade arbetsvillkor

I bokkapitlet "*Arbetsförmedlare som mäklare och terapeuter*" har Peralta (2011) identifierat en förskjutning av vad som ingår i arbetsförmedlares yrkesroll. Peralta menar att arbetsförmedlares yrkesroll har förändrats från att primärt ha försökt matcha arbets sökande efter deras individuella kvali-

fikationer gentemot arbetsgivare, till att arbetsförmedlare idag till stor del försöker att aktivera arbetssökande att ta egna initiativ. Peralta menar därför att arbetslösheten har individualiserats, att arbetslöshet idag inte anses bero på strukturella förändringar eller på grund av en mättad arbetsmarknad, utan att arbetslöshet istället beror på den arbetslösas personliga brister. Peralta menar även att människor som är svåra att matcha med arbetsmarknaden och därav riskerar att vara arbetslösa en längre period får mindre stöd och hjälp av arbetsförmedlare än individer som befinner sig närmare arbetsmarknaden (Peralta, 2011). Att individer som kan bedömas stå långt ifrån arbetsmarknaden får mindre hjälp och stöd av arbetsförmedlare beror enligt Lundin (2004) på Arbetsförmedlingens interna system som mäter måluppfyllelse. Detta ger incitament för arbetsförmedlare att ge mest stöd och hjälp till dem som står närmast arbetsmarknaden. Lundin menar även att det finns stor press från chefer på Arbetsförmedlingen att anställda ska visa positiva resultat, där positiva resultat innebär att så många deltagare som möjligt får delta i insatser eller blir etablerade på arbetsmarknaden. Således prioriteras individer som står nära arbetsmarknaden eller som förväntas kunna få ett arbete efter deltagit i insatser hos Arbetsförmedlingen. Det framkommer även i Lundins rapport att individer som står långt ifrån arbetsmarknaden ”parkeras” i vissa typer av insatser i syfte att verksamheten skall visa bra resultat. Dessa insatser där individer ”parkeras” ger sällan resultatet med betydelser för att individen närmar sig arbetsmarknaden, utan har enbart som funktion att förbättra Arbetsförmedlingens måluppfyllelse (Lundin, 2004; Peralta, 2011).

Fackförbundet ST hade år 2012 i uppdrag att undersöka arbetsförmedlares syn på sitt eget arbete. För att undersöka detta var fackförbundet ST i kontakt med drygt 2500 arbetsförmedlare, genom intervjuer och enkätundersökningar. 57 procent av de som svarade uppgav att de i huvudsak inte har tillräckligt med tid eller andra resurser för att klara av sitt uppdrag. Endast 7 procent svarade att de instämmer på frågan om de har tillräckligt med tid och andra resurser för att klara av sitt uppdrag. Undersökningen visar även att en handläggare på Arbetsförmedlingen har drygt 200 kundkontakter per månad. Merparten av arbetstiden går åt till att kontrollera att arbetssökande aktivt söker arbete och till andra administrativa uppgifter. Ungefär hälften av de svarande ansåg att lagarna och förordningarna som finns på Arbetsförmedlingen inte är anpassade till att fullfölja verksamhetens kärnområde, nämligen att matcha arbetssökande och arbetsgivare. På frågan om vilka åtgärder inom myndigheten som har mest påverkan för arbetssökande att få ett arbete svarar drygt 50 procent att myndigheten inte har rätt typ av åtgärder. De efterfrågade fler politiska åtgärder för att öka efterfrågan på arbetssökande och/eller effektivare åtgärder att kunna använda sig av (ST, 2012).

Roland Paulsen (2015) har i en artikel visat på liknande slutsatser som i den refererade studien ovan. Studien omfattade att intervjua handläggare, platschefer och regionchefer verksamma inom Arbetsförmedlingen. Paulsen

slutsats är att anställda på Arbetsförmedlingen tycker att rådande förändringar och samtida verksamheter inom Arbetsförmedlingen inte fungerar och istället är destruktiva för de arbetssökande. Trots detta lyder anställda på Arbetsförmedlingen regeringens direktiv, och fortsätter arbeta på samma sätt som enligt dem själva är destruktivt (Paulsen 2015). Något som framkommer som destruktivt är organisationens krav på att arbetsförmedlare ska kontrollera arbetssökande, något som ökat i och med etableringsreformen och den villkorade ersättningen. En rapport (Liljeberg & Sundin, 2010) signalerar också att arbetsförmedlare efter reformarbetet av myndigheten år 2008 har fått mindre tid över till att ha kontakt med arbetsgivare, något som arbetsförmedlare anser vara mycket viktigt i arbetet med matchning av arbetssökande och arbetsgivare (se även K Larssons, 2015). Riksrevisionens utvärdering (2014) av etableringsuppdraget har liknande slutsatser som Larsson (2015). Utvärderingen visar att kontakterna mellan arbetsförmedlarna och etableringsdeltagarna i huvudsak består av frånvarorapportering och frågor om personlig ekonomi, och sällan om insatser som får nyanlända invandrare att komma närmare arbetsmarknaden. IFAU-rapporten (2010) visar att kontakten mellan arbetsförmedlare och arbetsgivare är den viktigaste faktorn för att arbetssökande ska få ett arbete. Enligt ST:s medarbetarundersökning och de tidigare sammanställda kunskaperna har detta minskat väsentligt efter reformen av Arbetsförmedlingen år 2008 (Liljeberg & Lundin, 2010).

Med dessa studier som bakgrund övergår nu diskussionen till den studie som genomförts i samverkan med Af. Jag har valt att redovisa och diskutera dessa i ett antal teman. I kapitel 6, det avslutande kapitel ges sedan en mer övergripande analys och reflektion över rapportens resultat.

Kapitel 5. Resultat

Den första tematiken för beskrivningen av studiens resultat handlar om mina möten med tre väldigt olika lokalkontor. Tematiken bygger på mina egna observationer och fältanteckningar från besöken på tre olika lokalkontor belägna i tre olika städer. Detta kan beskrivas som en strävan mot en samtidsorienterad kritisk kulturforskning där platsens betydelse beaktas. Min första resa gick till Mellanstad.

Tematik 1, Så olika – beskrivningar från observationer

Orten, kontoren, kulturen

Mellanstad

Jag tar tåget från Norrköping. Jag färdas genom ett vackert landskap och tåget stannar vid flera mindre orter. Väl framme tar det en kvart att promenera genom staden. Jag går över ett torg som övergår i en gågata. På ena sidan av gågatan ligger Systembolaget. Dess första kunder har redan samlats även om butiken inte öppnar förrän om mer är 30 minuter. Mitt emot Systembolaget ligger lokalkontoret jag skall besöka. Jag kommer nästan 30 minuter för tidigt. Jag är liksom de mest alkoholsugna ute i god tid. Jag väljer att inte ringa upp till min kontaktperson utan stannar utanför för att se mig om. Utanför kontoret samlas allt fler människor. Det finns två grupper av människor som nu samlas i allt tätare led. Den ena grupper består av rätt slitna människor men också någon enstaka där alkoholismen inte syns och kanske heller inte finns. Den andra grupper, den stora grupper väntande skall till Af. Av dessa har de allra flesta, som vi uttrycker oss, annan bakgrund en svensk. Jag hör inte någon tala svenska. Jag lägger också märke till att många har sina anhöriga med sig och många är barn. Det blir allt mer livligt, besökande till kontoret blandas med besökarna till systembolaget och flera av dessa är ganska stökiga, även väktare har nu anslutit sig. Dörren öppnas och jag fångas upp av min kontaktperson som hälsar välkommen och visar runt. Förmiddagen ägnas sedan åt gruppintervju med två chefer.

På lunchen promenerar jag runt i stan. Efter lunch är det dags för intervjuer med medarbetare. De jag skall intervjuar är i god tid, någon kommer med lunchmackan som inte hunnit ätas upp. De frågar vad detta skall gå ut på? Jag förklarar så gott jag kan och sedan flyter samtalet.

