

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT14

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Aljona Magalyas

Arjana Nikqi

Handledare: Stig Montin

Etableringsreformen

**En kvalitativ jämförande analys av samverkan mellan
Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Försäkringskassan**

Sammanfattning

I december 2010 infördes etableringsreformen, vilket innebar att ansvaret som kommunerna hade för de nyanlända som fick uppehållstillstånd i Sverige överfördes till Arbetsförmedlingen. Syftet med etableringsreformen var att den nyanlände skulle snabbare komma ut på arbetsmarknaden och börja integreras från och med den dagen denne får uppehållstillstånd. Reformen medförde behov av större samverkan mellan Arbetsförmedlingen och andra myndigheter. Två år efter att reformen infördes hade Statskontorets utredningar kommit fram till att det finns problem med samverkan som påverkar den nyanländes etableringsprocess i negativ riktning. Syftet är därför att undersöka de problem med samverkan och vad de beror på. Problem med samverkan uppstår bl a i implementeringsstadiet, vilket gör att vår studie fokuserar på tjänstemän som implementerar etableringsreformen på lokal nivå.

Studiens empiri innehåller citat från intervjuer med klientnära tjänstemän från Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Försäkringskassan. Svaren analyseras utifrån teoretiska begrepp som utarbetas från två teorier, street-level bureaucracy och ny-institutionalismen. Studiens resultat tyder på att det främsta problemet med samverkan är resursbrist i form av information som följs av tjänsemännens okunskap om varandras roller i etableringsprocessen.

nyckelord: samverkan, närbyråkrater, etableringsreformen, institutioner.

Innehållsförteckning

1. Introduktion	1
1.1 Etableringsreformen	1
1.2 Problemformulering	2
1.3 Syfte och forskningsfråga	2
1.4 Tidigare forskning	3
1.5 Tidigare utredningar	3
1.6 Avgränsningar	4
2. Teoretisk genomgång	5
2.1 Närbyråkrater	5
2.2 Institutioner	6
2.3 Närbyråkrater och institutioner - en jämförelse av teorier	7
2.4 Begreppsförklaringar kopplade till studieobjekten	8
3. Metod	9
3.1 Validitet och reliabilitet	9
3.2 Analysschema	11
3.3 Etiska överväganden	12
4. Resultat och analys	12
4.1 Empirisk genomgång utifrån objektrelaterade begrepp	13
4.1.1 Samverkan	13
4.1.2 Ansvarsförhållande	15
4.2 Empirisk genomgång utifrån Street-level bureaucracy begrepp	17
4.2.1 Närbyråkrater	17
4.2.2 Resurser	19
4.2.3 Målkonflikt	21
4.3 Empirisk genomgång utifrån ny-institutionella begrepp	23
4.3.1 Lämplighetslogik	23
4.3.2 Institutionell påverkan	24
4.4 Jämförande analys	26
4.4.1 Samverkan	27
4.4.2 Ansvarsförhållande	28
4.4.3 Jämförelse av resultat utifrån street-level bureaucracy begrepp	28
4.4.4 Jämförelse av resultat utifrån ny-institutionella begrepp	29
5. Slutsats	30

5.1 Framtida forskning	31
Referenser.....	32
Bilaga 1. Intervjufrågorna	34
Bilaga 2. Analysschema	35
Bilaga 3. Brev till respondenterna.....	36

1. Introduktion

Ny forskning tyder på att Sverige är näst sämst i Europa på integration. En orolig nyhet och ett väldigt stort problem enligt Ryszard Szulkin (Holmqvist och Röstlund, 2012), professor i sociologi vid Stockholms Universitet. I jämförelse med andra europeiska länder ligger Sverige risigt till och utmärker sig avsevärt negativt med 23 procent av invandrade män och 27 procent av invandrade kvinnor som är arbetslösa sina tio första åren i Sverige. En tänkbar förklaring, menar Szulkin, kan vara att asylintaget är hög och antalet okvalificerade arbeten låg. Szulkin förklarar att det sker en etablering som får framtiden att se bättre ut, men Statskontoret konstaterar att det än idag tar alldeles för lång tid innan de nyanlända får hjälp på individnivå. Det kvarstår etableringsproblem fastän etableringsreformen, i teorin, är bra. Szulkin (Aftonbladet, 2012) anser att etableringsreformen är en bra satsning för arbete, men praktiken ser något annorlunda ut vilket gör det svårt att utvärdera reformen.

1.1 Etableringsreformen

Den förste december 2010 infördes lagen om etableringsinsatser, och en etableringsreform trädde i kraft. Syftet med etableringsreformen var att öka möjligheten för de personer som har fått uppehållstillstånd att komma ut på arbetsmarknaden och etablera sig i Sverige. Den nya reformen betydde även att Arbetsförmedlingen fick ta ansvaret för de så kallade nyanlända, istället för kommunerna som tidigare hade detta ansvar (Migrationsinfo, 2013). Exempel på det som etableringsreformen skulle förbättra var personens chanser att hitta ett arbete, bostad, utbildning och underlätta kontakten mellan de nyanlända och de olika myndigheterna (Arbetsförmedlingen, u.å.). Mer specifikt är planen att etableringen av en individ skall börja så fort denne fått uppehållstillstånd, och då är det meningen att Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände utarbetar en etableringsplan som kan innehålla språkstudier, arbetspraktik och andra studier (Arbetsförmedlingen, u.å.).

Eftersom en viktig punkt inom etableringen är att underlätta kontakten för den nyanlände med andra myndigheter betyder det att det finns flera aktörer inblandade. De andra aktörerna inom etableringsreformen, förutom Arbetsförmedlingen, är sådana myndigheter som Skatteverket, Migrationsverket och Försäkringskassan. Kommunerna, länsstyrelserna och landstingen är andra parter som är involverade i etableringsreformen. Migrationsverkets roll i detta är att göra en kartläggning av personen innan denne fått uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingens uppgift, som tidigare nämnt, är att utarbeta en etableringsplan med den nyanlände efter att denne fått uppehållstillstånd, samt hjälpa med bostad vid behov.

Försäkringskassan bidrar med rehabilitering och utbetalning av olika typer av ersättningar (Arbetsförmedlingen, 2011:10). Vidare har Skatteverket tillsammans med ovannämnda myndigheter ansvaret för att personen ska få sina utbetalningar i tid (Arbetsförmedlingen, 2011:3).

1.2 Problemformulering

Efter att etableringsreformen kommit igång fick Statskontoret på uppdrag av regeringen göra en utredning av hur väl samordningen och samverkan mellan de inblandade myndigheterna fungerar. Statskontoret har i sin utredning om etableringsreformen uppmärksammat att trots att etableringsreformen tycks fungera på ett godkänt sätt och trots att aktörerna som är inblandade samarbetar med varandra, finns det ändå problem när det gäller implementeringen av reformen (Statskontoret, 2011 a). I delrapporten menar man att om etableringsprocessen ska fungera på ett effektivt sätt måste samverkan mellan aktörerna också vara effektiv, vilket inte tycks vara fallet med detta projekt enligt delrapporten. Enligt Statskontoret finns det sådana problem som alldeles för långa handläggningstider, problem med bosättningsprocessen, vissa aktiviteter som inte matchar individens behov, inte kommer igång i tid eller inte kommer igång överhuvudtaget (Statskontoret, 2011 b:7f).

I utredningen nämns även att de inblandade myndigheterna har höga ambitioner när det gäller att arbeta med etableringsreformen (Statskontoret, 2011 b :76), och utifrån detta kan ett forskningsproblem eller en paradox urskiljas. Problemställningen här är att de myndigheter som är inblandade i etableringsprocessen har alla väldigt höga ambitioner och vill hjälpa de nyanlända med etableringen i Sverige, men trots det finns det ändå problem med implementeringen. Att det finns problem med implementeringen kan betyda att det förekommer problem med samverkan på lokal nivå, hos närbyråkrater, dvs. klientnära tjänstemän. När vi är klara med studien vill vi ha en bild av vad det är som orsakar problemet som uppstår i samverkan mellan ovanstående myndigheter, som i sin tur orsakar problem med implementeringen av etableringsreformen.

1.3 Syfte och forskningsfråga

Statskontorets utredning belyser att det finns problem med samverkan mellan myndigheter, men det som är oklart i detta fall är varför problem uppstår i första hand. Därför är syftet med uppsatsen att undersöka problem med samverkan mellan myndigheterna, och vad dessa problem kan bero på. Forskningsfrågan som vi vill svara på blir följande:

- *Varför finns det problem med samverkan mellan de olika myndigheterna, trots deras höga ambitioner med etableringsreformen?*

1.4 Tidigare forskning

Bland tidigare forskning som berör implementeringen av policy och närbyråkrater finns Isabell Schierenbecks “En välfärdsstat för alla” (2004). Där diskuteras frågan om hur de så kallade närbyråkrater från olika myndigheter kan påverka utfallet av politiken i sitt möte med invandrarklienter. Hennes resonemang har ett bottom-up perspektiv, vilket märks när författaren belyser att de tjänstemän som möter klienterna spelar en viktig roll i politikens utformande, och för de konsekvenserna som uppkommer genom dessa möten (Schierenbeck, 2004:121).

När det gäller mötet mellan närbyråkrater och invandrarklienter, menar Schierenbeck att resultatet av integrationspolitiken kan bestämmas av de institutioner där frontlinjebyråkrater har rätt till myndighetsutövning. Det är också frontlinjebyråkraterna som beskrivs ha makten inom välfärdsstaten. I sin studie analyserar Schierenbeck om frontlinjebyråkrater har specifika uppfattningar om invandrarklienter, och om dessa uppfattningar kan, för det första påverka myndighetsutövningen och för det andra om invandrarklienternas erfarenheter av frontlinjebyråkrater kan ha några konsekvenser (Schierenbeck 2004:121f). En styrka med Schierenbecks studie är att hon lyfter upp hur viktigt det kan vara att studera frontlinje- eller närbyråkrater för att förstå hur politiken formas. En lucka däremot kan vara att det inte behöver vara hela förklaringen, utan det kan vara en del av förklaringen på hur politiken formas.

Det finns närbyråkrater i vars uppgifter det ingår att även samarbeta med andra närbyråkrater, och väldigt ofta från andra myndigheter. Medan Schierenbecks fokus ligger enbart på mötet mellan närbyråkrater och invandrare, kanske forskningen borde börja koncentrera sig på mötet mellan närbyråkrater sinsemellan, från olika myndigheter.

