

Vägen till etablering

– EN KVALITATIV STUDIE OM NYANLÄNDA
KVINNORS DELTAGANDE I ARBETSFÖRMEDLINGENS
ETABLERINGSPROGRAM

Kandidatuppsats
Offentlig förvaltning

Emina Alic
Elma Suljic

A-K2019:39

Grundnivå Administratörprogrammet Offentlig förvaltning 15 hp

Svensk titel: Vägen till etablering- En kvalitativ studie om nyanlända kvinnors deltagande i arbetsförmedlingens etableringsprogram

Engelsk titel: The Road To Establishment - A Qualitative Study On Newly Arrived Women's Participation In The Swedish Employment Agency's Establishment Programme.

Utgivningsår: VT 2020

Författare: Emina Alic och Elma Suljic

Handledare: Osvaldo Salas

Examinator: Erik Ljungar

Nyckelord: Offentlig förvaltning, gräsrotsbyråkrater, jämställdhet, Arbetsförmedlingen, etableringsprogrammet

Sammanfattning

Etableringen på den svenska arbetsmarknaden för nyanlända har genom åren varit problematisk, främst för nyanlända kvinnor. För denna grupp har det tagit särskilt lång tid innan de kunnat förvärvsarbeta. Tidigare studier har redovisat att det kan bero på en sämre form av integrering i det svenska samhället, eftersom kommunerna hade det fullständiga ansvaret för detta. För tio år sedan fick Arbetsförmedlingen uppdraget att ansvara för de nyanländas etablering med mer fokus på arbetsmarknaden. Under senare tid har det visat sig att i de etableringsinsatser som myndigheten erbjuder, råder det en skillnad i könsfördelningen mellan dem. Syftet med denna studie är att undersöka och förstå de strukturella orsakerna som påverkar nyanländas kvinnors väg till etablering på den svenska arbetsmarknaden genom deras deltagande på etableringsprogrammet.

I studien finner vi att det finns flera olika strukturella bidragande faktorer som påverkar de nyanlända inom etableringsprogrammet. Dessa omfattar den svenska välfärdsmodellen, arbetsmarknaden, Arbetsförmedlingens ledning samt arbetsförmedlarna. Det visar att mekanismer skapas av arbetsförmedlare på grund av olika förutsättningar som gör att de måste anpassa sitt arbete. Dessa förutsättningar handlar bland annat om hög arbetsbelastning, tryck från ledningen och resursbrist. Mekanismerna påverkar nyanlända kvinnor på det sätt att deras intressen och behov undermineras samt att deras deltagande i vissa insatser inte särskilt hjälper deras inträde på arbetsmarknaden.

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Syfte och frågeställningar	4
1.2 Avgränsning	4
1.3 Disposition av arbetet	4
1.4 Begreppsförklaring	5
2. Bakgrund	6
2.1 Nyanländas etablering	6
2.2 Integrationspolitik	6
2.3 Arbetsmarknadspolitik	7
2.4 Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag	7
2.5 Individuella och strukturella orsaker till marginalisering av invandrargrupper	8
3. Tidigare forskning	9
3.1 Utlandsfödda kvinnors ställning på den svenska arbetsmarknaden genom åren	9
3.2 Deltagande i etableringsinsatser ur ett jämställdhetsperspektiv	10
3.3 Den problematiska synen på invandrade kvinnor	11
4. Teoretiska utgångspunkter	12
4.1 Arbetsmarknadspolitiska effekter	12
4.2 Institutionell teori	12
4.3 Gräsrotsbyråkrati	13
4.4 Intersektionalitet	14
4.5 Genussystemet	14
5. Metodval	15
5.1 Forskningsdesign	15
5.2 Forskningsmetod och datainsamlingsmetod	15
5.2.1 Dokumentanalys	16
5.2.2 Intervju med chef på Arbetsförmedlingen	16
5.3 Etiska överväganden	17
5.3.1 Reliabilitet	17
5.3.2 Validitet	18
5.4 Diskussion för valda metoder	18
6. Resultat	19
6.1 Verksamhetsprocessen inom etableringsprogrammet	19

6.2 Könsskillnader i etableringsprogrammet	21
6.3 Strukturella och individuella orsaker till utrikes födda kvinnors etablering	22
6.4 Arbetsförmedlingens omorganisering och dess effekter på myndigheten och dess deltagare	23
6.5 Arbetsförmedlarens komplexa karaktär	24
7. Teoretisk analys och diskussion	26
7.1 Identifierade teman	26
7.1.1 Utrikes födda kvinnors förutsättningar och diskriminering	26
7.1.2 Intressekonflikt och arbetsbelastning	27
7.2 Identifierade diskurser	28
7.2.1 Resultatstyrning	28
7.2.2 Digitalisering	28
7.2.3 Den svenska standarden	29
8. Slutsats	30
Källförteckning	32
Bilaga 1 Intervjuguide	34

1. Inledning

Integrationen för nyanlända är inte bara viktigt för att gruppens mänskliga rättigheter skall främjas utan också för att de snabbt och enkelt skall kunna etablera sig för att kunna bidra till det svenska samhället. Integrationen för nyanlända kvinnor har visat sig vara särskilt svårt, trots att detta uppmärksammats i flera studier genom åren är förhållandet på arbetsmarknaden för denna grupp än idag skev. Jämställdhet är något som har varit på agendan i över hundra år nu och det har lyckats genomföras och harmoniserats på flera olika håll. Dock finns det fortfarande skillnader bland nyanlända och deras könstillhörighet, det är därför viktigt att återigen uppmärksamma detta så att jämställdhet fortsätter vara ett aktuellt tema på den politiska dagordningen.

Under 2015 hade antalet asylsökande i Sverige slagit ett rekord på 163 000 stycken. Majoriteten asylsökande var från Syrien med ett antal på cirka 51 000 individer samt från Afghanistan med cirka 41 000. Grunden för invandring utgjordes främst av flyktinginvandring samt anhöriginvandring (SCB 2016). Sedan 2015 har befolkningen i Sverige ökat ännu mer och allt fler individer behöver komma in på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen är en av de myndigheter som har det största ansvaret att integrera dessa individer i det svenska samhället. Deras uppdrag att integrera dessa på den svenska arbetsmarknaden omfattar främst genom det arbetsmarknad- och integrationspolitiska programmet *Etableringsuppdraget för vissa nyanlända invandrare*. Genom detta program skall de hjälpa matcha individer med arbetsgivare och på bästa sätt se till att rätt person hamnar på rätt plats (Arbetsförmedlingen 2015).

Arbetsförmedlingens årsredovisning (2015) redovisar att utrikes födda kvinnors deltagande i programmets insatser är mycket lägre än männens deltagande, vilket är problematiskt då många av de nyanlända kvinnorna inte kommer in lika snabbt på den svenska arbetsmarknaden som nyanlända män gör. Förutom att deltagandet är lägre än männens så finns det även en särskilnad i aktiviteterna kvinnorna deltar i. Kvinnor tenderar att delta mer i program med inriktning inom olika former av förberedande program och mindre i arbetsmarknadsutbildningar, där män dominerar i deltagandet vilket innebär att ett gap har skapats mellan könen i resursanvisning. Under åren 2013- 2015 har det deltagit ungefär dubbelt så många män än kvinnor i arbetsmarknadsutbildningar, statistiken visar att det utgör cirka 11 000- 12 000 mer män än kvinnor. De bidragande faktorerna som Arbetsförmedlingen hävdar är orsaken till denna skillnad är att programmen idag i lägre utsträckning omfattar vad som traditionellt kan ses som kvinnodominerande yrken (Arbetsförmedlingen 2015).

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att beskriva och analysera vilka strukturella orsaker som påverkar nyanlända kvinnors deltagande i det integrations- och arbetsmarknadspolitiska insatsen etableringsprogrammet för vissa nyanlända invandrare. Den övergripande forskningsfrågan i denna studie lyder:

Hur kan vi förstå de strukturella orsakerna som påverkar nyanlända kvinnors väg till etablering på den svenska arbetsmarknaden genom deras deltagande i etableringsprogrammet?

För att kunna besvara den övergripande frågan har vi sammanställt tre delfrågor som tillsammans målar upp samhällsproblemet och som sedan sätts i relation till teorier och tidigare forskning.

- Hur ser verksamhetsprocessen ut för Arbetsförmedlingens etableringsprogram?
- Var ligger skillnaderna mellan nyanlända kvinnor och män på etableringsprogrammet?
- Vad finns för bidragande faktorer som påverkar denna skillnad?

1.2 Avgränsning

Arbetet fokuserar främst på den strukturella nivån av Arbetsförmedlingens inverkan på de nyanlända kvinnors ställning på arbetsmarknaden genom myndighetens etableringsprogram. För att kunna besvara huvudfrågan behöver vi först veta hur etableringsprogrammet fungerar, kartlägga var skillnaderna uppstår samt analysera vilka faktorer kan ligga i grund till detta. Detta genom att framställa de nationella riktlinjerna för programmet samt beskriva hur det kan se ut på lokal nivå, vilket i denna studie beskrivs genom en intervju på ett arbetsförmedlingskontor. Målgruppen för detta arbete är nyanlända kvinnor eftersom det är den grupp som undermineras i fördelningen och deltagandet av etableringsprogrammet. Att avgränsa och endast fokusera på Arbetsförmedlingens etableringsprogram är särskilt viktigt då detta integrations- och arbetsmarknadspolitiska program utgör en stor faktor för nyanländas ställning på arbetsmarknaden.

1.3 Disposition av arbetet

Själva dispositionen av arbetet är uppbyggt på ett sådant sätt att den speglar en röd tråd och genomgående genererar en begriplig förståelse både för själva forskningsproblemet som avses studeras samt dess bakgrund och de teoretiska perspektiv som omfattar området. Avsnittet Bakgrund syftar till att alstra en grundläggande förståelse för arbetets forskningsområde utifrån ett samhällsvetenskapligt perspektiv. Avsnittet Tidigare forskning är till skillnad från bakgrund en redogörelse av det resultat som framställts av studier tillämpade inom liknande områden. I avsnittet Teori presenteras de valda teoretiska utgångspunkterna för studien samt motivering för dessa. Avsnittet följs av Metod där tillvägagångssättet för arbetet redogörs för och genomsyrar framtagandet av material samt bearbetning av dessa. Vidare framställs det empiriska materialet för studien under Resultat som sedan analyseras och tolkas till de teoretiska perspektiv som valts under Teoretisk analys och diskussion. Avslutningsvis besvaras frågeställningarna i Slutsats.

1.4 Begreppsförklaring

Nedanför redogörs för några av de begrepp som upprepas genom arbetets gång samt tolkningen och användningen av dessa.

Utrikes födda = Personer med annan etnisk bakgrund än svensk.

Nyanlända = Personer som fått uppehållstillstånd och bosatt sig i Sverige räknas som nyanlända upp till de första 24 månader av deras vistelse i landet.

Aktiviteter = De aktiviteter inom etableringsprogrammet som omfattar utbildnings-, rehabiliterings- och arbetsnära insatser för att föra deltagarna närmare arbetsmarknaden.

Deltagare = Nyanlända personer som är inskrivna i den integrations- och arbetsmarknadspolitiska insatsen för etablering på Arbetsförmedlingen.

Anvisning = En anvisning som görs av etableringsprogrammets arbetsförmedlare till de olika aktiviteter som finns inom programmet.

Etablering = Att en individ kommer in på arbetsmarknaden genom en anställning.

Integrering = Att en individ blir en del av samhället genom att få ta del av dess resurser som exempelvis boende, samt möjligheten att kunna bidra till samhället genom exempelvis skatt.