På eftermiddagen när mina intervjuer genomförts stannar jag en stund i receptionen där råder full aktivitet. Jag ger mig inte till känna utan vandrar runt och iakttar. Kön till service är lång, men det ser ut att gå snabbt. Jag förvånas över hur trevligt och professionellt de arbetssökande blir bemötta. Hur orkar man vara så trevlig i så stressad miljö? (egen fältanteckning våren 2017)

Min andra resa gick till Storstad. Detta lokalkontor gjorde inte så stora intryck på mig som besöket i Mellanstad:

Detta lokalkontor ligger i en stor byggnad där är många verksamheter inryms. Det är helt andra verksamheter; ett gym, en stor restaurang och flera kontor. Jag har ännu en gång åkt tåg. Men denna gång tar jag taxi från stationen till lokalkontoret. Det är många människor som rör sig runt om och inne i byggnaden. Men återigen ser man tydligt vilka som är besökare till Arbetsförmedlingens lokalkontor. Inte bara för att många har annorlunda utseende än infödda svenskar, utan också för att det finns en osäkerhet och en undfallenhet i stegen -eller inbillar jag mig? Lokalkontoret finns inrymt på flera våningar. Skyltarna som skall visa vägen är översatta till många språk och utskrivna på vanligt A4 papper. De flesta språken kan jag inte läsa.

Det tar lite tid innan alla är på plats. Någon skall komma senare och någon måste nog gå om det ringer. Flera sitter med datorn på... Jag får en känsla av att alla inte känner varandra så väl. (egen fältanteckning våren 2017)

Min tredje stad att besöka var Lillstad. Denna stad besökte jag två gången. Lillstads miljö upplevde jag som trevlig, lugn och begriplig.

Vid två tillfällen ger jag mig ut på en längre tågresa till Lillstad. Vi är få som kliver av vid denna station men staden är ganska livlig – eller det åker förbi flera bilar i alla fall... Lokalkontoret ligger en bra bit från centrum. Det är kanske möjligt att åka lokalbuss dit men jag hittar inte någon hållplats så jag promenerar. Jag hittar inte riktigt och det tar mer än 30 minuter för mig att gå, men det gör inte något. Det börjar bli vår och jag hinner ladda inför intervjun med chefen. Lokalkontoret är inrymt i en tegelbyggnad som ligger vackert i en backe med gles tallskog. Flera andra offentliga verksamheter finns i huset och det tar en stund innan jag kommer rätt. Här är det gles mellan besökarna. De flesta som kommer hit har uppenbarligen invandrarbakgrund. Få som jag hör prata talar svenska. Några har promenerat hit precis som jag gjort men flertalet kommer i bil. Några kör själva men flera kommer tillsammans i bil. Det är ingen kö. Några ser ut att veta direkt vart de ska och försvinner i korridoren. Andra väntar på att bli hämtade precis som jag. (egen fältanteckning våren 2017)

Andra gången jag besöker Lillstad får jag samma intryck. Lugnt, tomt stillsamt. En jämn ström av människor som rör sig till och från byggnaden. Denna gång skiner solen och det är skönt att vänta utomhus tills jag skall börja intervju. Nu skall jag intervju och möte medarbetare. Intervjun sker

i ett grupprum precis bredvid personalrummet. Stämning är god. Lite avvaktande, någon har blivit sjuk och en har förhinder så det är en grupp med färre deltagare än tänkt. (egen fältanteckning våren 2017)

Tre lokalkontor – tre världar

Det är naturligtvis så att det är verksamhetens innehåll som är det viktiga. Men jag kan inte låta bli att reflektera över hur olika dessa lokalkontor ser ut. Har detta någon betydelse för Etableringsuppdraget?

Storstad speglar en stor miljö där många olika verksamheter ryms i ett stort kontorskomplex. Mellanstad präglades av dess lokalisering mitt emot systembolaget. Och Lillstad upplevde jag som en lugnare och en miljö lättare att hitta till. Dessa upplevelser är naturligtvis inte objektiva och jag vet inte något om hur man som kund upplever eller reagerar på lokaler och dess geografiska placering.

Tidigare i texten har jag beskrivit denna studie som en samtidsorienterad kulturstudie. Vad menade jag? Kultur som jag använder begreppet handlar om normer, värderingar och försanthållanden och delar av Afs uppdrag, inte minst etableringsuppdraget, kan förstås med hjälp av detta kulturbegrepp. Vilken kultur möter jag i dessa tre olika lokalkontor? Det är naturligtvis omöjligt att studera en kultur på så kort tid men jag kan nog säga att kulturen i de olika kontoren ser olika ut. Kanske beroende på arbetssituation, på personalomsättning men kanske också beroende på hur kontoren är organiserade rent platsmässigt och lokalmässigt. Det är naturligtvis mycket som påverkar arbetsmarknadspolitiken men när man organiserar arbetet med ofta utsatta individer som behöver stöd och hjälp kan även denna typ av förståelseram möjligen vara till nytta. Vilken betydelse har platsen, i detta fall städerna, de olika lokalkontorens placering och utformning av lokalerna? Vilken betydelse har den rumsliga organisationen? Vilken betydelse har vår kultur för hur vi arbetar med utsatta arbets sökande? Det jag menar är att vår kulturella förståelse dvs. normer, värderingar och försanthållanden av hur en verksamhet skall se ut rumsligt behöver lyftas fram. Arbetsförmedlingen är en organisation, en statlig myndighet och samtidigt en institution. Uppdraget handlar om både stöd och kontroll. Detta då Af har förgivettagna handlingsmönster, vilka legitimeras av normer och värderingar som både möjliggör och begränsar dessa handlingsmönster. (Erlingsdóttir 1999, s.20). Detta är i sig inte något konstigt utan det handlar om hur medveten man är om detta inom organisationen och hur man arbetar med detta.

Samtidsorienterade kritisk kulturforskning är begrepp som vanligen hör till och används tex. inom kulturforskning men jag menar att både det som görs och *hur* det görs i offentliga organisationer utgör något tidstypiskt som vi kan lära oss av genom att kritisk granskning.¹⁵

15 För en mer ingående diskussion om kulturforskning se Johansson 2003a eller Johansson 2003b.

Tematik 2, Statstjänsteman/byråkrat, socialarbetare, handläggare

Studiens andra tema handlar om professionen ur olika aspekter. I ett citat från Roland Paulsen diskuteras lydnad och ett icke-reflexivt tillstånd:

Arbetsförmedlingen är en organisation i omvandling. Större tryck på administration och organisation ställer krav på arbetsförmedlarna. Krav på lydnad. Hur lyder arbetsförmedlare? På olika sätt. Genom att gå in i och ur ett icke-reflexivt tillstånd kan arbetsdagen uthärdas (Paulsen 2015)

Dessa rader är kritiska. Jag kan hålla med om att det är en organisation i omvandling men jag uppfattar att mina informanter har en arbetssituation som är mångfacetterad vilket jag skall försöka diskutera. I detta kapitel beskriver jag hur mina informanter upplever sin arbetssituation men försöker även erbjuda en fördjupad förståelse.

Under rubriken Att hantera sin arbetssituation beskriver jag med hjälp av citat från intervjuerna hur man berättar om sitt arbete ur olika aspekter. För att analysera detta tar jag hjälp av begrepp från copingteori samt begreppen ”exit, voice and loyalty”.

Att hantera sin arbetssituation

På min inledande fråga svarar nästan samtliga jag intervjuat - såväl chefer som medarbetare - att man har det ganska ok. Man beskriver hur utvecklingen sett ut

Från början var det så ja himla rörigt... Från början visste man inte. Det tog två år innan man förstod, man tycker det är en svår målgrupp, svårbedömd för en specialist... (specialist Storstad)

Här beskriver specialisten en rörig arbetssituation, att inte veta och inte förstå är stressfaktorer som påverkar arbetssituationen.

