

Med minnen av en framtid – Integration och etablering som meningsskapande processer

Ulf Ericsson och Fredrik Rakar

Att flytta innebär att lära sig ett nytt socialt sammanhang, men också ett uppbrott från vår livshistoria. Nutid, dåtid och framtid behöver omförhandlas i ett nytt socialt sammanhang för att (åter-)skapa mening och därmed fortsätta intrigen i livsberättelsen. Vi vill undersöka hur integration och etablering kan förstås som en meningsskapande process och vad ett sådant perspektiv innebär för förståelsen för mötet mellan nyanländ och policy. Har vi en etableringsprocess som ger individen verktyg för att skapa minnen av en ny framtid?

Världen står inte bara inför en flyktingkris och stora migrationsströmmar vars like vi inte sett sedan andra världskriget, utan också inför en allt djupare globalisering som innebär att en allt större del av världens befolkning har medel och möjlighet att flytta på sig (Moorehouse & Cunningham 2010). Den tragedi av krig, fattigdom och kränkningar av grundläggande rättigheter som drabbar miljontals civila världen över har medfört en ökad ström av migration till främst närområdet, men också till länder som har mer stabila sociala, ekonomiska och juridiska institutioner. Detta är viktigt att komma ihåg – om krig, förtryck och drömmen om ett bättre liv är det som sätter igång migrationsprocesser, är institutionellt fungerande samhällen oftast de önskade slutmålen (Moorehouse & Cunningham 2010). Därför ser vi ökade migrationsströmmar mot redan befolkade och väl institutionaliserade länder, snarare än mot de nästan folktomma. På sikt behöver vi alla mer än en säker plats för att leva, vi behöver ett socialt, ekonomiskt och institutionellt hållbart sammanhang för att se en framtida livsbana.

Bortom hanteringen av den omedelbara krisen som uppstår

FÖRFATTARE

Ulf Ericsson, docent i arbetsvetenskap,
Högskolan Kristianstad
ulf.ericsson@hkr.se

Fredrik Rakar, lektor i arbetsvetenskap,
Högskolan Kristianstad
fredrik.rakar@hkr.se

när en miljon människor söker sig till EU (under 2015), främst via den livsfarliga ruten över Medelhavet (Barbulescu 2016), behöver vi också lösa frågan vad som händer när människor kommit i säkerhet och vill *fortsätta* sina liv på ett meningsfullt sätt inom ramen för dessa samhällen. I vardagligt tal säger vi ibland *börja om* sina liv, men vi menar att detta är missvisande. De ska inte börja om sina liv, utan fortsätta dem. De har redan påbörjat ett liv, ett liv med en historia, en nutid och en tänkt framtid, som har fått ett brott på sin tidslinje likt ett trauma, ett brott på tidslinjen som alla önskar varar så kort tid som möjligt.

Nyanlända migranter behöver på kort tid återskapa en fungerande vardag i nuet, men enligt oss även ges möjlighet att bearbeta sin historia och att se en hållbar framtid i samklang med det omgivande samhällets stora berättelse, att återskapa minnen av en framtid. Den formella struktur som finns upparbetad inom det offentliga för denna process kallar vi i föreliggande artikel för etableringsinsatser/processen. Det mest framträdande och konkreta syfte med dessa insatser är att individen ska komma i arbete. Länge har vi känt till arbetets centrala betydelse och positiva implikationer för vårt sociala liv och konstruktioner av vår identitet (Jahoda 1979; Kahn 1981). Arbete har en inneboende potential att tillgodose människans behov av att bidra i ett socialt sammanhang (Herzberg, Mausner & Snyderman 1993; Ericsson, Ehliasson & Bengtsson-Tops 2015) och därmed en möjlig arena för inkludering, delaktighet och självförverkligande (Moorehouse & Cunningham 2010). Att rikta fokus mot arbete som bärande idé för etablering är ett rimligt och välgrundat antagande. Vi har emellertid sett att, etableringsinsatserna hittills inte har haft några större effekter ur ett sysselsättningsperspektiv. Icke desto mindre visar Andersson Joona, Wennemo Lanninger och Sundströms (2016) utvärdering av etableringsreformens effekter, en svag positiv effekt avseende sysselsättningsgrad. En effekt som är mest synlig bland män.

Mot bakgrund av det kommunala och statliga arbete som görs i vad som idag benämns som etableringsprocessen (se nedan), kommer vi att i denna artikel föra en i huvudsak teoretisk diskussion med avsikt att problematisera och vidga synen på etableringsprocessen utifrån en tentativ figur om individens behov av återskapad mening i mötet med det nya samhället, ett samhälle i vilket hen kan fortsätta sitt vardagliga liv i nuet, omförhandla sin livshistoria och återfå minnet av en framtid.

Artikeln är tänkt som ett första steg och avstamp för ett större forskningsprojekt inom ramen för migration, arbete och etablering, där fokus ska ligga på att förstå de processer och arenor som utgör etableringsinsatserna; ett dialog- och deltagarorienterat projekt tillsammans med lokala- och regionala institutioner vars praktiska utförande av etableringsinsatserna i mötet med den nyanlände ses som

centrala för att åstadkomma en meningsfull praktik syftande till etablering i det nya samhället.

Våra argument vilar på en socialkonstruktionistisk ansats (Berger & Luckmann 1966; Czarniawska 2006; Rorty 1982; Weick 1979) och gäller både för den meningsskapande processen i individens livsprojekt, som för organiseringsprinciperna av de insatser som det allmänna står för inom ramen för denna process, då vi ser dessa som starkt interagerande och ömsesidigt förstärkande. Konstruktion betraktas här som "... en process där något byggs av tillgängligt material (i motsats till *skapande* som i princip sker av ingenting)." (Czarniawska 2006:10).

Delar av organisationsteorin har förtjänstfullt begripliggjort denna komplexa verklighet genom att flytta fokus bort från tänkta strukturer och istället titta på de processer inom vilka det vardagliga mötet äger rum. Bort från organisation och mot organisering, där berättelser, händelsekedjor och handlingsnät placeras i förgrunden för analysen (se Weick 1979). Inom ramen för detta är *sensemaking* (Weick 1993; 1995) ett centralt begrepp, både för att förstå individers handlingar och deras sätt att begripliggöra sitt sociala sammanhang. Sensemaking kommer därför att vara vårt huvudsakliga analytiska verktyg för att förstå det som vi idag på policynivå kallar för etableringsprocessen och som kommit att bli allt viktigare för att hantera den situation som uppstått i skuggan av den stora migrationen vi ser i världen idag.

