

# Vad styr den kommunala integrationspolitiken?

En jämförande studie i fem skånska kommuner

# Abstract

In this thesis steering of cultural and ethnic integration is analysed. The study has a comparative perspective between five municipalities in Skåne. The first aim is to clarify the relationship between the state and municipalities and how municipalities exercise their empowerment. I have conducted interviews in order to analyze the integration concept and advantages and disadvantages with different steering methods linked to how the municipalities work in practice. I also examine which influence civil servants and citizens have in the policy process.

My conclusion is that there is a difference between how the municipalities interpret and determine their direction of integration policies. Furthermore, how the municipalities work with integration depends on economic and organisation factors. This implies that municipalities focus on politics related to the labour market for immigrants, which contributes to integration but is not enough according to the concept of integration. The fact that politicians are focusing on working conditions in the policies can be understood as working policies is seen as the today's prescription for success.

My study also shows that the integration policy process is related to the network society. I argue that integration policy processes require representative influence from the society. However, there is a lack of possibilities for this. Finally, a system that allows for different interpretation of definitions of integration can possibly lead to increased segregation between different municipalities.

*Nyckelord: integration, styrning, policyprocesser, medborgarskapsteori, handlingsfrihet och handlingsförmåga, kommunalt självstyre, deliberativ demokrati*

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Problemformulering, syfte och frågeställningar .....	2
1.2 Metod, empiri och avgränsningar .....	3
1.3 Disposition.....	4
<b>2 Teoretisk bakgrund</b> .....	<b>6</b>
2.1 Styrteori.....	6
2.2 Integrations- och medborgarskapsteori .....	7
<b>3 Direkt styrning</b> .....	<b>10</b>
3.1 Regelstyrning.....	10
3.2 Nationell lagstiftning.....	10
3.3 Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Malmö stad .....	12
3.4 Styrning genom lokala policydokument .....	13
<b>4 Indirekt styrning</b> .....	<b>16</b>
4.1 Anslagsstyrning .....	16
4.1.1 Specifik anslagsstyrning – arbetsmarknad och undervisning.....	16
4.1.2 Specifik och generell anslagsstyrning – projekt och föreningsliv .....	17
4.2 Rekryteringsstyrning och organiseringsstyrning .....	18
4.2.1 Organisering utifrån inrättanden av roller och tillsättning utav tjänster: teori.....	18
4.2.2 Organisering utifrån inrättanden av roller och tillsättning utav tjänster: praktik.....	18
4.3 Informationsstyrning.....	19
4.3.1 Teori .....	19
4.3.2 Från invandrapolitik till integrationspolitik .....	20
4.3.3 Den kommunala definitionen .....	21
<b>5 Inflytande i policyprocessen</b> .....	<b>24</b>
5.1 Att arbeta med inte för: medborgarnas inflytande .....	25
5.2 Tjänstemännens inflytande.....	26
5.2.1 Gräsrotsbyråkraten i teorin .....	26
5.2.2 Gräsrotsbyråkratin i praktiken .....	27

<b>6 Slutsatser</b> .....	<b>29</b>
6.1 Vad styr kommunernas arbete med integration i praktiken? .....	29
6.1.1 Hur upplever kommunerna att nationella styr signaler påverkar deras arbete med integration? .....	29
6.1.2 Vilken är kommunernas roll i policyprocessen och hur utnyttjar de olika kommunerna sin autonomi? .....	30
6.2 Hur stämmer styrningen av arbetet med integration med hur arbetet borde styras utifrån vald teoribildning? .....	31
<b>7 Referenser</b> .....	<b>33</b>
<b>Bilaga 1. Intervjupersoner</b> .....	<b>35</b>
<b>Bilaga 2. Kommunfakta</b> .....	<b>37</b>

# 1 Inledning

Oftast handlar demokratidiskussionen i statsvetenskap om ifall de politiska representanterna är korrekt valda, tillräckligt många eller representativa. Fokus ligger på representationsfunktionen snarare än på styrningsfunktionen. Sällan frågar man sig om dessa folkvalda politiker verkligen styr, och hur (jfr. Hall, Löfgren 2006:14).

Patrik Hall och Karl Löfgren menar dock att studier utifrån styrningsperspektivet borde vara högst aktuella. De pekar på det politiska systemet ökade komplexitetsgrad såsom fler territoriella nivåer (som EU och regioner), den offentliga sektorns tillväxt, att andra organisationer fått större betydelse i politiken samt att samhället från 1960-talet och framåt blivit mer heterogent. Till skillnad från tiden då staten var mer ”enväldig” är det idag mer intressant att fråga sig vem som egentligen styr vem samt hur politiker och medborgare förhåller sig till olika styrningsdirektiv från olika nivåer (2006:13f).

Maarten A. Hajer och Hendrik Wagenaar menar att tiden för hierarkiskt beslutsfattande till viss del är förbi. Istället ligger utmaningen i att hitta demokratiska beslutsmetoder i en alltmer nätverksorienterad och komplicerad värld (2003). Andra menar tvärt om att offentlig sektor genomgår en re-hierarkisering med tydligare styrning som trend, som en reaktion på en ökad komplexitet (Rövik 2008).

Ett politikområde med hög komplexitetsgrad, där flera beslutandenivåer finns med och flera aktörer inom den offentliga förvaltningen, nationellt, regionalt och lokalt, ingår i genomförandedjan är integrationspolitiken. Även politikens innehåll och begreppet integration som sådant har visat sig komplicerad och utsatt för kritik. En del kritiker<sup>1</sup> menar t.ex. att den misslyckade integrationspolitiken beror på ett särskiljande av svenskar och invandrare som resultat i att föreställningar om olikheter och rasism cementeras.

Att komma ifrån tanken kring ”vi och dom” har dock varit utgångspunkten för integrationspolitiken sedan den slogs fast 1997 (prop. 1997/98:16). Integrationspolitiken ska därmed förverkligas genom insatser inom ett flertal samhällsområden. Åtgärder ska främst riktas till invandrare de första åren samt genom generella åtgärder.

---

<sup>1</sup> En uppmärksam och kritisk röst i debatten är bl.a. Masoud Kamali (professor i socialt arbete vid Mittuniversitetet och vid Centrum för multietnisk forskning vid Uppsala universitet) den förra regeringens särskilde utredare i diskrimineringsfrågor, med utgångspunkt i maktperspektiv, integration och strukturell diskriminering. Hans arbete som utredare för den förra regeringen har resulterat i tolv rapporter, där Kamali återkommer till tesen att den misslyckade integrationspolitiken beror på ett särskiljande mellan svenskar och invandrare.

Kommunerna har enligt regeringen ett ansvar att bistå nyanlända flyktingar med att etablera sig i samhället som en del i den nationella integrationspolitiken. De nyanlända ska erbjudas introduktionsprogram som bland annat omfattar undervisning i svenska för invandrare (sfi), kontakter med arbetsmarknaden samt skola och barnomsorg för barnen. Det är frivilligt från kommunens sida att avtala om flyktingmottagande men kommuner som har en överenskommelse har rätt till en grundersättning från staten givet vissa förutsättningar ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)).