För mig som arbetsförmedlare var det intressant från början... man kastades in med full fart ... man gick på knäna från början Nu känns det tvärt om; många vill jobba inom etableringen ... (arbetsförmedlare Mellanstad)

Nedan är en likande beskrivning som innehåller beskrivningar både av att gå på knäna men samtidigt en beskrivning av full fart...

Det var ett motstånd hos många arbetsförmedlare.... (medarbetare Lillstad)

I citatet ovan används begreppet motstånd. Motstånd blir en copingstrategi

som handlar om att olika sätt att hantera överbelastning i arbetet. I ett första steg berättade Arbetsförmedlaren att många inte ville arbeta med Etableringsuppdraget. Det kunde både handla om målgruppen men också om en oro över arbetssituationen som tog sig uttryck på olika sätt. I samtalet finns beskrivningar av de tre huvudstrategier som är kopplade till missnöje med arbetsförhållanden. Anställda kan välja att lämna sina jobb (*exit*), vilket kan vara rationellt när andra mer attraktiva arbetstillfällen erbjuds. *Voice* dvs. individuella eller kollektiva protester i vilka brister påtalas i syfte att förbättra situationen. *Lojalitet* innebär att man stannar kvar i organisationen utan att uttrycka kritik och missnöje (Hirschmans 1970).

Det är så många konstiga ... och tragiska ärenden... 2015 kunde man ha upp över 100 ärenden, -tanken var 30 ärenden. (specialist Storstad)

I den här beskrivning och i det fortsatta samtalet ser jag både copingstrategi men också en annan typ av strategi som är relevant i förhållande till obalansen mellan arbetsituationen och resurser, så kallade *kompensatoriska strategier* (Allvin m.fl. 2011; Astvik & Melin 2012; Gustafsson 2008). Kompensatoriska strategier handlar om strategier som man utför för att kortsiktigt minska eller få bort sin besvärande känsla. Jag kan ibland mina informanter finna i alla fall två sådana strategier som handlar om empati genom att prioritera att "se till" att betala ut pengar. Den andra personen uttrycker stor medkänsla och försöker upprätthålla kvaliteten i arbetet genom att tänja på sina egna gränser för att kompensera obalansen mellan arbetskrav och tillgängliga resurser.

Vi har inte så mycket att erbjuda/.../ men jag försöker ändå att vi skall ha en bra stämning och lite trevligt. Det händer att vi fikar och har bullar då... (specialist Storstad, särskilt projekt)

Ett ytterligare exempel på *kompensatorisk strategi* är att "hålla distans" genom att prioritera, i detta fall handlar det om att se till att pengar betalas ut.

När det kom så här många, de som kom 2015/.../ man skrev en etableringsplan och såg till att de fick pengar...det var vad man mäktade med. (chef Lillstad)

När jag frågar om dagens arbetsituation är man relativt positiv.

Har ni en ok arbetsituation idag? (intervjuaren)

Ja det tycker vi/.../ nya har kommit in i jobbet Det finns dom som har typ 90 ärenden men det funkar...Vi specialister har ju inte alls haft den ärendemängden för oss handlar det om att hitta metoder att hitta lösningar....

Fler medarbetare blir färre ärenden, det ger oss möjlighet att jobba.

(medarbetarna Mellanstad)

Idag är vi väl ok i bemanning, man skall ligga på 40–50 ärenden / handläggare och vi täcker flera kommuner i länet. Det strömmar fortfarande in ärenden...

(chef Lillstad)

Även cheferna lyfter ärendemängd och bemanning i sin organisation. Ingen av de chefer jag intervjuat ger uttryck för någon copingstrategi som de använder. Dessa chefer som jag benämner mellanchefer är en grupp som fått en mycket begränsad uppmärksamhet såväl i forskning som i organisationens strategier. De professionella jag intervjuat är alla gräsrotsbyråkrater. De chefer jag intervjuat kan i flera fall också förstås som gräsrotbyråkrater men deras position har jag valt att lyfta fram utifrån att de också är mellanchefer.

Samtliga informanter beskriver en bättre arbetssituation, än under hösten 2015 och 2016, kopplat till ärendemängd men också kopplat till att de utvecklat metoder att hitta lösningar.

Stressen har blivit bättre men regelverket krockar med verkligheten ibland hamnar man i en rävsax. Det är dränerande att jobba med.

(medarbetare Lillstad)

Rävsaxen i detta citat handlar om att handlingsutrymmet inte finns, vilket innebär en upplevelse av att man dräneras. En teoretisk förståelse av begreppet handlingsutrymme handlar om just detta och ett handlingsutrymme blir då inte automatiskt större även om ärendemängden minskar.

Jag har en pragmatisk inställning till regelverket och det jag jobbar med. Jag har backning på det av min chef och av mina kollegor.

(specialist Mellanstad)

I detta citat används begreppet pragmatisk inställning. Att ha en pragmatisk inställning blir en copingstrategi som handlar om en distans till sitt arbete. Denna strategi accepteras av chef och kollegor så distans tycks som en nödvändig och accepterad copingstrategi.

I intervjuerna har jag intervjuat de professionella för sig och cheferna för sig. Deras berättelser är lika och man beskriver ärendemängd, och arbetsituationen lika men berättelserna skiljer så på en väsentlig punkt. Cheferna tar en chefsroll under intervjuerna. De pratar om verksamheten och om sina medarbetare och i liten utsträckning om sin egen arbetssituation och copingstrategi. Detta kanske är att förvänta. Under nästa rubrik diskuteras de anställdas uppdrag som ett professionellt fält i förändring.

Professionellt fält i förändring

Rapporten heter ju Professionella i etableringsuppdraget men det är mer korrekt att prata om ett professionellt fält som dessutom är i förändring. Idag tycks Etableringsuppdraget utgöra ett attraktivt arbetsområde inom Af.

Nu söker sig våra medarbetare till etableringsuppdraget av intresse och engagemang för denna målgrupp.

-Mmm det är en jätteskillnad

(kvinnlig och manlig chef Mellanstad)

Oavsett om man är chef i Mellanstad eller Lillstad är det lättare att rekrytera nu.

Nu har jag kunnat rekrytera. Vi har nu kunnat rekrytera både med högskolekompetens men också utan, vi fick dispens från kravet.

(chef Lillstad)

Citatet visar att det inte alltid gått att rekrytera efter ambitionen att alla skall ha högskolekompetens. Något som dessutom ifrågasätts av flera informanter. De pratar snarare om att arbetsuppgifterna kräver olika kompetenser och att man behöver komplettera varandra.

Det är så tydligt hur jobbet som arbetsförmedlare förändrats från folk med branschkunskap till ett akademiserat arbete och nu är vi nog på väg tillbaka.

(arbetsförmedlare Mellanstad)

Här ger informanten en tydligt och syntetiserad bild av ett professionellt fält i förändring. Där informanten tom. menar att yrket Arbetsförmedlare håller på att återgå till något det varit tidigare.

De som söker till Af är kvinnor med teoretisk akademisk utbildning. Frågan är ju vem som anställs och vem behövs på Af? Det är jättebra med duktiga akademiska tjejer och branschkunskap får vi lära dem... men hur kommer det att se ut?

(kvinnlig och manlig chef Mellanstad)

Här visar chefer på ett professionellt fält där olika professioner, yrken och erfarenheter är nödvändiga.

Vi tvingar akademiska människor som vi anställt att lära sig hur en pizzeria ser ut... Vi gick emot det här att alla skall kunna allt nej... det går inte att lära sig alla branscher men några förstår man. Om man inte kan branschen kan man inte anvisa jobben som finns, så tänker vi.

(manlig chef Mellanstad)

Som i många delar inom offentlig verksamhet finns en tydlig genusstruktur.

