

*Jesper Johansson, Anna-Maria Marekovic
& Åsa Söderqvist Forkby*

Mellan empowerment och disempowerment

– koordinerande arbete för nyanländas och
utrikesföddas etablering på arbetsmarknaden
inom lokal aktiveringspolitik

Between empowerment and disempowerment – coordinating work for the establishment of newly arrived migrants and foreign-born people in the labour market within local activation policy

Increasing the employment rate and community establishment, as well as decreasing economic and social vulnerability, among newly arrived migrants and foreign-born jobseekers are the objectives behind several local activation initiatives and projects around Sweden. This article is based on a study of a local activation project, primarily consisting of analyses of interviews with professional coordinators and other project actors. The aim of the article is to deepen the knowledge of the coordinated working method in local activation policy by critically analysing how different ideas about empowerment are part of the method and what significance this has in relation to newly arrived migrants and foreign-born job seekers. The results show that the coordinating approach is based on principles that place the job-seeking individual's needs at the centre and that there is a tension in the working method between activation and labour market establishment, and social support and care. The studied activation project is based on both a liberal and radical ideology of empowerment. In practising the coordinating approach, however, a liberal ideology and understanding of empowerment dominate through its strong individual focus. The radical empowerment ideology with its structure-changing ambitions regarding the participants' increased self-sufficiency, independence and empowerment are to a limited extent enforced within the project. The authors argue for the difficulties of using the concept of empowerment and its far-reaching liberation ambitions within the context of activation policy. Nevertheless, disciplining requirements and rules around self-sufficiency, individualised responsibility takeover and requirements for reciprocity within the activation of activities rather risk consolidating conditions of disempowerment for already vulnerable groups of job seekers.

Keywords: empowerment, disempowerment, coordinating work, newly arrived migrants, foreign-born jobseekers, local activation policy

<https://doi.org/10.3384/SVT.2023.30.2.4421>
Socialvetenskaplig tidskrift, vol 30, nr 2 (2023), s. 583–603.
© 2023 Författarna, Licens: CC-BY 4.0.

Jesper Johansson är docent i socialt arbete vid institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet.
Anna-Maria Marekovic är lektor i sociologi vid institutionen för samhällsstudier, Linnéuniversitetet.

Åsa Söderqvist Forkby är lektor i socialt arbete vid institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet.

Kontakt: jesper.johansson@lnu.se

Inledning

Att öka sysselsättningsgraden och samhällsetableringen för nyanlända och utrikesfödda arbets sökande och därmed minska målgruppens ekonomiska och sociala utsatthet var utgångspunkten för ett lokalt aktiveringsprojekt med finansiering från Rådet för Europeiska socialfonden (ESF-rådet) som författarna till artikeln följt och utvärderat. Aktivering är del av den samtida lokala arbetsmarknadspolitiken som riktas mot individer som uppstår ekonomiskt bistånd. Aktivering inbegriper en mix av både möjliggörande och fordrande insatser i syfte att understödja målgruppens etablering på arbetsmarknaden (Hvinden 1999). Projektet, som vi valt att kalla "Bryggan", följer därmed den aktiveringspolitiska trend som utvecklats i Sverige, såväl som i andra europeiska länder, där individualisering samt betoning av skyldigheter snarare än rättigheter är utmärkande (Qvist 2016, Breidahl 2017). För att nå målet med ökad sysselsättningsgrad och samhällsetablering utgår projektet Bryggan från ett "koordinerande arbetssätt". Det innebär att så kallade koordinatörer genom kontakt med arbetssökande deltagare och relevanta omgivande myndighetsaktörer skapar individuellt utformade insatser. Arbetssättet utgår ifrån följande beskrivning:

Genom att belysa gränssnitt och trösklar hittar koordinatörerna smidigare vägar till egenförsörjning för nyanlända personer. Offentlig sektors gemensamma mål och arbetsmetoder formaliseras och synliggörs. Detta bidrar till att fler personer erhåller egenmakt och att individuellt och strukturellt utanförskap pressas tillbaka. (ESF-ansökan Projekt Bryggan 2019)

Av citatet framgår att förutom kortare vägar till egenförsörjning och simultant minskad ekonomisk och social utsatthet är ökad egenmakt en viktig målsättning för arbetet med målgruppen. Egenmakt eller *empowerment* har varit en princip och ett mål för många interventioner i socialt arbete (Adams 2008, Payne 2008), och en del av det sociala arbetets praktik sedan Jane Addams och settlementrörelsen från slutet av 1800-talet (Askheim 2003 s. 229). Empowerment var också ett bärande tema i de sociala proteströrelser av exempelvis medborgarrättsaktivister, kvinnorörelsen och koloniala befrielse rörelser som växte fram under 1960-talet, och i de idéer om hjälp till självhjälp som fördes fram inom samhällsarbetet på 1970-talet (Payne 2008,

Starrin & Jönsson 2000). I begreppet *empowerment* är värden som deltagande, brukar-medverkan, individualisering, makt, inflytande och självförverkligande viktiga principer (Fernandes 2015, Jönsson 2010, Starrin & Jönsson 2000). Likväl finns det olika ideologiska grunder för vad empowerment är, vilket skapar spänningar beträffande dess innehåll, tillämpning och konsekvenser inom socialt arbete och olika former av välfärdsservice. En ideologisk grund är den radikala ideologi om empowerment som influerat flera sociala protest-, aktivist- och brukarrörelser. En annan grund utgår från en liberal ideologisk tradition som argumenterar för individualisering och marknadsanpassning av välfärdsstaten. Denna tradition har vunnit terräng inom socialt arbete och annan välfärdsservice, särskilt från 1990-talet och framåt (Askheim 2003).

Det koordinerande arbetssättet i relation till nyanlända och utrikesfödda arbetssökande inom det beskrivna aktiveringsprojektet är ett relevant exempel att analysera utifrån ett empowermentperspektiv. I det aktuella projektet var empowerment ett uttalat mål och medel, vilket framgår av centrala projektdokument och i enskilda intervjuer med projektledning och koordinatörer. I socialt arbete används ofta begrepp som uttrycker radikala och positiva förändringsprocesser. Inte sällan är dessa begrepp relaterade till aspekter om rättvisa, inkludering och strävan efter att nå ökad jämlikhet. Empowerment är ett sådant begrepp. Men som Nielsen (2015) påtalar är det viktigt att granska sådana begrepp. "Det handlar om att ställa frågor och leta bakom de direkta förklaringar, (själv)uppfattningar och värden som är kopplade till det sociala arbetets berättelser, praktik och metoder" (Nielsen 2015 s. 128). Syftet med den här artikeln är att fördjupa kunskapen om det koordinerande arbetssättet i lokal aktiveringspolitik genom att kritiskt analysera dels hur olika idéer om empowerment är en del av arbetssättet, dels vilken betydelse detta får i relation till nyanlända och utrikesfödda arbetssökande. Två frågeställningar styr analysen:

Hur beskriver koordinatörer och andra projektaktörer innebörden av det koordinerande arbetssättet i relation till nyanlända och utrikesfödda arbetssökande?

Hur relaterar det koordinerande arbetssättet till olika idéer om empowerment och vilken betydelse får detta för nyanlända och utrikesfödda arbetssökande som deltar i lokala aktiveringsåtgärder?