Det har däremot visat sig svårt att tillämpa en tvärsektoriell och generell integrationspolitik enligt t.ex. en rapport som Riksrevisionen gjort (RiR 2005:5). Från lokalt håll har det påtalats oklara ansvarsförhållanden mellan nationella och lokala förvaltningar (IntiCities 2008). Trots att riksdagsbeslutet som sådant hyllats har integrationspolitiken såsom den i praktiken utformats fortsatt att kritiseras.

Med tanke på att studier av politisk styrning borde vara högst aktuella och integrationspolitiken är ett område med hög komplexitetsgrad är det intressant att studera integrationspolitiken utifrån styrningsperspektivet. Studier med detta perspektiv där arbetet med integration jämförs mellan olika kommuner har inte gjorts tidigare, därför har denna uppsats den inriktningen. Vidare har kommunerna en viktig roll som policyskapare och genomförare av integrationspolitiken och hur kommunerna utnyttjar sin autonoma roll i policyprocessen är viktigt att klargöra.

## 1.1 Problemformulering, syfte och frågeställningar

Denna uppsats behandlar vad som styr kommunernas arbete med integrationspolitik i praktiken. Detta studeras utifrån valda teorier om hur förvaltningar bör styras och utifrån integrationspolitikens förutsättningar. Dels undersöks på vilket sätt kommunerna upplever att dess verksamhet styrs av nationella styr signaler, dels vilket utrymme som lämnas den lokala nivån att forma innehållet och om och hur kommunerna utnyttjar och hanterar sin autonomi i praktiken. Empirin samlas in från fem kommuner där jag jämför om integrationspolitiken i praktiken skiljer sig mellan olika kommuner och vad som kan förklara olika skillnader utifrån styrning. Den teoretiska utgångspunkten för studien är demokratisk och effektiv styrning. Med effektiv och demokratisk styrning menas vanligen hur genomförandet och utfallet bäst kan spegla allmänhetens vilja. De övergripande frågeställningarna för uppsatsen är:

- Vad styr kommunernas arbete med integration i praktiken?
- Hur stämmer styrningen av arbetet med integration på kommunal nivå med hur arbetet borde styras utifrån vald teoribildning?

För att kunna besvara den första övergripande frågeställningen tar jag hjälp av följande underfrågor:

- Hur upplever kommunerna att nationella styr signaler påverkar deras arbete med integration?

- Vilken är kommunernas roll i policyprocessen och hur utnyttjar de olika kommunerna sin autonomi?

Underfrågorna besvaras genom empiriskt material från kommunerna. Syftet är att klargöra kommunernas uppfattning om vad som styr deras arbete med integration. Därmed kommer jag inte att behandla några andra nationella styr signaler än dem kommunerna nämner genom intervjuerna samt riksdagens beslut som definierar den nationella integrationspolitiken. Utifrån mina iakttagelser kring vad som styr integrationsarbetet på kommunal nivå för jag en diskussion om detta stämmer med hur integrationspolitiken borde styras utifrån teorier om styrning.

För att kunna genomföra studien krävs ett definierande av vilket problem genomförandet av politiken är tänkt att lösa. Därför förs en teoretisk diskussion om integrationsbegreppet med hjälp av integrations- och medborgarskapsteori. En viktig styrmetod är nämligen att klargöra syftet med politiken, vilket fastställs genom att t.ex. förtydliga integrationsbegreppet. Demokratisk styrning kan innebära att tjänstemän och medborgare har inflytande i policyprocessen vilket inte direkt för tankarna till styrning utan snarare avsaknad av styrning. Jag kommer dock även att diskutera, förutom det utrymme som lämnas den kommunala nivån, tjänstemäns och medborgares påverkansmöjligheter och förutsättningar för detta i policyprocessen.

## 1.2 Metod, empiri och avgränsningar

Studien avgränsas till fem kommuner i Skåne: Malmö, Burlöv, Vellinge, Svedala och Staffanstorp och är av kvalitativ karaktär. Jag har valt fallen utifrån att de geografiskt angränsar varandra. Kommunerna skiljer sig åt utifrån olika faktorer, t.ex. politiskt styre, befolkningens mängd, inställning till flyktingmottagande, andel utrikes födda i befolkningen och medelinkomst.<sup>2</sup>

Intervjuer med politiker och tjänstemän på kommunerna har använts som insamlingsmetod för primärdata. Utifrån materialet analyseras vad som styr den kommunala verksamheten genom nationella styr signaler, hur politiker och tjänstemän tolkar det lokala utrymmet att forma integrationspolitik samt hur och på vilket sätt detta utnyttjas.

Eftersom jag i uppsatsen har för avsikt att beskriva hur arbetet med integration styrs i praktiken på kommunal nivå avgränsas uppsatsen empiriskt till politikernas och tjänstemäns utsagor kring detta på de fem kommunerna. Och eftersom jag avser undersöka och analysera politikernas och tjänstemäns *uppfattning* om hur arbetet med integration styrs, har jag valt att genomföra semistrukturerade intervjuer. Detta innebär att jag utifrån de specificerade huvudfrågorna haft möjlighet att gå in i en dialog med den som intervjuas (Aberbach & Rockman

---

<sup>2</sup> Se bilaga 2 för fakta om kommunerna.

2002:674 ). Denna metod har fördelen att svarsvaliditeten maximeras genom att ge intervjupersonen möjlighet att själv organisera och utveckla sitt svar, vilket helt strukturerade frågor inte ger utrymme för (*ibid.*).

Jag har valt intervjupersoner på tjänstemanna- och politikernivå som ansvarar för integrationsfrågor i respektive kommun.<sup>3</sup> I Vellinge kommun finns inte någon tjänsteman som kan kopplas till arbetet med integration. Istället har intervjufrågorna, som där ställts till politiker, utformats för att passa Vellinge kommuns specifika förutsättningar. Intervjuerna har spelats in på bandspelare, transkriberats och sedan analyserats utifrån den styrmodell som presenteras i kap 2.

Med hjälp av kommunala policy- och styrdokument, sekundärdata, har jag kartlagt den kommunala regelstyrningen som styrform som en del av min analys. Propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik* (Prop. 1997/98:16) är en viktig normkälla eftersom den slår fast den nationella integrationspolitikens inriktning, vilken jag tillsammans med lokala policydokument diskuterar mot integrationsbegreppet. Propositionen analyseras också utifrån vilket handlingsutrymme som lämnas den lokala politiken tillsammans med andra nationella skriftliga styrsignaler som tjänstemännen och politikerna muntligen uppgett som styrande för arbetet med integration. Tjänstemännens och allmänhetens utrymme att utforma och bestämma inriktning för politiken diskuterar utifrån både nationella och lokala styrsignaler.

Mina överväganden under arbetets gång samt mitt resultat har diskuterats med Roy Melchert, representant för Sveriges kommuner och landsting samt Qaisar Mahmood som 2005 för Riksrevisionen gjorde granskningen *Från invandrapolitik till invandrapolitik* (2005:5). Mitt resultat har även diskuterats med tankesmedjan FORES som just nu driver projektet *Så kan invandring lyckas*.

Intervjupersonernas beskrivning representerar de fem kommunerna men resultatet är svårt att generalisera till en allmän kommunal uppfattning. Syftet är mer att jämföra hur olika kommuners arbete utformas och styrs.