2. Bakgrund

I följande avsnitt kommer det ges en beskrivande överblick av de nyanländas svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden genom åren. Ytterligare presenteras statens reformer och insatser för att förbättra integrationen i det svenska samhället för denna grupp. Denna bakgrundsinformation har till syfte att ge läsaren den informationen som behövs utöver de teorier och tidigare forskning som nämns för att kunna förstå problemet och skillnaderna på ett mer djupgående sätt.

2.1 Nyanländas etablering

Nyanlända under kort vistelsetid har länge haft stora problem att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Särskilt gruppen med flyktningbakgrund och eller de som invandrar från utomeuropeiska länder är de som drabbas hårdast. Finanskrisen i Sverige under 90-talet drabbade nyanlända särskilt då sysselsättningsgraden bland kvinnor låg på mindre än 20 procent medan den bland männen låg på 30 procent. Under 2006 hade sysselsättningsgraden för män fördubblats trots att det bland kvinnor inte ens uppnådde 40 procent (Regeringens proposition 2009/10:60).

För att hälften av en grupp nyanlända skall etablera sig på den svenska arbetsmarknaden beräknas det ta mellan sju till tio år. Bland nyanlända kvinnor tar det mellan nio och elva år medan det bland männen endast tar tre till sju år (Riksrevisionen 2015).

Resultatet visar att nyanlända kvinnor har det svårare än män att etablera sig på arbetsmarknaden. Även med gymnasial- eller eftergymnasial utbildning tar det cirka sju till åtta år för kvinnor att förvärvsarbeta medan det bland männen med samma utbildningsnivå tar fem år.

Trots att etableringen på arbetsmarknaden bland nyanlända med gymnasial eller eftergymnasial utbildning sker mycket snabbare än bland de med förgymnasial utbildning så tar det fortfarande lång tid. Detta bland annat för att de nyanlända först behöver delta i introduktionsprogram och språkutbildning, vars utbildningstid kan variera från ett halvår och upp till ett par år (se Komvux u.å). Ytterligare kan överförbarheten av utbildningar från hemlandet dröja då det måste granskas av Universitets- och Högskolerådet (SCB 2017).

2.2 Integrationspolitik

Denna nya integrationspolitiken framställdes i syfte att stärka den gamla invandrapolitiken. Den gamla invandrapolitiken var etablerad för att underlätta för invandraren att integrera sig i samhället, den nya politiken medför även mål gällande lika rättigheter och lika möjligheter till att integrera sig i samhället oavsett kulturen och bakgrunden man har. Skillnaden ligger i de två förnyade paragraferna 1 och 4 har omformulerats för en lättare beskrivning av innebörden. Integrationspolitiken förtydligar även att individer inte ska bli påtvingade svenskhet och samtidigt tydliggjorde att den nyanlända ska visa att hen anpassar sig och vill bli en del i samhället (SFS 2017:829).

2.3 Arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitiken syftar till att stimulera utbudet på arbetsökande med efterfrågan på arbetskraft. Detta innebär att olika insatser och program utvecklas för att matcha arbetsökande med lediga tjänster på arbetsmarknaden. De arbetsmarknadspolitiska programmen avser att uppnå sitt syfte bland annat genom rådgivning i processen av arbetsökande eller utbildning för det yrke man söker. Vid arbetsmarknadspolitisk utbildning får deltagaren ersättning (Hultkrantz & Österholm 194). Dessa insatser omfattas främst av Arbetsförmedlingen, varav en av dessa program är etableringsprogrammet för vissa nyanlända invandrare.

Ytterligare finns det olika typer av anställningssubventioner. Dessa verkar som en premie för arbetsgivare som anställer personer som exempelvis varit arbetslösa eller sjukskrivna under en lång tid. Arbetsgivarna får då en slags ersättning som betalas lika länge som den nu anställda individen varit frånvarande från arbetsmarknaden. Liknande premie erläggs arbetsgivare som anställer funktionshindrade. Arbetsmarknadsprogram för ungdomar brukar oftast verka i form av utbildning i kombination med praktik (Hultkrantz & Österholm 2017: 194-195).

2.4 Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag

Under 2010 fick Arbetsförmedlingen ta ansvaret för nyanländas etablering genom en ny lag (SFS: 2017:820) och en etableringsreform. Tidigare hade kommunerna ansvarat för de nyanländas etablering vars fokus riktades åt att lära sig det svenska språket. Det var därmed ingen större satsning på att hjälpa gruppen att etablera sig på arbetsmarknaden, vilket försvårade situationen för de nyanlända och påverkade även samhället. Arbetsförmedlingen fick därför uppdraget påskynda processen för dessa individer att etablera sig med mer fokus på arbete medan kommunen fokuserar på sociala aspekter (Riksrevisionen 2015).

2.5 Individuella och strukturella orsaker till marginalisering av invandrargrupper

Darvishpour och Westin (2018) diskuterar olika orsaker som kan vara bidragande faktorer för marginaliseringen av invandrargrupper i samhället. De diskuterar marginaliseringen av invandrargrupper utifrån tre teoretiska perspektiv: kulturella särdrag, socioekonomiska bakgrunder och strukturell diskriminering. Med kulturella särdrag menas att utlandsföddas kultur inte stämmer överens med den svenska vilket blir problematiskt för den utrikes födda gällande integrering och välbefinnande. Detta kan bilda en osäkerhet hos individen och kan resultera till att individer istället söker sig vidare till grupper där kulturen stämmer över med deras egna av bekvämlighetsskäl, vilket kan sakta ner processen till att integreras in i det svenska samhället (Darvishpour & Westin 2018: 29-30).

I likhet med kulturella särdrag där det existerar en kulturell klyfta så existerar det istället en klassklyfta när socioekonomiska bakgrunder diskuteras. Här anser Darvishpour och Westin att den etniska bakgrunden individen har tolkas som mer som en klassfråga än ett kulturellt särdrag. Att utlandsföddas höga risk för marginalisering och utsatthet förklaras här genom att deras socioekonomiska bakgrund och status är lägre samt att de har haft en kortare vistelsetid i Sverige. Dock är det intressant att se olika undersökningar fastställa att en klyfta kvarstår mellan olika etniciteter även när grupper med liknande arbetslivs- och jobberfarenhet, utbildning, ålder, kön likställs mot varandra (Darvishpour & Westin 2018: 30-31).

Enligt det tredje perspektivet, strukturell diskriminering, så anser allt fler forskare att marginaliseringen av utrikes födda personer ökar oavsett om de är nyligen invandrare eller svenskfödda med annan etnisk ursprung kan vara ett produkt av diskrimineringen som dessa personer har fått uppleva. Individer som avviker från föreställningarna om det svenska ideala utseendet och beteenden och riskerar att bli särbehandlade på ett diskriminerande sätt. Vidare undersökningar har upptäckt att individer som har ett namn som låter utländskt har mindre än 50 procent chans att bli erbjudna anställningsintervju än individer med svenskt låtande namn (Darvishpour & Westin 2018: 31-32).

Darvishpour & Westin (2018) diskuterar vidare hur de två första perspektiven utgör en individuell nivå som invandrare själva besitter och skapar. Det strukturella perspektivet omfattar däremot både en strukturell och institutionell nivå som skapas av majoritetssamhället i former av normer eller ramar som kan begränsa invandrare som grupp inom både deras etablering på arbetsmarknaden och i samhället överlag. De menar att studier numera har omdirigerat fokus från att det är individerna själva som skapat sin alienation, till att fokus istället erlagts på majoritetssamhällets ansvar att integrera dem (Darvishpour & Westin 2018: 33-34).

3. Tidigare forskning

Tidigare forskning som gjorts har främst fokuserat på utlandsfödda personers ställning på den svenska arbetsmarknaden. På senare tid har det identifierats skillnader som rör deras deltagande i etableringsinsatser som skall hjälpa deras inträde på arbetsmarknaden. I detta avsnitt presenteras utrikes födda kvinnors ställning till både arbetsmarknaden och etableringsinsatserna, samt porträtteringen av dessa som skapat orättvisa förhållanden i samhället.

3.1 Utlandsfödda kvinnors ställning på den svenska arbetsmarknaden genom åren

Berggren och Omarsson redovisar skillnaderna mellan inrikesfödda och utlandsfödda akademiker på den svenska arbetsmarknaden. Studiens insamlade data var från en enkätundersökning som skickades ut år 2000 till akademiker från utomeuropeiska länder samt svenskfödda. Resultaten visade att bland inrikes födda akademiker hade 90 procent ett kvalificerat arbete inom deras utbildningsområde, medan det bland de utrikes födda endast 40 procent hade ett med kvalificerat arbete. För att utlandsfödda med minst tre års högskoleutbildning ska ha ett kvalificerat arbete visade sannolikheten en procentandel på 49,3 procent bland män samt 42 procent bland kvinnor. Ytterligare redovisar de att flera av de utländska akademikerna har utbildningen som krävs för de dåvarande (men ännu aktuella) bristyrken, men att många av dessa är felplacerade på fel yrke, studerande, deltagande i arbetsmarknadspolitiska program eller arbetslösa (Berggren & Omarsson 2002).

Ekberg och Rooth studerar yrkesfördelningen mellan inrikes- och utrikes födda, dels i förhållande till deras etniska bakgrund samt utbildningsnivå. Studien gjordes i form av en enkätundersökning som omfattade inrikes- och utrikes födda personer födda mellan 25-55 år, varav de utrikes födda deltagarna invandrat till Sverige mellan 1991-1997. Resultaten från undersökningen omfattar situationen år 2001. De utrikes födda kvinnorna utgjorde tillsammans en genomsnittlig vistelsetid i Sverige på 14,5 år. Sysselsättningen bland dessa låg på 61,3 procent medan de som var arbetslösa och inskrivna på Arbetsförmedlingen totalt utgjorde 9,4 procent.

Det visar sig att andelen sysselsatta och arbetslösa skiljer sig beroende på varifrån de invandrat. För de grupper som invandrat från utomeuropeiska länder är andelen lägre än de som invandrat från länder inom Europa. Kvinnor från mellanöstern har en genomsnittlig vistelsetid på 11,9 år varav 44 procent av dessa är sysselsatta medan 14,0 procent är arbetslösa. För kvinnor födda i Asien är vistelsetiden densamma, däremot är 60,7 procent av dessa sysselsatta medan 10,7 procent är arbetslösa (Ekberg & Rooth 2004).

3.2 Deltagande i etableringsinsatser ur ett jämställdhetsperspektiv

Dahlin (2017) har genomfört en granskning av regeringens budgetproposition 2017 som berör etablering utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Det som Dahlin bland annat belyser ur sin granskning är att förslagen på lösningar för en jämställd etablering som framställs för nyanlända inom etableringsuppdraget (numera känt som etableringsprogrammet) är formulerade på ett sätt som beskriver individerna som könlösa. Det uppstår därmed som en abstrakt beskrivning av de åtgärder som ska genomföras. Detta bidrar i sin tur att den reform om en jämställd etablering som senare utvecklas inte redogör konkreta metoder för Arbetsförmedlingen att följa. Inte heller redogör den för hur och på vilka sätt lösningarna ska bidra till jämställd etablering för kvinnor och män.

Vidare redovisar Dahlin (2017) statistik som bland annat beskriver könsfördelningen i deltagandet av de olika aktiviteter som ingår i etableringsprogrammet. Bland dessa redovisar Dahlin för de som har en subventionerad anställning, där deltagarna utgörs av 84 procent män och 16 procent kvinnor. Ytterligare redovisar Dahlin för de som inte deltar i aktiviteter på grund av hinder, vilket utgör 84 procent kvinnor och 16 procent för män. Det finns olika orsaker till detta men Dahlin förklarar att det till stor del handlar om föräldraledighet, vilket inom detta sammanhang bestod av 16 procent kvinnor och endast en procent män. Övriga aktiviteter var inte särskilt avvikande gällande könsfördelningen som dessa ovan nämnda, däremot fanns en standardavvikelse mellan könen inom aktiviteterna på drygt 20 procent till männens fördel.