1.5 Tidigare utredningar

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att göra en utredning angående etableringsreformen i syfte att förstå hur samordningen mellan myndigheterna fungerar. Utredningen visar tydligt på att det finns flera problem, speciellt med samverkan mellan olika myndigheter och kommuner (Statskontoret, 2012:8). Utifrån utredningen går det dock inte att se tydliga orsaker till problem med samverkan, och därför kan det vara relevant att forska

vidare i frågan. Statskontoret har genomfört intervjuer med handläggare i arbetsförmedlingen och kommunen, men inga handläggare från Försäkringskassan, Migrationsverket eller Skatteverket har blivit intervjuade. Det kan vara viktigt att även belysa dessa myndigheters syn på samverkan. I och med att Statskontoret inte svarar på frågan om varför samverkan inte fungerar utan istället koncentrerar sig enbart på Arbetsförmedlingen och kommunerna kan man se vissa luckor i utredningen. En annan sak är att den första utredningen från Statskontoret skedde år 2011, och den andra året därpå, vilket kan tyckas vara ganska nära etableringsreformens början. Av denna anledning skulle det möjligtvis vara bra att göra en utredning nu fyra år efter reformens början, för att se om det har blivit några förändringar i hur samverkan fungerar.

1.6 Avgränsningar

Vår studie har avgränsats till en tidsperiod från året 2010 och framåt. Anledningen till det är att etableringsreformen började gälla från och med 2010 och är fortfarande i kraft. Vår första tanke var att göra en geografisk avgränsning där respondenterna väljs ut inom samma län eller kommun där myndigheternas samverkan med största sannolikhet är som störst. Däremot valde vi bort denna avgränsning på grund av att bosättningsarbetet med de nyanlända är landsomfattande. Bosättningsarbetet innebär att den nyanländes utbildnings- och arbetsbakgrund delvis bestämmer dennes framtida bosättningsort, vilket betyder att myndigheterna och andra aktörer samverkar inom hela landet.

Kommuner och landsting har också blivit exkluderade ur studien för att kunna utesluta de eventuella skillnader i samverkan som kan bero på vilken kommun som studeras. Utöver det har Migrationsverket valts bort på grund av att denna myndighet är aktiv främst innan etableringsprocessens början. Migrationsverket drar sig ur bilden efter att den nyanlände har fått uppehållstillstånd och det är från och med då etableringsprocessen gäller. De myndigheter vi har valt att ha med i studien är Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Försäkringskassan, eftersom de valda myndigheterna är involverade i högre utsträckning.

I själva policykedjan har vi valt att lägga fokus på implementeringen av reformen. I denna del samverkar myndigheterna som mest och är därför relevant för vår studie, vilket innebär att vi har uteslutit policykedjans ytterligare steg.

2. Teoretisk genomgång

För att kunna svara på vår forskningsfråga kan olika teorier användas. Eftersom vi är intresserade av att förstå hur de olika myndigheterna arbetar med och tolkar etableringsprocessen, kan det i detta fall vara bra att använda en teori som fokuserar på institutioner. En teori om institutioner hjälper oss att förstå varför myndigheterna handlar och tolkar samma reform på olika sätt. Här använder vi därför March och Olsens verk ”Rediscovering institutions: the organizational basis of politics” (1989), eftersom den belyser hur institutioner kan påverka en individs eller en hel organisations handlingar, intressen och preferenser. Eftersom vi även är intresserade av implementering av policyn, kan det vara bra att använda en teori som fokuserar på denna del av policyprocessen. En sådan teori är Michael Lipskys ”street-level bureaucrats” (1980), eftersom den studerar närbyråkrater som implementerar olika policys på en lokal nivå, oftast genom kontakt med medborgarna.

2.1 Närbyråkrater

I ”Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services” skriver Michael Lipsky (1980) om närbyråkrater, eller som han kallar dem ”street-level bureaucrats”. Författaren definierar närbyråkrater på följande sätt:

”...public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called street-level bureaucrats in this study.” (Lipsky, 1980:3).

Från Lipskys perspektiv är närbyråkrater de som i sitt arbete kommer i direkt kontakt med medborgare, samt innehar en stor handlingsfrihet i detta arbete. Det kan vara poliser, lärare, läkare eller socialarbetare på en myndighet. Lipsky definierar även så kallade ”närbyråkratier” som myndigheter som innehar ett stort antal närbyråkrater i sin tjänst (Lipsky, 1980:3). Vidare diskuteras de problem som närbyråkrater möter i sitt arbete, samt vilka verktyg de använder för att effektivisera sitt arbete.

Utifrån street-level bureaucracy teorin blir det sätt på vilket närbyråkrater formar sitt arbete med medborgarna en utgångspunkt för hur politiken kommer att se ut (Hill 2013:251). Tjänstemän som arbetar med medborgarna fattar olika beslut angående dessa medborgare, det är här myndigheternas politik skapas (Lipsky, 1980:3). Tjänstemän i rollen av närbyråkrater har oftast två viktiga attribut. Det första är att de innehar en del, eller en stor del handlingsfrihet i sitt arbete, och det andra är självständigheten från ledningen. Det första

innebär att närbyråkrater kan ha rätt att bestämma vem som ska gripas eller vem som ska straffas. Det andra attributet kan innebära att närbyråkrater inte delar ledningens mål och intressen, och av den anledningen inte implementerar policyn så som det var tänkt från början (Lipsky, 1980:13ff). Tjänstemän som arbetar direkt med människor följer inte ett ideal för hur policyn ska skötas, utan de utgår ifrån sina egna rutiner och erfarenheter, och det kan bero inte bara på att de kan ha andra mål och intressen än ledningen, utan eftersom de pressas av sina arbetsuppgifter att göra på det sättet. Det betyder att närbyråkrater använder sig av "coping", eller mer konkret att de på grund av pressade arbetsförhållanden måste hantera situationen genom att utveckla sina egna arbetssätt (Lipsky, 1980:82). För att kunna hantera tidsbristen, knappa resurser och oklara regler i sitt arbete utarbetar dessa tjänstemän speciella metoder för att rutinerat klassificera människor i olika grupper (Hill 2013:252). utifrån street-level bureaucracy teorin finns det svårigheter att kontrollera närbyråkraternas arbete där fokus ibland hamnar mer på det arbetet de har framför sig än på policyn som de bör utgå ifrån, och detta skapar ännu ett problem (Hill och Hupe, 2009:52).

2.2 Institutioner

Michael Hill uppmärksammar institutionalismen i "The public policy process" (2013) och menar att det har funnits uppfattningar från flera författare om att institutioner är viktiga, att de borde studeras. Institutioner kan leda till att nya identiteter utvecklas och påverka hur det politiska livet kommer att struktureras. När det gäller institutionalismen idag menar man att det sättet på vilket de politiska institutionerna är uppbyggda kan påverka demokratin (Hill, 2013:69ff). Den viktiga tanken är följaktligen att institutioner spelar roll, och det är sådana tankar som förmedlas i March och Olsens verk från 1989, "Rediscovering institutions: The organizational basis of politics".

James March och Johan Olsen (1989) kommer fram med en teori som handlar om hur organisationer agerar och hur de påverkas av de olika sociala, politiska eller ekonomiska institutioner. Enligt dessa författare kan institutioner förstås på många olika sätt, och operationaliseras till officiella lagar, rutiner, symboler, normer eller ritualer. I vår uppsats har vi valt att förstå begreppet institutioner enbart som formella regelverken som myndigheterna styrs av.

Enligt författarna har de olika institutionerna den senaste tiden vuxit i storlek och blivit alltmer komplexa, vilket ökar deras betydelse (March och Olsen, 1989:1). Hur en institution är strukturerad kan ha en påverkan på vilka frågor som kommer att tas upp i organisationen, på vilka problem fokuset kommer att ligga och vilka problem som kommer att

sorteras bort. Utöver detta kan institutioner även påverka organisationens, individens eller hela samhällets identitet. De politiska institutionerna, som staten, domstolar och andra myndigheter ses som mer självständiga i analysen, i och med att de både påverkas och även själva påverkar samhällets intressen, normer och identiteter genom sina rutiner och strukturer (March och Olsen, 1989:17).

Hur institutioner kan påverka politiken förklaras med att individens handlande institutionaliseras genom regler. Individer i en organisation handlar oftast utifrån bestämda regler. Regler i detta fall kan vara rutiner, strategier, vissa roller och sociala normer. Utifrån detta menar författarna att individens handlande baseras oftast på lämplighetslogiken, dvs. utifrån det som är mest lämpligt för situationen och som matchar med personens identitet. Den andra logiken, som enligt författarna används i mindre utsträckning, är konsekvenslogiken, och utgår ifrån att individen räknar ut konsekvenser av olika alternativ, och väljer sedan ett alternativ med de bästa konsekvenserna (March och Olsen, 1989:23).

När det gäller institutionalismen menar Hill (2013) att den inte har så stort förklaringsvärde när det gäller att förutse hur individer och organisationer kommer att agera i framtiden. Istället ligger fokuset på att förklara det som redan hänt. March och Olsen poängterar tvärtom att speciellt de administrativa institutionerna kan bidra med ordning, men även leda till förändringar i den politiska processen (March och Olsen, 1989:16).

2.3 Närbyråkrater och institutioner - en jämförelse av teorier

Teorierna som har presenterats ovan har vissa styrkor och svagheter jämfört med varandra. En styrka som går att urskilja i både den ny-institutionella teorin och i "street-level bureaucracy" är att båda teorierna lyckas omfatta både en diskussion om stabilitet och förändringar. March och Olsen menar å ena sidan att institutioner bringar ordning, och å andra sidan leder till förändringar. Det är de institutionella reglerna som bidrar till ordningen och stabiliteten i t ex administrativa myndigheter. Det är institutioner som skapar reglerna, som kan ha formen av rutiner, standarder eller normer, och reglerna i sin tur bestämmer en individs handlingar. Reglerna skapar stabilitet genom att t.ex koordinera aktiviteter, undvika konflikter, kontrollera förhandlingar och sluta överenskommelser. De skapar kollektiva intressen, identiteter och normer vilka alla bidrar till stabiliteten (March och Olsen, 1989:24,38).

Enligt författarna kan institutioner även bidra till förändringar. Att genomföra en reform av en politisk institution uppfyller oftast inte alla tänkta mål, men genom de institutionella processer öppnar man upp för diskussioner, och sedan för själva förändringar (March och Olsen, 1989:53). Författarna menar också att de institutionaliserade regler och

rutiner kan faktiskt bidra till förändringar. Institutioner innehåller en samling rutiner som är anpassade för olika situationer, och när omgivningen utanför förändras, så anpassas institutioner utefter sin omgivning genom att använda sig av nya rutiner (March och Olsen, 1989:58).