### 1.3 Disposition

I kapitel två, teorikapitlet, följer först en teoretisk genomgång av olika syn på styrning som mynnar ut i hur uppsatsen disponeras utifrån styrmetoder. Sedan förs en diskussion kring integrationsbegreppet för att förtydliga vilka problem metoderna för styrning av tänkta att lösa. I kapitel 4.3 följer en analys av hur politiken genom policydokument och muntligen av politiker och tjänstemän definieras i relation till integrationsbegreppet. I kapitel 3, 4 och 5 besvaras de båda övergripande frågeställningarna samt underfrågorna genom att jag i varje

---

<sup>3</sup> För beskrivning av intervjupersoner se bilaga 1.



avsnitt för respektive styrmetod först presenterar olika teoribildningar och sedan mina empiriska iakttagelser kring vad som i praktiken styr kommunernas arbete med integration. I kapitel 6 presenteras mina slutsatser.

## 2 Teoretisk bakgrund

### 2.1 Styrteori

Styrning kan ses som organisationsledningens försök att fatta kollektiva beslut och påverka beteenden genom en uppsättning eller ett system av formella styrinstrument (Christensen m.fl. 2005:124). Styrning handlar därmed om relationen mellan två aktiva subjekt, den styrande och den styrda. Inom forskningen påtalas att om styrning ska vara framgångsrik måste relationen präglas av lyhördhet, delaktighet och förtroende. Denna mellanmänniska styrmetod kan kallas demokratisk styrning, deltagande demokrati (Rothstein & Wahlne Westerhäll 2005:223), eller ledning. Oftast görs en praktisk åtskillnad mellan ledning och styrning (se: Røvik 2007). Eva-Maria Svensson menar t.ex. att dagens moderna organisationer som traditionellt sett utgått från en hierarkisk styrning har ersatts av en nätverksmodell med flera maktcentra som är beroende av delaktiga individer och organisationer (Rothstein & Wahlne Westerhäll 2005:223). Kjell Arne Røvik anser däremot att organisationer tvärt om genomgår en re-hierarkisering med tydligare styrning som trend (2007:121). Detta signalerar att det är problematiskt att idag fastslå vilken styrform som är mest aktuell. Henry Mintzberg har slagit fast: ”styrning utan ledarskap är ofruktbart, ledarskap utan styrning är utan förankring”(2004). Därmed kan inte ledning och styrning ses som två av varandra oberoende styrformer och därför väljer jag att inte särskilja formerna. Detta är också Lennart Lundquists förhållningssätt. Han beskriver begreppet styrning som politikernas medvetna försök att förmå förvaltningen att verka på det sätt de önskar (Lundquist 1992:69).

Lundquist gör istället en uppdelning av styrning i olika riktningar, från politiker till förvaltning (implementering) och från förvaltning till politiker (beredning) (*ibid.*).

Michael Hill använder begreppet policyprocess för att beskriva maktutövning i utformandet av politik. Hill fastslår att implementeringen, beslutsfattande som följer en kedja ”uppifrån och ner”, och beredningen, policy som kommer ”nerifrån och upp”, inte heller bör särskiljas (Hill 2007). I själva verket är policyprocessen eller styrningen därmed en aktivitet som ständigt rör sig upp och ner i olika riktningar i ett politiskt system.

Lennart Lundquist delar in styrningen av förvaltningen i direkt – indirekt styrning. Direkt styrning fastslår det önskade innehållet i förvaltningens åtgärder medan indirekt styrning påverkar åtgärderna på annat sätt. Indirekt styrning kan

sägas påverka genom att skapa förståelse för den direkta styrningen samt förvaltningspersonalens vilja och förmåga att genomföra den (Lundquist 1992:79).

Avgörande för förvaltningens autonomi är enligt Lundquist styrningens precision, huruvida styrningsmeddelandet är mer eller mindre precist formulerat. Den direkta styrningens precision bestämmer förvaltningens *handlingsfrihet*. *Handlingsförmågan* påverkas däremot av den indirekta styrningens precision (Lundquist 1992:81).

Dispositionen för denna uppsats utgår i stort från Lundquists dimensioner:

- direkt styrning: regelstyrning
- indirekt styrning: anslagsstyrning (pengar), rekryteringsstyrning, organiseringsstyrning och informationsstyrning (definition av integrationsbegreppet).
- Inflytande: medborgarnas inflytande och tjänstemännens inflytande.

Utifrån varje form för jag en teoretisk diskussion om styrningsmetodernas nackdelar och förtjänster mot politikerns och tjänstemäns uppfattning om vad som styr arbetet med integration i praktiken. Informationsstyrning avgränsas i denna uppsats till hur definieringen av integrationsbegreppet förmedlas.

## 2.2 Integrations- och medborgarskapsteori

I denna uppsats menas med integration etniska och kulturella gruppers delaktighet i samhället genom sociala processer.<sup>4</sup> Som ett exempel på hur integration i denna bemärkelse kan definieras använder jag mig av Jose Alberto Diaz definition:

[...] integration is seen as a social process involving interaction between the migrant and host population. In contrast to the concept assimilation, we do not assume, therefore that integration means the elimination of all differences in cultural and behavioural standards. For us integration means the qualitative increase of participation of minority members in systems of social interaction and relations within the majority society (Diaz 1993:9).

Enligt Diaz bär personer som flyttar till ett nytt land inte ensam ansvaret för att integrera sig i samhället utan hela befolkningen bör vara delaktiga i denna process. Detta är en vedertagen utgångspunkt<sup>5</sup> och är en viktig princip eftersom en premis för att en ny medborgare i samhället ska bli delaktig är att övriga

---

<sup>4</sup> I företagsekonomi används begreppet för att beteckna ett samgående av flera enheter till en större enhet hos produktionen och i EU talar man ofta om europeisk integration. Integration används även för att beskriva ett ökat samarbete och utbyte i en region som i exemplet Öresundregionen. Integration i samhället kan också vara en process som leder till att demografiskt olika grupper utifrån t.ex. ålder och kön eller socioekonomiska grupper utifrån social inkomst eller yrkesgrupp möts och bildar en gemensam enhet.

<sup>5</sup> Se t.ex. Nationalencyklopedin

samhället ger plats och skapar förutsättningar för detta. Integration enligt Diaz innebär inte heller en eliminering av kulturella och beteendemässiga olikheter. Detta stämmer väl överens med krav om mänskliga rättigheter, t.ex. religionsfrihet, yttrandefrihet och minoritetsskydd. Samtidigt ska integration vara en process som leder till interaktion mellan grupper med utländsk bakgrund och det övriga samhället.

Ett sätt att problematisera kring integration är att se processen som synonym med medborgarskap vilket tydliggör politiska skolors olika syn och skapar en förståelse för hur integrationspolitiken kan inriktas på skilda sätt.

Tre perspektiv dominerar litteraturen, det liberala, det republikanska och det komunitära. Det liberala synsättet betonar medborgarnas rättigheter och statens skyldigheter att upprätthålla konstitutionellt bestämda fri- och rättigheter såsom medborgarnas jämlikhet och likhet inför lagen. Praktiskt innebär ett liberalt förhållningssätt i det mångkulturella samhället att respektera olikheter och skapa ett jämställt igenkännande i den politiska gemenskapen (McKinnon, Hampsher-Monk 2000:208).