Dahlin (2017) redovisar även för utbildningsnivån bland deltagarna inom programmen under januari 2017. Det var inte heller några större avvikelser bland procentfördelning inom de olika nivåerna, däremot fanns det en större skillnad bland de som saknar grundskoleutbildning. Av cirka 30 000 kvinnor saknade sju procent av dessa en grundskoleutbildning medan det bland 40 000 män saknades av tre procent. Procentfördelningen inom resterande utbildningsnivåer hade inte heller någon större skillnad bland kvinnor och män där avvikelserna låg runt en till tre procent. Utifrån detta menar Dahlin att utbildningsnivån inte har någon avgörande betydelse för vilka aktiviteter som de olika individerna anvisas till.

Skillnaderna i de köns- och procentuella fördelningarna av insatserna, i exempelvis de subventionerade anställningarna, menar Dahlin (2017) beror på att de som ingår i dessa till stor del består av mansdominerade yrken. Men det har också visat att i vad som anses som traditionellt kvinnodominerade yrken har majoriteten även inom dessa utgjorts av män. Dahlin menar att utrikes födda kvinnor inte erbjuds samma förutsättningar på arbetsmarknaden i samma utsträckning som utrikes födda män. Detta på grund av att de traditionella kvinnodominerade yrken som omfattar exempelvis vård och omsorg eller pedagogiska yrken har ett större krav på språkkunskaper och formella kompetenser. Utöver språkraven på själva arbetsmarknaden kräver också vissa arbetsinsatser att deltagarna gått klart högsta nivån av SFI, vilket flera misslyckas med att slutföra. Däremot är könsfördelningen likartad inom de obligatoriska aktiviteterna SFI och Samhällsorientering, vilket Dahlin understryker bidrar till jämställdhet. Vidare anser Dahlin att det istället borde investeras i långsiktiga etableringsinsatser (långspår) för de kvinnor som har sämre förutsättningar.

3.3 Den problematiska synen på invandrade kvinnor

Wuokko Knocke (1991) skriver i en rapport om invandrade kvinnor att de föreställningar och idéer som ofta porträtterar invandrare och minoriteter är "begränsade" inom de aspekter som bland annat rör utbildning och kultur, skapas inom de institutionella processer som kontrollerar samhället. Knocke menar att ideologin inom dessa institutioner speglas i samhället genom maktutövandet och att denna mekanism på så sätt upprätthåller underordning och marginalisering.

Många av de studier som genomförts undersöker de metoder som på något sätt skall hjälpa dessa institutioner att hantera problemet. Kritiken riktas dock åt att metoden utvecklas ur institutionernas perspektiv, det vill säga representanterna för dessa som besitter de mekanismerna som skapar samhällsproblemet. Vidare talar Knocke om att studierna inte för dialoger med de individer som faktiskt utsätts för denna struktur och kan därigenom inte utveckla en metod som grundas ur målgruppens medvetande och erfarenheter av problemet.

Knocke nämner också sin egen studie *Invandrade kvinnor i lönearbete och fack (1986)* om 111 invandrade kvinnor på den svenska arbetsmarknaden. Varav 66 av de studerade kvinnorna arbetade inom fabrik och ingen av dem hade fått förslag att utvecklas eller utbildas inom arbetet. Detta i åtanke med arbetsmiljöproblemen som växte under 1980-talet, där majoriteten av de som hade drabbats av arbetsskador var kvinnor. Knocke menar att männen ses som en norm inom arbetslivet och att arbetsgivarna inte vill investera i kvinnor.

Myterna om invandrade kvinnor i arbete målade ut "kvinnor från vissa länder" som inkapabla och sjuka. I sin studie finner Knocke bland annat att en kvinna tillskrivits diagnosen "invandrarsyndrom". En utredning om detta gjordes senare som resulterade i att orsaken inte är för att kvinnan var invandrare, utan för att hennes arbetsplats inte var ergonomiskt anpassad för hennes storlek. Vidare talar Knocke om att isärhållandet och marginaliseringen av invandrarkvinnor stärks av ideologiska redskap som uppfattas genom kulturella särdrag, myter om att de är sjuka och omotiverade till arbete samt kraven att vara svensk för att kunna anställas (Knocke 1991).

4. Teoretiska utgångspunkter

I detta avsnitt redovisas teoretiska utgångspunkter för detta arbete: arbetsmarknadspolitiska effekter, institutionell teori, gräsrotsbyråkrati, dessa innefattar området offentlig förvaltning som är huvudämnet för kandidatuppsatsen. Ytterligare redovisas teorierna: intersektionalitet och genusystemet som grundar sig i feministisk teori och som kompletterar avgränsningen gentemot nyanlända kvinnor.

4.1 Arbetsmarknadspolitiska effekter

Till de arbetsmarknadspolitiska insatserna finns ett antal tänkbara effekter. Skedinger talar bland annat om mikro- och makro effekter där den förstnämnda avser effekter på programmets deltagare och det sistnämnda som avser aktörer utanför programmet. I detta arbete utgår vi endast från effekterna på deltagarna. Inlåsnings effekter är en sorts mikro effekt som utgår från att det aktiva deltagande i arbetsmarknadspolitiska program uppstår som ett hinder för deltagarens inträde på arbetsmarknaden. Skedinger menar att deltagaren låser in sig i programmet eftersom den är så upptagen med att delta i det och därigenom inte hinner söka arbete. Då inlåsnings är en negativ effekt, förväntas behandlingseffekter som syftar till utfallet för deltagandet i programmet att vara starkare för att väga ut det negativa. Inom teorin om mikroeffekter menar Skedinger att insatserna i arbetsmarknadspolitiska program måste ha stora positiva effekter som gynnar deltagarna. För att kunna mäta effekterna av insatserna krävs det en väldigt lång tid av uppföljning av deltagarna (Skedinger 2010).

4.2 Institutionell teori

Organisationer influeras av sin omgivning och påverkas av andra organisationer samt oregelbundna trender i samhället. Begreppet institutionell teori belyser de faktum att organisationer faktiskt påverkas av interna- och externa faktorer, det är ingen rationell lösning. Tanken bakom den institutionella teorin är att institutionerna växer fram tillsammans med människor som skapar den sociala verkligheten (Eriksson-Zetterquist 2015: 7).

Den tidiga institutionella teorin började växa fram i slutet av 1800-talet, den teorin vill åskådliggöra är att organisationer ska ses som ett verktyg för att nå de mål som önskats. Den lyfter vidare hur organisationer influeras av andra organisationer, hur de följer regler och protokoll samt sättet de handlar på och hur de handskas med förändringar. Vid detta lag så var det ingen fast teori utan mer som ett tankesätt, detta tankesätt diskuterades inom ämnesområdet hur vetenskap skulle tolkas inom samhällsvetenskapen. Målet med den nyinstitutionella teorin var att den skulle agera som en lösning på kritiken den tidigare institutionella teorin fick emot sig, då att den var allt för beskrivande och för diffus. Man fokuserar istället mer på strukturerna och processerna inom organisationerna, detta för att motverka kritiken (Eriksson-Zetterquist 2015: 64)

4.3 Gräsrotsbyråkrati

Gräsrotsbyråkrati är en teori som lyfts fram av Lipsky (1980) och talar om positionen som offentliga tjänstepersoner innefattar. En gräsrotsbyråkrat, som också kallas närbyråkrat, är den tjänsteperson som inom byråkratisk struktur befinner sig långt ner i trappan men ändå har handlingsfriheten att ta direkta beslut som påverkar dess klienter utan att överordnade behöver kontrollera dem. Det som skiljer gräsrotsbyråkrater åt resterande politiker och högre offentliga tjänstemän är att de har en direkt kontakt med medborgarna. Tjänster på denna nivå kan exempelvis omfatta lärare, socialarbetare och arbetsförmedlare. Dessa gräsrotsbyråkrater har stor handlingsfrihet gentemot de beslut som tas samt den service de erbjuder till klienten. Detta för att tjänstens karaktär avser att värdera ett beslut som rör andras välfärd, och dessa värderingar påverkas av ett antal faktorer som de inte kan kontrollera (Hill 2007: 249- 251).

Närbyråkraterna innehar inte någon kontroll över verksamhetens förutsättningar kring resurser, arbetsvolym eller takt. Inte heller har de kontroll över själva klientens situation och förutsättningar. Alla dessa är faktorer som gräsrotsbyråkraterna inte kan kontrollera men också har stor påverkan på deras beslut och handlingar. Lipsky menar här offentliganställda i grund och botten har ett större intresse för den roll tjänsten innefattar. Däremot påverkar de oförutsägbara och okontrollerade förutsättningar deras handlingsfrihet på ett sådant sätt att det undergräver deras ambitioner (Hill 2007: 249- 251).

Vid svåra situationer utvecklar dessa gräsrotsbyråkrater en mekanism som hjälper dem hantera arbetsuppgifterna och klienterna. Ofta genom stela och monotoma arbetsrutiner som antingen reducerar och förenklar klientens behov eller strategiskt stereotypiserar karaktärer och väljer att åsidosätta de mer komplexa ärendena och fokusera på de lättare. Mekanismerna de använder för att kontrollera arbetet speglas därmed också i policyn som verkställs och kan utvecklas till att bli negativa för klienterna och inte ge den service eller effekt som önskats (Hill 2007: 249- 252, Vedung 2015).

4.4 Intersektionalitet

Intersektionalitet bygger bland annat på postkolonial teori och feministisk teori och syftar till att det finns en samvariation i de kategorier som ofta studeras enskilt. Dessa kategorier är exempelvis kön, ålder, klass, etnicitet eller sexualitet. Det menas att resultatet av en variabel också kan bero på resultatet av en annan variabel, det vill säga att det aldrig är "antingen eller" och att det *bara* handlar om kön, eller *bara* etnicitet.

Eriksson-Zetterquist och Styhre (2011) menar att studier som exempelvis säger att problemet är på grund av vilket kön man har eller vilken hudfärg man har missar den större bilden genom att bara fokusera på en kategori. Det intersektionella analysperspektivet utgår från att kombinera dessa och kan då ur ett större perspektiv se att exempelvis kvinnor är underordnade män, men också att svarta kvinnor är underordnade vita kvinnor. Eriksson-Zetterquist & Styhre (2011) menar att resultaten av en studie är alltid beroende av vilken metod eller perspektiv som används. Används kön som en enda variabel för metod, så kommer resultatet inte heller visa att flera andra variabler också är av betydelse (Eriksson-Zetterquist & Styhre 2011: 11-14).

4.5 Genussystemet

Genussystemet syftar till att förklara samhällets könsmaktsordning och bygger på två principer, isärhållandet och hierarkin. Det förstnämnda handlar om isärhållandet av vad som är manligt och kvinnligt medan den sistnämnda talar om hur män ses som människa och norm. Män blir genom denna föreställning överordnade i samhället och kvinnor underordnade. Hur kvinnor bör vara och vilka områden de bör arbeta inom är föreställningar som håller kvar idén om den strukturella ordningen som syftar till att hålla isär det manliga från det kvinnliga. Hirdman (1988) menar att föreställningar som vad som är idealt för könen, även finns bland representanterna inom samhällets institutioner. Detta innebär att föreställningarna dessa har om vad som är manligt och kvinnligt speglas i de beslut och verkställande som verkar på både samhälls- och individnivå (Hirdman 1988).

5. Metodval

I detta avsnitt redogörs hur vi har gått tillväga för att genomföra denna studie. Vi redogör för forskningsdesign och forskningsmetod, datainsamlingsmetoder och material, urval, analys och bearbetning av material samt etiska principer och diskussion för valda metoder.