Lipskys "Street-level bureaucrats" teori kan också användas vare sig man är intresserad av att studera stabilitet eller förändringar. Författaren har en utförlig diskussion om vilka hinder närbyråkrater möter i sitt arbete, och att de flesta närbyråkrater delar samma egenskaper i arbetet (1980:5). Street-level teorin fokuserar på den enskilda aktören, närbyråkraten, att denne ställs inför många krav och problem i sitt vardagliga arbete, och hur denne hanterar dessa genom att skapa sina egna rutiner. Att närbyråkraten kan skapa sina egna rutiner beror på att denne har ett visst handlingsutrymme. Ur ett ny-institutionalistiskt perspektiv är det normer och regler som istället styr hur de enskilda aktörerna tänker och handlar. Här har vi två teorier med helt olika perspektiv, där den första har ett bottom-up perspektiv med den enskilde aktören i fokus, och den andra fokuserar mer på hela organisationer, och hur institutioner styr organisationer till att följa specifika regler och normer. Just för att teorierna är olika i sina perspektiv har vi valt att använda dem för att fånga upp flera synvinklar av ett och samma problem.

2.4 Begreppsförklaringar kopplade till studieobjekten

Begreppen som vi har använt oss av är *samverkan* och *etableringsplan*. Dessa bör förtydligas i detalj så att uppsatsens sammanhang fungerar på ett förståeligt sätt. Begreppen kan förklaras på olika sätt beroende på vilka perspektiv man väljer att se dem på och därför har vi valt att lägga fokus på myndigheternas tolkningar av dessa begrepp. Genom att utgå från dessa kan vi hålla oss till själva kärnämnet på bästa sätt. Enligt Statskontorets utredning (2012:133) avser begreppet *samverkan* ett gemensamt arbete mellan aktörer i samma riktning med samma syfte och mål. De berörda myndigheterna ska koordinera sina resurser som finns tillgängliga för att uppnå en snabbare etableringsprocess (Statskontoret, 2012:10). Etableringsplanen ska leda individen hela vägen till de uppsatta målen och därmed blir en snabb etableringsprocess en förutsättning för en integration på arbetsmarknaden (2012:20f). Enligt en gemensam rapport av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelserna, Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting beskriver *etableringsplanen* vissa aktiviteter som den nyanlända ska delta i för att hitta en snabb väg in i arbete (Länsstyrelsen, 2011:4). Dessa aktiviteter är individanpassade men ska alltid innehålla svenskundervisning för invandrare, arbetsförberedande insatser och samhällsorientering. Etableringsplanen ska formas senast två

månader efter att den nyanlände har fått beviljat uppehållstillstånd och omfattar aktiviteter på maximum 24 månader (Länsstyrelsen, 2011:5).

3. Metod

För att svara på forskningsfrågan har vi kommit fram till att det lämpligaste sättet att utföra studien på är genom en kvalitativ jämförande analys. Vi har följaktligen jämfört de olika myndigheterna och deras syn på samverkan. En av anledningarna till en jämförande analys beror på att vår studie behandlade flera myndigheter och deras uppfattningar. Fokuset låg på myndigheter som omfattas av etableringsreformen, dvs. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket.

Som det tidigare nämndes i avgränsningen, har vi fokuserat vår studie på närbyråkrater, eftersom det oftast är tjänstemän på lokal nivå som arbetar med etableringsfrågor och möter kunder som omfattas av etableringsplanen. Oftast är det de tjänstemän som kallas för handläggare, och i vår studie kallar vi dem för närbyråkrater. För att få reda på vilka orsaker det kan finnas bakom samverkansproblemet och den bristfälliga förståelsen för varandras uppdrag har vi utarbetat ett flertal frågor som ställdes till närbyråkrater i en samtalsintervju. Frågorna konstruerades så att de förhoppningsvis kan ge svar på forskningsfrågan och uppfylla forskningens syfte, och de byggdes upp med hjälp av de operationaliserade begrepp som vi plockade ut från de valda teorierna samt tidigare forskning. Valet att använda samtalsintervjuer istället för att skicka ut enkäter beror på att risken med enkäter är att reliabiliteten då minskar. På det sättet undviker man slarvfel eller missförstånd. Man kan även försäkra sig om att respondenten har förstått frågan, och intervjuaren får chansen att ställa följdfrågor.

Anledningen till att det är närbyråkrater och inte myndigheternas ledning som har intervjuats är för att det ligger mer i närbyråkraternas uppgifter att arbeta med kunder och se till att ansökningar/frågor eller allmänna ärenden hanteras av rätt myndighet och på rätt sätt. En annan anledning till det är att vår studie avser området implementering vilket oftast sköts av närbyråkrater som är i ständig kontakt med kunderna.

3.1 Validitet och reliabilitet

Validiteten i metoden är ganska viktig och betyder att de teoretiska begreppen som man använder operationaliseras på ett korrekt sätt, så att man mäter det som man avsåg mäta från början (Ekengren och Hinnfors, 2012:75). I studien användes ett flertal teoretiska begrepp,

varvid flera av dem användes i intervjuer med respondenter. Under rubriken ”Analysschema” kommer vi att förklara varför vi valde att mäta vissa begrepp, och vidare kommer vi även att förklara hur de teoretiska begreppen och andra nyckelord operationaliserades till att bli intervjufrågor. På så sätt är förhoppningen att uppnå en god validitet.

För att ha en god reliabilitet i studien har vi valt att inte använda oss av skriftliga enkäter eller få in skriftliga svar, och istället göra personliga intervjuer samt intervjuer över telefon med respondenter från varje myndighet. På det sättet vill vi exkludera slumpmässiga fel eller missförstånd som kan förekomma när respondenter svarar skriftligt. I en intervju kan man däremot ställa följdfrågor som är anpassade till varje enskild respondent, och förklara frågan noggrannare om det uppkommer missförstånd.

Som nämndes ovan har vi genomfört intervjuer med respondenter från tre olika myndigheter: Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Vi har genomfört två intervjuer med Skatteverket, två med Försäkringskassan och fyra med Arbetsförmedlingen. Vi är fullt medvetna om att ett så litet antal per myndighet inte kan ge någon representativitet, och det är svårt att generalisera två eller fyra personers svar till en hel myndighet, men att få ta del av närbyråkraternas åsikter är trots allt väldigt viktigt för vår studie, just för att man får en djupare förståelse för hur det kan stå till i myndigheten på närbyråkraternas nivå. Att det finns minst två intervjuer från varje myndighet innebär även att vi kan jämföra respondenter från en och samma myndighet, och se om de har liknande åsikter eller om det förekommer olikheter.

Sammanlagt har vi ställt nio frågor som handlar om etableringsreformen (se Bilaga 1). Samma frågor ställdes till alla intervjuade för att därefter kunna göra jämförelser av svaren, och följdfrågor ställdes vid behov. Frågorna är utarbetade med tanke på studiens syfte och forskningsfråga, men de baseras även i stor grad på de valda teorierna street-level bureaucracy och ny-institutionalismen. När vi intervjuade respondenter ville vi i första hand förstå i vilken grad personen arbetar som närbyråkrat och i vilken utsträckning dennes arbete är kopplat till etableringsreformen. Därför handlar de två första frågorna om den intervjuades främsta arbetsuppgifter och i vilken utsträckning denne är kopplad till etableringen i sitt vardagliga arbete. Med den tredje frågan ville vi utröna i vilken utsträckning respondenten själv medverkar i samverkan med andra myndigheter, och detta för att förstå om det finns plats för samverkan på lokal nivå hos närbyråkrater.

Fråga fyra och fem kopplades till Lipksys teori om street-level bureaucrats. I och med att Lipsky (1980) betonar resurser som en viktig faktor som påverkar närbyråkraternas arbete, ställde vi frågan om det finns något som enligt den intervjuade kan påverka samverkan med

andra myndigheter negativt eller positivt. Lipsky (1980) menar även att närbyråkratier ofta präglas av att organisationens mål kan vara otydliga eller stå i konflikt med varandra. Därför handlade fråga fem om hur den intervjuade tyckte att myndighetens mål fungerar med etableringsreformens mål.

När det gäller ny-institutionalismen menar March och Olsen (1989) att institutioner kan påverka myndigheternas intressen och preferenser, och därför handlade fråga sex om den intervjuade ansåg att det finns något i samverkan mellan myndigheter som försenar upprättandet av etableringsprocessen. Om det sedan visar sig att det finns faktorer som leder till att etableringen försenas, kan man analysera vidare för att se om det beror på institutioners, dvs. de formella regelverks, påverkan på myndigheter. March och Olsen (1989) poängterar att lämplighetslogiken är det som tjänstemän oftast tillämpar inom organisationer, och därför handlade fråga sju om huruvida den intervjuade ansåg att det finns en roll att leva upp till i arbetet som tjänsteman, och vad är det i så fall som förväntas av personen med den rollen. Beroende på hur den intervjuade har svarat på denna fråga kan man vidare analysera i vilken utsträckning denne använder sig av lämplighetslogiken. Inom ny-institutionalismen har vi sett att institutioner kan leda till att organisationer förändras i samband med reformer (March och Olsen, 1989:95f). Av denna anledning handlade fråga åtta om huruvida den intervjuade ansåg att dennes myndighet har förändrat sin organisation, eller organisationens regler och rutiner efter att etableringsreformen trädde i kraft. Fråga nio har enbart kopplats till vår forskningsfråga, och handla om vad den intervjuade ansåg om ansvarsförhållandet mellan de olika myndigheterna. Med denna fråga ville vi utröna om myndigheternas närbyråkrater hade problem med att förstå varandras roller och ansvar inom etableringsreformen.

3.2 Analysschema

För att kunna göra en analys och jämförelse av intervjuer har vi använt oss av en analysschema, eller en så kallad matris (se Bilaga 1). En matris har använts eftersom det ger en struktur i analysen och underlättar arbetet med jämförelser. Den ursprungliga matrisen bestod enbart av de begrepp som vi ville hitta i intervjuades svar, och efter att ha genomfört alla intervjuer har vi analyserat dessa utifrån de begrepp som finns i matrisen.