Bakgrund

Det koordinerande arbetssättet och det aktiveringsprojekt det ingår i är exempel på bredare integrations- och arbetsmarknadspolitiska insatser och illustrerar väl den nära koppling som finns mellan dessa två politikområden i Sverige (Larsson 2015, Qvist 2016, Wikström & Ahnlund 2018). Gapet mellan utrikesföddas och inrikesföddas arbetsmarknadsdeltagande beskrivs ofta som ett växande problem som leder till eko-

nomisk och social marginalisering och försämrade levnadsmöjligheter. Nyanländas arbetsmarknadsetablering lyfts därför fram som en nyckelfaktor för att främja integration och olika nationella program och lokala projekt har utformats för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden (Abrahamsson & Agevall 2010, Qvist 2012), vilket kan betraktas som en del i den arbetslinje som har genomsyrat socialpolitiken under lång tid. Sedan 1990-talet har arbetslinjens karaktär dock förändrats och inneburit en omformulering av socialpolitiken mot ökad marknadsanpassning och nyliberala inslag (Askheim 2003). Vårldsstatligt stöd, som tidigare betraktats som en rättighet, har villkorats genom krav på motprestationer och aktivering (Bengtson & Berglund 2012, Larsson 2015). I praktiken har aktiveringspolitiken inneburit ökad kontroll och disciplinering av mottagare av vårldsstatligt stöd såväl som ”hjälp till självhjälp” där individen genom olika utbildningsinsatser eller praktikinslag stärker sina kompetenser och därmed sina möjligheter att bli anställningsbara (Junestav 2004, Hagelund & Kavli 2009, Bengtsson 2014), vilket tydligt genomsyrat mottagande och etablering av nyanlända.

Ansaret för nyanlända migranters mottagande involverar med nödvändighet flera olika aktörer på kommunal, regional och statlig nivå vilket gör det till ett komplext område (Benerdal m.fl. 2021). Huvudansaret ligger i dag på staten, närmare bestämt Arbetsförmedlingen (AF), men så har det inte alltid sett ut. Från mitten av 1980-talet fram till 2010, när Etableringsreformen (prop. 2009/10:60) sjösattes, låg ansaret för att organisera introduktionen av nyanlända på kommunerna. Det kommunala mottagandet organiserades i huvudsak av socialförvaltningar och fokus var på socialt stöd till de nyanlända. Kritik riktades mot det kommunala mottagandet som ansågs leda till ”passivt bidragstagande” och ett för omfattande fokus på sociala behov och omhändertagande, såsom kurativa insatser och sociala aktiviteter som inte direkt syftade till arbetsmarknadsetablering. Kritiken hörsammades och betoningen på aktivering fick genomslag i det kommunala flyktingmottagandet redan på 1990-talet när olika former av villkorat stöd och aktiverande insatser infördes (Sarstrand Marekovic 2011). Denna aktiveringstrend i policy och insatser för nyanlända (Breidahl 2017) stärktes i och med Etableringsreformen som syftade till att påskynda arbetsmarknadsinträdet och att stärka arbetslinjen (prop. 2009/10:60).

Ett annat syfte med reformen var att stärka de nyanländas egenmakt genom möjligheten att själva välja så kallad etableringslots. Etableringslotsen var en privat aktör med uppgift att ha kontinuerlig kontakt med den nyanlända samt bistå med stöd och relevanta kontakter och nätverk för att underlätta etablering på arbetsmarknaden. Den nya organiseringen av uppdraget, med lotsen som huvudaktör, skulle fylla de nyanländas behov men samtidigt stärka deras egenmakt att förändra sin situation och gå från bidragsförsörjning till egenförsörjning under etableringsperioden. Forskning visar att detta motstridiga förhållande försvårade genomförandet av en striktare form

av aktiveringspolitik och i stället möjliggjorde en ökad betoning av sociala insatser och att det kan förstås som ”a different form of empowerment than was originally envisaged [...] where individuals may choose to prioritize other issues over an immediate labour market entry” (Ennerberg 2020 s. 730). Larsson (2015) lyfter däremot att Etableringsreformens aktiveringsideal och marknadsanpassning snarare fick till följd att vissa deltagare kom att hänvisas till så kallade ”tomma aktiviteter” (2015 s. 208), som inte leder deltagaren närmare arbetsmarknaden, men som uppfyller kravet om aktivering. Dessa lösningar, visar Larssons studie (2015), är vanligare bland deltagare som betraktas som svåra att få ut i arbete och står långt ifrån arbetsmarknaden. I de fallen är aktiveringsinsatserna främst disciplineringsinstrument, snarare än sätt att öka individens egenmakt (se även Qvist 2016, Wikström & Ahnlund 2018).

Resultaten från tidigare studier pekar dels på att introduktionsinsatser för nyanlända under lång tid har pendlat mellan fokus på socialt stöd å ena sidan och arbetsmarknadsetablering å den andra, dels på att aktiveringsinsatser för nyanlända kan inbegripa aspekter som både stärker egenmakten (*empowering*) och är disciplinerande (*disempowering*). Detta spänningsfält tyder på att många utmaningar för etableringspolitiken ännu står olösta, till exempel det faktum att många nyanlända inte når målet om egenförsörjning efter de två år som programmet täcker. Benerdal m.fl. (2021) menar att det är en trolig orsak till att allt fler kommuner engagerar sig i olika aktiveringsinsatser eftersom individerna hänvisas till sin hemkommun för fortsatt stöd efter tiden i etableringsprogrammet (se även Alfredsson 2017). På lokal nivå tenderar dessa insatser att ske i form av projekt, det vill säga ”kortsiktiga lösningar med tidsbegränsad finansiering av bland annat ESF” (Benerdal m.fl. 2021 s. 59), ett mönster som bekräftas av forskning om lokal aktiveringspolitik (Panican & Ulmestig 2019).

Teoretiska utgångspunkter – olika ideologiska grunder av empowerment

Empowerment är ett modeord inom socialt arbete och annan välfärdsservice, men det används i olika sammanhang och på olika sätt av beslutsfattare och professioner (Adams 2008, Fernandes 2015, Graham 2004). Likväl finns det enligt Askheim (2003) en gemensam kärna i begreppet som de flesta kan enas om, nämligen att det handlar om överförandet av makt. De som har lite makt eller är resurssvaga ska ges möjlighet att ta tillbaka makten över sina liv. Andra gemensamma kännetecken är en optimistisk syn på en individs förmåga att vara delaktig i beslut och agera i fråga om sitt eget liv samt att individen ses som den främsta experten på sitt liv med förmåga att veta vad som är i hens bästa intresse. Det finns en gemensam förståelse att empowerment innehåller både en individuell och strukturell maktdimension. Den individuella

dimensionen handlar om aktiviteter och processer som ska öka individens kontroll över sitt liv, stärka självförtroende, självuppfattning, kunskap och förmågor. Den strukturella dimensionen rör barriärer som upprätthåller ojämlikhet och orättvisor, som minskar individens möjligheter att ta kontroll över sitt liv. Utifrån dessa resonemang argumenterar Askheim (2003) för att empowerment kan betraktas både som ett mål och ett medel för att uppnå dessa mål. Empowerment är därmed både en ideologi och en metod. I den här artikeln fokuserar vi både på empowerment som ideologi och som metod utifrån exemplet med det koordinerande arbetssättet i relation till nyanlända och utrikesfödda arbetsökande inom ramen för lokal aktiveringspolitik.