5.1 Forskningsdesign

Denna studie baseras inte på en särskild forskningsdesign. Men det finns däremot inslag av både representativ fallstudie och tvärsnittsdesign. Det avgränsade området är det Arbetsförmedlingens etableringsprogram för vissa nyanlända invandrare med främst fokus på det kvinnliga deltagandet inom programmet. Detta kan tolkas som vårt fall, däremot omfattar fallet inte en specifik lokal verksamhet inom Arbetsförmedlingen, utan det gäller det nationella programmet överlag.

Representativ fallstudie som forskningsdesign är relevant för denna studie i den mening att det ska belysa och öka förståelsen av gruppens förhållande till och deltagande av Arbetsförmedlingens etableringsinsats (Bryman 2018: 96, 99). Däremot är representativiteten inte representativ i den bemärkelsen att det generaliserar förhållandet på alla lokala verksamheter, utan representativ i den mening att studien skall kunna ge förståelse för en social verklighet utifrån beskrivande teorier. De karaktäristiska drag från tvärsnittsdesign avser att frambringa slutsatser som speglar ett mönster eller struktur i etableringsprogrammet, men som inte särskilt är bundna till specifik tid (Bryman 2018: 88).

5.2 Forskningsmetod och datainsamlingsmetod

Metoden är fenomenologisk och avser i detta fall att ge bredare kunskap om nyanlända kvinnors deltagande i etableringsprogrammet samt förståelse för de faktorer som bidrar till de skillnader som finns inom programmet. I samband med detta genomförs studien genom indirekta kvalitativa metoder just för att kunna förstå hur detta fenomen, det vill säga skillnaderna, kan uppstå. Studien har även en abduktiv ansats eftersom de teorier och tidigare forskning har på ett och annat sätt varit grundläggande vid utförandet av denna studie. Ytterligare ska det karaktäristiska draget i en tvärsnittsdesign som ovan nämnts göra det möjligt att få en större kunskap utifrån studiens resultat genom att lyfta fram nya mönster och eventuella tillhörande teorier. För att möjliggöra detta utförs det både innehålls- och kritisk diskursanalys av studiens material.

5.2.1 Dokumentanalys

Den metod som väger tyngst i detta arbete är sekundäranalys av tre offentliga dokument, två från Arbetsförmedlingen samt en från Statskontoret. Sekundäranalys som datainsamlingsmetod ger möjligheten till att ta del av andra forskares arbete vilket ger oss mer tid till att analysera och tolka data som är av bra kvalitet. Genom att använda oss av sekundäranalys som metod har vi kunnat använda oss av färdiga resultat och fått svar på våra frågeställningar, vilket också har sparat oss en stor del resurser (Bryman 2018: 184).

Dokumenterna som analyseras är valda just för att de riktar sig till nyanländas etablering på arbetsmarknaden i förhållande till deltagandet av etableringsprogrammet. Dessa har även valts eftersom de relaterar till varandra. När texter relaterar till varandra kallas de också för en intertextualitet (Bryman 2018: 652). Det bör noteras att detta område (nyanlända kvinnors förhållande till etableringsprogrammet) är ett område som det inte finns mycket undersökningar inom.

Dokumenterna bearbetas och analyseras genom en blandning av kritisk diskursanalys samt innehållsanalys. För att kunna förstå samhällsproblemet, vilket i detta fall är den skillnad som uppstår mellan män och kvinnor inom etableringsprogrammet, används den kritiska diskursanalysen för att identifiera diskurser som beskrivs i de aktuella dokumenterna samt intervjun. Detta i samband med de teoretiska utgångspunkterna och tidigare forskning. Dessa ska på så sätt både belysa och representera den sociala verklighet som existerar, men även redogöra för hur dessa kontexter kan uppstå samt påverkar och påverkas av andra kontexter (Bryman 2018: 651). De innehållsanalytiska inslagen i analysen av texterna avser att induktivt identifiera teman som uppstår i de dokument som analyseras i samband med den intervju som genomfördes (Bryman 2018: 677-680).

5.2.2 Intervju med chef på Arbetsförmedlingen

För att få mer kunskap om hur etableringsprogrammet dess processer fungerar så utfördes också en intervju. Utöver detta används även intervjun som ett komplement för den information som vi fått fram genom vår dokumentanalys. Intervjun gjordes med en chef på Arbetsförmedlingen som bland annat är ansvarig över etableringsprogrammet. Chefen har erfarenhet inom verksamheten sedan 2010 och har arbetat med frågor kring nyanlända under majoriteten av tiden där. Respondenten som valdes var en rekommendation då vi besökte kontoret och frågade efter någon med kunskaper inom ämnet som kunde svara på våra frågor.

Intervjun var semistrukturerad med hjälp av en intervjuguide med en uppdelning av teman: Lite om dig, Etableringsprogrammet, Reformen och budgetpropositionen. Semistrukturerade intervjuer är en blandning mellan strukturerade- och ostrukturerade intervjuer, vilket innebär att samtidigt som det finns en struktur på intervjun så lämnar det plats för eventuella avvikelser. Vi valde just denna struktur är för att vi vet vilka specifika frågor vi vill ställa men samtidigt, på grund av vår kunskapsbrist i de ovannämnda teman, vill vi lämna plats för respondenten att kunna utveckla svar och tillägga synpunkter och därigenom ge möjlighet för oss att ställa följdfrågor (se bilaga 1). Samtidigt så minimeras risken att respondenten känner sig begränsad och vår risk att missa viktiga aspekter (Bryman 2018: 563).

I början av intervjun presenterades de fyra forskningsetiska principerna inför respondenten. Dessa är informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. Information- och samtyckeskravet innebär att studiens syfte och upplägg samt respondentens frivilliga deltagande klargjordes. Konfidentialitetskravet och nyttjandekravet garanterades för respondentens behandling av personuppgifter i studien samt att uppgifterna som uppgavs endast kommer användas för att uppnå studiens ändamål (Bryman 2018: 170-171). Respondenten informerades om dessa och godkände att intervjun spelas in för vidare transkribering. Däremot ville respondenten förbli anonym i studien, därför har vi valt att kalla personen för Alex eftersom det är ett könsneutralt namn och vi refererar till personen som hen. Det är viktigt att notera att respondenten under intervjuens gång har nämnt vissa saker som skulle kunna avslöja personens identitet, därför har vi i de citat som studien presenterar censurerat dessa.

Att spela in intervjun är något som inte bara underlättar arbetet att anteckna för oss som intervjuar, utan kan också för att det skall kunna ligga som bevis för vad som faktiskt har sagts under intervjun. Detta framstår då som en försäkran både för oss som ställer frågor och för respondenten som besvarar. Vid transkribering av en inspelning får man dessutom med alla ord som sägs och på så sätt minskar detta risken att glömma eller missa något som sades. Ytterligare är det en fördel att spela in en intervju som är kvalitativt strukturerad, det vill säga en intervju som ger mer utrymme för respondenten att berätta, eftersom det inte riktigt går att fastställa hur lång tid det tar (Bryman 2018: 577-579).

5.3 Etiska överväganden

Eftersom vi söker efter hur samhällsproblemet beskrivs och hur detta uppstår är kvalitativ metod relevant för att kunna öka förståelsen om den sociala verkligheten. I och med att det vid vetenskapliga undersökningar, särskilt vid kvalitativa metoder, ingår även etiska kriterier för genomförandet av studien. Dessa presenteras och motiveras nedan.

5.3.1 Reliabilitet

Under arbetets gång har målet varit att ge en så rättvis bild som möjligt av personerna som intervjuades samt det empiriska materialet som insamlats. De åtgärder som har genomförts för att garantera studiens legitimitet är att bibehålla en kontinuerlig transparens genom arbetets gång och ett opartiskt förhållningssätt, detta genom att transkribera och redovisa bland annat den intervju som genomförts samt referera till teorier och tidigare forskning löpande under skrivprocessen. I denna studie har båda författarna varit överens om sättet att tolka både vad som framgår i empirin, men även hur det bör tolkas i samband med teorier och tidigare forskning. Studiens replikerbarhet bedöms vara låg just på grund av att den är kvalitativ och genomförs på ett tolkningssätt av både teori och empiri, som inte kan garanteras kommer tolkas på samma sätt av andra. Ytterligare går inte intervjun att replikeras på grund av konstanta förändringar i sociala miljöer.

5.3.2. Validitet

De metoder och material samt de tidigare studier och teorier som presenterats har använts för att förstå empirin och på så sätt gett arbetet en tydlig koherens. Fallet är inte riktad åt en specifik lokal verksamhet, utan insamlingen av information har inhämtats genom forskningsdokument som utförts på flera verksamheter runt om i Sverige. Generaliserbarheten, det vill säga studiens representativitet omfattar Arbetsförmedlingens etableringsprogram överlag.

5.4 Diskussion för valda metoder

De material som samlats in för studien har varit genom offentliga dokument som publicerats av institutioner samt genom en intervju. Forskningsområdet för denna studie och även de dokument som används är avgränsat till nyanlända och deras deltagande inom etableringsprogrammet. De studier som gjorts inom området som omfattar nyanlända kvinnors deltagande i etableringsprogram är begränsade, samt undersöker och tar fram samma resultat. De dokument som presenteras i studien är noga utvalda och de mest relevanta inom området som omfattar just de problem och aspekter som vi avser att undersöka.

Problemet med att använda sig av sekundärkällor är att allt material som tagits fram av den tidigare forskaren inte framgår i dokumentet. Exempelvis har vi inte tillgång till alla fältanteckningar som gjorts eller data som använts. Detta innebär också att de dokument vi analyserat har konstruerats på ett sätt som passar författarens verklighetsupplevelse, vilket för oss begränsar möjligheten att upptäcka nya mönster.

Slutsatsen som vi dragit för de etnografiska forskningsmetoder för denna typ av arbete är att de hade varit för allt för känsliga att genomföra varken på lokal verksamhet eller bland anställda. Frågan är känslig för att vi i studien försöker få en förståelse för hur strukturella orsaker kan påverka utrikes födda kvinnors väg till inträde på arbetsmarknaden genom etableringsprogrammet. Detta i sig kan redan tolkas som en ett kritiskt perspektiv om myndigheten och tjänstepersoner inom denna vilket inte skulle bemötas på ett välkomnande sätt och öka risken för opartiska eller onaturliga beteenden inom denna miljö. Den intervjun som däremot genomfördes skulle som ovan nämnts ge större kunskap om själva programmet, men också generera eventuell information som kan bidra till studien. Ytterligare är intervjun relevant eftersom personen i fråga har lång erfarenhet inom myndigheten och frågor som rör nyanlända, vilket vi anser styrker trovärdigheten av empirin.

6. Resultat

Resultatet i detta arbete framställs genom sekundäranalys av rapporter och dokument samt kompletterande intervju med en chef på ett arbetsförmedlingskontor. Empirin från intervjun och varje dokument kommer separat presenteras under de olika delavsnitten för att underlätta det empiriska materialet.

6.1 Verksamhetsprocessen inom etableringsprogrammet

Alex¹ som är chef med ansvar över etableringsprogrammet berättar om den generella processen som genomgås när en nyanländ skall skrivas in på programmet. Först och främst har den aktuella kommunen ansvar för att individen skall få boende och sedan skrivas in på utbildningen Svenska för invandrare (SFI) där de lär sig det svenska språket. I samband med detta introduceras individen till det svenska samhället genom en utbildning som heter Samhällsorientering. Inom denna utbildning lär sig individen bland annat om det svenska välfärdssystemet som omfattar sjukvård, skola och föräldraledighet. Både SFI och samhällsorienteringen är obligatoriska för alla nyanlända och kan också kombineras med deltagande i etableringsprogrammets aktiviteter.