De första tre begreppen som användes i matrisen kopplades till street-level bureaucracy teorin. Det första begreppet är "närbyråkrater" och är ganska brett, men kan likaväl användas för att se hur pass ofta detta eller liknande uttryck refereras till i intervjuer, och i vilket sammanhang används det som mest. Resurser är det andra begreppet som kan påverka närbyråkraters arbete utifrån street-level bureaucracy, och har därför blivit vårt andra

begrepp. Med det ville vi se hur stor roll resurser spelar enligt de intervjuade när det gäller samverkan. Det tredje begreppet är målkonflikt, och finns med därför att det enligt Lipsky (1980) ofta förekommer just målkonflikt i närbyråkratier. Därför ville vi utröna om målkonflikt kan vara en orsak till hur samverkan bedrivs.

De följande två begreppen är kopplade till teorin om ny-institutionalismen. Det första är lämplighetslogik, och är avsett att skönja hur närbyråkrater tänker i sitt arbete, om det är så att de använder sig av lämplighetslogiken eller någon annan logik, och vilken påverkan det i så fall kan ha på myndigheternas samverkan. Det andra begreppet är institutionell påverkan, som är formella regelverk, och med det ville vi utröna huruvida myndigheterna och närbyråkrater som arbetar där blir påverkade av institutioner. Lämplighetslogik och institutionell påverkan är två begrepp som på så sätt är kopplade till varandra.

Ansvarsförhållande och samverkan är två begrepp som kommer från tidigare utredningar och forskning. De är relaterade till våra studieobjekt, som är myndigheterna vilka är involverade i etableringsreformen. De kommer dock att analyseras utifrån både street-level bureaucracy och ny-institutionalismen.

3.3 Etiska överväganden

Eftersom vår studie är baserad på enskilda individers svar, har vi behövt göra flera etiska val när vi gjorde intervjuer. Innan själva intervjun valde vi att skicka ett elektroniskt brev till de utvalda personerna för att presentera oss, vår studie och avsikten med intervjun (se Bilaga 3). Sedan kontaktade vi de utvalda via telefon för att bestämma tid och plats för intervjun, samt förbereda respondenterna för intervjuns beräknade längd. Innan varje intervju frågade vi respondenterna om de samtycker till inspelning av intervjun. Efter allt utgick vi ifrån konfidentialitet, vilket innebär att ingen förutom forsargruppen vet vem respondenterna är och att dessa inte framgår i uppsatsen (Ekengren och Hinnfors, 2012:113). Detta gäller som skydd för de intervjuade. Konfidentialiteten användes även för att de intervjuade skulle känna mer förtroende för oss och ge oss öppna och ärliga svar. Vi har informerat respondenterna om att de kan ta del av uppsatsen under arbetets gång och även efter avslutat arbete.

4. Resultat och analys

Materialet som har samlats in och som ska presenteras nedan är intervjuer från åtta respondenter från olika myndigheter - två respondenter från Skatteverket, två respondenter från Försäkringskassan samt fyra från Arbetsförmedlingen. Intervjupersoner, som vi även

kallar för respondenter, förkortas till R samt tillhörande myndighet. De utdrag från intervjuer som är mest representativa har lyfts upp och kopplats till teoretiska begrepp, samt tolkats. Förhoppningen är att resultatens analys ska hjälpa oss att uppfylla studiens syfte och hjälpa oss att undersöka huruvida det finns problem med samverkan mellan aktörerna, och vad dessa problem kan bero på. Analysen av materialet har strukturerats så att alla utdrag från intervjuer kunde kopplas till begrepp från analys-schemat.. Alla begrepp, förutom samverkan och ansvarsförhållande, har utarbetats antingen utifrån street-level bureaucracy teorin eller den ny-institutionella teorin.

4.1 Empirisk genomgång utifrån objektrelaterade begrepp

4.1.1 Samverkan

Som vi har nämnt tidigare i metoden, är våra objekt de myndigheter som är involverade i etableringsreformen. Med hjälp av frågan, om i vilken utsträckning våra respondenter påverkas av samverkan med andra myndigheter, fick vi olika svar.

”Vår samverkan är mest i form av ett projektbas, t ex nu ska vi bli bättre på processen, och då har vi ett projekt som går ut på att förbättra processen. Hur vi ska bli bättre på att samordna processen? Handläggare samverkar inte med andra myndigheter, utan det är mer på ledningsnivå det sker [...]”

Skatteverkets R1

Skatteverkets R1 påstår att myndigheternas samverkan är i form av projekt som startas när dessa behöver bli bättre på etableringsprocesser. Utöver det samverkar myndigheter på ledningsnivå med varandra istället för på lokalnivå. Med tanke på att samverkan sker på ledningsnivå kan det påverka etableringsprocessen till hög grad eftersom ledningen inte är i direkt kontakt med klienter och inte är insatta i processen på samma sätt som närbyråkraterna är.

”Nja, inte så bra. Tyvärr samarbetar inte vi så bra. Det beror på självstyrande myndigheter. Alla gör rätt på sitt sätt, men alla gör olika bedömningar. Alla kan tycka olika. Vi jobbar tyvärr inte så smidigt. Det blir lite fyrkantigt. Arbetsförmedlingen föreslog t ex att vi och Migrationsverket skulle samarbeta. Men Migrationsverket har ej uppgifter som vi efterfrågar. Det kommer inte att gå. En myndighet kan tänka att det funkar så här, men det funkar på ett annat sätt. Vi jobbar på olika sätt.”

Skatteverkets R2

Ett svar som hjälpte oss att förstå mer hur samverkan fungerar är Skatteverkets R2. Respondenten påstår att samverkan inte är bra på grund av att myndigheterna agerar på olika sätt och att det finns skillnader i deras bedömningar. På grund av myndigheternas olikheter i utförandet av uppgifter i etableringsprocessen påverkas samverkan på ett negativt sätt. Det kan bero på att myndigheterna själva påverkas av sina lagar och rutiner som gör att det förekommer skillnader i samverkan.

“I väldigt hög utsträckning, jag representerar Försäkringskassan i de flesta forum där nyanlända/etableringsreformen diskuteras.”

Försäkringskassans R1

Som svar på i vilken utsträckning respondenten medverkar i etableringen fick vi svaret att Försäkringskassans R1 medverkar i hög grad, och vi kan även förstå att R1 medverkar i samverkan mellan myndigheter och andra parter. Försäkringskassans R2 svarade däremot *“Ingen”* (R2), att denne inte berörs av samverkan på något sätt i sitt arbete med etableringen.

Ett uttömmande svar om samverkan gav Arbetsförmedlingens R1. R1 berättade att samverkan finns med Migrationsverket på ett tidigt stadium:

“Jag träffar arbetssökande redan under Migrationsverkets tid och berättar att om de beviljas uppehållstillstånd hur vi kommer att jobba med dem. Så där har vi lite samverkan.”

Arbetsförmedlingens R1

Arbetsförmedlingens R1 menade att den största samverkan sker med kommuner, Vuxenutbildningen och potentiella arbetsgivare. Samverkan med Försäkringskassan och Skatteverket förekommer i mindre grad:

“[...]Ja vi har ett visst samarbete med Försäkringskassan, utifrån vad de ska göra. Med Försäkringskassan handlar det mer om rutiner, inte så jättedjupt samarbete. Likaså med Skatteverket. Vi har inte så jättestort behov av samarbete [...] jag har inte känt något större behov av ett samarbete med Skatteverket. Försäkringskassan [...] det är småsaker.”

Arbetsförmedlingens R1

” I allra högsta grad. Jag samverkar med kommun samt SFI mest. Sedan måste man även samverka med Migrationsverket och hälso- och sjukvården.”

Arbetsförmedlingens R2

Arbetsförmedlingens R2 medverkar också i samarbetet, men nämner andra aktörer än Skatteverket och Försäkringskassan. Detta kan tyda på att samverkan mellan dessa myndigheter inte är så stor.

“Jättemycket. Vi samarbetar med Försäkringskassan, Socialförvaltningen, kommunen.”

Arbetsförmedlingens R3

På frågan om Arbetsförmedlingens R3 medverkar i etableringen och samverkan med andra myndigheter så nämner R3 Försäkringskassan. Skatteverket nämns dock inte.

“Försäkringskassan och Skatteverket, Migrationsverket, kommunen. Dit de ska flytta. Det är ganska mycket med Försäkringskassan. Lite grusigt ibland om någon betalning inte kommer fram.”

Arbetsförmedlingens R4

Efter att ha studerat respondenternas svar har vi fått en tydlig bild av att det finns vissa brister i samverkan. Nästa steg är att gå vidare och fördjupa analysen genom att studera vari problemen med samverkan ligger. Till vår hjälp kommer vi att utgå ifrån Lipskys teori om närbyråkrater och March och Olsens ny-institutionella teori.

4.1.2 Ansvarsförhållande

”Ja och nej. Vår roll är begränsad. Vi är inte så insatta. Efter personnummer släpper vi hela biten, vi är inte involverade i etableringsuppdraget som är”

Skatteverkets R1

Det som var viktigt i Skatteverkets R1 svar var för det första att Skatteverket inte är så pass involverad, och för det andra att ansvarsförhållandet kan både vara tydligt och otydligt.

”Arbetsförmedlingen och Migrationsverket tror att vi bara kan ge ut personnummer. De är inte så insatta i hur det funkar. Beror på det dåliga samarbetet mellan oss. Jag vet ju vad jag ska göra. Vi jobbar ju väldigt snabbt.”

Skatteverkets R2

Skatteverkets R2 påpekade att de andra myndigheterna inte vet hur det fungerar inom Skatteverket, då myndigheterna förväntar sig uppgifter som Skatteverket inte kan komma till rätta med snabbare. Skeendet skyllde Skatteverkets R2 på den dåliga samverkan mellan myndigheterna.

“Relativt klar ja, gränserna är inte alltid solklara eftersom allt som händer någonstans i kedjan påverkar andra aktörer också, men Försäkringskassans fokus är primärt frågor som rör ersättningar till nyanlända och även frågor som rör ohälsa eller rehabilitering.”

Försäkringskassans R1

Försäkringskassans R1 menade att ansvarsförhållandet mellan myndigheterna är relativt bra, men att det förekommer oklarheter i kedjan som även påverkar andra parter.

“Det är tydligt reglerat, det finns en risk att informatörer på samhällsorientering informerar fel om oss eller en annan myndighet.

Vad som gäller myndigheter är vi klara över vad vi ska göra. Vi har ständig dialog, för det kan vara små rutiner, små saker som irriterar mest [...]”