Som framgick av inledningen går det att särskilja mellan två ideologiska huvudpositioner av empowerment: en radikal ideologi och en ideologi baserad på liberala principer om individualisering och välfärdskonsumtion (Askheim 2003). Inom den liberala inriktningen finns lager av både traditionell liberalism och nyliberala influenser. Det innebär att empowerment används för att beskriva brukarens rätt att fritt välja mellan välfärdstjänster och finansiella bidrag. Brukarna betraktas främst som konsumenter eller kunder, och marknaden anses mest lämplig att fritt reglera relationen mellan utbud av tjänster och efterfrågan hos brukarna (Askheim 2003). Förespråkare för liberal empowerment sätter individen i centrum och understryker individens kontroll över sitt eget liv. En tydlig kontrast till detta är att den radikala ideologin om empowerment också fokuserar på att undanröja hindrande barriärer genom strukturella förändringar (Fernandes 2015). Den brasilianske pedagogen Paulo Freires *Pedagogy of the oppressed* har varit en viktig inspirationskälla för den radikala inriktningen och synen på empowerment som de utsattas motmakt (Askheim 2003, Dalrymple & Burke 2008). Förespråkare för den radikala ideologin är kritiska mot den liberala tolkningen av empowerment. De hävdar att människobehandlande organisationer inom välfärdsservice inte är lämpade att följa en marknadslogik där brukare ses som kunder och konsumenter samt att betoningen på individuell valfrihet inom välfärdssektorn riskerar att leda till ökad ojämlikhet (Askheim 2003). Förespråkare för radikal empowerment hävdar att även om ökad kontroll och inflytande hos brukarna är eftersträvansvärt, är det enbart ett delmål. De menar att målsättningen måste vara att utveckla socialt rättvisa policyer som motverkar exkludering, diskriminering och marginalisering. Den liberala ideologin om empowerment innehåller inga sådana strukturella målsättningar (Askheim 2003, Fernandes 2015).

Graham (2004) menar att beslutsfattare har tillägnat sig en terminologi knuten till empowerment som ideal för att stödja omstruktureringar av välfärdssektorn i en nyliberal marknads- och individualiserad riktning. Denna typ av nyliberala idéer har också vunnit fäste inom socialt arbete (Adams 2008; Askheim 2003; Fernandes 2015; Jönsson 2010; Nielsen 2009, 2015). Forskare har dock kritiserat denna utveckling och argumenterar för att beslutsfattare och myndigheter har anammat praktiker och

begrepp knutna till empowerment, inte främst för att främja egenmakt, utan för att tillämpa förtäckta metoder för paternalistisk kontroll och disciplinering som snarare riskerar att leda till disempowerment för utsatta brukare (Fernandes 2015, se även Askheim 2003). I stället visar forskning att det finns en trend inom socialt förändringsarbete, vilken även har fått genomslag inom aktiverings- och etableringspolitik i relation till nyanlända och utrikesfödda, som innebär att idéer om empowerment har förlorat mycket av sin radikala ansats att främja strukturella förändringar i samhället (Fernandes 2015; Graham 2004; Nielsen 2009, 2015).

En postmodern och kritiskt influerad ansats med inspiration från den franske filosofen Michel Foucault och governmentality-litteraturen har utvecklats inom socialt arbete under senare årtionden (Dalrymple & Burke 2008). Forskare med denna ansats har problematiserat empowerment som begrepp och ideologi och betraktar empowerment som uttryck för styrningsteknologier och disciplinering av medborgare och brukare i välfärdsstaten och det sociala arbetet (Graham 2004; Fernandes 2015; Jönsson 2010; Nielsen 2009, 2015; Pease 2002). Problematiseringen av empowerment har även riktats mot en vanlig föreställning om att socialarbetare och andra välfärdsprofessioner ger makt till utsatta brukare. Enligt Fernandes (2015) bygger denna föreställning på en paternalistisk tanke om att "vi" (socialarbetare) "hjälp" "den andre" (brukaren) som vi uppfattar vara i behov av vår hjälp (Se även Graham 2004, Pease 2002). Hon menar vidare att detta är en paradox, eftersom empowerment delvis växte fram och utvecklades som en reaktion mot paternalistiska insatser och bemötande. Pease (2002) har också berört denna paradox och menar att professioner är tänkta att vara experter, men att deras makt knuten till deras expertis kan försvaga brukare och därmed undergräva professionens empowermentsyftande aktiviteter. I sammanhang där brukare har begränsat inflytande och kontroll blir det viktigt, enligt Fernandes (2015), att professioner ser bortom den individuella nivån, och att de utmanar de strukturella hinder som reproducerar och håller kvar utsatta brukare i diskriminerande och exkluderande system.

Teoretiskt relaterar vi vår analys av det koordinerande arbetssättet inom lokal aktiveringspolitik till olika idéer om empowerment för att fördjupa kunskapen om arbetssättets mål, innebörd och vilken betydelse detta får i relation till nyanlända och utrikesfödda arbetssökande som deltar i aktiveringsåtgärder.

Metod och material

Studien bygger på ett kvalitativt tillvägagångssätt med målet att eftersträva fördjupad kunskap genom att låta informanterna förmedla sina erfarenheter av och reflektioner över det koordinerade arbetssättet. Det empiriska materialet samlades i huvudsak in genom individuella semistrukturerade intervjuer med representanter för organisatio-

ner som var verksamma i projektet. Det fysiska mötet är vanligtvis en central aspekt vid genomförandet av den här typen av intervjuer (Larsen 2018, McCracken 1988), men covid-19-pandemin och de medföljande restriktionerna innebar att intervjuerna genomfördes via det digitala verktyget Zoom. Intervjuerna spelades in med både ljud och bild och varade 60–90 minuter. Bildmaterialet används inte i analysen utan var främst ett substitut för den uteblivna möjligheten att träffas fysiskt.

Informanter valdes ut baserat på deras erfarenheter av delaktighet i projektet och urvalet blev därmed riktat mot specifika personer utifrån deras yrkesroller. Urvalet kan därför beskrivas som målinriktat (Bryman 2018). Konkret innebar det att vi fick namn på olika personer av projektledningen. Sammanlagt genomfördes 25 intervjuer: tre med representanter för projektledningen, tio med kommunrepresentanter från de åtta deltagande kommunerna, två intervjuer med representanter för AF samt tio intervjuer med koordinators. Eftersom vi var intresserade av att få fördjupad kunskap om det koordinerande arbets sättet i lokal aktiveringspolitik ansåg vi att semistrukturerade intervjuer hjälpte oss att formulera riktade frågor, som ändå kunde formuleras med en viss öppenhet för att ge utrymme för nyanser och variationer i intervjupersonernas beskrivningar och reflektioner kring arbets sättet (jfr Kvale & Brinkmann 2009). Vi deltog även vid ett antal projekt- och samverkansmöten för att öka vår kunskap om och förståelse av projektets sammanhang. En metodologisk begränsning är det faktum att vi inte intervjuade deltagarna i projektet inom ramen för studien. Det innebär att vi inte har möjlighet att dra slutsatser om deltagarnas upplevelser av projektet. Analys och diskussion baseras på den empiri som inhämtats via intervjuerna med olika projektaktörer. Våra resonemang om exempelvis disciplinering av deltagare grundar sig således på projektaktörernas perspektiv och tolkas även med stöd av litteraturen om empowerment och tidigare aktiveringsforskning (se t.ex. Askheim 2003, Fernandes 2015, Hagelund & Kavli 2009, Nielsen 2009, Panican & Ulmestig 2019, Pease 2002).