Alex berättar att det finns en lokal överenskommelse (LÖK) mellan de lokala arbetsförmedlingskontor, kommunen och länet, samt myndigheterna Försäkringskassan och Migrationsverket. Denna överenskommelse syftar till att aktörerna samverkar för att kunna undanröja hinder för de nyanländas etablering. När kommunen hjälpt den nyanlände med bosättning så får arbetsförmedlingen en lista som kallas för kommunplaceringslista. Denna innehåller person- och kontaktuppgifter om individerna. Genom denna lista utreder myndigheten i turordning om en individ skall skrivas in på etableringsprogrammet eller inte. Detta steg utgöra av många teknikaliteter som omfattar en granskning av migrationsverkets uppgifter om individen. Dessa uppgifter handlar bland annat om individens form av uppehållstillstånd (eftersom inskrivningen i programmet kräver att man har flyktningbakgrund eller är i behov av skydd, eller att man är anhörig till någon som är det)².

Alex berättar att det tidigare fanns en mottagningsgrupp i kommunen som hanterade de essentiella frågor som avgör inskrivningen i etableringsprogrammet. Detta var ett mycket effektivt sätt för dem att arbeta, just eftersom det var denna grupp som hanterade de tekniska områdena kring utredning av individen och möjligheten att delta i programmet. Efter att individerna utretts och uppnått kraven för inskrivning skickas dessa sedan till handläggare på Arbetsförmedlingen som tog över ärendet. Däremot har mottagningsgruppen lagts ner vilket inneburit att arbetsuppgiften och hanteringen av dessa utredningar förts över till handläggare och arbetsförmedlare på den lokala verksamheten istället.

¹Alex, chef på Arbetsförmedlingen. Intervju 26 november 2019.

²Etableringsprogram från Arbetsförmedlingen. (Informationsverige.se)

När individen väl godkänts för att skrivas in på etableringsprogrammet så skickar Arbetsförmedlingen en kallelse om ett första möte med individen. I detta möte utreder man först individens förmåga att delta i programmet. Alex berättar att anvisning till etableringsprogrammet skall inte göras ifall det gått mer än 36 månader sedan personen första gången folkbokfördes i kommunen eller att personen har tidigare varit hänvisad till etableringsprogrammet och där förbrukat maximal tid med insatser. Ytterligare bestämmelser om vem som inte skall anvisas till etableringsprogrammet regleras i Förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Där står det att "En anvisning till programmet ska dock inte göras för en nyanländ som 1. har ett förvärvsarbete på heltid, 2. går i gymnasieskola eller gymnasiesärskola, 3. vårdar barn på heltid med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken, 4. får hel sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken, eller 5. vistas i ett anläggningsboende hos Migrationsverket." (SFS 2017:820).

Genom detta tar man hänsyn till individens hälsotillstånd och förmåga att arbeta för att kunna anpassa deltagandet efter deras behov. Ytterligare utreder man och validerar individens kompetens inom yrke och utbildning. Dessa steg är väsentliga för att man enklare ska kunna skraddarsy de aktiviteter i planeringen som går ihop med deras bakgrund samt matchning av eventuella arbetsplatser. Vidare beskriver Alex att det första samtalet också sker ihop med tolk.

Alex berättar att det finns en mängd olika aktiviteter som erbjuds av arbetsförmedlingen. Vissa aktiviteter fokuserar på ett specifikt yrke, detta genom praktik på en arbetsplats, snabbspår som syftar till bristyrken, det vill säga yrken som har brist på arbetskraft. Dessa kan exempelvis vara inom sjukvård eller restaurangbranschen. Det finns också arbetsmarknadsutbildningen (AUB) korta vägen, vilket innebär att akademiker som invandrat med tidigare erfarenhet och kunskaper inom legitimationsyrken (exempelvis läkare) får läsa upp vissa ämnen för att deras legitimitet skall kunna vara jämförbar i Sverige. Det finns även aktiviteter som är studiemotiverade och förberedande, dessa syftar till att hjälpa individen hitta ett ämne eller yrke som är intressant och realistiskt nog att hen sedan skall läsa vidare inom den riktningen.

"Det kan vara så att man kommit med en hög utbildning och mycket arbetserfarenhet, då försöker vi hitta de aktiviteter som passar för den individen. Vi vill ju att man i möjligaste mån har en aktivitet eller flera aktiviteter på heltid. Oavsett vad man gör, så brukar man initialt ha SFI samtidigt som man har samhällsorientering i möjligaste mån på heltid så att man är fullt sysselsatt. Sen kan det vara så att man redan kan en hel del svenska och man då läser en intensiv form av SFI."

(Alex)

Vidare berättar Alex om att deltagandet inom SFI kan variera och syftar till individens egna förmåga samt progression och menar att vissa går igenom kursen på väldigt kort tid medan vissa kan fastna på en lägre nivå en längre period. Med detta förklarar hen att det är viktigt för dem att hålla en bra dialog med SFI om deltagarna och deras progression genom kursen. Därmed ska de kunna se om en deltagare har svårt att gå vidare i kursens nivå och på så sätt utreda vad det är som i så fall hindrar deras utveckling. Alex utvecklar att deltagare kan lida av posttraumatisk stress och eller inte kan koncentrera sig på sina studier, eller innehar någon form av nedsättning som man inte upptäckt i tid. Vid sådana förutsättningar försöker de med sina specialister som de har på Arbetsförmedlingen att hjälpa dessa och utreda vad det är som inte fungerar genom de

insatser och stöd som finns. Dessa insatser omfattar bland annat arbetslivsinriktad rehabilitering som avser hjälpa deltagarna med någon form av fysisk eller psykisk nedsättning och som är i behov av specialister.’

Det krav som deltagarna har inom etableringsprogrammet är att deltagandet skall vara på heltid och att de måste följa den planering som de framställt tillsammans med sina handläggare, samt att de måste aktivitetsrapportera månadsvis. Skulle deltagaren avvika från dessa så följs det av sanktioner som sker i form av en sanktionstrappa som först följs av en varning, sedan indragen ersättning och slutligen utskrivning från programmet. Dessa sanktioner har harmoniserats ihop med myndighetens övriga program under reformen som tidigare nämnts. Deltagande i etableringsprogrammet får maximalt omfatta motsvarande 24 månader på heltid och programmet får som längst sträcka sig 36 månader från dess att den nyanlände först folkbokfördes, alternativt kommunplaceras. Om inte deltagaren etableras på arbetsmarknaden inom dessa månader så får den ta del av en annan insats inom myndigheten.

Alex beskriver att deras enhet har många inskrivna och att inom enheten så ingår det även andra arbetsförmedlingskontor i olika kommuner. Vidare berättar hen att deltagare kan skickas mellan dessa för att delta i olika aktiviteter, men det kan uppstå svårigheter i form av geografiska begränsningar. Hen förklarar att om en individ bor inom ett visst område, kan det finnas en lång resväg till det närmaste arbetsförmedlingskontoret, därför är det viktigt för handläggarna att utreda om det ens är möjligt för individerna att delta på heltid, eftersom resorna ingår i deras planering.

“Där finns också en del aktiviteter, så det beror lite på var man bor. Men är man inskriven i [...] på det kontoret vi har där i vår enhet då finns det ju kanske inte lika många aktiviteter i det upptagningsområdet för att kommunerna är mindre och har mindre möjligheter. Det beror ju lite på det geografiska begränsningar, om det är långt att resa och så vidare [...] då blir det också resorna som man får titta på- hur lång tid tar det att ta sig från en aktivitet till en annan, är det möjligt att ha aktiviteter på heltid?”

(Alex)

6.2 Könsskillnader i etableringsprogrammet

Cheung (2018) genomför en undersökning som syftar till att kartlägga och förstå fördelningen av resurser bland kvinnor och män på Arbetsförmedlingen. Genom myndighetens registerdata består forskningsmaterialet av ett urval på över 600 000 personer som var inskrivna under april 2017. Av dessa består deltagare inom etableringsprogrammet av 85 565 utrikes födda personer där 42 procent utgörs av kvinnor och 58 procent män. Utifrån datan testas hypoteser om sannolikhet och samvariation mellan variabler som främst rör kön och resursfördelning, men också bakgrundsvariabler som ålder och andra förutsättningar.

Resultatet visar att resursfördelningen mellan kvinnor och män ter sig vara ojämna, särskilt bland deltagarna i etableringsprogrammet. Det visar att män är överrepresenterade i arbetsnära insatser och anvisas till dessa i mycket högre utsträckning än kvinnor. Siffrorna som framgår visar bland annat att deltagare i arbetsmarknadsutbildningar utgörs av 77 procent män och 23 procent kvinnor, medan instegsjobb utgör 82 procent män och 18 procent kvinnor samt nystartsjobb 84 procent män medan 16 procent kvinnor. Det är bara vid extratjänster, det vill säga deltidstjänster, som det inte finns några större könsskillnader i deltagandet, där utgör männen 53 procent medan kvinnor 47 procent.

Det framgår också att de utrikes födda kvinnorna har 10,8 procent mindre chans än utrikes födda män att matchas till arbete samt att de är i mindre behov av validering. Ytterligare har kvinnorna svårare att både träffa och behålla en och samma arbetsförmedlare. Cheung undersöker kontakten som tas av arbetsförmedlare med de som skall skrivas in eller de som redan är inskrivna i etableringsprogrammet. Det visar sig även här att män i större utsträckning än kvinnor får tidigare kontakt, samt kontaktas oftare av med arbetsförmedlarna. Inom deras 15 månader i programmet har männen 11 besök i genomsnitt på Arbetsförmedlingen medan kvinnor har 9 besök. Ytterligare visar resultatet att första kallelsen som skickas till kvinnorna inom etableringsprogrammet sker nästan en vecka efter att männen fått det, därutöver cirka 13 och 16 dagar efter för den andra respektive tredje kallelse.

Män får oftare kallelser och gör besök hos arbetsförmedlaren medan kontakten med kvinnorna oftare sker genom telefonsamtal eller mejl. Cheung påpekar att detta kan vara en strategi som arbetsförmedlare utvecklar eftersom att det är lättare och mindre tidsfördrivande att ringa och skicka mejl. Denna strategi ska ha till syfte att statistiken som visar hur individerna blir kontaktade av arbetsförmedlarna, inte synliggör skillnaden i kontakten som görs med deltagarna i programmet (Cheung 2018).

6.3 Strukturella och individuella orsaker till utrikes födda kvinnors etablering

I uppdrag från Statskontoret har konsultföretaget Kontigo tagit fram en studie som omfattar utrikes födda kvinnor på den svenska arbetsmarknaden. De diskuterar bland annat två faktorer till gruppens sämre ställning på arbetsmarknaden, vilket kännetecknas som strukturella och individuella orsaker. Den strukturella orsaken handlar om att den svenska arbetsmarknadens trösklar och standard verkar som ett hinder för deras etablering. I studien framkom att de krav på formella kunskaper kring utbildning och arbetslivserfarenheter ofta inte uppnås av kvinnor som är födda utanför europa. Detta eftersom de inom många av dessa länder inte har samma förväntningar av kvinnors sysselsättning som man har i Sverige. Denna struktur stärks ytterligare av arbetsgivares preferenser vid anställning samt diskriminering.