Arbetsförmedlingens R1

Enligt Arbetsförmedlingens R1 är ansvarsförhållandet tydligt, och att det är något man måste arbeta med hela tiden.

”Alla kommuner har en lokal överenskommelse där samtliga chefer inom de olika myndigheterna och instanserna i kommunen skriver på och kommer överens om vem som ansvarar för vad i kommunen. Den kan dock glömmas bort ibland och gränserna med vad som är vems ansvar blir lätt flytande.”

Arbetsförmedlingens R2

Arbetsförmedlingens R2 menade också att ansvarsförhållandet är tydligt, i allafall i dokumenten, men att det kan ibland uppstå oklarheter i praktiken.

“Kan alltid bli bättre. Det finns tydliga regler. Men tolkningen är svår.”

Arbetsförmedlingens R3

Samma tanke framgick ur Arbetsförmedlingens R3:s svar, som sa att reglerna är tydliga, men att det är problematiskt att tolka dessa regler.

“Ansvarsförhållandet ser jätteolika ut. Mellan myndigheterna ser det lika ut. Men kommuner ser olika ut.”

Arbetsförmedlingens R4

R4 från Arbetsförmedlingen nämnde att ansvarsförhållandet mellan myndigheterna fungerar väl, eftersom myndigheter fungerar någorlunda likadant, medan kommuner och Arbetsförmedlingen emellan kan ansvarsförhållandet vara både tydligt och otydligt.

4.2 Empirisk genomgång utifrån Street-level bureaucracy begrepp

Vi har börjat med att ställa allmänna frågor till våra respondenter där de fick förklara för oss vilka arbetsuppgifter de utför på respektive myndighet. De frågorna är tänkta för att indirekt få svar på respondenternas uppfattning om samverkan mellan varandra, samt utröna i vilken grad respondenterna arbetar som närbyråkrater. En annan tanke med följande frågor var att undvika intervjuareffekten som kan uppstå i vägledande frågor.

4.2.1 Närbyråkrater

”Jag handlägger invandringar, de som ska bosätta sig i Sverige. så att de får personnummer och samordningsnummer. 25 till 30 % av alla ärenden som jag handlägger hamnar i etableringsplan.”

Skatteverkets R1

”Jag folkbokför personer, att folkbokföra innebär att få personnummer. Jag utreder även EU-medborgare.”

Skatteverkets R2

Enligt Skatteverkets R1 och R2 handlägger de invandrare som ska bosätta sig i Sverige i stort, vilket innebär att de tilldelar person- och samordningsnummer. R1 handlägger ärenden från asylprocesser där, som ovan framgår, 25-30% hamnar i etableringsplanen. R2 nämner däremot inga specifika fall inom etableringsreformen utan bara handläggningen av folkbokföring och utredning av EU-medborgare. I respondenternas svar framgår inga tecken av samverkan mellan myndigheter.

”Att säkerställa att utbetalningen av etableringsersättning fungerar. Delta i olika samverkansforum där etableringsreformen diskuteras.”

Försäkringskassans R1

”Fatta beslut i ansökningar om bostadsersättning och etableringstillägg”

Försäkringskassans R2

Arbetsuppgifterna som framgick av Försäkringskassans R1 och R2 beskrevs mer djupgående inom området etableringsreformen än Skatteverkets arbetsuppgifter. Vi ser även skillnader

mellan respondenterna inom samma myndighet. Enligt svaren är Försäkringskassans R1 mer insatt med fler uppgifter än Försäkringskassans R2. Det svaret som drog åt sig mycket uppmärksamhet är Försäkringskassan R1 då respondenten nämnde deltagande i samverkansforum där etableringsformen diskuteras. Ett sådant forum är till för att medverkande myndigheter inom reformen ska kunna diskutera och ge förslag till förbättringar av myndighetssamverkan.

“Vi brukar arbeta med våra sökande redan från första dagen, det är jätteviktigt. Jag träffar dem i gruppform, när vi ger ut informationen. Det finns samhällsorientering [...] Jag är med också vid vissa tillfällen, och jag träffar våra sökande för att resonera om de här frågorna.”

Arbetsförmedlingens R1

”Administration, kartläggning, samordning av aktiviteter. Min största arbetsuppgift handlar om ren administration. Ibland får jag möjligheten att kartlägga och vägleda, då berör man etableringen mer.”

Arbetsförmedlingens R2

”Vägledarrollen. Om de sökande har varit sjuka länge och ska byta yrket. Vart tar man vägen? Jag informerar om utbildningar och företag.”

Arbetsförmedlingens R3

“Jag tar hand om samtalet som tillhör etableringen, att man ska sikta framåt, vad de vill arbeta med i framtiden. Vissa behöver validera.”

Arbetsförmedlingens R4

Det som vi nämnde tidigare i texten, att Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för nyanlända, märker vi även av respondenternas svar. Alltifrån etableringssamtal till etableringsplan handläggs på Arbetsförmedlingen, vilket framgår tydligt i ovanstående svar.

Eftersom Arbetsförmedlingen bär mycket ansvar och utför de flesta uppgifterna i etableringsprocessen, blir det inte mycket plats kvar för de övriga myndigheter att delta. Det handlar om viktiga beslut som fattas av Arbetsförmedlingen som sedan enbart följs upp av de medverkande myndigheterna.

Av intervjuerna att döma kan man konstatera att respondenterna faller under definitionen närbyråkrater, i och med att de är i ständig kontakt med klienter och handlägger deras ärenden. I vilken utsträckning de berörs av etableringsreformen ser dock olika ut, där skillnaderna finns dels mellan myndigheter och dels mellan kontor.

4.2.2 Resurser

Intervjufrågan angående resurser, om det finns något som påverkar samverkan i positiv eller negativ riktning, är tänkt att ge oss svar på om vilka resurser det är som skyndar på eller försenar etableringsprocessen. Skatteverkets R1 påstod att informationsbytet från Migrationsverket till Skatteverket är ett problem i processen vilket, enligt Skatteverket R1, beror mycket på Migrationsverkets lagstiftning och dess sekretessbelagda uppgifter.

”Information och lagstiftning kan vara ett hinder för effektiv samverkan. Migrationsverket skulle behöva förbättra sin lagstiftning.”

“Processen från Migrationsverket till Skatteverket kan ibland problematiseras eftersom det finns hinder för vilken information som får bytas mellan oss. Det vore t ex effektivare om mer sekretessbelagd information kunde ges ut, annars tar det längre tid på det sättet.”

Skatteverkets R1

”Vi har sekretess, och det kan hindra samarbetet. Arbetsförmedlingen kan fråga oss varför en person inte fått personnummer från oss, vilket beror på att vi inte fått all information från den sökande. Samarbetet är inte bra, och kan bero på att myndigheterna är så självstyrande. Om man jämför så jobbar vi ganska effektivt här på vårt kontor, och bara för att vi jobbar effektivt kommer vi få fler ärenden”

Skatteverkets R2

Skatteverket R2 ansåg att samverkan inte är särskilt bra då det kan komma upp frågetecken mellan myndigheter som beror mycket på den nyanlände själv och hur denne hanterar informationsbytet mellan myndigheterna. Även här påpekade respondenten sekretessen som finns i myndighetens lagstiftning. Lagstiftningen om sekretessen är ett hinder eftersom informationen, som är en viktig resurs, inte är tillgänglig fastän den finns. Skatteverkets R2 uttalade sig om att ju effektivare de arbetar, desto fler ärenden kommer de att få. Respondentens svar kan kopplas till street-level teorin och Lipskys påstående att ju större utbud av offentliga tjänster det erbjuds, desto större efterfrågan på dessa tjänster kommer det att bli (Lipsky, 1980).

“Resurser och interna prioriteringar kan påverka samverkan. Det finns många olika samverkansformer, men få som arbetar med frågan på myndigheten.”

Försäkringskassans R1

“Ej aktuellt.”

Försäkringskassan R1 menade att interna prioriteringar i Försäkringskassans myndighet gör så att det existerar olika sorters samverkansformer, men att det är för få som tar upp frågan om samverkan. I samband med Lipskys (1980) förklaring om närbyråkraternas handlingsfrihet kan dessa prioriteringar bero på just handlingsfriheten. De olika samverkansformer kan bero på att närbyråkrater utövar sin handlingsfrihet, dvs. de kan skapa olika typer av samverkan på grund av sin handlingsfrihet.

“Min erfarenhet är att om vi vågar lyfta upp frågor, så brukar det lösa sig. Det har funnits under en viss period svårigheter med samverkan. Bland annat när reformen ändrades och Arbetsförmedlingen fick uppdraget ökade antalet flyktingar alldeles för snabbt. Så Arbetsförmedlingen hann inte rekrytera personal för att möta det. Det gick för fort.”

Arbetsförmedlingens R1

“Resurserna för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag är långt ifrån tillräckliga. I Alingsås idag är vi tre handläggare, tillsammans är vi ansvariga för Alingsås, Lerum och Partille. Vi räcker inte till. Vi ska inte behöva prioritera vem vi ska träffa. Men som läget ser ut idag måste vi prioritera det som är prioriterat och det blir tyvärr inte alltid rättvist.”

Arbetsförmedlingens R2

Ett problem som verkar råda är personalen som resurs, som tydligt framgår ovan i svaret av Arbetsförmedlingens R2. När personal saknas tvingas närbyråkrater prioritera vilka klienter de ska ta först. Prioriteringen tycks vara orättvis och hindra en snabb etableringsprocess. Man kan visa förståelse för att resurser saknades när etableringsreformen infördes eftersom myndigheterna inte visste hur många nyanlända det skulle bli, och enligt Arbetsförmedlingens R1 ökade antalet flyktingar alldeles för snabbt för att hinna rekrytera personal. Däremot saknas personal än idag på vissa kontor och närbyråkrater tvingas prioritera klienter, vilket kan påverka samverkan mellan myndigheterna då personalbrist kan övergå till tidsbrist. Vi kan koppla det ovannämnda till Lipskys (1980) street-level teori, där man menar att närbyråkrater oftast har för få resurser för att kunna hantera sitt arbete på bästa sätt, och måste därför göra prioriteringar.

“Det är svårt med sekretess, olika regler, att förstå varandras roll. Vem gör vad? Det kan vara otydligt.”

Arbetsförmedlingens R3

“Vi fattar de ekonomiska besluten. Försäkringskassan betalar ut det vi bestämt. Det kan bli försenat, eller att våra sökande inte lämnar in sin närvaro. Eller att det inte stämmer överens.”