Genomförandet av intervjuerna delades upp mellan oss tre forskare. Alla tog del av det insamlade materialet genom att läsa intervjuerna och vara delaktiga i analysen. Intervjuerna transkriberades ordagrant för att sedan bearbetas med kvalitativ innehållsanalys (Graneheim & Lundman 2004). Således tematiserades empirin på olika nivåer där syfte och frågeställningar var styrande samtidigt som det fanns en öppenhet för alternativa ingångar att analysera och förstå materialet. Den analyserade empirin presenteras i tre övergripande teman som vi benämner Det koordinerande arbets sättet – mellan aktivering och socialt stöd, Diskrepans mellan ambition och realitet i det koordinerande arbetet, Lokal aktiverings- och etableringspolitik för nyanlända – möjligheter och skyldigheter för deltagarna. Vår studie har främst fokuserat på det koordinerande arbets sättet utifrån ett kombinerat organisations- och professionsperspektiv. Innebörden och betydelsen för de nyanlända och utrikesfödda arbetssökande studeras indirekt genom de professionellas berättelser.

I studiens resultat- och analysdel relaterar de empiriskt grundade beskrivningarna av det koordinerande arbetssättet till den första frågeställningen för studien. De teori-knutna resonemangen om empowerment i resultat- och analysdelen används för att analysera dels hur olika idéer om empowerment influerar det koordinerande arbetet, dels vilken betydelse detta får för de nyanlända och utrikesfödda arbetssökande som deltar i lokala aktiveringsåtgärder, vilket relaterar till den andra frågeställningen. Analysen kan som helhet betecknas som ett exempel på abduktion, det vill säga att den präglas av en slags pendlingsrörelse mellan teoretiska begrepp och empiri. Därmed kännetecknas analysen av en successivt prövande process av tolkningar av det empiriska materialet med stöd av de teoretiska begreppen (jfr Alvesson & Sköldberg 2017). Studien är därmed både empiriskt och teoretiskt kunskapsdriven.

Studien är inte granskad av Etikprövningsmyndigheten eftersom vi gjort bedömningen att inga känsliga personuppgifter behandlas. En etisk medvetenhet har däremot präglat forskningsprocessens alla delar i enlighet med Vetenskapsrådets (2017) rekommendationer.

Analys och resultat

Analysen resulterade i tre övergripande teman. Tema ett redogör för det koordinerande arbetssättets innebörd och det spänningsförhållande som framkommer i intervjupersonernas beskrivningar. Tema två fördjupar hur olika idéer om empowerment präglar det koordinerande arbetssättet. Slutligen fokuserar tema tre på förutsättningarna för empowerment inom en lokal aktiverings- och etableringspolitik präglad av arbetslinjen och dess betydelse för de nyanlända och utrikesfödda arbetssökandes möjligheter till stödinsatser och deras skyldigheter.

Det koordinerande arbetssättet – mellan aktivering och socialt stöd

Koordinatorn har till huvuduppgift att verka för den arbetssökandes etablering på arbetsmarknaden eller i utbildning genom ett individanpassat stöd där såväl livssammanhang som hälsoläge beaktas. Arbetssättet ska på så sätt bidra till stärkt egenmakt och minskad ekonomisk och social marginalisering för den arbetssökande (ESF-rådet Projekt Bryggan 2019). I vår analys utkristalliserades tre huvudkomponenter för hur detta omsätts i praktik sammanfattat i begreppen flexibilitet, tillgänglighet och relationsskapande.

Flexibilitet innebär att deltagarnas individuella behov och de rådande omständigheterna i lokalsamhället är utgångspunkter för det koordinerande arbetssättet. I projektaktörernas beskrivningar är det dock tydligt att det är den enskildes behov som får företräde i planeringen av aktiviteter och insatser. I praktiken innebär detta att andra mål än arbetsmarknadsetablering kan sättas i förgrunden.

Jag tänker att det [koordinerande arbetet] är en idé om att försöka utgå från behovet här och nu och framöver. Man har ingen agenda när man träffar individen som man kanske har som handläggare på olika myndigheter. [...] Utan här utgår man i stället från hur behovet ser ut, vart du vill komma och vart du är på väg [...]. Och då kan det vara behov som är omedelbara, som hus och hem eller ekonomi eller hälsa naturligtvis, socialt på olika sätt, som man behöver beta av innan. (Koordinator 5)

I citatet beskriver koordinatören att de behöver anpassa arbetet till att omfatta olika former av insatser och stöd, beroende på vad deltagaren uttrycker. Individanpassningen av insatserna innebär därmed att de sociala behoven ofta behöver hanteras först, innan det är aktuellt med arbetsmarknads- eller utbildningsinsatser, i synnerhet för de deltagare som av olika anledningar anses stå långt från arbetsmarknaden. De individuella planerna ser därför mycket olika ut. Denna flexibilitet i utformning av insatser möjliggör därmed en helhetssyn av deltagarens livssammanhang där det inte alltid är arbetsmarknadsetablering som står i centrum, utan sociala eller hälsorelaterade behov får företräde (Ennerberg 2020, Sarstrand Marekovic 2011).

Den andra formen av flexibilitet i arbetet med att minska marginaliseringen för målgruppen aktualiseras i situationer där insatser som deltagarna har behov av inte är tillgängliga i den lokala kontexten. Koordinatorernas arbete riktas då mot att påverka olika samhällsinstanser och deras utbud. Det handlar om att påtala behovet av till exempel anpassade kurser i svenska för invandrare (sfi) eller vuxenutbildningskurser i grundläggande datorkunskap. Denna aspekt av arbetssättet visar en ambition i utformningen av projektet som går bortom de "tomma aktiviteter" som tidigare forskning pekat ut som ett sätt att hantera aktiveringskraven (Larsson 2015).

Tillgänglighet är en andra central komponent i det koordinerande arbetet och innebär dels tät och kontinuerlig kontakt mellan koordinator och deltagare, dels att koordinatören följer med deltagaren exempelvis till praktikplatser, avtalade möten eller studiebesök.

Jag tror att en av de största framgångsfaktorerna var att koordinatörerna var tillgängliga. Att man faktiskt fick tag på dem. Man fick ett mobilnummer till dem. [...] Också att man mötte upp, "du får praktik, jag kommer till din praktikplats så träffas vi där". Att man [...] faktiskt var nära individen både i insatserna [...] och att man åkte så nära hem som möjligt så att det inte blev ett extra åtagande att ta sig in till stan och träffas. (Projektledare 3)

Koordinatorernas tillgänglighet syftar dels till att underlätta för deltagaren att få snabb återkoppling och att slippa långa ställtider mellan inbokade möten, dels till att vara ett stöd i kontakten med myndigheter eller potentiella arbetsgivare. Tillgänglighet kan förstås som ett sätt att minska risken för att deltagarna blir "inaktiva" längre perioder och i stället verka för att det sker progression i deras planeringar genom täta möten och uppföljningar. Den andra aspekten av tillgänglighet där koordinatörerna följer med deltagarna till praktikplatser eller aktiviteter uttrycktes som en stödfunktion, där koordinatören fungerade som en trygghet och en hjälp i kontakten med myndigheter, praktikplatser och arbetsgivare.

Nära knuten till tillgänglighet är den tredje aspekten av det koordinerande arbets sättet – relationsskapande. I intervjuerna beskriver projektaktörerna hur den täta kontakten med deltagarna skapar förutsättningar för en djupare kännedom om varje person och att en förtroelighet mellan koordinatör och deltagare kan uppstå. Den nära relation som kan utvecklas mellan koordinatör och deltagare beskrivs som betydelsefull för individen och som en källa till stöd och kraft.