Intervjupersonerna som ingick i studien var myndighetens experter och forskare inom arbetsmarknad, integration och jämställdhet. De berättar om att diskriminering gentemot utrikes födda kvinnor ofta förekommer under deras kontakt med Arbetsförmedlingen och baseras på okunskap kring individernas förutsättningar. De menar att förväntningarna på de utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande inte kan likställas med de förväntningar som ställs på inrikes födda, detta eftersom bakgrunden för dessa två grupper är olika vad gäller utbildning, arbetslivserfarenhet och hälsa. Utöver detta påpekar intervjupersonerna att den svenska välfärdsmodellen också gör det möjligt att behålla det traditionella synsättet om kvinnans roll som hemmafru. De menar att bidragen och föräldraledigheten utnyttjas mest av kvinnan och på så sätt fortsätter hindra henne från inträde i arbetsmarknaden.

De individuella orsakerna avser de utrikes födda kvinnors formella kompetenser samt värderingar. Denna faktor syftar bland annat på att den utbildning som utrikes födda kvinnor besitter inte alltid kan översättas till att bli jämförbar med svensk utbildning. Utöver detta kan hälsoproblem och de normer som finns inom olika kulturer också hindra gruppen från att träda in i arbetet. Intervjupersonerna i studien berättar att kunskaper inom språk ofta är ett högt krav som ställs av arbetsgivare, med hänsyn till det påpekar dem att många utomeuropeiskt födda kvinnor består av analfabeter och att SFI inte är anpassad för den omständigheten. De syftar också till de fysiska och psykiska hälsoproblem som kvinnorna besitter samt andra möjliga nedsättningar som inte identifierats påverkar gruppens inträde på arbetsmarknaden (Statskontoret 2017).

6.4 Arbetsförmedlingens omorganisering och dess effekter på myndigheten och dess deltagare

Alex berättar att Arbetsförmedlingen genomgår en turbulent period eftersom det fattats ett beslut om att minska resurserna inom myndigheten. Detta har skapat en situation som Alex beskriver som "en väldigt speciell situation just nu som gör att vi inte kanske gör det vi borde göra i alla lägen för att vi måste prioritera". Hen förklarar vidare att "vi måste göra det som är absolut viktigaste för kunden och det är att se till att kunden blir inskriven på Arbetsförmedlingen och att vi sätter igång deras ersättning".

Beslutet om minskade resurser har inneburit att arbetsförmedlingskontor stängts ner och dess personal har förflyttats till andra arbetsförmedlingskontor samt kundtjänstkontor (service på distans). Flera har också behövts sägas upp och andra har självmant sökt sig från myndigheten. Vidare talar hen om att många av de som antingen förflyttats eller lämnat verksamheten också har varit i besittning av de kompetenser som rör etablering och är viktiga komponenter som behövs för att kunna arbeta med etableringsprogrammet. Alex påpekar även att oron över att varslas ökat bland många av de resterande anställda vilket gjort att flera självmant sagt upp sig och vänt sig från Arbetsförmedlingen. Alex berättar att de fick besked om att kundtjänsten (service på distans) skulle flytta in i lokalen som hen tidigare befann sig på. Vilket innebar att de som satt på det kontoret var tvungna att flytta ut till andra arbetsförmedlingskontor. Under den tiden förklarar Alex att det fanns fler kontor runt om kommunen, men att några av dessa också stängdes ner. Detta innebar i sin tur att de som flyttade från det första kontoret till ett annat, var tvungna att flytta igen.

Alex berättar att digitaliseringen gör det enklare för kunden att få hjälp online. Tidigare hade kunden en tillskriven handläggare, men att det i samband med förändringen vill att de istället skall ha ett ärende. Alex menar att det nu är karaktären av kundens ärende som avgör vilken handläggare som tillskrivs. På detta sätt är kunden inte bunden till en specifik handläggare som de hade varit på lokalkontoret. Digitaliseringen förväntas underlätta arbetsbelastningen som finns på lokalkontoren och satsningen på det är stort och har påverkat myndigheten på många håll, främst fördelningen av dess resurser. Handläggarna på lokalkontoret har fått betydligt mer arbetsbelastning än tidigare vilket gjort att de inte kunnat ge den service de önskat.

"Vi har samma uppdrag att utföra men med nästan 50% minskade personella resurser [...] Just nu handlar det väldigt mycket om att faktiskt prioritera att folk får sitt första planeringsamtal och blir inskrivna och att vi sätter igång deras ersättning. Sen alla andra aktiviteter gör vi i den mån vi kan och har möjlighet och tid, men det är inte alls på samma sätt som det har varit tidigare.[...] Arbetsmarknadspolitiken är ju alltid på tapeten och vi alla som jobbar här är medvetna om det. Vi jobbar ju i en myndighet som är politiskt styrd och så har det ju alltid varit att vi fått anpassa oss efter budgetpropositioner eller regleringsbrev. Men det här, så turbulent som det varit nu, jag har inte varit med om det tidigare så det är klart att det påverkar oss".

(Alex)

6.5 Arbetsförmedlarens komplexa karaktär

Larsson (2019) studerar vad som sker i mötet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Genom en etnografisk fältstudie har Larsson observerat och filmat möten samt intervjuat arbetsförmedlare och handläggare på olika arbetsförmedlingskontor. Studien visar sig att det tagit sig i uttryck på många olika sätt hur hektiskt arbetet kan vara för dessa personer. Bland annat talar man om målkonflikterna som uppstår när arbetsförmedlaren måste ta hänsyn till klientens behov och ledningens uppsatta mål ihop med sina egna intressen.

Från ledningens håll erläggs stor press genom att kontrollera och meddela om verksamhetens och de enskilda handläggarnas statistik som bland annat visar hur många inskrivna har en fullständig planering och vad för insatser de tar del av. Arbetsförmedlarna menar att mycket fokus ligger på själva siffrorna och de bör uppnå kraven och de mål som framställts av ledningen. Utöver de meddelanden som skickas ut till myndighetens anställda om statistiken så ses de också på regelbundna möten där resultaten och statistiken återigen tas upp. Larsson berättar att chefer på några av kontoren som studerades ofta talade med de anställda om deras planering med klienterna och de anvisningar de gjort till de olika aktiviteterna inom programmet. I dessa sammanhang fick de anställda antingen beröm för den planering och de anvisningar de gjort, eller så fick de uppmaning att fylla i de luckor inom planeringen och öka anvisningarna till aktiviteterna. I studien framkom också att statistiken kring de anvisningar som görs till aktiviteterna påverkar de anställdas löneutveckling, vilket ger arbetsförmedlarna ett ekonomiskt intresse.

Utöver statistiken, lönen och trycket från ledningen nämner Larsson likt Alex att resurserna och deltagarens förutsättningar också har en stor påverkan på arbetsförmedlarens handlingar. I sin studie berättar Larsson hur arbetsförmedlarna skapar strategier för att förenkla sitt arbete när det blir stressigt på kontoret med den växande kön av arbetssökande, tidspressen och resursbristen. Arbetsförmedlarna i studien påpekar också om kravet på deltagandet i aktiviteter inom etableringsprogrammet gör att de ständigt måste se till att individerna följer planeringen. Däremot kan det variera inom verksamheterna vilka aktiviteter och insatser som kan erbjudas. Om det inte finns en aktivitet som passar klientens behov så finns det inte så mycket val än att ta det som finns, det ingår i kravet.

Det framkommer att flera individer har anvisats till samma aktivitet trots att de redan har deltagit i den tidigare. Larsson berättar att det inte bara kan handla om resursbrist och få aktiviteter, utan att anvisningar till aktiviteter genom att inte ta tillvara klientens behov förekommer också när arbetsförmedlaren har fler aktiviteter att välja mellan. Detta för att det tar ännu längre tid att anpassa aktiviteten efter behovet. Arbetsbelastningen och kategoriseringen gör att arbetsförmedlaren "fyller luckan" i klienternas planering för att de ska kunna uppnå kravet till att få ersättningen, vilket uppstår som en rutin i syfte att genomföra arbetet snabbare.

“Materialet visar att arbetsförmedlare i relation till detta utvecklar strategier för att snabbt kunna hänvisa arbetssökande till en insats genom att kategorisera individerna utifrån egenskaper som ”svårjobbade”, ”självgående”, ”ovilliga”, ”drivna” etc. Kategorierna ligger sedan till grund för vilken aktivitet som anses lämplig för individen.”

(Larsson 2019)

Det uppstår däremot ett mönster bland arbetsförmedlares kategorisering. Nämligen att de individer som anses vara “omotiverade” ofta är utrikes födda kvinnor. Medan motsatsord som “motiverad” tillskrivs män trots att det i studien visar sig att de inte söker arbete på egen hand eller via arbetsförmedlingens platsannonser, vilket kan upplevas som motsägelsefullt. Larsson menar att deras syn på utrikes födda kvinnor är stereotypiskt uppmålade om att de är ointresserade av arbete och stannar hellre hemma med familjen. Genom kategoriseringen av utrikes födda kvinnor som “ovilliga” som utvecklas av arbetsförmedlarna så tillskrivs de oftast aktiviteter som inte särskilt gynnar deras etablering på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlarna i studien berättar att kvinnorna är så ovilliga att de inte ställer högre krav på deras deltagande, eftersom att det skulle resultera i att de avslutar helt. Arbetsförmedlarna talar även om hur svårt ärendehantering kan bli när många av de utrikes födda kvinnorna inte erhåller formell kompetens. Eftersom individernas kompetens måste registreras inom det interna systemet så har flera av de inskrivna kvinnorna endast en punkt i deras ruta. Detta innebär att det blir svårare för dem att matcha till lediga annonser (Larsson 2019).

7. Teoretisk analys och diskussion

I det resultat som presenteras identifieras återkommande teman som används vid beskrivning av utrikes födda kvinnors ställning på arbetsmarknaden och Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Ytterligare redovisas framtagna diskurser och avslutningsvis egna reflektioner.

7.1 Identifierade teman

Det är fyra teman som identifierats, dessa presenteras två och två eftersom de relaterar till varandra: utrikes födda kvinnors förutsättningar, diskriminering samt arbetsbelastning och intressekonflikt. Dessa teman kommer underlätta analysen av empirin i förhållande till teori och tidigare undersökningar.

7.1.1 Utrikes födda kvinnors förutsättningar och diskriminering

utrikes födda kvinnors ställning på den svenska arbetsmarknaden har som visats genom åren varit sämre än för utrikes födda män. Resultaten visar också att mycket fokus riktas mot kvinnornas förutsättningar som bland annat rör utbildning, arbetslivserfarenhet samt kulturella normer. Detta överensstämmer med vad som Darvishpour & Westin (2018) diskuterar kring den individuella nivån av marginalisering, det vill säga de kulturella särdrag och socioekonomiska bakgrunder som de arbets sökande besitter. Ofta pekar det i den riktning att de är lågutbildade, bundna till hemmet och inte har samma syn på arbetskraftsdeltagande som man har i Sverige. I sin tur kan detta också ligga till grund för utveckling av de strukturella föreställningar som generaliserar utrikes födda kvinnor som grupp, vilket visar sig uppstå bland arbetsförmedlarna i studierna som ovan presenteras. Dessa går mycket i stil med vad Knocke (1991) för fram om synen på invandrare som begränsade.

Föreställningen om att utrikes födda kvinnor är begränsade framkommer ofta i studierna, inte bara i förhållande till formella kompetenser, utan gäller även olika former av nedsättning. Man talar om både deras fysiska och psykiska hälsa som något normalt de flesta utrikes födda kvinnor besitter, vilket Knocke även belyser i sin studie om invandrarkvinnor som sjuka. Dessa föreställningar är också en grund till de mekanismer som används och slutligen en policy som implementeras av olika myndigheter. Detta uppmärksammas både av Knocke (1991) och Lipsky (1980) i förhållande till institutioner och tjänstepersoner som verkar inom dessa. Mekanismerna som skapas av arbetsförmedlare inom Arbetsförmedlingen visas av Larsson (2019) uttrycka sig i form av kategoriseringar, där kvinnor ofta får benämningar som "ovilliga" medan män får benämningen "drivna".