Den klassiska republikanska medborgarskapsteorin definierar medborgarskapet utifrån rättigheter och skyldigheter och betonar medborgarna som politiska individer. Med skyldigheter menas att medborgaren har ett eget ansvar att vara politiskt aktiv. Perspektivet framhåller gemenskapens betydelse, men till skillnad från nationalism behöver samhörigheten inte bygga på en gemensam historia eller en gemensam kultur. Patriotism kan i ett mångkulturellt samhället innebära att vara lojal med samhället samt att verka för att upprätthålla eller sträva efter den fria staten (McKinnon, Hampsher-Monk 2000:278).

Det komunitära perspektivet betonar medborgarens tillhörighet med en gemenskap och medborgarens skyldighet och ansvar att bidra i samhället genom att delta, vilken konstruerar medborgarna. Medborgarskapet ska enligt det komunitära perspektivet garantera rättssäkerhet, självbestämmanderätt och friheten att delta (McKinnon, Hampsher-Monk 2000:213).

Gemensamt för de tre perspektiven är att de demokratiska värdena, frihet och rättvisa skyddas. Dessa värden kan bevakas på olika sätt, men en vedertagen ståndpunkt är att konstitutionen är betydelsefull för att institutionalisera rättvisan (Delanty 2002:67). Dock skiljer sig perspektiven i frågan om hur samhällsgemenskapen skapas. I det liberala samhället lever befolkningsgrupper sida vid sida där olikheter accepteras och skyddas genom att t.ex. ge minoritetsgrupper självbestämmanderätt. Med ett sådant förhållningssätt finns det dock en risk att människors olikheter snarare än likheter betonas.

Både det republikanska och komunitära perspektivet lägger stor vikt vid medborgarskapets förenande karaktär där betydelsen att delta framhålls på olika sätt; det republikanska genom att bidra till det fria och demokratiska samhället; det komunitära genom att forma gemensamma identiteter i möten och diskussioner.

Vad diskussionen om de olika perspektiven signalerar är att medborgarskapets allra största utmaning handlar om att hitta en skiljelinje eller balans mellan jämlikhet och olikhet.

Inget utav perspektiven tar dock upp makt som ett hinder för medborgarskap. Oavsett om samhället garanterar individen samma rättigheter finns underliggande strukturer som i praktiken innebär att alla inte har lika möjligheter att leva ett gott liv. Bonnie Honig menar i *Democracy and the Foreigner* att problemet är att samhället i realiteten identifierar personer med utländsk bakgrund som främlingar eller andra klassens medborgare. Trots lika rättigheter finns en uppdelning mellan vi och dom där rättigheter och friheter begränsas och därmed försvårar medborgarskapet (Honig 2001). Detta stämmer också väl in på hur Magnus Dahlstedt beskriver situationen i Sverige. Enligt hans avhandling är utlandsfödda personers bedömning av sina möjligheter att påverka sin egen levnadssituation generellt sett lägre än svenskars och dessa befinner sig i större utsträckning utanför politiken. Utlandsfödda har också svagare intresse för politik, känner inte samma partitillhörighet och upplever mindre samhörighet med organiserade rörelser i jämförelse med personer födda i Sverige (Dahlstedt 2005:25).

Enligt ett radikaldemokratiskt perspektiv upphävs distinktionen mellan medborgarskap och demokrati genom att radikalt stärka (empowering) medborgarskapet genom demokratiskt deltagande (Delanty 2002:73). Om policyprocessen inte längre är hierarkisk utan istället har en nätverksliknande karaktär där alla nivåer, inklusive samhällsmedborgarna påverkar beslutet (Hajer, Wagner 2003:1-8)<sup>6</sup> bör denna process representera den allmänna uppfattningen. Diskursiv demokrati handlar om att generera kommunikation och kan ses som en överläggningsprocess i den offentliga kommunikationen (Delanty 2002:77) Utmaningen enligt ett sådant perspektiv är att hitta kommunikationsvägar för utlandsfödda i policyprocessen.

Sammanfattningsvis menas med integration ett jämlikt medborgarskap där alla delar samma rättigheter, möjligheter och ingår i en samhällsgemenskap där olikheter accepteras. Samhällsgemenskapen uppnås på olika sätt beroende på perspektiv. Svårigheter med integration beror framför allt på strukturella hinder som delar in befolkningen mellan ”infödda” och ”invandrare.” Integration som process syftar till att eliminera denna skiljelinje, en möjlig lösning är att jämställa medborgarnas deltagande.

I kapitel 4.3 görs en analys av integrationsbegreppet i praktiken med ovan som utgångspunkt.

---

<sup>6</sup> För vidare resonemang se kap 4.

## 3 Direkt styrning

### 3.1 Regelstyrning

Regelstyrning består till stor del av riksdagens lagar och regeringens förordningar. Även kommunernas policydokument är i denna uppsats en form av regelstyrning. Generella villkor som är kopplade till anslagsstyrning ingår också (Lundquist 1992:80).

Den klassiska byråkratiska, hierarkiska organisationen sammankopplas ofta med Max Webers resonemang. Den moderna staten är enligt Weber rationell-juridisk. Den bygger på ”en tro på lagligheten i normgivande regelsystem och på rätten för dem som upphöjts till makt enligt sådana regler att utfärda befallning” (Hill 2005:204). Tjänstemännen i en sådan byråkrati förutsätts vara lojala mot styrningens innehåll även om de ogillar beslutet. Om inte tjänstemännens disciplin fanns skulle hela förvaltningssystemet enligt Weber falla samman. Denna idealbyråkrati kräver att styrningen från överordnade är precis (*ibid.*).

Framväxten av mål- och resultatstyrning som regelstyrningsform har varit påtaglig de senaste åren inom offentlig sektor. Den har av vissa setts som en klar förbättring i förhållande till mer traditionella styrsystem (Christensen et. al. 2005:114). Idén med mål och resultatstyrning är att de styrande talar om för den styrda vad som ska uppnås och frihet lämnas till förvaltningen hur målen ska uppfyllas. Målen ska idealistiskt baseras på politikernas vilja och vara tydliga, stabila, konsistenta och operationaliserbara, så att de kan ses som måttstockar för uppnådda resultat. Dessa ska därefter verkställas i en administrativ genomförandeprocess. Efter detta följs resultatet upp eller utvärderas, med utgångspunkt i specificerade resultatindikatorer och en bedömning görs som kan ligga till grund för åtgärder (Christensen et. al. 2005:160). I verkligheten handlar däremot själva politiken om hur målen ska uppnås. Myndigheter har därmed begränsade möjligheter att välja medel (SOU 2007:75). Det har dock ifrågasatts om det är möjligt att använda tydliga mål i en värld som delvis är komplex och oklar. Vidare finns en risk att mål- och resultatstyrning leder till en fokusering på konkretisering och operationalisering. Det har nämligen framförts att tendensen är att mäta det som är lätt att mäta, medan andra faktorer av mer kvalitativ karaktär blir överhoppade eller nedprioriterade (Christensen et. al. 2005:114).