Arbetsförmedlingens R4

Även Arbetsförmedlingens R3 nämner sekretessen och att myndigheterna har olika regler. Informationen som resurs är inte tillräckligt öppen för myndigheterna. Eftersom respondenterna upprepar svaret om informationsbrist ser vi att problemet inte är ovanligt. Arbetsförmedlingens R4 uppmärksammar förseningar i arbetet främst på grund av den sökande själv.

4.2.3 Målkonflikt

”Samma regelverk tillämpas på alla [...] etableringsansökningar ska prioriteras. Det finns en tidsaspekt, det ska gå fort. Skatteverkets interna mål är att efter sex dagar ska man få personnummer. Vi når inte alltid målet, men oftast. Det är viktigt att vi är snabba.”

Skatteverkets R1

Skatteverkets interna mål med att ge ut personnummer efter ett visst antal dagar är rätt tydligt. Däremot verkar det vara en konflikt mellan å ena sidan etableringsansökningar som ska prioriteras och å andra sidan samma regelverk som tillämpas på alla.

” Vi vill att alla ska kunna bli folkbokförda så fort som möjligt. Vi gör ingen skillnad”.

Skatteverkets R2

Skatteverkets R2 sade däremot att de inte gör någon skillnad på ansökningar, till skillnad från Skatteverkets R1 som nämnde att etableringsansökningar prioriteras.

“Inga uppenbara krockar, alla myndigheterna har ju olika roller i etableringsprocessen men vi koncentrerar oss på det som är vårt kärnområde, men bevakar även processen i övrigt.”

Försäkringskassans R1

“Ej aktuellt”

Försäkringskassans R2

Försäkringskassans R1 nämnde inget om mål som krockar eller mål som är svårtolkade, men å andra sidan menar Försäkringskassans R1 att de koncentrerar sig på sina mål i högre

utsträckning. Försäkringskassans R2 gav tyvärr inget utvecklat svar, vilket gör att vi inte kunde analysera det på ett bra sätt. Vi kan bara spekulera att det kan bero på att Försäkringskassans R2 inte förstod frågan, eller inte är tillräckligt insatt i ämnet.

“Arbetsförmedlingen ska arbeta för att stödja de nyanlända för deras etablering i den svenska arbetsmarknaden.

Jag ser det bara som arbetsförmedling.”

Arbetsförmedlingens R1

”Målet är att den nyanlände ska efter 24 månader i en etableringsplan gå vidare till högskolestudier eller ha sex månaders arbete. Arbete kan många få, på restaurang, taxi osv. Men få har de jobben som de är kvalificerade till att ha. Det tar mer än två år för en utländsk tandläkare att etablera sig och få ett arbete inom samma yrke.

Målen är orealistiska.”

Arbetsförmedlingens R2

Ur Arbetsförmedlingens R1:s svar att döma finns det ingen direkt målkonflikt. Ett annat svar fick vi av Arbetsförmedlingens R2, som menade att målen i etableringsreformen är orealistiska. Respondenten berättade att det tar mer än 24 månader för en nyanländ att etablera sig så pass bra att han eller hon kan arbeta inom samma område som i hemlandet. Som R2 nämnde handlar det mycket om vilka arbeten man kan få.

“Målen harmoniserar bra, och vi har gott förståelse för varann. En sökande kan gå in i flera kategorier som omfattas av olika regler, men vi har ett bra samarbete ändå.”

Arbetsförmedlingens R3

Fastän målen, enligt Arbetsförmedlingens R3, harmoniserar bra, krockar R3:s svar med svaret som vi fick av Arbetsförmedlingens R2. Om målen för Arbetsförmedlingen är att den nyanlände bara ska få ett arbete eller påbörja studier så passar målen bra ihop med etableringsreformens mål.

Arbetsförmedlingen strävar efter att de nyanlända ska etablera sig på arbetsmarknaden och kunna ta hand om sig själva, men eftersom reformens mål är minst sex månaders arbete finns det risk de nyanlända arbetar bara i sex månader, för att sedan återigen återvända till Arbetsförmedlingen.

Hittills kan vi konstatera att alla våra respondenter är klientnära tjänstemän och berörs mer eller mindre av etableringsreformen. I hur stor grad de påverkas av reformen beror till viss del på vilken myndighet eller kontor respondenterna arbetar. Svar om resurser, som tid

eller personal, upprepas men ändrar kategori i samband med myndighet, dvs. olika resurser saknas på olika myndigheter. Specifika målkonflikter kan vi inte identifiera i svaren, dock är hanteringen av reformen olika bland olika respondenter.

4.3 Empirisk genomgång utifrån ny-institutionella begrepp

4.3.1 Lämplighetslogik

“[...]Statstjänstemannarollen. Man ska vara väl upplyst, motsvara arbetsgivarens förväntningar, vara professionell, neutral, serviceinriktad, kundorienterad.”

Skatteverkets R1

När vi frågade huruvida Skatteverkets R1 upplevde att det finns en roll att uppfylla och om man ska vara på ett visst sätt när man är en klientnära tjänsteman på Skatteverket, fick vi svaret att det finns en allmän statstjänstemannaroll, och enligt den ska närbyråkrater vara på ett visst sätt.

“Våra värden är att vi ska vara offensiva, pålitliga och hjälpsamma [...]. Men besluten fattas genom att vi följer lagstiftningen. Det är alltså inte tjänsteutövarens egna personliga åsikter som speglas i besluten.”

Skatteverkets R2

Ett något liknande svar fick vi från Skatteverkets R2, som också talade om att en tjänsteman ska vara på ett visst sätt.

“Nyanlända har samma rättigheter och skyldigheter och rätt till samma service som alla andra även om gruppen av naturliga skäl kan ha ett större behov av fysiska möten än många andra.”

Försäkringskassans R1

Även Försäkringskassans R1 belyste att det är viktigt att som tjänsteman vara neutral i sitt arbete, och ge samma service oavsett vilken grupp personen tillhör. Försäkringskassans R2 nämnde däremot trygghet som en viktig faktor när de möter kunder:

“Att kunden ska känna tilltro, trygghet och mänsklighet i kontakten med oss, och att de beslut vi fattar är korrekta och behandlas inom rimlig tid.”

Försäkringskassans R2

“Jag beter mig fortfarande som mig själv. Jag har mina egna rutiner, och det är okej att jag är mig själv. Jag är myndighetsperson som tillämpar regelverket. Jag pratar på samma sätt med alla oavsett var de kommer ifrån.”

Vi fick olika svar från Arbetsförmedlingens respondenter. Arbetsförmedlingens R1 betonade hur viktigt det är att kunden förstår arbetsförmedlaren och vice versa. En ovanlig sak är dock att R1 även talade om att man ska bete sig som sig själv, vilket skiljer sig en aning från de andra intervjuade som ofta nämner att det finns en roll att uppfylla som en klientnära tjänsteman. Men en sak som återkom är att alla klienter ska behandlas lika.

”Det förväntas att jag ska vara kontaktbar exakt hela tiden, både från klienter, eller vi säger, sökande, och andra myndigheter. Det förväntas också att Arbetsförmedlingen ska ge sökande ett jobb.”

Arbetsförmedlingens R2

Arbetsförmedlingens R2 var den ende som nämnde kontakten med andra myndigheter när vi frågade om det finns en roll att uppfylla som en klientnära tjänsteman.

“Man ska lyssna, förstå. Man ska bli lyssnad på, samtalet är viktigt. Vad kunde jag bidra med? Vad är möjligt och inte möjligt? Vart kan jag hänvisa?”

Arbetsförmedlingens R3

“Då behöver de oerhört mycket hjälp[...] jämför det med en person som har utbildning och arbetslivserfarenhet. Man ska rätta sig efter den sökande.”

Arbetsförmedlingens R4

Arbetsförmedlingens R3 och R4 talade båda om att det är viktigt att i deras arbete hjälpa den nyanlände, eftersom de nyanlända är i större behov av hjälp än andra grupper. Att lyssna är viktigt enligt Arbetsförmedlingens R3, och hela tiden tänka på vad man kan bidra med, vad som är möjligt och var man kan hänvisa de nyanlända.

4.3.2 Institutionell påverkan

”Jag tror inte att organisationen har förändrats med etableringsreformen, men hanteringen av ärenden har dock justerats, eftersom etableringsansökningar prioriteras.”

Skatteverkets R1

”Nej jag tror inte det är avgörande, för att vi ska fortfarande jobba enkelt, snabbt och korrekt. Vi ska hantera alla ärenden inom sju dagar. Där ingår även etableringsärenden.”

Skatteverkets R2

På frågan om myndighetens organisation, regler eller rutiner har förändrats sedan etableringsreformen, fick vi svar från Skatteverkets R1 och R2 att organisationen är densamma, och regelverket omfattar fortfarande alla sökande. Dock menade R1 att deras kontor har ändrat hanteringen av ärenden något, och börjat prioritera etableringsansökningar, vilket kan tyda på att etableringsreformen kan ha lett till en institutionell påverkan av myndighetens organisation just i det kontoret. Med detta menas att regler och rutiner kan ha anpassats till den förändring som skedde i och med att Skatteverket har blivit berörd av etableringsreformen. Men eftersom R2 inte nämner några förändringar och poängterar istället att de fortfarande arbetar precis som innan reformen kom, kan man inte säga hur mycket Skatteverkets organisation och rutiner har förändrats i sin helhet, och om det finns tendenser till en institutionell påverkan så är de möjligtvis lokala och inte så omfattande.

“Vi har mer fokus på nyanlända i och med att vi fått ansvar för två förmåner som specifikt inriktar sig på målgruppen, och ett ökat deltagande i olika samverkansforum där frågorna diskuteras.”

Försäkringskassans R1

“Ingen förändring i myndighetens organisation har skett.”

Försäkringskassans R2

Försäkringskassans svar har också varit oeniga, där Försäkringskassans R1 menar att det finns en förändring och en större samverkan, medan R2 inte nämner något sådant. På grund av de olika svaren kan man inte säga att etableringsreformens påverkan på Försäkringskassans myndighet har varit särskilt omfattande.

“Det här är Göteborgs lösning med att upprätta en etableringsenhet. Liknande finns i Malmö och i Stockholm. Det finns fördelar och nackdelar med detta.”

Arbetsförmedlingens R1

Arbetsförmedlingens R1 menar att det har skett en organisatorisk förändring i Göteborgs, Malmös och Stockholms Arbetsförmedlingskontor, där man har upprättat en hel enhet som bara arbetar med etableringsfrågor och de nyanlända.