Syftet med föreliggande artikel är således att analysera och förstå de processer för sensemaking som skulle kunna främja en etableringsprocess i samhället, både för dem som vill etablera sig i Sverige, men också inom den byråkratiska praktik som migranten möter genom frontlinjebyråkraten. Texten ska betraktas som en första teoretisk ansats som ska ligga till grund för ett större lokalt-regionalt dialog- och deltagarorienterat forskningsprojekt.

Vi börjar artikeln med att beskriva processen sensemaking för att därefter sammanfläta denna process med människans narrativa behov. Detta teoretiska ramverk betraktar vi som en central och delvis förbisedd komponent i individens etableringsprocess. Behovet av förutsättningar som främjar meningskapande och narrativa processer med syfte att förstå (och medskapa) sin roll i ett nytt och delvis oklart sammanhang kontrasteras mot det faktiska möte med policy som den nyanlände har.

Hinder och möjligheter i detta möte mellan frontlinjebyråkraten och den nyanlände problematiseras utifrån frontlinjebyråkratens roll, policy, organisatoriska och administrativa förutsättningar, samt den nyanländes behov bortom det mest omedelbara. Utifrån vår tentativa figur dras slutsatsen att etableringsinsatser kan tjäna på att organiseras för att främja konstruktionen av en sammahängande berättelse. En berättelse som inkluderar dåtid, nutid och framtid samt hur denna kan förstås och ta sitt uttryck i den nya sociala kontexten. Artikeln väcker

således frågor om hur dessa arenor och möten, konkret i den lokala praktiken skulle kunna se ut för att tillgodose ett sådant arbetssätt. Det närmaste ett svar vi kommer i föreliggande text är att detta måste växa fram i dialog med de lokala och regionala aktörerna som ansvarar för etableringsinsatserna, tillsammans med den nyanlände.

SENSEMAKING BÖRJAR I KAOS

De hade varit säkra på att det ständigt skulle vara solsken. De hade inte räknat med att det kunde finnas dimma och rimfrost i Arktis. De hade inte heller räknat med att vätgasen långsamt skulle läcka ut ur de åtta miljoner mikroskopiska hål som symaskinsnålen hade gjort, när de parisiska sömmerskorna sydde ihop ballongtygets fjorton kilometer sömmar. (Uusma 2013:57).

Det var flera olika parametrar som Andrée, Strindberg och Fränkel inte hade räknat med när de gav sig av på sin expedition mot Nordpolen. Verkligheten såsom expeditionsmedlemmarna hade förstått den, hade ganska snabbt börjat falla sönder. Andrée, Strindberg och Fränkel stod inför processen *sensemaking*. Sensemaking kan översättas med *meningsskapande* och är den process i vilket människan försöker begripliggöra verkligheten, skapa en rimlig struktur av de flöden av intryck som hon möts av. Sensemaking är intimt förbundet med förväntningar. Om det vi möter inte infriar våra förväntningar uppstår ett avbrott, som måste hanteras på något vis. En strävan påbörjas för att, få dessa tillsynes disparata, oorganiserade intryck att struktureras till att bli begripliga: "Sensemaking organiserar flödet [Flux, vår översättning]." (Weick, Sutcliffe & Obstfeld 2005).

Weick kontrasterar sensemaking med beslutfattande och menar att, beslutsfattande handlar om strategisk rationalitet, där okunskapen avseende något ska elimineras – här finns färdiga och tydliga frågor och färdiga och tydliga svar. "Sensemaking handlar om kontextuell rationalitet. Och vilar på vaga frågor, grumliga svar och framförhandlade överenskommelser med syftet att reducera förvirring." (1993:636, vår översättning). Precis som i Karl Weicks (1993) klassiska artikel om brandmännen i "The Mann Gulch Disaster", står Andrée, Strindberg och Fränkel **inte** inför frågan vilken ska vår strategi vara?:

I stället står de inför en mer elementär och skrämmande känsla att, deras tidigare etiketter och kategoriseringar inte längre fungerade. De hade uttömt all möjliga slutsatser baserade på sina tidigare erfarenheter och visste helt enkelt inte vad som var på gång eller vem de var. Inte förrän de kunde utveckla en begriplig fråga, fanns det något möjligt beslut att ta. (Weick 1993:636 vår översättning).

Processen sensemaking blir påtaglig när människan hamnar i situationer och sammanhang där vi inte känner igen oss, där vi inte direkt kan passa in den nya erfarenheten i den befintliga kognitiva strukturen, vår ram konstruerad genom tolkningen av våra erfarenheter. Meningsskapandet och begripliggörandet går på högvarv för att reducera oro och osäkerhet och för att förvandla tvekan till handling. Vi tolkar sensemaking som ett dialektiskt förhållande mellan ram och ny händelse. Det är i detta möte som mening konstrueras. Om ramen och den nya händelsen/erfarenheten inte är förenlig påbörjas ett "matchningsarbete".

Denna process ska inte förväxlas med att se om något är rätt eller fel, utan istället handlar det om en strävan efter vägledning till att fortsätta. Det mänskliga medvetandets strävan efter mening och begripliggörande kan inte nog skrivas fram som betydelsefull, då den i grunden är existentiell: "...ett misslyckande i den meningsskapande processen har direkta kognitiva effekter och existentiella. Det får oss att ifrågasätta både vår grundläggande uppfattning av själva jaget som verkligheten runt omkring oss." (Weick 1995:14 vår översättning). Denna strävan och förutsättningar för att konstruera mening är inte bara förbehållen medlemmar i en ballongexpedition, utan är centralt för alla människor. Strävan är retrospektiv och ständigt pågående. Vi använder oss av det förflutna för att ständigt återskapa ett meningsfullt nu.