### 3.2 Nationell lagstiftning

Generellt sett är uppfattningen från politiker och tjänstemän på kommunerna att det inte finns någon övergripande nationell lagstiftning eller styrning som styr deras arbete med integration. Enligt informanterna på de undersökta kommunerna är det endast regelverket för flyktingmottagandet<sup>7</sup> och svenska för invandrare (sfi)<sup>8</sup>, som genom nationella regler styr. Förordningen om flyktingmottagande anger dels den statliga ersättning som kommunerna erhåller från staten vid mottagande av flyktingar till kommunen, dels anger den särskilda krav på kommunen vid ersättning av ett särskilt schablonbelopp.

Efter att ha analyserat bestämmelserna om introduktionsprogram och introduktionsplaner kan jag konstatera att de är relativt sett detaljrika och saknar övergripande målformuleringar.

Skollagen, som reglerar delar av sfi-undervisningen, är däremot mer målorienterad med inslag av specificeringar.

Politisk representant för Burlöv kommun (Katja Larsson 2008-12-04) menar att när det gäller integrering och invandrare regleras inte detta nationellt utan det är kommunen som måste se till att de integreras. En av Burlöv kommuns tjänstemän, (Sven Larsson 2008-11-20) anger dock att en viktig faktor för integration är arbete och därmed styrs kommunens uppdrag genom den lagstiftning som gäller undervisningen och mottagandet eftersom det ger förutsättningar för arbete. En annan tjänsteman i Burlöv (Lennart Pettersson 2008-12-03) menar att lagstiftningen är ett bra hjälpmedel men det är inte tillräckligt och hänvisar till lagstiftningen för likabehandling samt grundlagens bestämmelser<sup>9</sup> som vägledande. Han slår fast: ”Lagstifta är bra, jag säger inte att man inte ska lagstifta, men med sådana här mjuka frågor är det viktigt att man har ett förhållningssätt, ömsesidig tillit och ansvar.”

Vellinge kommun tar inte emot flyktingar, därför anser den politiska representanten för kommunen att det inte finns nationella regelverk som styr kommunens arbete med integration. Politikern anser att kommunen ändå arbetar för ett mer integrerat samhälle då den utgår från allas lika rättigheter, skyldigheter och att man behandlar alla lika. Politikern anser också att staten borde styra mer och annorlunda. Detta angående krav på sysselsättning vid anhöriginvandring samt genom upprättande av särskilda kontrakt för flyktingar.<sup>10</sup> Om

---

<sup>7</sup> Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m..

<sup>8</sup> Förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare och skollagen (1985:1100)

<sup>9</sup> I regeringsformen (RF 1: 2 st och 4 st) fastslås ”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.” ”Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.”

<sup>10</sup> Idén om ”flyktingkontrakt” kommer från moderaternas partisekreterare Per Schlingmann efter att förslaget tagits fram av en arbetsgrupp inom partiet. Förslaget innebär att de som invandrar till Sverige ska skriva på ett kontrakt om att de känner till svenska lagar, regler och värderingar. Om inte överenskommelsen följs kan det bli konsekvenser i form av att bidrag ses över. Syftet med kontraktet är att se till att överföra viktiga svenska värderingar om jämställdhet och så vidare (DN 2008-11-23).

bestämmelserna kring anhörlinvandring ändrades och kommunerna fick fullständig ersättning för flyktingmottagandet skulle detta möjligen förändra Vellinge kommuns inställning till mottagandet. Men den politiska representanten anser inte att staten ska styra kommunerna att ta emot flyktingar ” – jag är aldrig för någonting där man blir tvingad” (Carina Larsson 2008-12-03).

Politiker i Svedala har också påtalat att det är en brist att staten inte är tydligare med vad som är integrationspolitik men tycker sig se att staten börjar försöka styra mer. (Gunilla Nordgren 2008-12-05)

Den intervjuade tjänstemannen i Staffanstorp anser att en brist gällande integration är att den nationella politiken inte är större och mer övergripande (Hillevi Ventura 2008-12-10). Även en av tjänstemännen i Burlöv anser att staten borde vara tydligare med integrationspolitiken. Han menar att den här typen av frågor lätt hamnar fel, det är viktigt att man är saklig. Debatten brukar mycket styras utifrån känslor och det är inte rätt förhållningssätt (Lennart Pettersson 2008-12-02).

Tjänstemannen i Malmö hänvisar till utredningen Egenansvar – med professionellt stöd (SOU 2008:58) när hon säger att hon tror att det statliga engagemanget kommer att bli större.<sup>11</sup> Troligen kommer t.ex. Arbetsförmedlingen få en stor del av ansvaret för introduktionen av flyktingar (Pia Hellberg-Lannerheim 2008-12-08).

### 3.3 Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Malmö stad

Förutom lagstiftningen har staten med Malmö stad tecknat ett avtal om lokalt utvecklingsarbete för att nå de storstadspolitiska målen vilken reglerar kommunens arbete med integration<sup>12</sup>. I avtalet anges de övergripande målen<sup>13</sup>,

---

<sup>11</sup> Förslaget innebär bl.a. att lagen (1992:1068) om ersättning för flyktingmottagande inte längre ska gälla. En ny aktör införs – introduktionslots – vars uppgift ska vara att ta till vara den nyanländes rättigheter, intressen och behov. Förslaget innebär också att kraven på den nyanlände skärps, att ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer tydliggörs och att servicen till nyanlända görs mer likvärdig över hela landet. En ny lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar (bosättningslagen) införs. Den föreslagna bosättningslagen bygger i första hand på frivillighet, men kommuner som inte kommer överens på frivillig väg kan åläggas en skyldighet att ta emot ett visst antal nyanlända.

<sup>12</sup> Beslutade genom prop. 1997/98:165 bet. 1998/99:AU2, rskr. 1998/99:34.

<sup>13</sup> De storstadspolitiska målen är: att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt och därmed kunna bidra till att nya arbetstillfällen skapas ... samt att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare (Lokalt utvecklingsavtal 2007).



mer konkret uppsatta mål<sup>14</sup> och under vilka förutsättningar som målen ska uppnås<sup>15</sup>.

Enligt avtalet är parterna överens om vikten av löpande uppföljning och utvärdering för att nå de uppsatta målen (Lokalt utvecklingsavtal 2007). Avtalen uttrycker relativt detaljerade mål.

Dock är inte avtalen knutna till några medel. Enligt tjänstemannarepresentanten i Malmö signalerar kontrakten en vilja att lokal nivå och statliga myndigheter ska samverka och samarbeta. Tjänstemannen menar att det är mot dessa mål som kommunen arbetar, men det händer att kontrakten bryts, särskilt av Arbetsförmedlingen. Om avtalen inte följs blir det dock inga påföljder (Pia Hellberg Lannerheim 2008-12-08).

Även Burlöv kommun är i stånd att arbeta fram en lokal överenskommelse mellan Socialförvaltningen, Komvux samt Arbetsförmedlingen om introduktion för nyanlända i Burlövs kommun, men detta avtal berör inte den övergripande integrationen utan introduktionsinsatserna.

### 3.4 Styrning genom lokala policydokument

Två kommuner av fem har lokalt antagit en egen övergripande integrationspolicy. I Burlöv kommun har kommunfullmäktige fastslagit övergripande mål<sup>16</sup> i policyn.

