

Nyanländas upplevelser av möten med frontlinjebyråkrater

Andrea Spehar

Frontlinjebyråkrater i verksamheter såsom Arbetsförmedlingen, socialtjänsten, SFI-undervisningen och barnmorskemottagningen spelar en central roll i nyanländas väg in i samhället. De fattar beslut om stöd och insatser som på olika sätt påverkar de nyanländas framtid i det nya landet. Frontlinjebyråkrater har också en unik position i det demokratiska samhället då de utgör en länk mellan stat och medborgare. Deras myndighetsutövning har inte enbart betydelse för den service de erbjuder och de beslut de tar i de enskilda fallen utan även för förhållandet mellan medborgarna och staten.

För nyanlända präglas första mötet med det nya landet av kontakter med handläggare på olika myndigheter. Deras erfarenheter av dessa möten påverkar i hög grad hur de förstår och navigerar i det nya samhället och det finns starkt belägg i tidigare forskning för att anta att möten mellan frontlinjebyråkrater och utrikesfödda påverkar deras tilltro till myndigheter.

Att förstå och ta på allvar nyanlända klienters upplevelser av dessa möten är därför av största vikt för att skapa en mer effektiv och rättssäker integrationspolitik.

Mötet mellan frontlinjebyråkrater och nyanlända klienter – ett komplext samspel av lagar, handlingsutrymme, tolkning och maktobalans

Frontlinjebyråkrater måste både följa lagar och policyer samtidigt som de ofta har ett visst handlingsutrymme att anpassa insatser efter klientens individuella behov. De står inför motstridiga krav där rättssäkerhet och likabehandling ska säkerställas samtidigt som klienters unika bakgrund och situation ska beaktas.

Frontlinjebyråkraters egna värderingar, attityder och erfarenheter påverkar i stor utsträckning hur de tolkar regler och interagerar med klienter. Tidigare forskning har visat att frontlinjebyråkrater som har positiv syn på mångfald och integration tenderar att vara mer flexibla och individanpassade i sitt bemötande, medan de som uppfattar invandring som en belastning oftare betonar regelverk och kontrollfunktioner.

För nyanlända klienter är möten med frontlinjebyråkrater ofta första kontakten med den svenska välfärdsstaten. Tidigare forskning visar att det finns en tydlig koppling mellan frontlinjebyråkraternas bemötande och hur nyanlända klienter upplever myndigheten. Samtidigt är maktförhållandet mellan klienten och frontlinjebyråkraten ojämnt till frontlinjebyråkraternas fördel eftersom frontlinjebyråkraternas har både myndigheten bakom sig och kunskapsmässigt överläge i förhållande till klienten. Klienten befinner sig i en beroendeställning till en organisation som han eller hon har lite inflytande över. Det faktum att man inte har vuxit upp i Sverige innebär också att man inte har genomgått samma formella och informella inlärningsprocess som andra invånare gällande det svenska samhällets sociala strukturer och institutioner, och att man inte har samma förutsättningar att inhämta, förstå och värdera samhällsinformation.

En studie av nyanlända klienters upplevelser av möten med frontlinjebyråkrater

Under perioden 2017–2021 genomfördes ca 150 kvalitativa intervjuer med nyanlända syriska flyktingar och frontlinjebyråkrater. Materialinsamlingen gjordes i ett antal tätbefolkade stadsdelar i Göteborg med betydande andel människor med utländsk bakgrund. Fokus låg på fyra policyområden: arbete (arbetsförmedling), försörjning och boende (socialtjänst och etableringsenhet), undervisning (SFI-undervisning) samt hälso- och sjukvård (barnmorskemottagning); fyra samhällsområden av stor betydelse för flyktingmottagande och integrationspolitik.