Eftersom mekanismerna utvecklas som en slags överlevnadsstrategi så innebär det inte nödvändigtvis att arbetsförmedlarna är medvetna om själva resultatet som är konsekvensen av deras handlingar. Resultaten av dessa kan bland annat framhålla genusperspektivets isärhållande och hierarki som Hirdman (1988) lyfter fram. Detta eftersom kategoriseringen målar upp den utländska mannen som norm, utbildad och erfaren. Gräsrotsbyråkrater kan på detta sätt resonera

att männen, som är drivna, kan hänvisas till vilket arbete som helst, medan kvinnorna som anses vara begränsade endast kan dra nytta av förberedande utbildningar. Detta kan tolkas som ett isärhållande av vad som anses vara manligt och kvinnligt.

7.1.2 Intressekonflikt och arbetsbelastning

Faktorer som avgör mekanismerna kommer däremot inte bara från fördomar om de utrikes föddas egenskaper, utan också från den arbetsbelastning och resursbrist inom myndigheten. Från ledningen visas att det finns högt tryck på att alla inom etableringsprogrammet skall delta i aktiviteter. Däremot är det mer tryck på själva antalet som deltar än kvaliteten av att delta, kvantiteten prioriteras över kvaliteten. Med hänsyn till både Cheung (2018) och Larssons (2019) studier framkommer det att kvinnor i programmet tillskrivs aktiviteter som inte nödvändigtvis gynnar deras inträde på arbetsmarknaden. Dessa handlingar uppstår som mekanismer som arbetsförmedlare utvecklar för att "ge dem något att göra" för att de åtminstone ska nå upp till kraven på deltagandet och att deltagarna får nöja sig med den ekonomiska ersättning de får. Ytterligare handlar det om att slippa trycket från ledningen och förenkla sitt arbete, men också för sitt ekonomiska intresse, det vill säga den löneutveckling som påverkas av anvisningarna som görs till programmet aktiviteter. Utöver dessa faktorer framgår det bland annat av Larsson och Alex att utbudet av aktiviteter varierar mellan kommunerna. Dessa förutsättningar begränsar även deltagandet i den bemärkelsen att individerna inom programmet får "ta det som finns".

Syftet med de aktiviteter som erbjuds av Arbetsförmedlingen är att det skall gynna deltagarnas inträde på arbetsmarknaden, oavsett om dessa är mer arbetsnära som exempelvis arbetspraktik eller om de är utbildning förberedande. Själva deltagandet i dessa menar Skedinger (2010) är en inlåsnings effekt, eftersom de arbets sökande lägger sin tid på det arbetsmarknadspolitiska programmet än i arbetsmarknaden. Behandlingseffekter av deltagandet bör därmed enligt Skedinger vara större än inlåsnings effekter för att programmet skall vara av bra kvalitet. Det visas däremot i resultatet att anvisningarna till aktiviteterna i praktiken inte alltid blir som tänkt. Som tidigare presenterats kan aktiviteterna vara missgynnande om anvisningarna till de inte baseras på deltagarnas behov, vilket visat sig förekomma i Larssons studie där deltagarna bland annat blir tillskrivna samma aktivitet flera gånger. Vid sådana förekomster blir den tänkta kvalitativa effekten av aktiviteterna precis det motsatta då behandlingseffekten inte motsvarar inlåsnings effekten.

Flyktingvågen som sammanföll Sverige under hösten 2015 i samband med Arbetsförmedlingens planer på digitalisering och omorganisering underlättade inte heller situationen för myndigheten. Alex berättar i intervjun att verksamheten är sårbar efter personalomsättningen och det har lett till stora arbetsbelastningar som hela myndigheten och speciellt arbetsförmedlarna har blivit påverkade av, och att de behövt anpassa sig utefter dessa samhällsförändringar. Dessa anpassningar är också det som Eriksson-Zetterquist (2015) förespråkar, offentliga organisationer vare sig de är medvetna eller inte så anpassar de sig utifrån samhällsläget och olika trender. Detta för att offentliga institutioner verkar för medborgarna och deras välfärd.

Arbetsförmedlingens anpassning var en digital anpassning, vilket betyder att investeringar och prioriteringar gällande budget behöver göras för att utveckla säkra IT-system och nya arbetsprocesser. Detta lämnar inte mycket handlingsutrymme eller ekonomiska resurser kvar för närbyråkrater att kunna utföra det arbetet som krävs. På grund av den höga arbetsbelastningen från ledningen under den senaste flyktingvågen blev närbyråkraterna ofrivilligt begränsade till de mekanismer som finns och de prioriteringar som påtvingats dem, vilket begränsar implementerings makten närbyråkrater har.

7.2 Identifierade diskurser

De framställda teman som ovan presenterats överlappar även de diskurser som identifierats under studiens gång. Eftersom diskurser avser att ge en version av en verklighet eller företeelse samt att den kritiska diskursanalysen avser att analysera det förhållandet dessa har till fenomenet så har tre diskurser identifierats i studien som omfattar den strukturella nivån. Dessa tre diskurser är resultatstyrning, digitalisering och den svenska standarden.

7.2.1 Resultatstyrning

I dokumenten som används samt intervjun med Alex så används orden “kund”, “klient” och “statistik” i sammanhang som anknyter till antal deltagare i aktiviteter. Sådana begrepp har inslag av de resultatorienterade ändamål som verksamheten har. Detta visar tydliga drag från New Public Management (NPM)³, som syftar till effektivitetsmätning av offentliga verksamheter med inspiration från privata sektorn. Larsson (2019) redovisar bland annat för de påtryck som ledningen erlägger arbetsförmedlaren kring statistiken om vilka och hur många anvisningar görs till aktiviteterna. Fokuset på antalet deltagande och anvisningar sätter mer fokus på själva resultatet än kvaliteten av anvisningen, vilket också visats i dokumenten att kvinnor anvisats till aktiviteter som inte särskilt gynnar eller utgår från individens behov.

Diskursen här är den verklighetsbilden ledningen vill uppnå med etableringsuppdraget, och resultatstyrningen blir en faktor till arbetsförmedlarnas överlevnadsmekanismer och policy som sedan implementeras, vilket Lipsky (1980) argumenterar för och Larsson (2019) redovisar. Intressekonflikten visar tydligt i denna diskurs eftersom auktoriteten från ledningen och närbyråkraternas handlingsfrihet underminerar kvinnornas intressen, en maktordning, och på så sätt kan bidra till att hämma deras inträde på arbetsmarknaden, vilket blir en motsats till NPM perspektivets syfte för effektivitet.

7.2.2 Digitalisering

Arbetsförmedlingens beslut om minskade resurser och deras förnyelseresa mot en mer digitaliserad myndighet har medfört en turbulent situation inom verksamheterna. I intervjun som genomfördes med Alex framgår att många har förflyttats mellan eller vänt sig från myndigheten på grund av den osäkerhet som personalen upplever. Kundtjänst-, personal- och

³ Christensen, T., Lægred, P., Roness, P. G. och Røvik, K. A. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*. 1:3 uppl., Malmö: Liber. (s.114-115)

resursbrist samt arbetsbelastning är begrepp som speglas både i dokumenten och även i intervjun som används i relation till reformeringen av myndigheten.

Beslutet om minskade resurser och den större satsningen på effektivisering genom digitalisering har inneburit att det skett en stor personalomsättning inom Arbetsförmedlingen samt att flera kontor stängts ner. Vidare kan man resonera kring att nedstängda kontor också innebär färre aktiviteter och en allt mer geografisk begränsning för deltagarna inom programmet. Färre resurser och aktiviteter har i Larssons (2019) studie visat resultera i att deltagare anvisats till samma aktivitet flera gånger, men att detta sker för att individerna skall uppnå kravet för deltagandet i aktiviteten. Ytterligare nämner Alex att verksamheten behövt prioritera, och att detta då syftar på att individerna skall skrivas in samt att "sätta igång deras ersättning".

Den sociala verkligheten idag är målad av en digital värld, vilket gör att myndigheterna utifrån den institutionella teorin påverkas både internt eller externt, medvetet eller omedvetet. Denna diskurs omfattar digitaliseringens makt genom närbyråkraters hantering av arbetet utifrån förutsättningar som råder på grund av reformeringen. Begränsningen av resurser, aktiviteter och därmed handlingsutrymme för arbetsförmedlaren innebär att de behöver skapa mekanismer för att utföra sina arbetsuppgifter. Anvisningarna till aktiviteter, som ibland inte är särskilt gynnande, bara för att deltagaren ska "uppnå kraven" eller "få sin ersättning" kan uppstå som deras sätt att rättfärdiga deras handlingar, eftersom deltagaren gynnas av ersättningen och får något att göra.

7.2.3 Den svenska standarden

Både Dahlin (2017) och Statskontoret (2017) redogör för de höga trösklarna och kompetenskraven på den svenska arbetsmarknaden. Som ovan nämnts i temat om utrikes födda kvinnors förutsättningar, så fokuserar man mycket kring gruppens förmåga och kunskaper. Precis som Knocke (1991) för fram så är "begränsad" ett karaktärsdrag som porträtterar utrikes födda kvinnor och ofta den anledning som används för att beskriva könsfördelningen bland insatserna. Trots detta redogör Dahlin (2017) för att anvisningarna till de arbetsnära insatserna inte avgörs från utbildningsnivån. Utan det som diskuteras är att de arbetsnära insatserna som subventionerade anställningar omfattar främst av vad som traditionellt ses som mansdominerade yrken, och att arbetsförmedlarna på grund av detta anvisar fler män än kvinnor dit. Därutöver diskuteras även den svenska välfärdsmodellen som gör det enklare att kunna välja om kvinnan skall stanna hemma med barnen medan mannen arbetar. Både Dahlin (2017) och Statskontoret (2017) syftar till föräldradagarna som tas ut främst av kvinnorna i etableringsprogrammet och på så sätt minskar deras deltagande i etableringsinsatserna. Inom denna aspekt belyser Larsson (2019) att större krav inte ställs på kvinnornas deltagande, eftersom att det skulle resultera i att de avslutar helt.

Diskursen som identifieras är att den standard finns inom det svenska samhället samt den synen om vad som anses som "traditionella mans- eller kvinnodominerade yrken" gör det svårare för utrikes födda kvinnor att träda in på arbetsmarknaden än för utrikes födda män. Detta bidrar till genusperspektivets isärhållande av vad för arbeten kvinnan kan anvisas till samt främjar idén om mannen som norm. Ytterligare skapar den svenska välfärdsmodellen och arbetsförmedlarnas låga ansvarsutkrävande på kvinnornas deltagande, en möjlighet för dem att hamna mellan stolarna.

8. Slutsats

Tidigare studier har klart visat att utrikes födda kvinnor i Sverige är en grupp som har en svagare ställning till arbetsmarknaden. I dessa studier visar det att gruppens förutsättningar, det vill säga deras etnicitet, utbildningsbakgrund, kultur och hälsa, ses som stora faktorer som påverkar deras ställning till arbetsmarknaden. I denna studie har det riktats fokus åt det strukturella perspektivet, det vill säga mot representanterna för statens institutioner och hur deras bemötande samt besluttande påverkar gruppen utrikes födda kvinnors ställning till den svenska arbetsmarknaden

Resultatet har visat att Arbetsförmedlingens etableringsprogram erbjuder nyanlända arbetsmarknadspolitiska insatser som skall hjälpa individerna att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta gör dem genom insatser som bland annat omfattar arbetsnära insatser, utbildningsrelaterade aktiviteter eller rehabiliteringsinsatser. Cheung (2018) redovisar för de skillnader som uppstår i könsfördelning mellan olika aktiviteter. Männerna får snabbare och i högre utsträckning än kvinnor kontakt och besök med arbetsförmedlare. Män har anvisats till mer arbetsnära insatser medan kvinnor anvisats till fler utbildning- och rehabiliteringsrelaterade insatser. Vidare framgår det insatserna som kvinnorna anvisas till, inte nödvändigtvis gagnar deras inträde på arbetsmarknaden. Dahlin (2017) redovisar vidare att de arbetsnära insatserna som erbjuds, exempelvis de subventionerade arbetsinsatserna återfinns i mer mansdominerade yrken. Könsfördelningen är till stor del på grund av att arbetsförmedlarna tillskriver hellre män till dessa yrken då det blir enklare vilket ytterligare bidrar till isärhållande av kvinnor och män.