En person som faktiskt ser, det i sig tror jag är jättevärdefullt. Att någon vet att jag heter så, man säger inte fel namn. Ja, att faktiskt se individen som man har framför sig. Men också en person som man kan återkomma till oavsett nästan vad det är. Man kan komma och säga "ja, men jag vill ha en praktik" och så pratar man om det. Och sen säger man "men du, förresten, det här hände, och det är jättesvårt med barnen" [...]. Jag tror att just känslan av att finnas i det här sammanhanget och vara bekväm tror jag koordinatören bidrar väldigt mycket med. (Projektledare 3)

Citatet ovan illustrerar det koordinerande arbetets dubbelhet. Å ena sidan ska koordinatören bidra till att den arbetssökande deltagaren etablerar sig på arbetsmarknaden, å andra sidan förväntas koordinatören bistå med socialt stöd och råd i en mängd olika frågor. Relationsskapandet är av betydelse eftersom det underlättar och förbättrar det stöd som kan erbjudas varje deltagare och antas öka möjligheten att vägleda och matcha den arbetssökandes kompetens mot arbetsmarknadens behov. Det sociala stödet och den nära relationen kan tolkas som i första hand ett medel för att nå målet med egenförsörjning.

Beskrivningen av det koordinerande arbetets huvudkomponenter ovan illustrerar väl det spänningsförhållande som genomsyrar projektet, där det å ena sidan finns en stark tro på att individualisering och aktivering är nyckeln till ökat arbetsmarknadsdeltagande för nyanlända och utrikesfödda, och å andra sidan erfarenheter av att många deltagare har mer eller mindre akuta behov av socialt och hälsomässigt stöd. Vår analys visar att i det praktiska arbetet behöver koordinatörerna prioritera insatser som inte direkt är kompetenshöjande eller innebär ökad kontakt med

arbetsmarknaden utan utforma insatser eller själva agera stöd för att säkra att deltagaren har boende eller kommer i kontakt med hälsovård. Det koordinerande arbetet efterliknar på många sätt det kommunala mottagandet av flyktingar som föregick Etableringsreformen, där fokus var på socialt stöd och service (Sarstrand Marekovic 2011). Samtidigt pekar vår analys på att behoven som identifieras och insatserna som organiseras – såväl sociala som hälsomässiga – relateras i huvudsak till den övergripande målsättningen med det koordinerande arbetssättet, nämligen egenförsörjning för deltagaren. Att fylla sociala behov, reda ut en besvärlig boendesituation etcetera kan därmed utifrån vår analys tolkas som medel för att nå målet med aktivering och egenförsörjning, snarare än som mål i sig själva (Wikström & Ahnlund 2018).

Diskrepans mellan ambition och realitet i det koordinerande arbetet

Askheim (2003) menar att olika ideologier av empowerment kan existera parallellt, vilket också är fallet i Projekt Bryggan. Projektets grundidé bygger på en ambition om empowerment som baseras både på ett individuellt och på ett strukturellt mål. Det koordinerande arbetssättet syftar både till att stärka egenmakt hos individen och mot att uppmärksamma och undanröja hinder i de strukturer och processer som omgärdar etablering på arbetsmarknaden för målgruppen. Ambitionen framkommer i den projektansökan till ESF-rådet som vi citerade i inledningen av artikeln. Men utifrån hur upplägget av det koordinerande arbetet i projektet beskrivs och utformas framträder vissa svårigheter att kombinera de två utgångspunkterna. Fokus för det koordinerande arbetet är till övervägande del på den enskilde individen som beskrivits ovan, medan mål om makttransformation och strukturell förändring stannar på idéstadiet.

Fernandes (2015) lyfter fram ojämlika maktrelationer mellan myndigheter, professionella och klienter samt poängterar vikten av att identifiera maktdynamiken i verksamheterna. Transformationen av makt är central i ett empowermentinriktat arbete och innebär att kontrollen över den egna livssituationen utgår från brukare/klienter med begränsade resurser (Askheim 2003, Dalrymple & Burke 2008). Att arbeta i syfte att utjämna maktskillnader mellan den professionelle och deltagaren är enligt projektaktörerna viktigt. Jämförelser görs återkommande med traditionellt myndighetsarbete som till skillnad från det projektbaserade arbetssättet inte möjliggör en sådan utjämning. Enligt vår analys sker denna utjämningsambition främst på en individnivå. En individbaserad förståelse av empowerment syftar till att stärka den enskildes kontroll över sitt liv, öka självförtroende, självkänedom och även få redskap att öka sin kunskap för att på så sätt kunna göra fler kompetenta val (jfr Askheim 2003). Nedan följer ett exempel på ett sådant individinriktat arbete:

I ett icke-pandemiskt läge så [är idealet] att åka två dagar i alla fall till X-stad och vara på plats, följa mina deltagare, träffa dem på sf, kanske ibland träffa dem på stationen där och kartlägga genom intervjuer, bygga relationer, lära känna, samt hålla ögonen öppna för öppningar. Vi har varit väldigt rörliga och på plats. (Koordinator 4)

Möjligheten att följa deltagaren utifrån den plats där hen befinner sig fysiskt och/eller mentalt kan förstås som ett sätt att transformera makt och delvis skifta positioner. Forskning om empowerment visar att en av utmaningarna för de professionella är att frångå sina traditionella roller där de som myndighetsrepresentanter innehar en överordnad expertposition och därmed ett maktövertag i relation till brukare/klienter (Askheim 2003, Payne 2008). Askheim (2003) menar att en utmaning är att backa från expertrollen och verka för att arbeta tillsammans och ge plats åt, i detta fall, deltagarnas reflektioner och analyser av sina levda erfarenheter och vad de tycker är lämpliga medel för att nå målet om exempelvis egenförsörjning. Ord som respekt, öppenhet, samarbete och tillit är elementära i ett empowermentinriktat arbetssätt, vilka också är aspekter som genomsyrar de intervjuade projektaktörernas beskrivningar av det koordinerande arbetet (Askheim 2003, Fernandes 2015). Ambitionen att verka för makttransformation och ökad egenmakt för deltagarna är idéer som bejakas.

Samtidigt framkommer en frustration hos många intervjuade projektaktörer över svårigheter att förändra samhällsstrukturerna för att minska marginalisering och möjliggöra en mer dräglig livssituation för utsatta grupper likt deltagarna i projektet. En representant från Arbetsförmedlingen säger följande när hen retrospektivt funderar kring projektets för- och nackdelar:

Jag hade velat se en större kombination mellan individ och struktur. Så är tyvärr hela arbetsmarknadspolitiken, att vi tänker att vi ska lösa arbetslösheten genom att ge oss på individer, och så blundar vi för strukturerna. Den strukturdelen tappade vi helt, och gick in i individ ... det vill säga kartlägga processen för en nyanländ. Var brister det i processen? Var faller individen mellan stolarna? Vad kan vi ta för beslut, vi som sitter med beslutsmandat för att undanröja de här hindren och fallgroparna? Och det tycker jag att man missade helt i det här projektet. (Arbetsförmedlare 2)

Citatet ovan visar å ena sidan på arbetsförmedlarens medvetenhet om vikten av att ha individen och strukturerna i fokus samtidigt i ett förändringsarbete, vilket också är det perspektiv som förknippas med det samhällsinriktade sociala arbetet (Fernandes 2015, Payne 2008). Å andra sidan illustrerar citatet också avsaknaden av den mer radikala empowermentinriktningen i projektets koordinerande praktik. Utifrån arbetsförmedlarens förståelse och vår analys av det samlade intervjumaterialet

tolkar vi det koordinerande arbetet som primärt influerat av den liberala innebörden av empowerment. Givet projektets fokus märks inflytandet från diskursen om individens egenansvar som förstärkts i frågor om nyanländas integration i samhället i samband med Etableringsreformen 2010 och efterföljande decennium (Fernandes 2015, Sarstrand Marekovic 2011). Projektets koordinerande arbetssätt bygger på ett utpräglat individfokus där deltagaren blir individuellt coachad för att uppnå målet om egenförsörjning.