Processen och behovet blir emellertid mer synlig i sammanhang där isolerade händelser inte kan placeras in i ramen och därmed betraktas som *något annat* än isolerade händelser, när det sker ett brott med vår uppfattning om verkligheten, när vi befinner oss i ett sammanhang vi aldrig föreställt oss. Karl Weick (1993) benämner denna upplevelse för *vu jàdé*, det vill säga motsatsen till *deja vú*. För att kunna gå vidare måste detta något annat kunna införlivas i vår bild av verkligheten, inte bara i nuet, utan också med referenser bakåt (retrospektiv) och med en föreställning av framtiden för att bli en sammanvävd och meningsfull helhet. Sills och Merton (1991) understryker detta och hävdar att framtiden föreställer vi oss utifrån våra erfarenheter och minnen av det förflutna. Att uppskatta och förutse framtiden handlar om en komplex process som riktar sig lika mycket bakåt som framåt, där det förflutna är något som ständigt återskapas i ljuset av nuets vetskap och framtiden något vi minns som en rationalisering för våra val i vardagen:

Vi skulle normalt förvänta oss att människor minns sitt förflutna och föreställer sig framtiden. Men i själva verket är det så att när människor pratar eller skriver om historia, föreställer de den som deras egen erfarenhet och när de försöker att förutse framtiden använder de analogier från det förflutna. Genom dessa dubbla processer av repetition, föreställer de sig istället det förflutna och minns framtiden (Sills & Merton 1991:171 i Weick & Sutcliffe 2007, vår översättning).

Mot bakgrund av ovan framträder ett behov av förutsättningar för att konstruera våra berättelser och placera in oss själva i en större berättelse. De olika organiseringsformer, arenor och aktiviteter som finns inom ramen för etableringsprocessen skulle kunna ha potentialen att främja sensemaking-processen. Med andra ord att inom ramen för organiseringen av insatserna skapa förutsättningar för aktörerna att sammanfläta nuet med det förflutna på ett sätt som gör att framtiden kan betraktas som greppbar, löftesrik och meningsfull.

DET NARRATIVA BEHOVET

När verkligheten inte överensstämmer med förväntningarna på den, sammanhangens komplexitet ökar och händelser upplevs som otydliga och mångtydiga, börjar människan förlora sitt fotfäste. Om vi till detta upplever begränsade eller ingen möjlighet till att påverka situationen, har vi vad Weick (1993) och Holmberg (2002) kallar för sönderfallsprocesser eller kollaps av sensemaking. Oron, olusten, stressen och frustrationen som inträder på grund av detta är vad vi har att försöka hantera. Vi ser här att samtalet, dialogen och berättelser (Andersen 2002; Shaw 2002; Weick 1993) är centrala med syfte att bidra till att bygga upp ett nytt sammanhang, ta ut riktning, börja agera och således aktivt medkonstruera verkligheten.

Om vår framtid vet vi inget med säkerhet, inte någon annan heller, mer än att den förr eller senare kommer till ett slut. Den konstrueras genom människors tolkningar, åstadkommanden, den byggs med hjälp av tillgängligt material (Czarniawska 2005). Livet följer inte en obruten intrig där den ena händelsen oarbetat kuggar i nästa händelse som kuggar i nästa och så vidare. Oftast slängs vi in i sammanhang där vi inte har någon aning om hur detta påbörjats och sällan har någon aning om hur det kommer att fortsätta eller sluta. Vi hamnar således mitt i en berättelse där riktningen är oklar. Boje (2001) benämner detta som "ante-narrative", det vill säga att vi möter fragmentet. Intrigen är ännu inte skapad.

Terapisamtalet kan förstås genom dessa antaganden, samtalet har för avsikt att genom retrospektion (åter)skapa en sammanvävd helhet av tillsynes isolerade händelser, med andra ord konstruera en rimlig berättelse. Berättelsearbetet blir således verktyget för att skapa mening och möjlighet att ta ut riktning och agera. Berättelsearbetet har dock generellt sett, i vårt samtida samhälle, blivit allt svårare menar Sennett (2007). En mer fragmenterad värld ökar behovet av både förmåga och förutsättningar för att ge dessa fragment mening genom att placera in dem i ett sammanhang: vem är vi i dessa berättelser? Vart är vi på väg? Hur hänger denna rörelse och riktning ihop med var vi kom ifrån? I tider av förändring och omvandling visar sig pratets funktionalitet som allra tydligast avseende att tillgodosäkra behovet av att begripa och ge mening för att kunna fortsätta handla.

I en nyligen framlagd avhandling, visar Åsa Sundelin (2016) hur samtalet mellan relativt nyanlända gymnasieelever och deras studie- och yrkesvägledare kan ta olika banor beroende på hur tjänstemännens kommunikativa strategier och projekt möter elevens. De nyckelprojekt som Sundelin identifierar hos vägledarna är förtrogenhetsskapande, perspektiverande, utbildande samt framtidsmotive-
rande projekt, medan elevernas nyckelprojekt främst utgörs av karriärlärande, karriärreflekterande samt erkännandeprojekt. Det institutionella samtalet möter det personliga projektet och behovet hos eleven av att konstruera en möjlig framtid inom ramen för detta samtal blir tydligt och ett gemensamt mål för båda deltagare (Sundelin 2016).

Men om det i ett samtal hela tiden är den andre som ges möjlighet (eller tar möjligheten) att ge mening åt betydelsefulla händelser i vår värld, påbjuden mening, skapas en distans som gör detta *något* delvis främmande. Berättelsen ligger utanför oss och vi blir aldrig riktigt en del av den. Att inte ha möjlighet att förstå vad som sker eller begripliggöra händelser i det sammanhang vi befinner oss i, kan ses som en avsaknad av eller oförmåga till en narrativ kraft (Sennett 2007). Ibland berövas människan av en yttre händelse, ibland finns inte förutsättningar i mötet med omgivningen, eller så saknas förmåga och resurser till att som Czarniawska uttrycker det: "... att integrera en ny händelse i en intrig, blir den nya händelsen begriplig i relation till den kontext inom vilket det hände" (Czarniawska 1998:4 vår översättning). Här förenas sensemaking med berättelsen och samtalet, som har potential att skapa eller störa den meningsskapande processen.