Särskilda områden har i policyn lyfts fram som talar om hur kommunen ska verka för att de övergripande målen uppnås (Integrationspolicy Burlöv kommun 2005-08-31). Operationaliseringen av hur målen ska uppnås är däremot inte detaljerad. Det finns fortfarande utrymme för tjänstemännen att specificera sitt arbete. Dock nämndes inte detta dokument som styrande vid intervjun med en av tjänstemännen Burlöv (Sven Abrahamsson 2008-11-20), vilket signalerar att han antingen inte känner till det eller att dokumentet har liten betydelse för hans arbete. En annan tjänsteman i Burlöv kände däremot till dokumentet men menar att det inte räcker med en integrationspolicy. Han tror att dokumentet behöver kompletteras med handlingsplaner vilket bättre skulle styra arbetet med integration i kommunen. Då skulle kommunen även kunna göra avstämningar varje år utifrån hur insatserna lyckats. I nuläget görs ingen uppföljning kopplade till integrationspolicyn. Vid utformandet av policyn har tjänstemän bidragit med expertkunskaper (Lennart Pettersson 2008-12-02).

I Malmö stad finns förutom det lokala utvecklingsavtalet en fastställd åtgärdsplan för att främja integration (antagen av fullmäktige 1999-12-16). Nästa år planeras en ny åtgärdsplan tas fram (Pia Hellberg-Lannerheim 2008-12-08). I

---

<sup>14</sup> t.ex. hur mycket förvärvsfrekvensen ska öka, hur mycket skolresultaten ska förbättras samt att valdeltagandet ska bli högre i vissa distrikt

<sup>15</sup> Utvecklingsarbetet förutsätter underifrånperspektiv, att arbetet bygger på gemensamma mål, samverkan, långsiktighet, helhetssyn samt kunskapsbaserat utvecklingsarbete.

<sup>16</sup> allas lika rättigheter och möjligheter (Integrationspolicy Burlövs kommun 2005-08-31).

åtgärdsplanen definieras integrationsbegreppet, vad det innebär att leva i ett land med många kulturer samt den övergripande visionen för integration.<sup>17</sup> Vidare anges vissa delmål.

Åtgärdsplanen har tagits fram av tjänstemännen i förvaltningen i dialog med politikerna som i sin tur antagits av fullmäktige.

I mål och budget 2008 (Handlingsplan för ökad integration och fler malmöbor i arbete) anges också övergripande mål för integrationsarbetet men dessa uttrycker endast målsättningar om att förvärvsfrekvensen ska öka. Vidare fastställer budgeten att förvaltningens arbetssätt ska vara målinriktat. Alla mål ska vara mätbara, tidsbestämda, realistiska och kunna samordnas med andra mål. Därmed används mål- och resultatstyrning som metod i Malmö. Åtgärdsplanen anger de övergripande målen för arbetet som sedan operationaliseras och fokuseras till sysselsättningsmål i budgeten. Därför har styrningen karaktären att vara både övergripande och detaljerad.

Tjänstemannen i Malmö stad beskriver att budgetprocessen startar med att det förs en dialog i verksamheten om hur året innan har varit. Förvaltningen hör sig även för med olika föreningar om deras önskemål. Utifrån den dialogen läggs en rambudget som sedan går ”den vanliga vägen” genom facklig samverkan, beredningen osv. Även Kent Andersson (kommunalråd för integration och arbetsmarknad) beskrivs som aktiv i denna budgetprocess. I steg två fylls budgeten på i mer detalj.

Utifrån tjänstemannens beskrivning är Malmö stads budgetprocess inte typiskt hierarkiskt utformad utan tjänstemännen och deras kunskaper kring hur arbetet fungerat från föregående år försöker man ta tillvara. Hon anser vidare att förvaltningen har en bra dialog (Pia Hellberg-Lannerheim 2008-12-08).

Tjänstemannen uttrycker också att hon är positiv till att arbeta med indikatorer som arbetsmetod: ”Indikatorer är en rejäl styrmetod och får människor att arbeta i samma riktning” (Pia Hellberg-Lannerheim 2008-12-08) och menar att det är betydelsefullt att man har en målsättning om hur det ska se ut i de bästa av världar.

Vellinge, Staffanstorps samt Svedala kommun har inte fastställt någon integrationspolicy för kommunens arbete. Den politiska representanten i Vellinge hänvisar till kommunens måldokument om att individen ska stå i fokus (Carina Larsson 2008-12-03) och i Staffanstorp har man ett liknande förhållningssätt där praxisstyrning lyfts fram (2008-12-09). I Svedala har kommunfullmäktige beslutat om ett särskilt introduktionsprogram för flyktingmottagandet<sup>18</sup> men en integrationspolicy saknas. Politiker i Svedala poängterar att kommunen tar emot så få flyktingar därför är det överflödigt att lägga upp en hel metod genom

---

<sup>17</sup> Den övergripande visionen är att alla människor tillmäts lika värde och att mångfalden betraktas som en resurs. Vidare är strävanden en stad utan främlingsrädsla, diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Det anges även övergripande att för att medborgarna ska fungera som medlemmar i samma samhällsgemenskap krävs ett gemensamt språk, gemensamma rättsnormer och gemensamma mötesplatser. Slutligen uppges även syftet med åtgärdsplanen samt åtgärderna som sådana.

<sup>18</sup> Kommunen började 2008 att ta emot flyktingar, 10 stycken enligt beslut i fullmäktige. 2009 och 2010 har fullmäktige beslutat ta emot ytterligare 20 flyktingar per år.

policydokument: ”man kan ju förstå att det finns i de andra kommunerna men hur bra det gått är en annan femma.” (Gunilla Nordgren 2008-12-05) Hon tillägger också: ”Vi har inte så mycket hyllvärmare förutom dokumentet om flyktingmottagandet. Vi arbetar inte på det sättet.” Gällande uppföljning menar tjänstemannarepresentanten för Svedala kommun att uppföljning görs utifrån introduktionsprogrammet, (Inger Ekholm-Svensson 2008-12-09) men det görs ingen generell uppföljning med avseende på integration, varken i Svedala eller i Burlöv, Vellinge och Staffanstorps.

Sammanfattningsvis visar intervjuvärderna på att kommunerna saknar övergripande nationella bestämmelser som styr arbetet med integration men policydokumenten som två kommuner utformat verkar inte heller avgörande för politikens inriktning (förutom de mål som fastställs i budgeten samt kontraktet som avtalets mellan staten och kommunen i Malmö). Detta kan förstås utifrån Michael Hills diskussion där ”regler” innebär att man underförstått förutsätter att vissa utsluts vilket t.ex. blir tydligt när en tjänsteman anger att grundlagen är vägledande. Hill hänvisar till Hall som menar att politiken verkar inom de ramar som är aktuella för tillfället vilken ger mer representativitet och legitimitet åt vissa samhällsintressen än åt andra (Hill 2007:100f). Därmed kan inte synen att förvaltning är en byråkrati som strikt följer lagar och regler fungera i praktiken och därför går jag nu vidare för att redogöra för den indirekta styrningens betydelse.