”Ja, i vissa avseenden ställer sig kommunen och Arbetsförmedlingen mot varandra som fiender. Arbetsförmedlingen säger att det är kommunens ansvar med exempelvis akut boende och kompletterande

försörjningsstöd och kommunen menar på att det är Arbetsförmedlingens ansvar allt som har med etableringsreformen att göra.”

Arbetsförmedlingens R2

På frågan om det finns något som försvårar samarbetet mellan myndigheterna uttalar sig Arbetsförmedlingens R2 att det finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. Ur en ny-institutionell synvinkel kan man tycka att detta kan ha sina grunder i att de olika aktörerna är måna om sina egna institutionella intressen, regler och rutiner, och vad som är lämpligt för en aktör kan vara olämpligt för en annan.

“Stor omställning. Man ska läsa in, det fanns många frågetecken.”

Arbetsförmedlingens R3

Arbetsförmedlingens R3 svarade på frågan om Arbetsförmedlingens organisation förändrades efter etableringsreformen, och menade att det inte var helt tydligt hur man skulle arbeta med etableringen i början.

“Ett stort steg när det kom. Vi hade inte det ekonomiska ansvaret. Inte heller bosättning.

Vi har försökt att lära oss hur vi ska samarbeta med andra myndigheter. Så det är en process som pågår fortfarande. Vissa bekymmer finns fortfarande, och om det finns bekymmer för vi det vidare till chefen. Det är vi som möter sökande och det är vi som märker vad som behöver åtgärdas.”

Arbetsförmedlingens R4

Arbetsförmedlingens R4 menar att organisationen förändrades avsevärt efter etableringsreformen, vilket medförde större ansvar och mer samarbete, och att Arbetsförmedlingen fortfarande försöker anpassas till etableringsreformen.

Utifrån de citat som vi har tittat på i de två sista ny-institutionella begreppen kan vi se att det finns skillnader i vilken lämplighetslogik myndigheterna använder sig av. Det finns även skillnader i hur Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har förändrat sina organisationer efter etableringsreformen. Ansvarsförhållandet fungerar relativt bra, dock finns det vissa problem med att förstå varandras roller.

4.4 Jämförande analys

Efter att ha tittat på respondenternas svar utifrån två olika perspektiv, street-level bureaucracy och ny-institutionalismen, kan man konstatera att svaret på varför det finns problem med

samverkan kan också uppfattas från olika synvinklar. Om vi analyserar begreppet samverkan utifrån de två olika teorierna, får vi svar från båda fast från olika perspektiv.

4.4.1 Samverkan

Tidigare i teoriavsnittet nämnde vi Lipskys (1980) påstående om att närbyråkraterna har ett visst mått av handlingsfrihet i sitt arbete, och utifrån flera svar från respondenter har det blivit bekräftat att handlingsfriheten även utövas i praktiken. Samtliga respondenter från Arbetsförmedlingen medverkar i någon grad i samverkan med andra aktörer inom etableringsreformen. Däremot förekommer det skillnader i hur mycket Arbetsförmedlingens respondenter samverkar med Försäkringskassan och Skatteverket, vissa samverkar i hög grad medan andra inte nämner dessa myndigheter överhuvudtaget. Skillnader i samverkan förekommer även i Försäkringskassans och Skatteverkets svar, vilket kan innebära att de olikheter som råder inom samverkan kan bero på närbyråkraternas handlingsfrihet. Närbyråkraterna verkar ha olika mycket handlingsfrihet, vilket kan resultera i olika tankesätt vilket och olika syn och utförande av samverkan.

Enligt March och Olsen (1989) och deras ny-institutionella teori kan en institution påverka vilka problem eller frågor som tas upp inom en organisation, och vilka sällas bort. Av Arbetsförmedlingens svar att döma är respondenterna vana vid att samverka med andra, vilket kan tyda på att det ligger i organisationens intresse att ha en samverkan. Arbetsförmedlingens organisation verkar vara strukturerad på det sättet att det finns ett stort utrymme för samverkan, kan hända eftersom det är Arbetsförmedlingen som är huvudansvarig. Skatteverkets respondenter menar däremot att det inte finns någon samverkan närbyråkrater emellan, och att den som finns inte är bra, vilket ur en ny-institutionell teori kan tolkas som att Skatteverkets institution är strukturerad på det sättet att det inte finns tillräckligt med utrymme för samverkan mellan närbyråkrater, eftersom det inte ligger högst på agendan. Försäkringskassans respondenter svarar olika på frågan om samverkan vilket kan tyda på att inte alla närbyråkrater på Försäkringskassan berörs av etableringen. I vilket fall ser man tydligt att Arbetsförmedlingens respondenter berörs mer av samverkan än de andra två myndigheterna.

För att sammanfatta varför det finns skillnader i begreppet samverkan, så är det utifrån street-level bureaucracy beroende på att närbyråkrater utövar sin handlingsfrihet i större utsträckning inom Arbetsförmedlingen, och i mindre utsträckning i Försäkringskassan och Skatteverket. Handlingsfrihetens storlek kan, enligt Lipsky (1980), bero på oklara och ouppnåeliga mål i organisationen vilket resulterar i att närbyråkraten måste hitta sina sätt att

arbeta på för att närma sig målen i någon mån. Utifrån ny-institutionalismen kan skillnaden i samverkan däremot förklaras utifrån att det är myndigheternas institutioner som antingen ger eller inskränker utrymmet för samverkan. I detta fall förstås institutioner som regelverk och lagstiftning, som har lagt det största ansvaret för etableringen på Arbetsförmedlingen. Eftersom det finns skillnader i hur våra respondenter ser och svarar på samverkan, skulle skillnaden kunna vara en faktor som påverkar samverkan i negativ riktning.

4.4.2 Ansvarsförhållande

Vad det gäller ansvarsförhållandet fick vi olika svar. Utifrån Skatteverkets, Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens svar får vi en uppfattning om att myndigheterna tar ansvar för sina egna uppgifter, men att de inte riktigt vet vilken roll och vilket ansvar andra parter har i etableringsuppdraget. Utöver det är inte de andra myndigheterna insatta i Skatteverkets roll vilket kan skapa utanförskap för Skatteverket och problem med samverkan. I och med att parterna är väl medvetna om sina egna roller och ansvar tyder det på att myndigheternas egna institutioner är stabila, dvs. närbyråkraterna vet vad som förväntas av dem utifrån sin egen institution. Etableringsreformens institution sträcker sig över flera myndigheter och gör så att de blir tvungna att samverka med varandra, och eftersom myndigheternas närbyråkrater verkar ha problem med att förstå varandras roller, kan det betyda att de känner sig osäkra på den nya reformens institution, och väljer därför att hålla sig till sin egen myndighets regler och rutiner. Utifrån Lipskys (1980) perspektiv saknar närbyråkrater alltid en form av resurs, exempelvis tid, personal, information, finansiella medel. I vår studie saknar myndigheterna information om de andra parternas ansvar. Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är väl medvetna om sina roller och uppdrag i etableringsreformen, å andra sidan kan deras oförståelse för varandras uppdrag vara en möjlig orsak till samverkansproblem.

4.4.3 Jämförelse av resultat utifrån street-level bureaucracy begrepp

Enligt Lipsky (1980) räcker resurserna oftast inte till i närbyråkratier, vilket medför att närbyråkrater tvingas komma på egna rutiner för att klara av sitt arbete. Ur respondenternas svar har vi plockat ut fyra punkter som belyser problem med resurser. Det första och vanligt förekommande svaret var att sekretessbelagda uppgifter påverkar ärendehanteringstiden negativt. Respondenterna menade att lagstiftningen hindrar dem från att få tillgänglighet till vissa resurser och det fördröjer etableringsprocessen. Den andra punkten handlade om att ju mer utbud av offentliga tjänster som erbjuds, desto större blir efterfrågan, vilket är, enligt

Lipsky (1980), vanligt förekommande i närbyråkratier. Den tredje punkten var att det finns problem med för lite personal, vilket kan påverka etableringsprocessen i en negativ riktning. Dessa tre punkter kan vara möjliga faktorer som fördröjer etableringsprocessen som i sin tur ger mindre utrymme till samverkan mellan myndigheterna. Men enligt March och Olsen (1989) kan vi tolka det som att knappa resurser som till exempel information, tid och personal beror på hur institutionerna är utformade.

Enligt Lipsky har ledningen större kontroll över implementeringen av policyn när målen är tydliga och uppnåeliga. I annat fall, om närbyråkrater tvingas handskas med oklara, idealistiska mål som inte går att uppnå, kommer de att bli mer självgående och återigen komma på egna rutiner för att implementera policyn (Lipsky, 1980:40f). Eftersom det i vår studie inte framkommer några tydliga målkonflikter, kan vi utifrån ny-institutionalismens perspektiv tolka det som att myndigheternas institutioner är väldigt lika varandra och har anpassat sig till varandra på ett bra sätt inom etableringsreformen. Man kan även tolka det som att de inte samverkar och därför inte känner att målkonflikter förekommer. De flesta respondenter, förutom två, ansåg, eller nämnde inte att det finns några målkonflikter. Eftersom de flesta respondenter ansåg att etablerings- och myndighetens mål fungerar väl med varandra, kan vi tolka det som att målkonflikter inte förekommer, eller inte i den utsträckning att det påverkar samverkan på ett negativt sätt.

4.4.4 Jämförelse av resultat utifrån ny-institutionella beräp

Vi kan se att samtliga respondenter följer en typ av lämplighetslogik. Alla respondenter menade antingen att en närbyråkrat bör vara på ett visst sätt (neutral, professionell, offensiv), eller att denne bör agera på ett visst sätt (lyssna, förstå, hjälpa). Arbetsförmedlare pratade i högre grad än andra respondenter om hur en närbyråkrat ska *arbeta* med de nyanlända, och i mindre grad hur denne ska *vara* i rollen som en närbyråkrat. Vi kan inte generalisera svaren med så få respondenter, men vi skulle kunna säga att det finns tendenser till en skillnad mellan Arbetsförmedlingens och de andra två myndigheternas lämplighetslogik. Att det finns sådana tendenser kan ha väldigt många olika förklaringar, bl a att Arbetsförmedlingens närbyråkrater i större utsträckning än andra är i kontakt med de nyanlända invandrare, och eventuellt känner ett större ansvar att hjälpa dem.