ATT ORGANISERA FÖR SENSEMAKING

Forskning om förändringsarbeten och omorganisationer beskriver hur processer som inte tar hänsyn till människans behov av att skapa mening och begripliggöra, bidrar till upplevelsen av maktlöshet och meningslöshet. Maktlöshet och meningslöshet genom att inte få tillhöra eller att vara en del av den förändring som pågår och samtidigt inte heller fullt ut begripa innebörden av vad det är som händer och varför (Bartunek et al 2006; Ericsson 2010; Holmberg 2002). Den oordning och förvirring som generellt uppstår i tider av omvandling och mer specifikt det sammanhang där nyanlända migranter befinner sig, framkallar ett behov av att skapa struktur, ordning och mening. Struktur, ordning och mening att kunna basera sitt agerande på.

Vi betraktar etableringsprocessen, de insatser under de två första åren som nyanländ, i termer av ett mellanrum. Vi tolkar här mellanrummet i likhet med Porsfelt (2001) som tudelat, både som en omvandlingspassage (en övergångsrit från ett Jag till ett annat) och som ett möjligt tredje rum (en zon för reflektion). Både i organisationsförändringar (Ericsson 2010) och i ledarskapsutbildning (Au-

gustinsson, Karlsson & Ericsson 2016) har behovet av att begripliggöra verkligheten genom samtal och dialog visat sig vara betydelsefull under olika sorters kriser. Samtalen i dessa ”mellanrum” har fyllt funktionen av att bidra till att skapa en rimlig berättelse som möjliggjort en fortsättning. I dessa sammanhang har således mellanrummet genom dialogen underlättat en narrativ kraft, som i sin förlängning tagit ut riktning och främjat ett fortsatt handlande, med Karl Weicks ord: skapat förutsättningar för *enacting*, ett utagerande/uppspelande. ”Enacting handlar om att forma världen”. (Weick 2003:470 vår översättning).

I det konkreta möte med policy som den nyanlände möter genom etableringsinsatser finns emellertid en risk att detta möte präglas av ett förfäktande om användbar kunskap, *i tron* att användbarhet är något vi kan tillskriva kunskap (för sådana exempel inom integrationsarbete se Hagelund 2009). Så är inte fallet, användbarheten kan däremot tillskrivas användaren. All kunskap är användbar, även horoskop, magiska kristaller (Czarniawska 2003) och arbetsvetenskap. Karl Weick använder sig ibland av en anekdot om en mindre militär enhet som går vilse i ett kallt Alperna för att illustrera detta. Efter ett antal dagar förlorar soldaterna hoppet och förbereder sig för att dö. Just i denna stund hittar emellertid en av soldaterna en karta i sin ena byxficka. Med hjälp av kartan orienterar de sig fram för att till slut hitta lägret. Kartan som soldaterna hittade visade sig sedan vara en karta över Pyrenéerna.

Definieras användbarheten av någon annan; om mening serveras av någon annan i maktställning, då väjer vi för det faktum att människan begripliggör genom delaktighet i konstruktionen av verkligheten. Att inte passivt anpassas, utan aktivt medförfatta nuet och framtiden med stöd i det förflutna: ”Det är i utövandet av denna konstruktion som människan agerar som mest mänskligt.” (Aronsson 1990:77).

I etableringsprocessens olika organiseringsformer, arenor och aktiviteter, är det därför enligt detta perspektiv nödvändigt att bygga utförandet på elementära (mellan-)mänskliga processer och således skapa förutsättningar för individen att, på ett produktivt vis skapa mening, begripliggöra, uppfatta hopp och agera för att återta den rättmätiga platsen i narrativet av sitt eget liv. Det är genom samtal och berättelser vi kan skapa mening från varats (dåtid, nutid och framtid) fragment, men dessa samtal bör vara organiserade på så sätt att alla parter kan vara med och samskapa den gemensamma bilden av verkligheten som deltagarna i samtalet förhåller sig till. Forskning visar att det finns en del generella hinder i mötet mellan välfärdssamhället och civilsamhället som skapar svårigheter avseende förutsättningar för att tillgodose behovet av samtalet och berättelsen (Nordström & Dunér 2010). Hagelund (2009) påpekar exempelvis att det konkreta mötet mellan nyanländ och välfärdssamhället ofta är normerande, till stor del berett och inte är särskilt anpassbart till det faktiska mellanmänskliga mötet.

Nedan är vår avsikt att närma oss detta möte. Vad kan vi då ta med oss från ovanstående teoretiska genomgång med syftet att, sett ur den nyanländes perspektiv, främja etableringsprocessen? Vi ska försöka översätta förståelsen för de processer som diskuterats ovan till en vardaglig praktik där nuet och det förflutna kan mötas, med syfte att skapa löftesrika minnen av framtiden.

DEN NYANLÄNDE OCH FRONTLINJEBYRÅKRATEN

Den process som påbörjas för migranten efter ankomsten till ett nytt land har fått lite olika namn i den offentliga debatten, beroende på i vilket sammanhang vi diskuterar den: integration, etablering och inkludering. Vi använder oss av begreppet *integration* för den övergripande process som bör ske när nya individer ska ingå i ett nytt socialt sammanhang och struktur; denna process antas också vara dubbelriktad och påverka det befintliga samhället i lika stor utsträckning som den nyligen inflyttade individen i enlighet med rådande integrationspolitik (Prop 1996/97:16 *Sverige, framtiden och mångfalden*).

Etableringsprocessen är det offentliga Sveriges benämning för de två första åren i landet, när nyanlända i arbetsför ålder omfattas av statliga etableringsinsatser (ibland i kommunal regi) som syftar till att underlätta inträdet i det svenska samhället (SFS 2010:197). *Inkludering* syftar till ett förhållningssätt, där de som redan utgör en del av samhället på olika sätt väljer att handla efter ett mönster som gör det lättare för de som av olika skäl står utanför samhället att också bli en del av det.

För barn i skolåldern är det relativt enkelt (men inte lätt), då skollagen sätter ramarna för den framtida tillvaron, utan att tjänstemän eller det nyanlända barnet behöver förhandla fram en tänkbar framtid. Samhället får helt enkelt bygga ut och anpassa skolan så att skolbarnen kan återuppta sin skolgång på bästa sätt. Här kan vi komma i konflikt med den rådande organiseringen och regleringen av skolan, vilket den senaste tidens utspel kring en tillfällig suspendering av legitimationskrav för lärare, att få använda lärare som själva nyligen kommit och olika former för distansundervisning, har visat. Även skolors användning av så kallade "förberedelseklasser", där nyanlända elever i olika hög grad och lång tid avskiljs från den svensktalande lektionsundervisningen riskerar att stigmatisera och förstärka utanförskapet för dessa elever (Bunar 2015).