Koordinatorerna sätter det individinriktade arbetet i centrum, samtidigt som det framgår att det finns en medvetenhet om att arbetslöshet för nyanlända och utrikesfödda inte enbart kan lösas i det individuella mötet mellan koordinator och deltagare. Vissa av koordinatorerna vill använda sitt handlingsutrymme till att också identifiera de omständigheter som utgör hindrande strukturer, utifrån klass, kön, etnicitet och ohälsorelaterade faktorer, som gör att det inte enbart räcker med att överlåta ansvaret till individen och marknadskrafterna. Problemet uppkommer dock när förutsättningarna för att arbeta strukturförändrande inte finns. En av koordinatorerna säger följande:

Mer insatser till den här målgruppen, analfabeter och de som har hälsoproblematik. Mer insatser till dem, mer tid för dem. Mer tydliga planer för dem. Det är inte klokt att bara anvisa dem, "ja, du får sitta på sfi", och han sitter bara på sfi och förstår ingenting ... Och resultatet, han kommer inte få ut någonting. Han kommer bara tappa intresset och motivationen, och det är inte bra. (Koordinator 8)

Avsaknaden av möjligheter att arbeta utifrån den radikala inriktningen av empowerment med fokus på att motverka passiviserande och exkluderande strukturer är tydligt i projektet. I stället återger koordinatorerna och andra intervjuade projektaktörer en mer liberal förståelse av empowerment där individens eget ansvar för att förändra sin situation betonas. Ett exempel på detta följer i nedanstående citat:

[...] och just utmaningen att folk måste förstå att en koordinator ska stötta och vägleda, men det är inte mitt ansvar att lösa deras situation. Förstår du hur jag menar? (Koordinator 5)

I den här typen av utsagor uteblir en kritisk reflektion hos de intervjuade gällande individens möjligheter att som en liten del av ett större system av regelverk och trösklar faktiskt kunna påverka sin situation. I ett sådant resonemang inkluderas inte heller bristen på valmöjligheter för deltagaren som är en del av ett lokalt aktiveringsprojekt.

Lokal aktiverings- och etableringspolitik för nyanlända – möjligheter och skyldigheter för deltagarna

I flera europeiska länder, liksom i Sverige, finns det en restriktiv policytrend där deltagande i statligt initierade introduktions- eller etableringsprogram för nyanlända är obligatoriskt (Fernandes 2015, prop. 2016/2017:175). För den nyanlända deltagaren hänvisad till Projekt Bryggan av AF innebär det dock även möjligheter till olika former av samhälleligt stöd att delta i projektet inom ramen för etableringsprogrammet. Deltagandet medför möjligheter till språkträning (sfi), samhällsinformation, praktik- eller utbildningsinsatser och etableringsersättning. Dessa individuella möjligheter till kompetensutveckling, samhällsinformation och praktiskt stöd är i linje med såväl en liberal som radikal ideologi om empowerment, eftersom de framställs som ett sätt att öka individens egenmakt. Samhället erkänner på så sätt sitt ansvar för att erbjuda dessa program och underlätta individens etablering i det svenska samhället (Fernandes 2015, Wikström & Ahnlund 2018).

Likväl innebär inte dessa möjligheter för nyanlända att delta i etablerings- och aktiveringsinsatser att samhället tar på sig huvudansvaret varken för introduktionen till det svenska samhället eller för etableringen på arbetsmarknaden. En stor del av ansvaret läggs på den enskilda individen, vilket framgår av vår analys ovan av det koordinerande arbetssättet i projektet. I likhet med övriga arbetssökanden är deltagandet i etablerings- och aktiveringsinsatser för nyanlända alltså obligatoriskt, och de som inte deltar riskerar sanktioner av olika slag, bland annat minskad eller indragen etableringsersättning (prop. 2016/2017:175). I projektet Bryggan deltog också andra arbetssökande deltagare som var utrikesfödda och som tidigare genomgått det statliga etableringsprogrammet via AF. De hade hänvisats till projektet från deltagande kommuners socialtjänst. Om individer ur den här gruppen av deltagare av olika skäl var frånvarande eller inte ville delta i anvisade aktiveringsinsatser inom projektet riskerade de också att få ekonomiska sanktioner, bland annat sitt försörjningsstöd minskat eller indraget med stöd av socialtjänstlagen (jfr Starrin & Jönsson 2000). Dessa metoder av paternalistisk kontroll och disciplinering, ofta formulerade i en språkdräkt om "egenmakt" präglad av den liberala ideologin om empowerment, riskerar snarare leda till disempowerment i form av ekonomisk utsatthet och minskad kontroll över den egna livssituationen för dessa arbetssökande.

Vår analys visar att Bryggan är ett lokalt aktiveringsprojekt påverkat av arbetslinjens logik. Deltagarna får möjlighet att ta del av koordinerande stödinsatser med ambitionen att de på sikt ska vara möjliggörande och leda individen närmare arbetsmarknaden och självförsörjning. Men deltagarna måste samtidigt "förtjäna" insatserna genom motprestationer för att fortsatt kunna uppbära etableringsersättning eller försörjningsstöd. Begränsningar av deltagarnas rätt till ersättning med hänvisning till vikten av aktivering genom "stegförflyttningar" mot arbetsmarknaden samt

genom individualiserad ansvarsförskjutning som uttryck för "egenmakt" eller "hjälp till självhjälp" innebär avsteg från grundläggande principer om brukarnas medverkan och inflytande som empowerment vilar på (jfr Pease 2002, Starrin & Jönsson 2000). Lokala aktiveringsinsatser präglade av en sådan kontrollerande och disciplinerande arbetslogik är därför i stor utsträckning svårförenliga med den radikala ideologin om empowerment (Askheim 2003, Fernandes 2015).

Om projektet däremot analyseras i relation till den liberala ideologin om empowerment är slutsatsen mera tvetydig. Individuellt ansvarstagande för egenförsörjning, kompetensutveckling och etablering, som betonas av koordinatörer och andra företrädare för Bryggan, är centrala värden i den liberala ideologin om empowerment. Vidare värderas i det koordinerande arbetet liberala värden som flexibilitet, individanpassning samt individens självbestämmande högt. Välfärdsstatlig kontroll och paternalistiska attityder och praktiker, som finns inbäddade i lokala aktiveringsinsatser, och inom Projekt Bryggan, förkastas dock i den liberala ideologin om empowerment (Askheim 2003, Fernandes 2015). Om koordinatör som representant för socialtjänsten och den enskilde deltagaren är oense om vilka "stegförflyttningar" som den enskilde ska genomföra är det koordinatör och socialtjänsten som har sista ordet. Kontrollen och makten ligger slutgiltigt hos de professionella och myndigheten, trots målsättningar om individanpassning och egenmakt.