De som söker till oss är kvinnor med akademiska bakgrund. Vi har ett lönemässigt problem också ... Vi är inte attraktiva som arbetsgivare. Vi får jätteduktiga tjejer men inte med branschkunskap.
(chef Storstad)

Genom citaten ovan framkommer tydligt behoven av medarbetare med både akademisk kunskap, erfarenhet och branschkunskap.

I citaten ryms även den spänning mellan professioner och yrken som jag anar i mitt material. En spänning som handlar om akademisk kunskap kontra tillämpad kunskap och praktisk kunskap. Här syns hur Af är ett professionellt fält av medarbetare. Hur man kan inför framtiden skapa ett sådant professionellt fält av medarbetare där alla ryms och tillsammans med vetenskaplig kunskap och kundens önskemål skapa en evidensbaserad praktik?

I ”*Arbetsförmedlare som mäklare och terapeuter*” har Peralta (2011) identifierat en förskjutning av vad som ingår i arbetsförmedlars yrkesroll. Peralta menar att arbetsförmedlars yrkesroll har förändrats från att primärt ha försökt matcha arbetssökande efter deras individuella kompetenser och kvalifikationer gentemot arbetsgivares behov, till idag att arbetsförmedlare till stor del försöker att aktivera arbetssökande att ta egna initiativ. I mitt material kan jag se det traditionella sättet att ”förmedla arbete” men jag ser även en strävan att söka nya vägar och ett mer aktivt arbete mot arbetsgivare och starkare samarbete med olika branscher.

Vidare skriver Peralta (2011) om organisationens ökade krav på arbetsförmedlars att kontrollera arbetssökande, något som ökat i och med etableringsreformen och den villkorade ersättningen. En IFAU-rapport (Liljeberg & Sundin 2010) signalerar också att arbetsförmedlare efter reformarbetet av myndigheten år 2008 har fått mindre tid över till att ha kontakt med arbetsgivare, något som arbetsförmedlare anser vara mycket viktigt i arbetet med matchning av arbetssökande och arbetsgivare. Jennie K Larssons doktorsavhandling (2015), ”Integrationen och arbetets marknad”, visar också på liknande slutsatser, att ökad administration och kontroll över arbetssökande har tagit fokus från arbetsförmedlarnas traditionella yrkesuppdrag. I mitt material har vi inte kommit in så mycket på administration och kontroll men i samtalen hänvisar informanterna hela tiden till olika program, riktlinjer och dokument som de snarast har en dubbel relation till tolkar jag.

Våra program är också en stor förändring. Kontoren gjorde så olika ...
(manlig chef Mellanstad)

Dessa program ger både ett stöd i vad och hur de professionella ska arbeta och prioritera såväl som en begränsning i deras handlingsutrymme. Programmen

som nämns ovan omnämns dock inte generellt som ett stöd för att det inte skall bli olika villkor inom Etableringsuppdraget. Detta är gräsrotsbyråkratens vardag och dilemma. Flera av mina informanter menar att dessa olika program bör upphöra som egna program. Utanförskapet och behovet av olika typer av stöd är likande för nyanlända såväl som infödda svenskar. Det handlar om individer med svaga resurser (fattiga, människor med psykisk ohälsa, utrikesfödda, ungdomar utan gymnasiekompetens och långtidsarbetslösa) som är överrepresenterade bland deltagarna i statlig såväl som kommunal arbetsmarknadspolitik.

Detta resonemang kan jämföras med Anders Neergaard (2004) som menar att arbetsförmedlare är medproducenter till en segregerad och rasifierad arbetsmarknad. Neergaard menar dock att arbetsförmedlarna inte har något val och möjlighet att ställa sig utanför denna roll då de blir medproducenter till en segregerad arbetsmarknad. Neergaard diskuterar inte programmen i sig men jag menar att program som skapar kategorisering riskerar att bidra till exkludering vilket mina informanter uppmärksammar.

Tematik 3, Informanterna om....

I detta kapitel skall vi nu lite mer konkret se på vad mina informanter sa om olika centrala områden och frågor. Dessa undertematiker var ett medskick från uppdragsgivaren så vissa citat bygger på frågor och specifika aspekter (se appendix).

Språket, SFI -nu börjar man prata jobb

Mina informanter berättar om att man använder tolkar. Tolkar är viktiga framförallt initialt och tillgången på tolkar varierar.

Vi jobbar mycket med tolkar ... hittar vi inte tolkar har vi tolk på telefon vi har direktservice öppen tre dagar i veckan på fm men tolken är här hela dagar och sitter med i ärenden på em.

(chef Lillstad)

För att etableringsfasen skall fungera, ett hinder är bostäder tolkar har varit lite upp och ner. Det är ju baserat på upphandling, vi skall i första hand använda telefontolk men det stora är bostadssituationen.

(specialist Storstad)

Denna informant kommer in på bostadssituationens betydelse och denna överskuggar frågan om tolkar. Språket och dess betydelse är dock också centralt.

kan man inte perfekt svenska innan man kan fokusera på jobb, så tänkte man/.../ det är lätt att skylla på språket som skäl till att ej

anställa... nu tänker vi annorlunda.
(kvinnlig chef Mellanstad)

Men språket som förutsättning försöker man nu arbeta bort.

Den största skillnaden som jag ser mellan etableringsuppdraget och innan dess är ju enhetligheten man skrivs in på AF och man börjar pratar jobb. Innan var det först SFI, man var helt enkelt bortkopplad, man var helt bortkopplad från jobb.... först medborgare sedan jobb så tänkte man.

(manlig chef Mellanstad)

Å andra sidan tycks språket ha både en konkret funktion för att man skall kunna arbeta men har det också en social funktion?

Här i en liten kommun är språket viktigt ... kanske mer viktigt än i större städer.

(medarbetare Lillstad)

Hur kan vi förstå detta uttalande? Kan språket vara viktigare i en mindre stad. Kan det vara så att kulturen i en mindre stad spelar in? Språket är en kulturbärare och kan det vara så att man i mindre orter är mindre van att möta olika språk?

Förut var det så först SFI nu ser man på ett annat sätt försök kom ut i jobb också kombinera jobb med SFI.

(medarbetare Lillstad)

En tydlig förändring, den tydligaste skulle jag säga, som mina informanter lyfter fram handlar om att man numer tidigt börjar prata om arbete. Tidigare var SFI ett första steg och en förutsättning för att sedan söka arbete. Detta förändrade sätt att se på och försöka använda kundernas förutsättningar beskrivs som en kulturförändring.

Det är en kulturförändring...ett nytt förhållningssätt...att se möjligheter, erfarenheter och kompetenser. Det har tagit en liten stund...

-Jag håller helt med.

(kvinnlig och manlig chef Mellanstad)

Ett annan mycket centralt begrepp som diskuteras och lyfts fram är samverkan.

Samverkan

Informanterna från samtliga kontor och positioner (såväl chefer som medarbetare i olika befattningar) tar upp samverkan som oerhört betydelsefull. Det handlar om samverkan med arbetsgivare såväl som kommunen och andra myndigheter.

Vi själva vill vara aktiva i stöd till arbetsgivare.
(manlig chef Mellanstad)

Samförstånd och samverkan är jätte viktigt. Vi måste förstå och ha en fot in mot arbetsgivaren, det är avgörande och vi kan vara den foten in för dom som inte har egna kontakter vi ger de arbetssökande ett kontaktnät.
(manlig chef Mellanstad)

Samtliga informanter har, direkt eller indirekt, kommit in på ämnet samverkan. De har alla understrukit vikten av samverkan. Det gäller såväl samverkan inom den egna organisationen som samverkan mellan Af och kommunen, försäkringskassan m.fl. och samverkan med arbetsgivare och branschorganisationer. Samverkan är självklart men kanske något att fundera vidare på och då i termer av vad mer exakt man avser och hur denna samverkan skall se ut.