I grunden finns dock skollagen som ger alla barn i Sverige rätt att få undervisning, samtidigt som skolplikten också gör detta obligatoriskt. Organiseringen av etableringen för barn i skolåldern sker därför ofrånkomligen inom ramen för den befintliga institutionen, så länge lagen följs. De befintliga system som redan finns för skolan får anpassas så att de absorberar den nya situationen och att legitimiteten i systemet ändå kan bevaras genom att införliva den nya organiseringen i

den rådande berättelsen om skolan, en process Berger och Luckmann kallar för systemunderhåll (Berger & Luckmann 1966). Här finns alltså policyförslag och en legitimeringsprocess som stödjer *integrationen* och *etableringen*. Den praktiska utmaningen blir snarare hur stark viljan till *inkludering* är.

Insatserna för de som kommer som vuxna, även unga vuxna, baseras till mångt och mycket på det övriga samhällets befintliga batteri av insatser, även om de rent institutionellt ingår under paraplyet *Etableringsinsatser* (SFS 2010:197). Arbetsförmedlingen har det nationella ansvaret som statlig myndighet för etableringsperioden, även om det är ute i kommunerna de flesta av insatserna sker. Det är inom ramen för etableringsinsatserna som Samhällsorientering och SFI de nyanlända möter de tjänstemän och andra medarbetare som utgör etableringssystemet. Till skillnad från det enkla fallet med skolan och skollagen, är inte deltagande i etableringsinsatser ett mål i sig, utan utgör en process där de nyanlända tillsammans med frontlinjebyråkrat inom varje insats ska staka ut en realiserbar framtid i det nya landet. Det är detta möte vi kommer att fokusera på i resten av artikeln.

Termen "frontlinjebyråkrat" har vi lånat från Bo Rothstein (1994), som valde att översätta Martin Lipsky:s begrepp "street-level-bureaucrat" från 1980 till något skarpare än "gräsrotsbyråkrat" som det översatts till tidigare (se bland annat Esping 1984). Enkelt går frontlinjebyråkratsteorin ut på att det är summan av en mängd ansiktslösa byråkraters agerande som i verkligheten utgör ett offentligt åtgärdsprogram. Inget policyverktyg blir därför bättre än på det sätt det implementeras i vardagen genom de tusentals enskilda beslut och interaktioner som sker mellan medborgaren och tjänsteman. Ansvarutkrävandet åtföljer dock politiken och denna diskrepans mellan utförande och ansvarutkrävande kallas därför *demokratins svarta hål* (Rothstein 1994)

Redan i den första av de två integrationspolitiska maktutredningar blev detta möte mellan invandrare och frontlinjebyråkrater till en central fråga i flera rapporter, bland annat beskriver Isabelle Schierenbeck (nu Öhman) relationen mellan policy, invandrare och tjänsteman så här:

I mötet mellan invandrare och myndighet realiserar invandrapolitiken. Den praktiska politiken utformas till stor del av tjänstemän som arbetar i enlighet med ett mer eller mindre begränsat handlingsutrymme. I många fall har tjänstemannen direkt och kontinuerlig kontakt med klienten under en längre period allt medan invandraren successivt blir en del av det nya samhället. De så kallade frontlinjebyråkraternas myndighetsutövning blir därmed avgörande för att vi skall kunna förstå och förklara den offentliga politikens utfall. (SOU 2004:49 s 121)

ARTIKEL

Det *handlingsutrymme* som Schierenbeck lyfter fram i ovanstående citat är vad som ger möjlighet att möta det individuella behovet (Lipsky 1980). Varje individuellt fall måste omfattas av tolkning och justering för att anpassas till de förutbestämda mallar som varje myndighetsperson har att förhålla sig till (Mayo 2011). Icke desto mindre har det visat sig att frontlinjebyråkraten använder sitt möjliga handlingsutrymme i liten utsträckning och förlitar istället sina handlingar och beslut i större utsträckning på organisatoriska och administrativa riktlinjer (Nordström och Dunér 2010). I handlingsutrymmet konstrueras en flexibilitet och således också en osäkerhet i vilket likriktning och rättvisa blir föremål för tolkning och mångtydighet. Problematiken har även synliggjorts i studier på frontlinjebyråkrater som arbetat med integration och migrationsfrågor (se exempelvis Hagelund 2009; Vandevordt 2016). Mångtydigheten och osäkerheten försöker frontlinjebyråkraten reducera inte sällan med konsekvensen att det individuella behovet hos klienten och den specifika situationen inte synliggörs (Tanner 1998).

Om mötet mellan frontlinjebyråkraten och den nyanlände är avgörande för hur etableringsprocessen iscensätts, i vilken social kontext sker detta och med hjälp av vilka sociala konstruktioner för att denna process ska kunna vara meningskapande för båda parter?

FAST I RUMMET MELLAN SCYLLA OCH CHARYBDIS

Den svenska policyn i förhållande till invandring har pendlat mellan en icke-formulerad assimilationstanke under arbetskraftsinvandringens rekordår på 1960-talet och bevarande multikulturalism på 1970-talet, fram till integrationspolitikens införande 1997 (Rakar 2005). Sveriges snabba industrialisering och urbanisering från 1800-talets senare hälft fram till andra världskriget präglades annars av farhågorna kring utflyttning, avfolkning och sjunkande födelsetal. ”Kris i befolkningsfrågan” (Myrdal & Myrdal 1934) skrevs inte bara som svar på dåtidens rashygiensmode, utan med bakgrund av att nästan en tredjedel av befolkningen (mestadels i barnalstrande ålder) hade valt att emigrera under denna period, vilket fått till följd vikande födelsetal och farhågor om en sjunkande befolkning. Det är först efter 1930 som Sverige blir ett inflyttningsland och fram till 1960-talet primärt från de andra nordiska länderna, men sedan också från södra och östra Europa (Lundh & Ohlsson 1994).