Sammantaget, nyanlända och utrikesfödda arbetssökande i Projekt Bryggan tillhandahålls möjligheten till socialt stöd och service genom etablerings- och aktiveringsinsatser och ersättningar i samhällets regi. Men dessa möjligheter till stöd och service åtföljs och övertrumpas av deltagarnas skyldigheter, vilket gör det svårt att säga att projektet och dess policyramar av aktiveringspolitik lever upp till de uttalade målsättningarna om empowerment för deltagarna. I varje fall är projektet och dess koordinerande arbetssätt och insatser svagt förenliga med radikala ideal av empowerment då strukturförändrande delar ges lite utrymme, medan det finns en relativt sett större överensstämmelse med liberala ideal av empowerment genom projektets individriktade fokus. Koordinatorernas mandat och handlingsutrymme, som omgärdas av den aktiveringspolitiska ramen, präglas också som framgått tidigare av en spänning mellan å ena sidan att erbjuda hjälp och stöd och å andra sidan kontrollera och disciplinera de arbetssökande deltagarna (jfr Askheim 2003, Fernandes 2015). Denna spänning sätter därför avtryck i det koordinerande arbetssättet mot de arbetssökande deltagarna och innebär reglerande begränsningar för deras reella möjligheter till empowerment.

Diskussion

Vår analys av det lokala aktiveringsprojektet Bryggan pekar på de många och komplexa spänningsfält som denna typ av verksamhet tampas med. Spänningsfälten är i och för sig inte nya när det gäller mottagande och etablering av nyanlända och utrikesfödda på arbetsmarknaden utan tenderar att vara bestående över tid (Fernandes 2015, Sarstrand Marekovic 2011). Ett första spänningsfält rör verksamhetens syfte och inriktning där aktivering och arbetsmarknadsetablering ställs mot socialt stöd och omsorg. Vår analys pekar på att i Projekt Bryggan utformas det koordinerande arbetssättet utifrån principen om individens behov i centrum. Detta individinriktade arbete gör det möjligt för sociala och hälsomässiga behov, snarare än direkt kompetenshöjande arbetsmarknadsinsatser, att få företräde och styra valet av insatser för deltagarna (Ennerberg 2020). Vi menar att det koordinerande arbetets utformning möjliggör ett individanpassat stöd där varje deltagares behov styr innehållet i deras planering, snarare än att deltagare placeras i "tomma aktiviteter" (Larsson 2015). Dessa insatser som innebär socialt stöd och omsorg tolkas och motiveras dock som aktiverande insatser med hänvisning till att de är nödvändiga för att på sikt nå målet om arbetsmarknadsetablering. Det förhållningssättet möjliggör en förståelse av projektet och deltagarnas aktiviteter som meningsfulla samtidigt som arbetslinjens förväntningar på aktivering uppfylls och reproduceras. Risken med förhållningssättet är dock att vilka insatser som helst kan definieras som meningsfulla, men att de i realiteten inte bidrar till ökad kompetens eller kunskap för redan utsatta grupper (Hagelund & Kavli 2009, Panican & Ulmestig 2019). Resultaten från vår studie stödjer även forskning som påtalat svårigheter att förnya och förändra lokala arbetssätt, i synnerhet relaterade till arbetsmarknadsetablering för nyanlända personer. Även om intentionen är att skapa nya effektiva arbetssätt för arbetsmarknadsetablering så sker det inom ramen för etablerade lokala strukturer och bestående behov hos klienterna/brukarna, vilket tyder på en form av spårbindenhet (Fernandes 2015, Sarstrand Marekovic 2011). Detta kan dock antas gå emot de ramar som stipuleras av olika EU-fonder, till exempel ESF, som efterfrågar innovativa arbetssätt och metoder (se t.ex. Carlsson m.fl. 2022). Det tyder på en risk att lokala aktiveringsinsatser reproducerar etablerade mönster och relationer snarare än leder till förbättrade förutsättningar för utsatta grupper.

Ett andra spänningsfält som genomsyrar stora delar av det sociala arbetets praktik och även Projektet Bryggan är de olika grunder för empowerment som det bygger på. Intentionerna i projektet utgår från såväl en liberal som en radikal empowermentideologi (Askheim 2003, Fernandes 2015). Det koordinerande arbetssättet syftar till att minska den sociala och ekonomiska marginaliseringen för utsatta grupper både genom att verka för ökad egenmakt och för att förändra strukturer och arbetssätt hos myndighetsaktörer och omgivande samhälle. Analysen visar dock att det främst är en

liberal förståelse av empowerment som praktiseras i projektet där fokus är på individens behov och på ansvarsgörandet av individen att lära sig tillgodose flera av sina behov. Försök till makttransformation sker alltså i huvudsak i relation till enskilda deltagare medan möjligheten för koordinatörerna och deltagarna att påverka strukturer och myndighetsprocesser är mycket begränsade. Denna diskrepans mellan ambition och realitet i aktiveringsprojekt där framför allt strukturförändrande insatser misslyckas i sin målsättning är inte ovanliga (Djuve 2011, Fernandes 2015, Wikström & Ahnlund 2018). Icke desto mindre är det angeläget att lyfta fram och problematisera denna diskrepans eftersom lokala aktiveringsprojekt, som Bryggan, annars riskerar att användas som kulisser för målsättningar som ligger långt utanför dessa lokala projekts räckvidd och resurser.

Vidare problematiserar vår analys förutsättningarna för det empowermentinriktade arbetet i Projektet Bryggan genom att lyfta fram hur deltagandet i denna typ av insatser för nyanlända och utrikesfödda villkoras genom framför allt ekonomiska sanktioner och krav på motprestationer. Även om etableringsinsatser och andra kompetenshöjande insatser inom ramen för lokala aktiveringsprojekt kan tolkas som ett uttryck för en liberal empowermentideologi där utsatta gruppers behov och möjligheter att ta del av samhällsinsatser tillgodoses (Breidahl 2017, Fernandes 2015), innebär det i praktiken en chimär av empowerment eftersom deltagaren är beroende av ersättningen för att klara sitt uppehälle.

Studiens resultat problematiserar rimligheten i att använda begreppet empowerment i ett lokalt aktiveringspolitiskt sammanhang, eftersom starka diskurser och politiska regelverk rörande självförsörjning, individualiserat ansvarsövertagande samt krav på motprestationer genomsyrar och sätter upp ramarna för aktiveringsprojektens utformning (Bengtsson 2014, Hagelund & Kavli 2009, Junestav 2004). Dessa ramar påverkar närmast alla grupper och individer som blir föremål för olika typer av lokala arbetsmarknadsinsatser. Såväl tidigare studier (Larsson 2015, Wikström & Ahnlund 2018) som den här studien visar dock att för grupper av nyanlända och utrikesfödda arbetssökande så ser möjligheten att uppnå självförsörjning och självständighet delvis annorlunda ut jämfört med svenskfödda arbetssökande. Begränsade kunskaper i svenska språket, svaga sociala nätverk och begränsad kännedom om den svenska arbetsmarknaden och välfärdssystemet hos dessa arbetssökande är faktorer som, förutom låg utbildningsnivå och svårmatchad eller begränsad arbetslivserfarenhet, kan utgöra ytterligare hinder för att uppnå målen om självförsörjning och individuell autonomi. Möjligheterna för den här gruppen av nyanlända och utrikesfödda att på egen hand förändra strukturer och myndigheters praktiker är liten. Därför blir mötet och relationerna med välfärdens professionella aktörer som etableras inom ramen för ett projekt likt Bryggan särskilt viktiga för dem. Genom koordinatörernas stöd öppnas vissa dörrar som innebär en ökad kännedom såväl om lokal-

samhället som om Sveriges välfärdssystem. Det är kunskaper som är avgörande för att de arbetssökande ska kunna navigera och göra informerade och kompetenta val. Studiens resultat visar å ena sidan att den enskilde individens möjligheter att påverka den egna livssituationen i viss mån stärks genom stödet från koordinatorena. Å andra sidan visar resultaten att förutsättningarna för koordinatorena och de arbetssökande att agera strukturförändrande i enlighet med den radikala empowermentideologin är begränsade. Inte minst för att de aktiveringspolitiska ramarna inbegriper inslag av disciplinering och disempowerment för de nyanlända och utrikesfödda deltagarna.