Studien har framställt strukturella orsaker som kan varit bidragande till detta fenomen. Faktorer som ingått i dessa strukturer är den svenska standarden, Arbetsförmedlingens ledning, digitaliseringen och arbetsförmedlarna. Med den svenska standarden framgår det av Dahlin (2017) och Statskontoret (2017) att höga krav ställs både inom utbildningsområden och yrkesområden. Detta gör det svårt för nyanlända att uppnå dessa krav, vilket av bland annat Statskontoret (2017) förklaras för att flera kvinnor inte har utbildning som kan översättas till svensk samt att språkkunskaper i Svenska inte uppnår den nivå som krävs. Utöver detta redogör både Dahlin (2017) och Statskontoret (2017) för att kvinnornas låga deltagande i etableringsinsatser också kan orsakas av möjligheten för föräldrar att på ett ojämnt sätt fördela föräldraledigheten mellan parterna. Vilket i sin tur kan styrka och bidra till att normen om kvinnan som stannar hemma, och mannen som arbetar håller sig fast till genusperspektivets isärhållande och hierarki.

Arbetsförmedlingens lednings roll i de strukturella orsaker som påverkar nyanlända kvinnors deltagande inom etableringsprogrammet är att styrningen och ledningen inom myndigheten är mål- och resultatstyrt. Detta ser vi bland annat i Larssons (2019) studie där chefer ofta påmint arbetsförmedlare om statistiken som rör antalet deltagande i insatser, berömt de som anvisat fler individer till en specifik insats samt påpekat att anvisningarna påverkar deras lönetrappa. Ledningens intresse och kontrollerande gör att handlingsfriheten som arbetsförmedlaren har

begränsas och på så sätt skapar mekanismer som syftar till att tillfredsställa ledningen. Larsson (2019) beskriver att det är i detta sammanhang som kvinnornas egna intresse och behov undermineras.

Utifrån intervjun ser vi att en stor påverkan på myndigheten har varit på grund av deras förnyelseresa som de genomför. Denna förnyelseresa innebär en digitalisering av myndighetens tjänster. Den påverkan som har drabbat myndigheten som mest är att det har skett en stor personalomsättning, och ett antal arbetsförmedlingskontor har varit tvungna att stängas ner. Alex berättar att detta har i sig inneburit att utbudet av resurser har minskat, både inom personal och insatser och resulterat till att en hög arbetsbelastning har erlagts arbetsförmedlarna. Arbetsbelastningen är också en faktor som bidrar till närbyråkraters utvecklande av mekanismer. Därutöver framför Larsson (2019) att även resursbristen bidrar av insatser en ytterligare begränsning av deras handlingsutrymme i form av de få anvisningar de kan erbjuda deltagarna.

Arbetsförmedlarna har den största påverkan på de nyanlända kvinnorna inom etableringsprogrammet, detta eftersom det är dem som tar besluten om deras deltagande. Utöver de faktorer som ovan nämns påverkar arbetsförmedlarens handlingsfrihet och besluttagande så finns det även andra faktorer. Dessa är arbetsförmedlarens förutfattningar om och stereotypisering av utrikes födda kvinnor. Författarna av alla använda dokument i denna studie redovisar för hur dessa porträtteringar av individerna avgör deras beslutsfattande kring dess ärenden. Larsson (2019) redovisar bland annat för hur kategoriseringar av utrikes födda män och kvinnor speglar deras arbetsrutiner. Medan Cheung (2018) också belyser hur de prioriterar män vid första kontakt och kallelser av möten. Larsson (2019) finner att detta kan bero på att mötet med kvinnor är alltför tidskrävande, ofta för att mycket fokus riktas åt utrikes födda kvinnors formella kompetenser inom yrke och utbildning, vilket inte alltid är existerande.

Mekanismerna som utvecklas blir negativa rutiner och tar inte särskilt tillvara av de utrikes födda kvinnornas behov. Däremot beskriver teorin om gräsrotsbyråkrater att utveckling av dessa mekanismer inte alltid är av avsikt, utan detta är något som skapas för att kunna hantera sitt arbete. Men de beslut som fattas av arbetsförmedlarna och som inte tar hänsyn till individens faktiska behov kan genom detta förhindra deras möjlighet i progression inom programmet, men även möjlighet för inträde på arbetsmarknaden. Detta bidrar i sin tur till att behandlingseffekten inom etableringsprogrammet är låg och att kvinnorna inom denna inte gagnas av tiden de spenderar inom den, alltså blir det en inlåsnings effekt.

Avslutningvis visar empirin en förståelse att det finns en hel del strukturella orsaker som påverkar de nyanlända kvinnors deltagande inom etableringsprogrammet. Det mesta omfattar arbetsförmedlarna eftersom dem som närbyråkrater har den position och handlingsfrihet att ta de beslut som rör deltagarna. Mycket ansvar har ställts mot arbetsförmedlarna då det är deras handlingar som ifrågasätts vilket även Darvishpour och Westin (2018) också förespråkar. Det som vi vill uppmärksamma, med inspiration av Knocke (1991), i förhållande till de forskningar som utförs inom detta område, är att istället utgå från deltagarnas perspektiv för att på sådant sätt kunna få en bredare förståelse och skapa en lösningsmetod ur deras egna erfarenheter av deltagandet.

Källförteckning

Arbetsförmedlingen (2015). *Årsredovisning årsredovisning 2015*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (u.å). *Etableringsprogrammet*.
<https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssookande/stod-och-ersattning/att-delta-i-program/etableringsprogrammet>
[2020-01-10]

Arbetsförmedlingen (u.å). *För dig med funktionsnedsättning*.
<https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssookande/stod-och-ersattning/funktionsnedsattning>
[2020-01-07]

Bryman, A. (2015). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2:7. uppl. Stockholm: Studentlitteratur AB

Berggren, K., Omarsson, A. (2002) *Rätt man på fel plats – arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker*. Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg 8, nr 1.

Cheung, M. (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*. Working paper 2018:2 Arbetsförmedlingen.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. och Røvik, K. A. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*. 1:3 uppl., Malmö: Liber.

Dahlander, G. Nyberg, V. (2019) *Åtgärder för fler i arbete*.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/09/atgarder-for-fler-i-arbete/>
[2020-01-10]

Dahlin (2017) *Snabbspår & Stickspår- En jämställdhetsgranskning av etableringsinsatser i budgetpropositionen för 2017*. Tillgänglig: Sveriger kvinnolobby

Ekberg, J., Rooth, D. (2004). *Yrke och utbildning på 2000- talets Arbetsmarknad - skillnader mellan inrikes och utrikes födda personer*. Integrationsverket.

Eriksson-Zetterquist, U. 2015. *Institutionell teori- ideer,moden, förändring*. Malmö: Liber AB

Evert Vedung (2015) *Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies*, Nordic Journal of Studies in Educational Policy, 2015:2, 28643, DOI: 10.3402/nstep.v1.28643

Hill, M. (2007) *Policyprocessen*. 1:2 Stockholm: Liber AB

Hirdman, Y. (1988) *Genussystemet - reflexioner kring kvinnors sociala underordning*. Kvinnovetenskaplig tidskrift, 9(3): 49-63.

Johansson, T. (2016). *Det stora antalet asylsökande under 2015 ökade inte flyktinginvandringen nämnvärt*. SCB.

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/statistiknyhet/asylsokande-grund-for-bosattning-utlandsk-bakgrund-medborgarskapsbyten-adoptio-ner-hushallsstatistik-och-medellivslangder-2015/>

[2020-01-10]

Knocke, W. (1991) *Invandrade kvinnor - vad är "problemet"?* Kvinnovetenskaplig tidskrift, 12:3, 4-15.

Larsson, J, K. (2019) *Vad händer i mötet? En studie av hur arbetsförmedlares arbetssätt kan bidra till ökad jämställdhet*. Arbetsförmedlingen, Analys 2019:11.

Lindhagen, Å. Jarefors, J. (2019) *Uppdrag att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen*. Arbetsmarknadsdepartementet 2019

Regeringen 2018

Övergripande mål och svenska mål inom Europa 2020.

<https://www.regeringen.se/sverige-i-eu/europa-2020-strategin/overgripande-mal-och-sveriges-nationella-mal/>

[2020-01-10]

SFS 2017:820. Förordning om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Arbetsmarknadsdepartementet AA.

SFS 2017:829. Förordning om ändring i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Arbetsmarknadsdepartementet AI

Skedinger, P. (2010) *Hur fungerar arbetsmarknadspolitiken under olika konjunkturlägen?* Institutet för Näringslivsforskning.

Statskontoret. (2017) *Utomeuropeiskt födda kvinnor utanför arbetskraften - Kartläggning och analys av utmaningar och möjligheter för ett ökat arbetskraftsdeltagande*.

Wikström, P. (2017). *Flyktingars väg in på svensk arbetsmarknad*. SCB.

<https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Flyktingars-vag-in-pa-svensk-arbetsmarknad/>

[2020-01-10]

Bilaga 1

Nedanför presenterar intervjuguiden för arbetets intervju.

Intervjuguide

Intervjun kommer att utgå från de fyra forskningsetiska principerna, samtyckeskravet, informationskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. Med detta menas att respondenten kan välja att låta bli och besvara en fråga samt ha möjligheten att avbryta intervjun. Respondenten ska också informeras om vad syftet med arbetet är och att informationen respondenten delar med sig av kommer endast användas i forskningssyfte samt att personuppgifter ska ges beteckning för och den största konfidentialiteten.

Innan intervjun startar kommer vi ställa frågan om respondenten vill förbli anonym eller inte samt informera om att intervjun kommer spelas in så att inga tolkningsfel uppstår i efterhand; material kommer vidare att transkriberas av rapportens författare.

Lite om dig

Vad är dina arbetsuppgifter?

Hur länge har ni jobbat inom arbetsförmedlingen?

Etableringsprogrammet

Vad har förändrats inom etableringsprogrammet de senaste årtiondet?

Har man kunnat harmonisera förutsättningarna för nyanländas etablering i enlighet med övriga arbetssökandes förutsättningar? (reformen 2018)

Hur ser tjänsteprocessen ut för etableringsprogrammet idag?

- Vad finns för riktlinjer/ policy för etableringsprogrammet? Följs dessa strikt eller flexibelt?
- Vilka aktiviteter erbjuds?
- Har ni hand om SFI?
- Beskriv stegvis hur processen går till. Från början till slutet av deltagandet.

Vem är målgruppen och vilka får delta i programmet?

- Vad för krav ställs på deltagarna? Måste de acceptera jobberbjudanden?
- Vad menar man med "etableringsprogrammet för vissa nyanlända invandrare"?
- Hur kommer ni i kontakt med deltagarna och hur länge följer ni upp med dem efter etablering på arbetsmarknaden?
- Är förutsättningarna (ärendehantering) lika för både kvinnor och män på etableringsprogrammet?

Besöksadress: Allégatan 1 · Postadress: 501 90 Borås · Tfn: 033-435 40 00 · E-post: registrator@hb.se · Webb: www.hb.se