När oljekrisen slår till mot industrin och LO får igenom sina krav på ett stopp på den i princip fria invandringen i början av 1970-talet (Rakar 2005), lägger Sverige om kursen och inför en *Invandrarpolitik* genom antagandet av den Invandrarpolitiska utredningens förslag (SOU 1974:69). Arbetskraftsinvandringen stannar av helt och kom istället att ersättas av flyktinginvandring. Dessa nya grupper skulle ges möjlighet att bevara sin kultur och även välja att återvända, när

tillståndet i hemlandet så tillät. (Lundh & Olsson 1994; Rakar 2005). Resurser på hemspråksundervisning, kulturföreningar och möjligheten att rösta i lokalval för icke-medborgare, skulle säkerställa att invandrare kunde vara del av samhället och samtidigt bevara sin ”särskilda” identitet och kultur.

Denna radikala policyförändring från en underförstådd assimileringstanke under den tidiga efterkrigstiden, leder enligt senare invandrapolitiska utredningar till ett bevarat utanförskap och förstärker ett vi-och-de-tänkande:

Genom att politiken i så stor utsträckning kommit att rikta sig till invandrare som grupp och därmed satt invandrarskapet och den invandrades kulturella och etniska bakgrund i centrum, har den emellertid bidragit till att invandrar­skap förknippats med ”annorlundaskap”. Invandrapolitiken, tillsammans med den särskilda administration som byggts upp för att genomföra den, har därigenom kommit att på ett olyckligt sätt förstärka en uppdelning av befolkningen i ett ”vi” och ett ”dom” och därigenom medverkat till uppkomsten av det utanförskap som många invandrare och deras barn upplever i det svenska samhället. (SOU 1996:55 s 17).

I slutet av 1990-talet ömsar därför den nationella policyn på området ännu en gång skinn och gör upp med den särskiljande *invandrapolitiken* genom att ersätta denna med en *integrationspolitik*, vilket signaleras redan i utredningens undertitel: *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik* (SOU 1996:55) Den viktigaste skillnaden mellan den gamla invandrapolitiken och den nya integrationspolitiken anges vara att den senare rör hela samhället och inte bara de som invandrat. Integrationsprocessen antas kräva en dubbelriktad förändringsprocess av både de som kommer till landet och de som bott där tidigare. Ledorden blir därför att gå ifrån särskilda insatser riktade till invandrare och mot generell politik. (Prop 1997/98:16). Denna i den närmaste självutplånande policy gör det möjligt att lägga ner den ansvariga myndigheten (Integrationsverket) 2007 och efter det senaste valet (2014) även ministerposten (som 2016 emellertid har kommit tillbaka i formen av etableringsminister).

I praktiken finns dock en hel del kvar av den särskiljande invandrapolitiken, trots de högtravande formuleringarna i regeringens proposition. När Riksrevisionen granskade integrationspolitikens genomförande 2005 ges den efterföljande rapporten den talande titeln: *Från Invandrapolitik till Invandrapolitik* (RiR 2005:5). Där slår Riksrevisionen fast att:

Bristen på kunskap och vägledning om innebörden av den nya integrationspolitiken bidrar till att myndigheterna till stora delar fortsätter att arbeta efter mål och utgångspunkter från den tidigare invandrapolitiken. Integrationspolitiken blir därmed inget annat än ett namnbyte. (RiR 2005:5 s 10)

Frontlinjebyråkraterna är alltså policymässigt fångade mellan de säråtgärder som ska till för att ge de nyanlände en chans till integration, samtidigt som integration i sig innebär att generella åtgärder ska prioriteras och ansvariga myndigheter ska undvika att särskilja invandrare från infödda, en ambivalens som uppenbarligen också gett avtryck i hur myndigheterna i stort hanterat övergången från invandrapolitik till integrationspolitik enligt Riksrevisionens granskning (se ovan).

Samtidigt är den nyanlände fångad i mellanrummet mellan det liv som lämnats kvar i hemlandet och i konstruktionen av det nya, ett mellanrum där mötet med frontlinjebyråkraten ska vara den process som möjliggör en sense-making av de fragment av den sociala verklighet som de båda tar med sig in i samtalet. Men i och med att integrationspolitiken inte ger någon vägledning kring vilken inramning denna process ska ske inom, blir det väldigt svårt att väva ihop dessa fragment till en meningsfull berättelse (se Sennett 2007). Allt flyter och det enda som tycks vara riktigt fast är en idé om den autonoma individen som gör ett medvetet val att själv välja sin identitet (både den nya och den gamla, får vi anta):

Att begränsa säråtgärder som riktar sig till invandrare som grupp till den första tiden i Sverige och verka för att den generella politiken utvecklas så att den i större utsträckning tar sin utgångspunkt i mångfalden, bidrar till att bryta upp gränsen mellan svenskar och invandrare. Det ger också människor möjlighet att själva välja identitet och framträda som självständiga individer, med egna resurser och med förmåga att ta ansvar för sitt eget liv. (SOU 1996:55 s 21)

Det nya landet är policymässigt konstruerat som ett smörgåsbord av möjligheter som den självständige individen bara kan ta för sig ifrån och plocka de bästa bitarna för att skapa sig ett nytt liv (Sundelin 2016), en bild som kanske stämmer dåligt överens med hur den nyanlände har konstruerat sin berättelse om det nya landet.

ETABLERINGSREFORMEN SOM SVAR

I och med antagandet av etableringsreformen 2010, har fältet blivit ännu mer komplicerat, då etableringsperioden uttryckligen bara gäller de första två åren för alla i yrkesför ålder (18-64 år) efter erhållet uppehållstillstånd i Sverige *och ändå* faller under Integrationspolitiken. Den är alltså undantaget från det generella, men har konstruerats som den enda konkreta policyåtgärden inom integrationsområdet. Nyligen (februari 2016) har även arbetsmarknadsministern (numera även etableringsminister) fått en särskild samordnande roll inom regeringen för

etableringsinsatserna, som spänner över flera departementsområden (bostads-, närings-, och utbildningsdepartementen för att nämna några)

Etableringsinsatserna är tänkta att påbörjas så fort som möjligt efter att den nyanlände beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Ett etableringssamtal ska hållas kort efter ankomst och därefter ska den nyanlände i samverkan med Arbetsförmedlingen ha upprättat en individuell etableringsplan inom 2 månader från erhållet uppehållstillstånd. Planen ska innehålla Svenska för invandrare, samhällsorientering, arbetsförberedande aktiviteter och/eller arbetsmarknadspolitiska program som motsvarar en vanlig heltidssysselsättning (40 timmar/vecka) och sträcka sig över högst 2 år.