Utveckling i vårt välfärdssamhälle, tex. nya krav på organisationer och införandet av NPM, har medfört att samverkan blivit en allt viktigare arbetsform (Danermark & Kullberg 1999, Lindberg 2009). Samverkan (collaboration) kan synas självklart men är dock både komplext och tvetydigt och behöver klargöras. Det finns flera teorier och begrepp för att klargöra och förstå samverkan. En modell innehåller fem möjliga nivåer av samverkan (Horwath och Morrison, 2007). Den lägsta nivån - *kommunikation* - innebär i princip att representanter från olika organisationer talar med varandra. På denna nivå finns inga eller mycket begränsade överenskommelser om samverkan och ofta handlar det om individfokus. Nästa nivå - *samarbete* (co-operation)- innebär en något högre nivå på det formaliserade samarbetet och även intensiteten i det. Ytterligare en nivå är *samordning* (co-ordination), då fler från respektive organisation är involverade och också personer på fler nivåer, men det är inte säkert att samverkan formaliserats eller att en organisation som drar sig ur får någon form av sanktion. Den fjärde nivån av samverkan är *koalition* (coalition), här finns gemensamma strukturer, den enskilda organisationen kan ofra autonomi till fördel för samverkan och ofta ingår man i mer formaliserade avtal, intensiteten i samverkan är högre. Den högsta nivån - *integration*, innebär att det finns formaliserad samverkan genom avtal, att samverkan går före den enskilda organisationens intressen, det finns uttalat mandat från högsta nivå och man fattar alltid beslut gemensamt.

Min avsikt med denna utveckling är att väcka frågan om hur, i vilka frågor och med vilka kan och bör Afs och etableringsuppdraget stärkas. Kan framtiden rent av handla om integration i vissa delar? Tex. integration mellan Af och branschorganisationer?

En central förutsättning för etableringsuppdragets resultat är möjligheten till egen bostad.

Bostadsbrist

Har man ingen bostad mår man inte bra.
(specialist Storstad)

Citatet ovan sammanfattar en grundläggande problematik.

Vi hade väntat oss en anstormning men den kom aldrig men det är svårt med bostäder....
(specialist Storstad)

Bostadsbristen har påverkat själva ärendemängden. Finns bostäder så kommer ärendena.

Jag har jobbat som Af-chef tidigare så jag har varit med hela resan ...från 2010. Det fanns lediga lägenheter i de små kommunerna så dit kom det ju många....
(chef Lillstad)

Att ha en acceptabel bostadssituation är oerhört viktigt och beskrivs ofta som ett grundläggande behov. Ibland diskuteras grundläggande behov med hjälp av termer från KAsam. Kasam betyder Känsla av sammanhang (på engelska "a Sense of Coherence", SOC) och är ett begrepp från salutogen teori, vilket myntades av Aaron Antonovsky (2005). KAsam består av tre delar; begriplighet, hanterbarhet, och meningsfullhet. Bristen på acceptabel bostadssituation skulle utifrån KAsam påverka individen på en grundläggande nivå i och med svårigheter att uppleva ett stabilt sammanhang.

En av mina informanter diskuterade en hel del om framtiden för kunderna inom etableringsuppdraget.

Arbetsförmedlingen och kommunerna

Hon lyfte kommunernas roll efter etableringsperioden.

Nu är det ju en utmaning med alla som är på väg att lämna etableringen. Vi har samverkan med kommunerna men hur kan kommunerna klara detta?
(chef Lillstad)

Jag vill därför kort lyfta in Afs samverkan med den kommunala arbetsmarknadspolitiken och säga några ord utifrån att kommunerna blir ansvariga när statens ansvar inom etableringsuppdraget upphör. Flertalet av mina informanter har under intervjuerna också kommit in på Afs framtida roll inte minst kopplat till etableringsuppdraget och kommunerna.

I en rapport (Panican och Ulmestig 2017) diskuteras den tudelade arbetsmarknadspolitiken. De visar hur Arbetsförmedlingen arbetar med arbetslösa som bedöms ligga nära en etablering medan kommunen får stödja

arbetslösa som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. Den tudelade arbetsmarknadspolitiken reproduceras även genom en svag och otydlig styrning av verksamheterna, menar författarna. Idag är det lokalt förhandlat mellan Arbetsförmedlingen och kommunen om vem som får tillgång till Arbetsförmedlingens service och vem som erbjuds stöd i kommunerna. Samtidigt efterlyser författarna på nationell nivå ”En tydligare rollfördelning skulle leda till att Arbetsförmedlingen och kommunala verksamheterna skulle kunna ägna sin energi åt att samverka på ett mer konstruktivt sätt” menar författarna (Panican och Ulmestig 2017).

Etableringsuppdraget som institutionell praktik

Som jag beskrivit tidigare ser jag Af både som organisation och institution där organisation syftar på de mer konkreta och abstraktionen är det institutionella dvs. regler, normer och försanthållanden. Då jag avser det som händer, skeenden, i organisationen som institution använder jag begreppet institutionell praktik (Johansson, 2003, 2007). Att göra karriär som kund inom Af åsyftar inte något positivt utan handlar om att man som beroende av samhällets stöd som arbetssökande eller tex. som försörjningsstödtagare av olika skäl ”blir kvar” inom samhällets stödfunktioner och gör ”karriär”.¹⁶

Mitt resonemang om Af och etableringsuppdraget som institutionell praktik där man överför institutionella karriärer kan kopplas till workfare-traditionen. Larsson (2015) skriver om hur workfare-projektet i en europeisk kontext inneburit en förskjutning från passiva till aktiva insatser. Insatser baseras på kontroll och disciplinering, men även på en logik som strävar efter att utveckla den arbetslöses kompetens (Larsson 2015) en logik som riskerar att bidra till att individen tilldelas en karriär, ett biografiskt schema, som är en institutionell konstruktion (se vidare Johansson, 2003 och 2007).

I min doktorsavhandling från 2003 ”Bli vuxen i arbetarstad” följde jag en grupp ungdomar från gymnasietiden ut i vuxenvärlden och diskuterade då kommunens arbetsmarknadspolitik som en institutionell praktik. Jag beskrev ungdomarnas väg ut i arbetslivet som institutionella karriärer med syfte att belysa hur institutionella praktiker i dagens samhälle kan gripa in i och påverka vuxenblivandet och identitetsskapandet. Detta förhållande, menar jag, kan även överföras till arbetet med kunderna inom etableringsuppdraget och Afs arbete generellt.

Inom dessa organisationer som samtidigt är institutionella praktiker måste man vara uppmärksam på att social och kulturell reproduktion sker. Social och kulturell reproduktion sker genom politisk styrningsmentalitet (vilken rimligen är tänkt att medverka till att bryta den sociala- och kulturella reproduktionen) genom att ett budskap om ett ideal förmedlas. Eller för att uttrycka det enklare inom organisationer som Af riskeras att sociala strukturer

¹⁶ Begreppet kan kopplas till Pierre Bordieu och hans begrepp habitus och även till Antony Giddens och biografiska scheman (se vidare Johansson, 2003).

förs vidare. Den sociala- och kulturella reproduktionen äger därmed även rum inom det arbetsmarknadspolitiska området och den realiserar i institutionella praktiker som inom etableringsuppdraget.¹⁷

I kapitel 6 skall vi nu lyfta blicken något och diskutera det professionella fält som jag studerat. Avslutningsvis förs sedan en diskussion om betydelsen av organisationen -En organisation i förändring.

¹⁷ För ett längre resonemang om social- och kulturell reproduktion se Johansson (2003) "Bli vuxen i arbetarstad" akademisk avhandling nedladdningsbar från DIVA Linköpings universitet.