En önskan om snabbare processer, individanpassning och möjlighet att påverka

Vår studie visar att många nyanlända är motiverade och målinriktade och har en ambition att snabbt komma ut på arbetsmarknaden eller in på en utbildning men upplever mötet med olika myndighetsverksamheter som trögt och inte tillräckligt individanpassat. De uttrycker en frustration över vad som ibland uppfattas som bristande förståelse och intresse för deras tidigare erfarenheter och ovilja att beakta deras egna uttalade mål, som till exempel att lära sig svenska eller skynda på processen. De upplever att myndigheterna sätter stopp för deras planer och att de inte har någon möjlighet att påverka ärendehandläggningen och sin egen framtid. Många önskar att deras erfarenheter och kunskaper från livet innan de flyttade till Sverige tar större plats i planeringen av de konkreta åtgärderna. Det upplevs som viktigt att vägledning och information relateras till den egna bakgrunden och de egna livsomständigheterna och inte att man endast får generell information som riktar sig till samtliga nyanlända klienter.

Det bör dock tilläggas att detta missnöje framför allt uttrycks när det samtidigt råder brist på tillit mellan klient och handläggare, när tillgängligheten och mötena har varit få och när kommunikationen brister mellan de båda.

Vikten av bemötande och tilltro

Intervjupersonerna uttrycker upplevelser av maktlöshet, frustration och meningslöshet som återkommande i möten med arbetsförmedlare, socialsekreterare och SFI-lärare. Klienter som upplever sig dåligt bemötta ägnar också mycket tid åt detta, återkommer till det och känner fortsatt begränsad tillit till myndigheten. Många känner sig misstrodda, särskilt inom socialtjänsten och Arbetsförmedlingen, där de upplever att de måste bevisa sin vilja att delta i samhället. Inom barnmorskemottagningen och SFI är bemötandet oftare mer positivt, vilket kopplas till en mer pedagogisk och stödjande roll snarare än en kontrollerande funktion.

Ett sämre bemötande kännetecknas av att klienter reduceras till ärenden snarare än ses som individer. De beskriver hur standardiserade insatser ersätter individanpassade lösningar och hur de lätt fastnar i åtgärdsprogram som inte motsvarar deras kompetenser eller behov. Arbetsförmedlare och socialsekreterare uppfattas ofta som ointresserade, med begränsad personlig kontakt och bristande vägledning. Klienterna efterfrågar mer stöd och coachning men upplever att de lämnas ensamma i viktiga skeden.

Samtidigt vittnar de om att bemötandet varierar och att ett engagerat, tillitsfullt och uppmuntrande bemötande kan ha stor betydelse på det personliga planet. Kontinuerlig kontakt med en och samma handläggare skapar trygghet och underlättar etableringen. Däremot skapar svårigheter att nå handläggare frustration och osäkerhet. Klienter beskriver kontakten med socialtjänsten och Arbetsförmedlingen som fragmentarisk, med få besök och brist på uppföljning. I vissa fall har handläggare slutat återkoppla trots överenskommelse.

De nyanlända klienterna efterfrågar mer individuella möten, bättre tillgänglighet och tätare återkoppling. En mer kontinuerlig, personlig och kommunikativ kontakt skulle enligt klienterna förbättra förtroendet och ge bättre förutsättningar för etablering i det nya samhället.

Kultur och värderingar

Kultur och värderingar spelar en roll i mötet mellan nyanlända klienter och frontlinjebyråkrater, men inte alltid på det sätt som myndigheter förväntar sig. Snarare än kulturskillnader och värdekonflikter så är det den faktiska myndighetsutövningen som problematiseras och frågor om tillgänglighet, korrekta beslut eller inte, likabehandling och möjlighet till att framföra kritik eller byta handläggare. De nyanlända klienterna upplever inte att det är kulturella normer i sig som skapar svårigheter, utan snarare en brist på förståelse från tjänstemännens sida för deras tidigare erfarenheter och de efterlyser ibland en större kompetens och mer empati för den prekära situation man som flykting befinner sig i.