Som stöd för att genomföra reformen uppfanns också en ny yrkesgrupp: Etableringslotsen. Dessa skulle enligt avtal med Arbetsförmedlingen hjälpa den nyanlände att navigera mellan alla dessa insatser och för att lättare kunna forma sin framtid med boende, arbete, utbildning i det nya landet. Lotsen skulle vara en fristående aktör som efter registrering hos Arbetsförmedlingen fick ersättning enligt en fastslagen tariff med startersättning, månatlig ersättning och bonus om den nyanlände var i sysselsättning innan de två åren hade gått (Larsson 2015). Det huvudsakliga arbetet för lotsen var således att hjälpa till att ordna arbete, men det ingick även att fungera som: ”coach, erbjuda råd och stöd vid yrkes- och studieval, hjälpa till med att hitta praktikplatser, vara stödjande och pådrivande, kunna föreslå vidareflyttning till andra kommuner, se till att den nyanlände får information så att hen kan fatta relevanta beslut för sin framtid samt fungera som socialt stöd.” (Larsson 2015:48). I slutet av december 2014 hade 82 procent av de med en etableringsplan inlett samarbete med en etableringslots och det fanns 352 lotsföretag på 1 455 olika verksamhetsadresser (www.migrationsinfo.se).

Regeringen hade nu insett behovet av en lotsfunktion för att de nyanlända skulle kunna ta del av det som det nya samhället kunde erbjuda. Samtalet med en frontlinjebyråkrat upphöjs till en integrerad del av policyn och institutionaliseras på så sätt. Den gemensamma sensemaking-processen ramas in och kanaliseras till att utforma en etableringsplan som ska innehålla aktiviteter och syftar till att snabba på en yrkes- och boendekarriär i Sverige. Lotsverksamheten avslutades emellertid våren 2015 då resultaten visade sig vara väldigt magra och klagomålen ökat hos Arbetsförmedlingen.

Kvalitetsbrister i tjänsten samt problemen med oseriös eller brottslig verksamhet gäller inte alla etableringslotsar. Men omfattningen och karaktären är av en sådan storlek att Arbetsförmedlingen själv varken kan utreda alla klagomål som kommer in eller stävja alla oegentligheter. (Pressmeddelande Arbetsförmedlingen 20/2/2015)

Lotsverksamheten tycktes således ha sina uppenbara brister och problem, icke desto mindre finns det i etableringsreformen (framförallt genom lotsen) ett erkännande av behovet för arenor och aktörer som stödjer processer av meningsskapande för att göra alla de chanser till en ny framtid mer hanterbara för nyanlända. Trots nedläggningen av lotssystemet, kanske det ändå finns ett frö till förståelse för behovet av en organisering som främjar sensemaking-processer inom etableringsuppdraget, det vill säga en form som bistår med mening i ett sammanhang där omgivningen betraktas som något som ställer otydliga och motsägelsefulla krav. Frågan är bara i vilka former detta kan ske inom rådande organisering när lotsarna inte längre finns.

AVSLUTNING

I diskussionen kring vad nyanlända behöver för att etablera sig i Sverige finns risken att vi fastnar i det omedelbara, det materiella och det receptororienterade lärandet. De ska lära sig använda systemet, lära sig hur de kan få jobb och lära sig att "ta plats" i nuet för att klara sitt uppehälle. De ska etablera sig på en arbetsmarknad och bostadsmarknad vars inneboende relation och spatiala utbredning verkar ha ett inverterat förhållande: där det finns ett överflöd av jobb, är det brist på bostäder och vice versa. De ska ta för sig av det svenska smörgåsbordet av möjligheter och återskapa en framtid i det nya landet. Medlet för detta är mötet med det offentliga etableringssystemet.

När den nyanlända och frontlinjebyråkraten möts, sker inte samtalet på samma villkor, då informationsövertaget är starkt hos den som redan är innanför systemet. Vad som är användbar kunskap inom ramen för etableringssystemet är helt definierad av de som inte ska använda kunskapen. Det finns alltså en risk att paketeringen är gjord innan samtalet, innan det mellanmänniska mötet och mening är på så sätt redan föreskriven. Verklighetens alla fragment sitter redan fint ordnade i en institutionell väv där den nyanlända bara ska välja ett av de erbjudna mönstren.

Välfärdsstatens inneboende förmyndarmentalitet har blivit hårt kritiserad, inte minst från etniska minoriteter och feministiskt håll. Denna kritik har utmanat de professionellas antaganden om makt att identifiera och tillgodose behov. Att motsätta sig denna form av makt innebär att vända uppmärksamheten mot grupper och mottagarna själva, till deras subjektiva upplevelse av behov och rätt till välfärd. (Hagelund 2009:98, vår översättning)

Hagelund fortsätter och menar att denna kritik inte har förändrat den föreskrivna mening som den nyanlända får sig tilldelat i mötet med välfärdsstaten genom

frontlinjebyråkraten, utan paketeringen är sedan tidigare redan gjord i väntan på nästa klient:

Detta har helt klart fått professionella att uppmärksamma legitimiteten i deras eget maktutövande, men har knappast gjort slut på deras normativa syn på välfärden och det goda livet i deras praktik och prioriteringar.(Hagelund 2009:98, vår översättning)

Hagelund förstärker vårt förmenande avseende att integrationen istället kan förstås som en meningsskapande process där inte bara nuet och historien (erfarenheter och identifiering med någon som flytt) läggs fast, utan där även en naturlig konstruktion av framtiden återskapas för att få plats i den nya historien. Med andra ord en kompletterande kontextuell rationalitet till den gängse strategiska rationaliteten (Weick 1993). Kan detta göras på ett individuellt plan eller behöver vi som samhälle också omförhandla vår gemensamma bild av framtiden till att även inkludera dagens och morgondagens migranter?