Att Arbetsförmedlingen har en annorlunda lämplighetslogik kan tolkas som att Arbetsförmedlingen påverkas av en annan typ av institution som dikterar andra intressen och rutiner för medarbetarna. Sett utifrån Lipskys (1980) perspektiv skulle man återigen kunna säga att det beror på hur mycket handlingsfrihet och vilka mål närbyråkraterna har. Eftersom

Försäkringskassan och Skatteverket inte arbetar med etableringsprocessen i så hög grad, har de inte behov av lika mycket handlingsutrymme för att hantera sitt arbete. Arbetsförmedlingens närbyråkrater är å andra sidan mer belastade med etableringsprocessen och måste därför ha handlingsutrymme för att utveckla sitt eget arbetssätt och sina rutiner. Att det finns tendenser till skillnader i lämplighetslogiken kan vara en möjlig faktor till en negativ påverkan på samverkan. Skillnaden i lämplighetslogik kan medföra kommunikationsproblem och missförstånd för varandras roller.

Av respondenternas svar att döma angående organisationens förändring kan vi återigen se en skillnad mellan Arbetsförmedlingen och de andra två myndigheterna. Samtliga av arbetsförmedlingens respondenter nämner att organisationen har på något sätt förändrats, medan Försäkringskassans och Skatteverkets respondenter ger tvetydliga svar. På det sättet kan vi se att Arbetsförmedlingen har haft en större institutionell påverkan av etableringsreformen. Det kan vi se därför att Arbetsförmedlingens respondenter oftare nämner etableringen, pratar mer om ansvar, om problem som uppstår och om de olika förändringarna som de måste anpassa sig till. Därav kan vi tolka det som att Arbetsförmedlingen försöker anpassa sina institutioner till den nya reformen, för att återigen skapa en stabil organisation. Ur Lipskys (1980) perspektiv är det återigen tydligt hur Arbetsförmedlingens närbyråkrater använder sig av "coping", dvs. de försöker anpassa sig till en situation med för få resurser och för mycket arbetsbelastning och hittar på egna rutiner och arbetssätt. Sådana situationer utsätts inte Försäkringskassan och Skatteverket för i lika hög grad. Eftersom etableringsreformens institutioner har påverkat myndigheterna i olika hög grad, är det möjligt att myndigheterna offerar olika mycket resurser och tid till samverkan.

5. Slutsats

Efter att ha analyserat respondenternas svar utifrån olika begrepp och två olika perspektiv, har vi hittat flera möjliga svar till vår forskningsfråga, som skulle ge svar på varför det finns problem med samverkan trots att myndigheternas ambitioner är höga. För få resurser så som tid, personal och speciellt information kan vara en möjlig faktor. Att våra respondenter även gav en bild av att de inte har samma lämplighetslogik inom olika myndigheter, kan betyda att det är en del av problemet, eftersom risken finns att närbyråkraterna med olika lämplighetslogik kommunicerar på olika sätt, vilket kan skapa kommunikationsproblem. Skillnader i lämplighetslogik kan återigen kopplas till resursbrist i form av information, eftersom det kan betyda att tjänstemän har fått olika information om hur man ska vara och vad

som är lämpligt. Samverkansproblemet kan även bestå av närbyråkraternas okunskap om andra myndigheters roller. De är medvetna om sitt ansvar och sin roll men vet mindre om varandra. Det kopplar vi tillbaka till resursproblemet, eftersom okunskap om varandras ansvar och roller innebär att informationen är otillräcklig. Målkonflikten ligger däremot inte på samma nivå för att kunna kategorisera det som en möjlig faktor till samverkansproblem. De negativa svaren som vi har fått om målkonflikt är i minoritet.

Varför finns det då problem med samverkan mellan myndigheterna? Samtliga faktorer som vi har kommit fram till kan vara potentiella svar på vår forskningsfråga, men eftersom vi kopplar de flesta tillbaka till brist på resurser kan vi konstatera utifrån vår studie att begreppet resurser, i vårt fall brist på information och att myndigheterna inte utgår ifrån samma information, är den största möjliga faktorn till samverkansproblemet.

Svagheten med vår studie är att vi inte kan generalisera resultaten. För att kunna generalisera behövs fler intervjuer för att uppnå teoretisk mättnad.

Eftersom vi ser att båda teorierna i slutändan ger samma svar på problemet fast ur olika perspektiv, styrker det ytterligare vår slutsats att det är brist på information som verkar vara den största möjliga faktorn till samverkansproblem. Det vi redan visste innan studiens början var att det finns problem med samverkan, och därför kan vi nu bekräfta Statskontorets utredning från 2012. Den lucka som fanns i tidigare forskning och tidigare utredningar kan vi nu stänga till viss del med hjälp av svaret som vi fick. Vår studie bidrar både till samhället och forskningen eftersom studien kan hjälpa myndigheterna att förbättra sin samverkan och ger även underlag till framtida forskning.

5.1 Framtida forskning

Eftersom vi inte kan stänga luckan från tidigare forskning helt och hållet på grund av att våra slutsatser inte kan generaliseras, har vi kommit fram till att det finns en del utrymme för framtida forskning om etableringsreformen. Det som skulle kunna göras i vidare studier som fokuserar på myndigheternas problem med samverkan är att genomföra fler intervjuer. Med många intervjuer finns det större chans att uppnå en teoretisk mättnad, och då kan man med större säkerhet uttala sig om resultaten och dess generaliserbarhet.

En tanke inför framtida forskning är att en jämförelse mellan kommuner kan vara av relevans. Det kan hända att det finns skillnader i samverkan mellan olika kommuner, och då är det relevant att se om det kan bero på kommunens storlek eller geografiska läge. Medan vi har studerat samverkan på lokal nivå, kan framtida forskning om samverkan på central nivå vara av vikt.

Referenser

Arbetsförmedlingen. (2011) *Arbetsförmedlingens återrapporering: Nyanländas etablering – reformens första sju månader*. [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.60698af7130ff01284080002575/nyanlandas-etablering-2011.pdf> [2014-03-24].

Arbetsförmedlingen. (u.å.) *Etablering av vissa nyanlända*. [Elektronisk]

Tillgänglig: <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Projekt-och-samarbeten/Etablering-av-vissa-nyanlanda.html> [2014-04-04].

Ekengren, A., och Hinnfors, J. (2012) *Uppsatshandbok*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur

Hill, M. (2013) *The Public Policy Process*. 6 uppl. Harlow: Pearson Education Limited

Hill, M. och Hupe, P. (2009) *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. 2 uppl. London: Sage

Holmqvist, A. och Röstlund, L. (2012) "Forskning: Sverige näst sämst på integration." *Aftonbladet*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article15859308.ab>. [2014-03-31].

Lipsky, M. (2010) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation (Originalverk publicerades 1980).

Länsstyrelsen. (2011) *Ny lag- nya möjligheter: vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet*. [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/integration/SiteCollectionDocuments/broschyrrer/etableringsreformen-nya-mojligheter.pdf> [2014-04-12]

March, J. G. och Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press

Migrationsinfo. (2013) *Etableringsreformen*. [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.migrationsinfo.se/arbetsmarknad/etableringsreformen> [2014-03-28].

Schierenbeck, I. (2004) ” En välfärdsstat för alla? Frontlinjebyråkrater och invandrarklienter i (SOU) Engagemang, mångfald och integration – om möjligheter och hinder för politisk integration”. [Elektronisk] vol 2004:49, ss. 121-239. Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/65/66/1c3bb091.pdf> [2014-04-07].

Statskontoret. (2012) *Etableringen av nyanlända: En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*. [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201222.pdf> [2014-03-31].

Statskontoret. (2011 a) *Godtagbart genomförande av etableringsreformen – men problem behöver åtgärdas*. [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.statskontoret.se/nyhetsarkiv/godtagbart-genomforande-av-etableringsreformen-men-problem-behover-atgardas/> [2014-03-24].

Statskontoret. (2011 b) *Myndigheternas genomförande av etableringsreformen*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2011/201124.pdf> [2014-02-23].

Bilaga 1. Intervjufrågorna

1. Vilka är dina främsta arbetsuppgifter?
2. I vilken utsträckning berörs dina arbetsuppgifter av etableringsreformen?
3. När det gäller etableringsreformen, i vilken utsträckning medverkar du i samverkan med andra myndigheter?
4. Finns det enligt dig något som kan påverka samverkan med andra myndigheter positivt eller negativt, och i så fall hur?
5. Hur tycker du att etableringsplanens mål fungerar med de mål som finns i er myndighet?
6. Tycker du att det finns något i samverkan med någon eller några myndigheter som försenar/försvårar för etableringsprocessen?
7. Hur upplever du din roll som en tjänsteman som arbetar i ständig kontakt med klienter? Är det förväntas av dig som en klientnära tjänsteman?
8. Har er myndighet förändrat sin organisation i samband med etableringsreformen?
9. Är ansvarsförhållandet mellan din och de andra myndigheterna tydligt när det gäller arbetet med personer som omfattas av etableringsreformen?

Bilaga 2. Analysschema

<i>Respondenter:</i>	<i>R1</i>	<i>R2</i>	<i>R3</i>	<i>R4</i>
Objektrelaterade begrepp				
Samverkan				
Ansvarsförhållande				
Street-level bureaucracy				
Närbyråkrater				
Resurser				
Målkonflikt				
Ny-institutionalism				
Lämplighetslogik				
Institutionell påverkan				

Bilaga 3. Brev till respondenterna

Hej! Vi är två studenter som skriver till Dig. Vi studerar offentlig förvaltning vid Göteborgs universitet, och skriver en kandidatuppsats som handlar om etableringsreformen. Det vi är främst intresserade av är hur samverkan fungerar mellan de olika myndigheterna på lokal nivå. Anledningen till att vi skriver till Dig är för att vi hoppas på att Du kan tänka dig att vara med på en kort intervju. Ditt deltagande skulle vara till stor nytta för vår studie. Det kommer att finnas nio frågor. Intervjun är konfidentiell, vilket betyder att ingen förutom forskargruppen vet vem som har svarat på frågorna. Det bästa är om vi kan träffa Dig personligen, men om möjligheten till ett möte inte finns skulle vi gärna vilja ringa upp Dig för att ställa några frågor. Vi kan även skicka ett e-post med frågorna på förhand. Om det finns intresse av det kan vi gärna skicka uppsatsen till Dig när den är klar, men kan även skicka under tiden vi skriver den. Hoppas att vi får Ditt svar snart och vi är tacksamma om just Du ställer upp!

Med vänliga hälsningar

Arjana Nikqi och Aljona Magalyas