## 4 Indirekt styrning

Även om den direkta styrningen från riksdag, regering och kommunpolitiker är tydlig är frågan om handlingsförmågan enligt Lundquist beroende av den indirekta styrningen. Utan medel, personal, organisation och kunskaper är det inte möjligt att göra några åtgärder. Den indirekta styrningen kan också motverka en viss direkt styrning, t.ex. hur förvaltningen organiseras eller genom nedskärningar i budget (Lundquist 1992:81).

Anslagsstyrning, rekryteringsstyrning samt organiseringsstyrning påverkar enligt Lundquist om tjänstemannen *kan* verkställa styrningen. Informationsstyrning har en inverkan på tjänstemännens *förståelse* (jmf. Lundquist 1992:75f).

### 4.1 Anslagsstyrning

Anslagsstyrning innebär att förvaltningen tilldelas anslag som ska täcka kostnaderna för att implementera den direkta styrningen. Anslagsstyrningen kan både vara specifik och generell (Lundquist 1992:80).

#### 4.1.1 Specifik anslagsstyrning – arbetsmarknad och undervisning

I samtliga kommuner är pengar och budget en viktig styrmetod enligt de intervjuade.

Kommunerna kan söka olika ersättningar såsom grundersättning, schablonersättning och extra ersättning för flyktingmottagandet från staten vilket regleras genom ovan nämnda förordning om ersättning för flyktingmottagande samt förordning (2007:662) om extra ersättning till kommuner 2007-2009 för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden.

Representanten för Sveriges kommuner och landsting (SKL) menar att kommunerna fokuserar sitt arbete på flyktingars förutsättningar att komma ut i arbete; sfi, samhällsinformation, praktikplatser osv. på grund av kostnader. Lyckas kommunen inte få personen i fråga självförsörjande innebär det framtida kostnader i form av försörjningsstöd för kommunen (Roy Melchert 2008-12-17). Om kommunerna ser flyktingarna som en kostnad kan man snabbt också dra slutsatsen att kommunerna också är intresserad av att utnyttja möjligheten att få extra ersättning. Kommunerna har också hänvisat till bestämmelserna om ersättning. Därmed sporrar både farhågor om framtida kostnader samt den extra

ersättningen kommunen att påskynda etableringen på arbetsmarknaden genom olika åtgärder.

Representanten för SKL uppmärksammar också att organisationen framfört att det nuvarande ersättningssystemet är underfinansierat och driver frågan att ersättningssystemet bör ses över med sikte på full kostnadstäckning. Systemet har enligt SKL dessutom spelat ut sin roll som incitament för utveckling av introduktionen (Sveriges kommuner och landsting 2007).

Vellinge kommun anser inte heller att staten tar tillräckligt mycket ansvar gällande flyktingmottagandet. Den politiska representanten menar att ett åtagande på kommunen sträcker sig en bra bit längre än de tre åren kommunen idag får stöd för flyktingmottagandet (Carina Larsson 2008-12-03).

En av tjänstemännen i Burlöv kommun anser också att man kunde vara generösare gällande stadsbidragen. Han fastslår: ”Det hade varit väldigt bra om man menar allvar med att arbeta aktivt med integrationspolitiken. Pengar är en viktig sak. Nynazister och sådana strömningar frodas ju.” Om man stimulerat kommunerna att arbeta mer med integrationspolitik hade det sett annorlunda ut idag enligt tjänstemannen (Lennart Pettersson 2008-12-02).

I samtliga kommuner fokuseras insatser gällande integration på arbetsmarknad samt undervisningen. Styrande för kommunerna verkar därför vara pengar. Representanterna från Svedala, Burlöv, Malmö och Vellinge anser också att kunskaper i svenska och kunskaper om det svenska samhället är en viktig förutsättning för att få jobb och därmed bli integrerade i samhället. Den politiska representanten från Staffanstorps tror dock på mer praktikrelaterade alternativ eller ett riktigt arbete än sfi-undervisningen (Stefan Möller 2008-12-09). Kommunen driver heller ingen integrationspolitik. Enligt tjänstemannarepresentanten har kommunen satsat på arbetslinjen och att man får samma stöd och insatser som alla andra (Hillevi Ventura 2008-12-10).

#### 4.1.2 Specifik och generell anslagsstyrning – projekt och föreningsliv

Malmö och Burlöv är de enda kommuner som även satsar på andra frågor utöver arbetsmarknad och undervisning som kan kopplas till integration. Burlöv kommun har ingen särskild budget för integration utan åtgärder och ekonomi ingår integrerat i förvaltningarna. I Burlöv drivs projekt som medfinansieras av EU och dessa bidrar till att kommunen tvingas in i integrationstänkandet (Lennart Pettersson 2008-12-03). Vidare stöttar kommunen föreningsliv och olika organisationer, vilket enligt Burlövs politiska representant skapar gemensamma mötesplatser som också bidrar. Det finns inga specifika mål eller angivelser kring detta utan Burlövs anslag till olika projekt och föreningsliv har en generell karaktär.

Malmö stad är enda kommunen med en särskild budget för integration och arbetsmarknad. I budgeten anges särskilda prioriterade områden (se även i kapitlet om regelstyrning). Vidare avsätts pengar för t.ex. brobyggare, informationsspridning, analyser och kunskapsspridning kring integration och antidiskriminering, insatser för arbetslösa, metodutveckling, medfinansiering till

EU:s strukturfonder, trainee-platser för anställning av unga osv. Anslagsstyrningen utifrån budget är därmed relativt specifik i hur insatserna riktas. Däremot är målen för projekten övergripande. Tjänstemannarepresentanten för Malmö medger också att det generellt saknas en strategi eller målsättning för beviljade projekt för integration. Förvaltningens krav är att projekten ska ha en implementeringsplan och ge resultat. Strukturfondens krav är inte heller särskilt styrande för kommunens arbete med integration. Tjänstemannen poängterar: ”Människor är rätt så påhittiga i sina projektansökningar. Man vet ofta vad man vill när man ansöker och försöker stoppa in det i boxarna” (Pia Hellberg-Lannerheim 2008-12-08).

I dagsläget driver Staffanstorp inga projekt avseende integration i kommunen. Ett lyckat exempel på arbete med integration är däremot enligt tjänstemannen ett litet projekt som bedrevs i slutet på 90-talet. Projektet gick ut på att lära kosovo-albanska kvinnor att cykla. Detta var ett sätt att integrera dem genom att ta sig fram på ett svenskt sätt och möjliggjorde deltagande i samhället. Idag finns inga projekt på den nivån utan man har kört arbetslinjen denna gång (Hillevi Ventura 2008-12-10).

## 4.2 Rekryteringsstyrning och organiseringsstyrning

### 4.2.1 Organisering utifrån inrättanden av roller och tillsättning utav tjänster: teori

Rekryteringsstyrning kan både vara specifik (en särskild person utses för en viss tjänst av politikerna) och generell (vilka krav som ska ställas på de anställda). Organiseringsstyrning avser hur organisationen struktureras med inrättande av roller, utformning av procedurer och bestämmande av de rumsliga förhållandena (Lundquist 1992:80).