Avslutande ord

Mötet med frontlinjebyråkrater har avgörande betydelse för nyanländas möjligheter att etablera sig i Sverige och för deras tillit till välfärdsstaten. Många klienter har stora förväntningar om stöd och vägledning under de första åren i Sverige men dessa förväntningar minskar efter några möten med frontlinjebyråkratin.

Handlingsutrymme, individanpassning och bemötande är de viktigaste faktorerna för hur mötet med frontlinjebyråkrater upplevs. Samtidigt handlar mötet inte enbart om att administrera stöd och insatser, utan också om att bygga relationer, skapa förståelse och navigera komplexa behov och förväntningar. Det bemötande som uppfattas som positivt innebär inte alltid att klienten får ett önskat beslut utan den positiva uppfattningen grundas på att klienten uppfattar sig vara lyssnad på, respekterad och sedd.

Policyrekommendationer

- För att stärka nyanlända klienters tillit och tillfredsställelse bör myndighetssamverkan och klientkontakten förbättras. Kontinuerlig och personlig kontakt med samma handläggare är avgörande för en framgångsrik myndighetsutövning. Organisatoriska förutsättningar måste skapas för att frontlinjebyråkrater ska kunna visa mer engagemang och uppmärksamhet.
- En god situationsförståelse är central i mötet med nyanlända klienter. Frontlinjebyråkrater bör ha insikt om klienternas migrationsprocess, socioekonomiska situation och bristande kännedom om det svenska systemet. De har en nyckelroll i att förmedla hur svenska strukturer och normer fungerar, vilket underlättar etablering på arbetsmarknaden och självförsörjning.
- Tidiga samtal om ömsesidiga förväntningar kan minska risken för missförstånd och besvikelse. Det handlar inte enbart om att informera klienten utan också om att förstå klientens förväntningar och tidigare erfarenheter. Klargörande av roller, ansvar och arbetsprocesser stärker både kommunikationen och klientens förståelse för myndighetens uppdrag.
- Kontinuerlig uppföljning säkerställer att information och beslut förstås och accepteras. Nyanlända möter många informationsgivare, vilket gör det svårt att sortera och ta till sig information. Återkoppling är därför avgörande för att förtydliga budskap, hantera missförstånd och öka förståelsen för beslut och den svenska välfärdsstaten.
- Digitaliseringen inom offentliga myndigheter har lett till en minskning av fysiska möten till förmån för digitala tjänster. Övergången till digitala tjänster kan leda till exkludering av de nyanlända som saknar tillgång till teknik, internet eller kunskap om digitala system. Färre personliga möten mellan klient och handläggare kan också bidra till mindre förtroende för myndigheten och dess beslut då det försvårar möjligheten att förtydliga budskap och hantera missförstånd. Myndigheter bör därför kombinera digitala tjänster med fysiska möten för att säkerställa att nyanlända får den hjälp de behöver.

Lästips

Bucken-Knapp, G., Spehar, A., and Fakih., Z. (2019) "Talking about Integration: The Voices of Syrian Refugees Taking Part in Introduction Programs for Integration into Swedish Society". *International Migration*. 57(2): 57(2):221-234.

Isabell Schierenbeck, Andrea Spehar, Tareq Naseef, Newly arrived migrants meet street-level bureaucrats in Jordan, Sweden, and Turkey: Client perceptions of satisfaction–dissatisfaction and response strategies, *Migration Studies*, Volume 11, Issue 4, December 2023, Pages 523–543,

Isabell Schierenbeck och Andrea Spehar (2021). *Migration i välfärdsstaten. Att implementera integrationspolitik*. Lund: Studentlitteratur. ISBN: 978-91-44-14356-9

Citering

Spehar, Andrea (2025). "Nyanländas upplevelser av möten med frontlinjebyråkrater." *Centre on Global Migration*, University of Gothenburg, CGM Policy Brief 2025:1.