Utifrån denna teoretiska ram utgår vi ifrån att insatser inom etableringsinsatserna som har för avsikt att arbeta med komplexa processer som sensemaking, skulle tjäna på att vara organiserade på ett sätt som möjliggör ett meningsfullt samtal mellan nyanländ och frontlinjebyråkrat, att insatsen skapas och tar form i mellanrummet mellan deras två olika berättelser. Det skapas då utrymme för en gemensam konstruktion av en sammanhängande berättelse om dåtid, nutid och framtid och hur dessa hänger ihop i den nya sociala kontexten.

Att arbeta utifrån detta perspektiv skulle innebära att vi behövde organisera våra etableringsinsatser så att de gav utrymme och verktyg för de längst ut i fronten att stödja en komplex sensemakingprocess, samt i förlängningen att vi som samhälle skulle betrakta etablerings-, integrations- och inkluderingsprocessen som en naturlig del av samhällets stora berättelse, så att allas, även nyanländas, minnen av en framtid kunde få plats. Hur detta kan se ut i praktiken hoppas vi kunna få återkomma till när vårt dialogbaserade forskningsprojekt är på plats och samskapat med berörda aktörer.

REFERENSER

- Andersson Joona P, Wennemo Lanninger A, Sundström M (2016): *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration. Slutrapport*. Stockholms Universitet, Rapport 2016:2
- Augustinsson S, Karlsson J, Ericsson U (2016): Samtalsgrupper; ledarskapsutveckling för social komplexitet. *Arbetsmarknad & arbetsliv*, 2016:2
- Barbulescu R (2016): Still a Beacon of Human Rights? Considerations on the EU Response to the Refugee Crisis in the Mediterranean. *Mediterranean Politics*, doi:10.1080/13629395.2016.1194546
- Bartunek J M, Rousseau D M, Rudolph, J W, DePalm, J A. (2006): On the Receiving End: Sensemaking, Emotion, and Assessments of an Organizational Change Initiated by Others. *Journal of Applied Behavioral Science* 42(2): 182-206

- Berger P L, Luckmann T (1966): *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, NY: Anchor Books
- Bunar Nihad (2015): *Nyanlända och lärande*. Stockholm: Natur & Kultur
- Czarniawska B (2003): Forbidden Knowledge – Organization Theory in Times of Transition. *Management Learning* Vol. 34(3): 353-365.
- Czarniawska B (2005): *En teori om organisering*. Lund: Studentlitteratur.
- DS 2006:14 *Inför arbetsförmedlaren är vi alla lika?* Integrationspolitiska maktutredningen (I) Stockholm
- Dunér A, Nordström M (2006): The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare. *European Journal of Social Work*, 9(4): 425-444.
- Ericsson U (2010): *Om organiseringen av det regenerativa arbetet*. Doktorsavhandling i Industriell Arbetsvetenskap, KTH, Stockholm.
- Ericsson U, Ehliasson K, Bengtsson-Tops A (2016): Meaning in Work and Emerging Work Identities of Housing Support Workers – A quest for a comprehensible plot. *Work: A Journal of Prevention, Assessment, and Rehabilitation*, 53(2): 367-376
- Esping H (1984): Göra individuellt förnuft av de allmänna reglerna – uppgift för gräsrotsbyråkrat. *Tiden*. 2(84): 72-78
- Hagelund A (2009): Dealing With the Dilemmas: Integration at the Street-level in Norway. *International Migration*, doi:10.1111/j.1468-2435.2008.00497.x
- Herzberg F, Mausner B, Snyderman B B (1993): *Motivation to Work*. New Jersey: Transaction Publishers
- Jahoda M (1979): The impact of unemployment in the 1930s and the 1970s. *Bull Br Psychological Society*, 32: 309-314
- Kahn R (1981): *Work and Health*. New York: Wiley
- Larsson J K (2015): *Integration och arbetsmarknad. Hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Linköping studies in art and science, No. 661. Falun: Atlas akademi
- Lundh C, Ohlsson R (1994): *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. Stockholm: SNS Förlag
- Moorehouse L, Cunningham P (2010): Permanently "in process": the intersection of migration, work identity and the reality of human resource development in the South African context. *Human Resource Development International*, 13(5): 587-597
- Myrdal A, Myrdal G (1934): *Kris i befolkningsfrågan*. Stockholm: Bonnier
- Porstet D (2001): *Management Trainee – Möten med förhinder*. Doktorsavhandling. Luleå: Luleå Tekniska Universitet.
- Proposition 1996/97:16 *Sverige, framtiden och mångfalden*.
- Rakar F (2005): *Taming Integration – In the crossfire between interests and good intentions*. Doktorsavhandling Sociologi, Universität Osnabruck. Malmö: ZUFI
- Riksrevisionen 2005:5 *Från invandrarpolitik till invandrapolitik*, Riksdagstryckeriet, Stockholm
- Sennett R (2007): *The culture of the new capitalism*. New Haven: Yale University press
- SFS 2010:197 *Lagen om etableringsinsatser*
- SOU 1974:69 *Invandrare och minoriteter* Slutbetänkande Invandrapolitiska Utredningen, Stockholm
- SOU 1996:5 *Sverige, framtiden och mångfalden* Slutbetänkande från Invandrapolitiska Kommittén, Stockholm
- SOU 2004:49 *Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet*. Integrationspolitiska maktutredningen (I), Stockholm
- SOU 2016:9 (2016) *Plats för nyanlända i fler skolor*, Regeringskansliet, Stockholm
- Sundelin A (2015): *Att skapa framtid: En analys av interaktionen i studie- och yrkesvägledande samtal med unga i migration*. Doktorsavhandling Institutionen för pedagogik och didaktik, Stockholms universitet.
- Uusmaa B (2013): *Expeditionen – Min karleksresa*. Stockholm: Norstedts förlag
- Weick KE (1979): *The Social Psychology of Organizing*. New York: McGraw-Hill.
- Weick KE (1993): The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly* 38(4):628–652.
- Weick KE (1995): *Sensemaking in Organizations*. London: Sage.
- Weick KE (2003): *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell Publisher Ltd.
- Weick KE, Sutcliffe KM (2007): *Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty*. Hoboken NJ: John Wiley & Sons
- Weick KE, Sutcliffe KM, Obstfeld D (2005): Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4):409-421