Kapitel 6. Professionella och etableringsuppdraget

Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag med dess professionella fält, som jag fått en inblick i, är ett exempel på en verksamhet starkt påverkad av samhällsförändring (i detta fall migration) samt pågående akademisering och professionalisering av dess uppdrag. Detta menar jag är centrala delar med grundläggande inflytande på Arbetsförmedlingens fortsatta verksamhet. Arbetsförmedlingen är också ett exempel på att förändringar av strukturella och organisatoriska förutsättningar i offentlig sektor ställer högre krav på vetenskaplighet, mätbara värden och kunskap. Resultat och kvalitet blir värdeladdade mål som ska operationaliseras i kontakten med kunder.

Arbetsförmedlingens roll, uppdrag och inte minst dess kunder har förändrats betydligt under de senast 10 till 20 åren. Flera forskare och andra aktörer menar att Arbetsförmedlingen inte längre lyckas förmedla arbete (jfr kapitel 4). De som står nära arbetsmarknaden söker och får arbete utan Afs inblandning och de som står långt från arbetsmarknaden får inte fotfäste på denna trots stöd från Af. Skälen till dessa är naturligtvis komplexa och kopplade till arbetsmarknaden och arbetslivets förändringar. Att vara medarbetare och tjänsteman inom Af handlar allt mer att kunna möta människor som inte "bara" är arbetslösa utan också bostadslösa, fattiga, funktionshindrade osv. I detta kapitel skall jag nu koppla mina informanternas utsagor till ett mer övergripande resonemang om att vara gräsrotsbyråkrat inom statlig förvaltning. Resonemangen kopplas även till de förändringar och kraven på verksamhetsutveckling kopplade till myndighetens ledning och styrning.

Avslutningsvis återkommer jag även till studiens syften. Jag har försökt att dels ge en bild av de professionellas uppfattning om sitt arbete och sin arbets-situation inom etableringsuppdraget och dels genom att tillföra en teoretisk begreppsram bidra med fördjupad förståelse av detta professionella fält. Att förstå Af som ett professionellt fält ger förståelse för hur komplext arbetsförmedlingens uppdrag blivit och kan bidra till i såväl etableringsuppdragets som Afs utveckling. Vidare har mitt syfte varit att kontextualisera detta fält genom att diskutera organisationen även som en institutionell praktik och människobehandlande organisationer.

Professionellt fält i förändring

För professionen socionomer, är uppdraget att få "*avvikare och missanpassade att återgå till normaliteten*" (Brante, 2014, s. 270) och de ska göra det med hjälp av bland annat vetenskaplig kunskap. Det sociala arbetets objekt rör sig då kring olika typer av sociala problem. Socionomprofessionens uppdrag är att tillämpa kunskap för att förändra individer och grupper som bedöms vara i behov av professionens tjänster. Vad är då uppdraget för arbetsförmedlare inom Af och inom etableringsuppdraget?

I och med marknadifieringen av arbetsförmedling och införandet av New

Public Managementet (NPM) som styrningslogik har det professionella fältets förutsättningar förändrats vilket också ger återverkan på hur de anställda bedöms och värderas. Noordegraaf & Schinkel (2011) beskriver att nya värden som exempelvis effektivitet, resultat och en slags ”valuta för pengarna”-logik blir vägledande. Det får till följd att chefer fått en viktigare roll i styrningen av arbetet då det blir de som ska organisera arbetet i enlighet med nya riktlinjer där budget och ekonomi blir mer och mer centralt. Professionalism i den gamla meningen, där kunskapsmonopol och självständiga bedömningar (klinisk expertis) värderas högt, ses i det nya perspektivet som förlegat och det professionella kapitalet är istället ”infiltrerat” med aspekter av styrning och kontroll. Förändringar i kontexten likt den som beskrivits ovan i fråga om organisationens påverkan på professionen ger också förändringar i professionens roll och position. Detta är vad Roland Paulsen beskriver då han pratar om Arbetsförmedlingens krav på ”lydnad” (se citat tidigare i texten).

Under de allra senaste åren har det dock pågått en ”efter New Public Management vågen debatt” kring professionens roll i människobehandlande organisationer (Johansson m.fl. 2015; Johansson och Fogelgren 2016). Denna debatt har tex. inom socialtjänsten och andra kommunala välfärdsprofessioner kommit att handla om hur de senaste åren har präglats av ökande styrning av de anställda genom tex. detaljerad kontroll av arbetsuppgifter och hur de genomförs (Johansson 2017 a och b). Detta fenomen beskrivs och talas om i termer av *misstrobaserad* och en *tilltrobaserad* styrning av den offentliga förvaltningen där den misstrobaserade styrningen förknippas med New Public Management och dess kontrollmekanismer, medan den tilltrobaserade styrningen ligger närmare New Public Governance som involverar en större autonomi för professionella nätverk (Montin 2015). Den senaste tiden har förespråkare för den yrkesbaserade professionalismen alltmer övergått till att prata om och förespråkar en tilltrobaserad styrning.

Det handlar om en utökad professionell autonomi och har lanserats som ett alternativ till den New Public Management-inspirerade mål- och resultatstyrningen som dominerat offentlig verksamhet det senaste decenniet. Denna utveckling har betydelse för utveckling av Afs etableringsuppdrag såväl som för verksamhetens omvandling generellt.

Att ha en profession och dess syn på något som studieobjekt, vilket jag har i denna studie, innebär i hög grad att också studera de kontextuella förutsättningar som kännetecknar professionen och dess medlemmar (Brante, Johansson, Olofsson & Svensson 2015, s.16), därför blir det organisationsteoretiskt perspektivet centralt och det diskuteras avslutningsvis.

En organisation i förändring

Professionella fält inom välfärden är i hög grad beroende av de organisationer inom vilka de finns. Detta gäller även Af och därför är det på sin plats att diskutera organisationens betydelse för etableringsuppdraget och för införandet

av förnyelseresan.

Statskontoret menar att "Arbetsförmedlingens verksamhetsutveckling har varit eftersatt och det har funnits problem kopplade till myndighetens ledning och styrning" (2018:5 Statskontoret ur sammanfattningen).

Myndigheten inledde därför 2014 ett förändringsarbete, benämnt förnyelseresan, som ska vara slutfört 2021. Det handlar bland annat om att utveckla tjänsteutbudet, öka digitaliseringen och förbättra arbetsgivarkontakterna. Myndigheten ska också införa ett så kallat självledarskap som ger chefer och medarbetare ett större ansvar. Statskontoret har fått regeringens uppdrag att analysera Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning (2018:5 Statskontoret).

"Förnyelseresan" som en statlig intervention, det vill säga en rad systematiserade åtgärder och ingripanden som syftar till att förbättra en verksamhet, utgör ett exempel på implementering av en statlig idé i en organisation, i detta fall Afs. Idén om en ny Arbetsförmedling utgör interventionens policy (jfr Johansson, 2017 a och b).

Dessa perspektiv är inte helt enkelt att överföra till Afs område men jag menar att man bör göra detta med hjälp av begrepp från forskning om *Human service organizations* (Hasenfeld 2010), på svenska människobehandlande organisationer. Studier av människobehandlande organisationer har på senare år fått allt starkare fäste i Sverige inte minst inom forskning om socialtjänstens organisering (Linde & Svensson red. 2013; Johansson, Dellgran & Höjer 2015).

Människobehandlande organisationer skiljer sig från vanliga byråkratiska organisationer främst genom att de i högre grad består av medarbetare som arbetar i direktkontakt med brukare. Brukarens välfärd är i fokus. Kärnverksamheten i människobehandlande organisationer beskrivs som relationer mellan medarbetare och brukare och där professionens handlingsutrymme blir centralt (Hasenfeld 2010; Alexandersson 2006).