Studien begränsas av att den genomförs som en enstaka fallstudie av ett lokalt aktiveringspolitiskt projekt. Dess värde hade också utökats om den omfattade de nyanländas eller utrikesföddas perspektiv på det koordinerande arbetssättet och om det upplevs främja empowerment eller inte. Likväl illustrerar studiens empiriska exempel flera viktiga spänningsfält av generell betydelse. Exempelvis spänningen mellan disciplinerande aktivering och socialt stöd av arbetssökande samt diskrepansen mellan aktiverings- och etableringsinsatsers ambitioner om empowerment och dess begränsade realiteter av strukturförändring. Det är en diskrepans som medför risk för fortsatt marginalisering för många deltagare som redan lever i ekonomisk och social utsatthet. Studiens resultat och dess begränsningar aktualiserar behovet av mer forskning. I framtida forskning är det angeläget att adressera frågor om och i så fall hur de nyanlända och utrikesfödda klienterna/brukarna upplever de aktiveringsinriktade insatserna. Upplevs insatserna som en kompetensförstärkning som främjar reella stegförflyttningar mot arbetsmarknaden eller fortsatt utbildning? Vidare är det angeläget att belysa frågor om och hur klienterna/brukarna upplever relationerna till och förekomsten av socialt stöd från de professionella yrkesgrupper som implementerar insatserna. Fortsatta studier med utgångspunkt i de här frågorna har potential att ytterligare kritiskt analysera komplexiteten och utmaningarna med professionella välfärdspraktiker inriktade på empowerment både som mål och medel.

Referenser

- Abrahamsson, A. & Agevall, L. (2010). Immigrants caught in the crossfire of the projectification of the welfare sector: short time solutions of long term problems. *Diversity in Health and Care*, 7(3), 201–209.
- Adams, R. (2008). *Empowerment, participation and social work*. Macmillan.
- Alfredsson, K. (2017). *Vägar till effektivare integration: goda integrationsexempel från svenska kommuner*. Tankesmedjan global utmaning.
- Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2017). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. (3 uppl.). Studentlitteratur.
- Askheim, O. P. (2003). Empowerment as guidance for professional social work: an act of balancing on a slop rope. *European Journal of Social Work*, 6(3), 229–240.
- Benerdal, M., Carlbam, S. & Rosvall, P. Å. (2021). Lokala aktörers arbete för integration i rurala områden. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 27(3), 45–64.
- Bengtsson, M. & Berglund, T. (2012). Den stora omvandlingen: svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(3), 21–33.
- Bengtsson, M. (2014). Towards standby-ability: Swedish and Danish activation policies in flux. *International Journal of Social Welfare*, 23, 54–70.
- Breidahl, K. N. (2017). Scandinavian exceptionalism? Civic integration and labour market activation for newly arrived immigrants. *Comparative Migration Studies*, 5(1), 1–19.
- Carlsson, V., Mukhtar-Landgren, D. & Fred, M. (2022). Local autonomy and the partnership principle: collaborative governance in the European Social Fund in Sweden. *Public Money & Management*, 1–9.
- Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber.
- Dalrymple, J. & Burke, B. (2008). *Anti-oppressive practice: social care and the law*. Open university press.
- Djuve, A. (2011). Introductory programs for immigrants. *Nordic Journal of Migration Research*, 1(3), 113–125.
- Ennerberg, E. (2020). Unemployment services for newly arrived migrants in Sweden: the privatization and rebureaucratization of the introduction programme. *Social Policy & Administration*, 54(5), 719–732.
- ESF-rådet (2019). Projektet Bryggan. Beviljad ansökan till Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, opublicerad.
- Fernandes, A. G. (2015). (Dis)empowering new immigrants and refugees through their participation in introduction programs in Sweden, Denmark, and Norway. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 13(3), 1–20.
- Graham, M. (2004). Empowerment revisited: social work, resistance and agency in black communities. *European Journal of Social Work*, 7(1), 43–56.
- Graneheim, U. H. & Lundman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education Today*, 24(2), 105–112.
- Hagelund, A. & Kavli, H. (2009). If work is out of sight: activation and citizenship for new refugees. *Journal of European social policy*, 19(3), 259–270.
- Hvinden, B. (1999). Activation: a Nordic perspective. *Linking Welfare and Work*, 27–42.
- Junestav, M. (2004). *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*. Diss. Uppsala universitet.
- Jönsson, J. H. (2010). Beyond empowerment: changing local communities. *International Social Work*, 53(3), 393–406.

- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. (2 uppl.). Studentlitteratur.
- Larsen, A. K. (2018). *Metod helt enkelt*. Gleerups.
- Larsson, J. K. (2015). *Integrationen och arbetets marknad: hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Diss. Linköpings universitet.
- McCracken, G. (1988). *The long interview*. Sage.
- Nielsen, T. W. (2009). *Viljen til at frigöra: en undersøkelse af empowerment i praksis*. Diss. Lund Dissertations in Social Work 35.
- Nielsen, T. W. (2015). Empowerment och normalisering. I: N. Montesino & E. Righard (red.), *Socialt arbete och migration*, (s. 127–146). Gleerups.
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2019). Vad är nytt? Kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik. *Arbetsmarknad & arbetsliv*, 25(3–4), 108–128.
- Payne, M. (2008). *Modern teoribildning i socialt arbete*. Natur & Kultur.
- Pease, B. (2002). Rethinking empowerment: a postmodern reappraisal for emancipatory practice. *British Journal of Social Work*, 32(2), 135–147.
- Proposition 2009/10:60. *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering: egenansvar med professionellt stöd*.
- Proposition 2016/17:175. *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet*.
- Qvist, M. (2012). *Styrning av lokala integrationsprogram: institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet*. Diss. Linköpings universitet.
- Qvist, M. (2016). Activation reform and inter-agency co-operation: local consequences of mixed modes of governance in Sweden. *Social Policy & Administration*, 50(1), 19–38.
- Sarstrand Marekovic, A-M. (2011). *Från invandrarbyrå till flyktingmottagning. Fyrtio års arbete med invandrare och flyktingar på kommunal nivå*. Diss. Arkiv förlag.
- Starrin, B. & Jönsson, L. R. (2000). Socialtjänsten och klienterna. I: A. Meeuwisse, S. Sunesson & H. Swärd (red.), *Socialt arbete: en grundbok* (s. 201–216). Natur & Kultur.
- Vetenskapsrådet (2017). *God forskningssed*. Vetenskapsrådet.
- Wikström, E. & Ahnlund, P. (2018). Making refugees work? Individualized work strategies in the Swedish refugee settlement program. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8(S4), 47–65.