Implementeringsprocesser i människobehandlande organisationer följer inte alltid en rationell logik. De består inte heller av någon enkel orsak-verkanprocess där resultat kan bedömas utifrån givna mål. En grundläggande del av implementeringsforskningen handlar om strategier för att överbrygga det så kallade implementeringsproblemet vilket helt enkelt handlar om att politiska beslut efter implementeringen inte får de effekter som beslutsfattarna avsett (Johansson 2010). Implementering av en metod, reform eller intervention i en verksamhet har beskrivits i teoretiska termer av exempelvis Evert Vedung (1998). Han beskriver ett antal faktorer som kan ha betydelse för utfallet när nya insatser eller beslut ska implementeras i offentlig sektor.

Vedung framhåller tex. att gräsrotsbyråkraternas vilja, förståelse och organisatoriska faktorer (där resurser är en viktig komponent) har betydelse för implementeringen av en insats eller reform. Enligt denna teoretiska ram ska implementeringsproblemet överbryggas genom att gräsrotsbyråkraternas

förstår, vill och kan genomföra interventionen. Hur personalen inom Af och inom etableringsuppdraget uppfattar och implementerar denna förnyelseresa är alltså central för interventionens fortsättning. Särskilt viktig är gruppen mellanchefer.

Som påpekats tidigare är mellanchefer en grupp som fått en mycket begränsad uppmärksamhet i forskningen (Larsson, 2008). Chefernas roll behöver därmed särskilt uppmärksammas inte minst i "Förnyelseresan".

Inom socialt arbete, och andra professionsnära discipliner med koppling till människobehandlande organisationer har frågan om resultat och interventioners effekter i hög grad aktualiserats genom idén om *evidensbaserad praktik (EBP)* (Johansson 2017a b). Det vill säga att arbetet i allmänhet, och interventioner i synnerhet, i högre grad än tidigare skall grundas på forskningsbaserad kunskap om vad som fungerar - med andra ord vad som är effektivt. I yrkespraktiken har det ofta landat i att vissa arbetsmetoder har framhållits som mer effektiva än andra och därmed förordats och implementerats ovanifrån av centrala aktörer. Detta är något som Arbetsförmedlingen som organisation med fördel kan ta till sig.

Vidare är det svårt att bortse från frågan om resurser. Att förnya Af samtidigt som den ordinarie verksamheten är pressad riskerar att omvandla interventionen enligt de mekanismer som framgår i studien av Lundström och Shanks (2013) som studerat chefer inom barnavård. Då blir det snarare en styrning som drivs av mallar och checklistor än av forskningsbaserade erfarenheter det vill säga en misstrobaserad styrning (Montin 2015). För att kunna införa förnyelseresan behöver den ordinarie verksamheten först och främst stärkas för att kunna hantera denna förändring. För att kunna genomföra detta är det rimligt att anta att det behövs en tilltrobaserad styrlogik med mer utrymme för professionell styrning (Montin 2015).

Min upplevelse då jag mött och samtalat med några medarbetare inom etableringsuppdraget är att de har mycket kunnande, god vilja och förståelse för verksamhetens utmaningar. Utmaningen handlar därför, menar jag, till stor del om organisationen. En viktig förutsättning är att förstå Afs verksamhet både som en organisation men också som en institutionell praktik och som en människobehandlande organisation med dess logik.

Referenser

- Alexandersson, K. (2006) *Vilja Kunna Förstå. Om implementering av systematisk dokumentation för verksamhetsutveckling i socialtjänsten*. Diss. Örebro: Örebro universitet.
- Allvin M, Aronsson G, Hagström T, Johansson G & Lundberg U (2011): *Work without boundaries. Psychological perspectives on the new working life*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Andersson J, P. Datta Gupta, Nabanita & Wadensjö, E (2014) "Overeducation among immigrants in Sweden: incidence, wage effects and state dependence. I *IZA Journal of Migration* .3:9.
- Antonovsky, A (2005) *Hälsans mysterium*. Natur och Kultur Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2016). "Aktiviteter inom etableringsuppdraget 2015". Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2017a). "Perspektiv på etableringsuppdraget". Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2017b). "Perspektiv på arbetslösheten i olika grupper". Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2017c). "Så arbetar vi med etableringsuppdraget". Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Astvik W & Melin M (2012) "Coping with the imbalance between job demands and resources: A study of different coping patterns and implications for health and quality in human service work." *Journal of Social Work*, publicerad online 7 februari 2012; DOI: 10.1177/1468017311434682, s 1-24.
- Beckman, L (2011) *Den rimliga integrationen*. 1. uppl. Stockholm: Dialogos.
- Bergmark, Å & Minas, R (2010) Actors and governance arrangement in the field of social assistance. I Y. Kazepov (Ed.), *Rescaling social policies: Towards*
- Bergqvist, E (2011) "Svensk integrationspolitik – en redogörelse för framväxten av svensk integrationspolitik". Örebro: Örebro universitet.
- Brante T, Johnsson, E, Olofsson, G, & Svensson, L G (2015) *Professionerna i kunskapsamhället*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Brante, T (2014) *Den professionella logiken: hur vetenskap och Praktik förenas i det moderna kunskapsamhället*. 1. uppl. Stockholm: Liber.
- Braun, V & Clarke, V (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology* 2006; 3: s. 77-101.
- Bryman, A (2002) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber
- Dahlström, C (2004) "Nästan välkomna: invandrapolitikens retorik och praktik. Diss. Göteborg. Göteborgs universitet.
- Dahlström, C (2007) "Modeller för invandrapolitik". I Hjerm, Mikael (red.) (2007) *Etnicitet: Perspektiv på samhället*. Malmö: Gleerups utbildning.
- Danermark, B & Cullberg, C (1999) *Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur

- Dewe P & Trenberth L (2004) "Work stress and coping: Drawing together research and practice." *British Journal of Guidance & Counselling*, 32(2)143–156.
- Ehn, B & Löfgren, O, (1996) *Vardagslivets etnologi*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Ellström, P-E & Kock, H (red) (2003). *Ledarskap i teamorganiserad verksamhet*. Linköping: CMTO.
- Ellström, P-E (2004) Reproduktivt och utvecklingsinriktat lärande i arbetslivet. I Ellström, P-E. & Hultman, G. *Lärande och förändring i organisationer. Om pedagogik i arbetslivet*. Lund: Studentlitteratur.
- Emilsson, H (2016). *Paper planes: labour migration, integration policy and the state*. Diss. Malmö: Malmö högskola.
- Ennerberg, E (2017) "Destination employment – Contradictions and ambiguities in Swedish labour market policy for newly arrived migrants". Lund: Lund universitet.
- Eriksson, E. 2017 *Kunskapsutveckling som etablering -Om kvalificerade etableringsinsatser och målgrupps inkludering i myndigheters kunskapsproduktion*. (CKS 2017:6)
- Evetts, J (2006) Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes *Current Sociology* 2006 54: 515-531
- Evetts, J (2013) 'Professionalism: Value and ideology', in *Current Sociology Review* 61(5-6) pp. 778-796.
- Fackförbundet ST (2012). "Uppdrag jobb! – Arbetsförmedlares recept för att få alla i arbete". Stockholm: Fackförbundet ST. genomförande av etableringsreformen". Stockholm: Statskontoret.
- Giddens, A & Griffiths, S (2007) *Sociologi*. 4., omarb. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Grimen, H. (2009) Profesjonsläresetenes dilemmaer. I M. Lindh (red). *Profession och vetenskap – idéer och strategier för ett professionslärosäte. Vetenskap för profession*. Rapport nr 8, 2009. Högskolan i Borås.
- Gustafsson K (2008) *Working conditions, compensatory strategies, and recovery. Doktorsavhandling*, Psykologiska institutionen. Stockholm: Stockholms universitet.
- Hasenfeld Y (1992/2010) *Human services as complex organizations*. London: Sage Publications.
- Hertzberg, F (2003) *Gräsrotsbyråkrati och normativ svenskhet: hur arbetsförmedlare förstår en etniskt segregerad arbetsmarknad*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.
- Hirschman AO (1970) *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*.
- Horwath, J & Morrison, T (2007) Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients. *Child abuse and neglect* 31 s. 55-69

- Jacobsson, K & Seing, I (2013). "En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder. I *Arbetsmarknad & Arbetsliv*. 19:1, s 9-24.
- Johansson, K (2003a) *Bli vuxen i arbetarstad* diss. Linköpings universitet Electronic Press: Linköping.
- Johansson, K (2003b) "Två tjejer, Två kök" i Sparrman, A. & Torell, U. & Åhrén Snickare, E. *Visuella spår*, Studentlitteratur. Lund.
- Johansson, K (2013) "Kunskap, makt och styrning" i Linde Stig och Svensson K *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter. Människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. Liber Stockholm.
- Johansson, K (2014) "Praktikforskning". I. Hermelin, B. red. *Kommunstrategiska perspektiv*. CKS: Linköpings universitet. 2014:1
- Johansson, K., Denvall, V. and Vedung, E. (2015). After the NPM wave. Evidence-Based practice and the vanishing client *Scandinavian Journal of Public administration* (SJPA), Vol 19:2
- Johansson K. (2017a) Evidence-based social work in Sweden. From policy to local practice: a long and winding road. *Evidence & policy*., online first, <https://doi.org/10.1332/174426417X15123846324591>.
- Johansson, K (2017b) Socialtjänsten utvecklas med stöd i forskningen. I *Att äga framtiden Perspektiv på kommunal utveckling*. Josefina Syssner, Sören Häggroth och Ulf Ramberg red. Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) LiU Linköping University Electronic Press. s157-169
- Johansson S (2015) Policyimplementering – att förändra verksamheten i *Människobehandlande organisationer* Johansson, S, Dellgran P Höjer S (2015) Natur och kultur Stockholm
- Johansson, S, Dellgran P Höjer S (2015) *Människobehandlande organisationer* Natur och kultur Stockholm
- Kvale, S & Brinkman, S (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Kvale, S, (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Lund: Studentlitteratur.
- Larsson K, J (2015). "Integrationen och arbetets marknad". Stockholm: Atlas Akademi.
- Larsson, K (2008) *Mellanchefer som utvecklar – om förutsättningar för hållbart utvecklingsarbete inom vård och omsorg*. Linköping Studies in Arts and Science No. 420 Linköpings Universitet, Institutionen för beteendevetenskap och lärande. Linköping 2008
- Lazarus RS & Folkman S (1984) *Stress, appraisal, and coping*. New York: Springer Publishing Company.
- Lindberg, K (2009) *Samverkan*. Malmö: Liber

- Linde S och Svensson K (2013) *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter. Människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. Liber Stockholm.
- Lipsky, M (1980) *Street – Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation. New York.
- Lipsky, Michael (2010) *Street-level bureaucrazy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundin, Daniela (2004) *Vad styr arbetsförmedlarna?* Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Lundström T, Shanks E (2015) *Chefer och ledare i socialt arbete*. Socionomens forskningssupplement nr 37 i Socionomen nr 3.
- Lundström, T & Shanks, E (2013) Hård yta men mjukt innanmäte. Om hur chefer inom den sociala barnvården översätter evidensbaserat socialt arbete till lokal praktik. *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2
- Lövgren S & Johansson K red (2007) *Viljan att styra: Individ, samhälle och välfärdens styrningspraktiker*. Studentlitteratur: Lund.
- Montin, S & Hedlund, G (2009) Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I. G. Hedlund & S. Montin (red). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus, Academic press.
- Montin, S (2015) *Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning – relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg*. Nordisk Administrativt Tidskrift nr. 1/2015, 92
- Neergaard, A (2004) ”Arbetsförmedlarna på en rasifierad arbetsmarknad: förändrare, förstärkare eller bara förvaltare?”. Norrköping: CEUS.
- Noordegraaf, M, & Schinkel, W (2011) *Professional Capital Contested. A Bourdieusian Analysis of Conflicts between Professionalism and Managers*.
- Nybohm, J (2012) *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Rapport i socialt arbete 141. Stockholm: Stockholms universitet.
- Oscarsson, L (2009) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*. SKL Kommentus. Stockholm.
- Panican A, Ulmestig R (2017) *Lokal arbetsmarknadspolitik -Vem gör vad, hur och för vem?* Rapportserie i socialt arbete Nr 1/2017, Linné universitetet: Växjö.
- Paulsen, R (2015). *Lydnadsmodus på Arbetsförmedlingen – En kontextualisering av funktionell dumhet*. I *Arbetsmarknad & Arbetsliv*. 21:2, s. 42-57.
- Paulsen, R (2015). *Vi bara lyder: en berättelse om Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Atlas.
- Peralta, J (2011). ”Arbetsförmedlare som mäklare och terapeuter”. I *Arbetets marknad: arbetsmarknadens nya organisering*. S. 64-79.

- Persson, M (2015). "In good times and in bad – Immigrants, Self-employment and social insurances". Diss. Linköping: Linköpings universitet.
- Pettersson, S (2014) "Utrikes födda på arbetsmarknaden – en forskningsöversikt". Stockholm: Stockholm universitet.
- Premfors, R. (1989) *Policyanalys*. Studentlitteratur. Lund.
- Publikt <http://www.publikt.se/artikel/arbetsformedlingen-varnar-hog-belastning18580> (hämtad mars, 2018).
- Regeringskansliet (2016) Laura Hartman leder regeringens tillitsdelegation ([Pressmeddelande](#) från Regeringskansliet 2016 21 juni 2016)
- Rothstein, B (2001) *Politik som organisation* Mölnlycke: SNS Förlag
- Rothstein, B. (1994) Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. SNS förlag. Stockholm.
- Sannerstedt A (2003) - hur politiska beslut genomförs i praktiken i Rothstein, B (2003) *Politik som organisation* Mölnlycke: SNS Förlag
- Shanks, E (2016) diss. *Managing social work: Organisational conditions and everyday work for managers in the Swedish social services*. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete - Socialhögskolan
- Silverman, D (2005) *Doing qualitative research*. London: Sage.
- Statskontoret (2012). "Etablering av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas
- Statskontoret (2018:5) Arbetsförmedlingens ledning, styrning och uppföljning- delrapport om förändringsarbetets genomslag.
- Svensson, K; Johnsson. E & Laanemets, L (2008) *Handlingsutrymme. Utmaningar i socialtjänsten*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur. Lund.
- Yin, R. (2009). *Case study research. Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series. Volume 5. Sage.

Appendix

Titel: Intervjuguide...

Frågeteman som inlets med berätta om, hur tänker du om,

- din vardag på arbetet
- din arbetssituation
- vad du kan påverka

Då jag hade som medskick från uppdragsgivaren att fråga om vissa mer specifika områden fanns också några mer specifika frågor om

- Språket, SFI -nu börjar man prata jobb
- Samverkan
- Bostadsbrist
- Arbetsförmedlingen och kommunerna

Från dessa grundfrågeteman och frågor utvecklades sedan under samtalen/intervjuerna ytterligare frågor.

De professionella och etableringsuppdraget

Denna rapport handlar om anställda inom Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Etableringsreformen lagstodgades den 1 december 2010 i syfte att skapa en effektivare integrationsprocess för nyanlända flyktingar. I fokus i rapporten är de professionellas berättelser och reflektioner över sin arbetsituation och sitt uppdrag. Diskussionen behandlar även etableringsuppdraget på organisationsnivå - alltså hur vi kan förstå Arbetsförmedlingen som en människobehandlande organisation inom statlig offentlig sektor och dess institutionella praktik. Rapportens kunskapsbidrag handlar även om att vetenskapliggöra och kontextualisera dessa berättelser.

Kerstin Johansson är biträdande professor i socialt arbete vid Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet. Hon forskar om frågor kopplade till social hållbarhet, det vill säga både välfärdsfrågor och frågor som rör samhällets förmåga att tillhandahålla välfärd och lösa problem som människor hamnar i.