En kommunal organisation som starkt påverkas av politikerna förstås utifrån perspektivet politikerkolan. Karaktäristiskt för detta synsätt är att förvaltningen ses som politikernas instrument (Lundquist 1992:92).

### 4.2.2 Organisering utifrån inrättanden av roller och tillsättning utav tjänster: praktik

”- Jag tycker att valet att inte ha en integrationsansvarig talar sitt tydliga språk.” Staffanstorps tjänstemannarepresentant uttrycker just detta när jag frågar hur arbetet med integration styrs. Hon menar att kommunen därför inte påverkas av den nationella integrationspolitiken mer än genom de regler som måste följas utifrån flyktingmottagandet, som väldigt få inom kommunen egentligen omfattas

av. Vidare ligger flyktingmottagandet under Socialtjänsten i Staffanstorps och tjänstemannen anser att det är fel eftersom det inte är ett socialt problem att vara invandrare eller flykting. Frågan är också så liten på enheten, därför prioriterar hon inte att driva den (Hillevi Ventura 2008-12-10).

Svedalas politiska representant tycker att just valet av organisering för flyktingfrågan under Sysselsättningsenheten borde signalera den politiska intentionen (Gunilla Nordgren 2008-12-05). Svedalas tjänstemannarepresentant som ansvarar för introduktionen av nyanlända till och med definierar integrationsbegreppet utifrån sitt uppdrag, att arbeta med normalisering och undvika stigmatisering och tycker signalen är tydlig att man valt att göra det som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. En annan signal är att sfi-undervisningen lagts i den ordinarie undervisningsverksamheten vilket stärker gemensamhetskänslan (Inger Ekholm-Svensson 2008-12-09).

I Burlöv kommun ligger integrationsfrågan direkt under fullmäktige och även om man har upprättat en integrationspolicy menar tjänstemannen att det fortfarande saknas en integrationsplan samt en förvaltningsorganisation som håller frågan. Hade kommunen haft en plan och en organisation hade möjligheterna att göra uppföljningar och avstämningar varit bättre, menar tjänstemannen (Lennart Pettersson 2008-12-03).

Även Malmö stad signalerar att integration är en arbetsmarknadsfråga då integrationspolitiken sorterar under samma förvaltning som arbetsmarknadspolitiken.

## 4.3 Informationsstyrning

### 4.3.1 Teori

All indirekt styrning som inte omfattas av ovan punkter ingår som informationsstyrning. Denna form är ofta av informell karaktär och påverkar förvaltningen på ett eller annat sätt. Det kan t.ex. vara betänkanden från utredningar, propositioner och utskottsutlåtanden. Det kan också vara ledande politikernas uttalanden i massmedierna, vid konferenser och vid vardagliga underhandskontakter (Lundquist 1992:80f).

Ett synsätt är att organisationer utformas genom att aktörer i organisationer förhåller sig till institutionaliserade organisationsrecept, mytperspektivet. Enligt detta perspektiv har skilda organisationsidéer olika förmåga att övertyga om sin förträfflighet (Bergström 2002:15). Därmed kommer vissa recept anammats på bekostnad av att andra alternativ ignoreras. Det är tydligt att pengar och organisering styr den kommunala verksamheten. Information kan också påverka rikspolitikerna och kommunpolitikerna att rikta insatserna till specifika åtgärder.

En viktig faktor som styr inriktningen för integrationsarbetet är hur begreppet integration definieras, därför analyserar jag detta. I kapitel 2 fördes en teoretisk

diskussion om integrations- och medborgarskapsbegreppet. Nedan följer en analys om hur riksdagen genom propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik* (Prop. 1997/98:16) har formulerat integrationspolitiken, hur integrationspolitiken är formulerad på kommunal nivå samt hur politiker och tjänstemän på kommunerna muntligen har definierat integration och integrationspolitik.

### 4.3.2 Från invandrapolitik till integrationspolitik

Målen och inriktningen för den svenska integrationspolitiken slogs fast genom riksdagsbeslut hösten 1997<sup>19</sup> och är:

”lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt en samhällsutveckling präglad av ömsesidig respekt och tolerans.”

Beslutet innebär:

”att samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer. Säråtgärder som riktar sig till invandrare som grupp bör begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige.”

I propositionen slås även fast att särskilda insatser bör vidtas för att stimulera invandrades delaktighet i samhällsutvecklingen, att samhällets mångfald bör genomsyra arbetslivet och för detta behövs attitydförändringar både i arbetslivet och i samhället som helhet. Vidare anges i utredningen att tala och förstå svenska underlättar integrationen. Därför bör alla som är permanent bosatta i Sverige ha kunskaper i svenska språket.

Det integrationspolitiska arbetet ska enligt propositionen särskilt inriktas på att:

”ge förutsättningar till individers egen försörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.”

Regeringen anger som skäl till förslaget att det är dags att ta ett definitivt steg bort från en utpekande invandrapolitik. Istället bör politiken motverka och förebygga ett utanförskap och marginalisering som sammanfaller med etniska gränser.

Såsom propositionen anger integrationspolitikens inriktning med avseende på rättigheter och möjligheter kan den kopplas till medborgarskapsteorin där samtliga perspektiv betonar medborgarskapets fri- och rättigheter. Propositionen tar även upp samhällsgemenskapens betydelse för integration med samhällets mångfald som grund vilket också hör ihop med de olika medborgarskapsperspektivens syn att gemenskapen i samhället är en viktig

---

<sup>19</sup> prop. 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrapolitik till integrationspolitik, bet.1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68



förutsättning för medborgarskap och integration. Frågan om hur gemenskapen skapas, det som skiljer de olika perspektiven, är däremot mindre tydlig i propositionen, t.ex. när det anges att särskilda insatser bör vidtas för att stimulera invandrades delaktighet i samhällsutvecklingen.<sup>20</sup> Delaktighet kan innebära såsom det komunitära alternativet föreslår att skapa förutsättningar för diskussioner i det civila samhället, eller förutsättningar enligt den liberala synen att samtliga grupper i samhället finns representerade i det offentliga, vilket antyds som en strävan i propositionen. Dock tolkar jag formuleringen ”motverka och förebygga ett utanförskap och en marginalisering” som ett ställningstagande att aktivt arbeta mot detta, vilket kan ses utifrån Bonnie Honigs synliggörande och metoder att motverka strukturella hinder. Propositionen lämnar dock stort utrymme på t.ex. kommunal nivå att bestämma hur politiken inriktas.

### 4.3.3 Den kommunala definitionen

Endast Malmö och Burlöv har fastslagit en integrationspolicy (se även avsnitt 2.1.4).

I Burlöv är den övergripande målsättningen liksom den nationella allas lika rättigheter och möjligheter (Integrationspolicy Burlövs kommun 2005-08-31). Kommunens uttalade inriktning på arbetsmarknad, attityder och språkkunskaper enligt policyn kan också kopplas till den nationella politikens riktlinjer. Den kommunala policyn har däremot också lagt till att särskilda insatser i familjearbetet för att avhjälpa svårigheter som berör relationer inom familjen ska göras (*ibid.*). Dessa åtgärder har betydelse för den övergripande målsättningen allas lika rättigheter och möjligheter och kan därmed representera samtliga medborgarskapsperspektiv.

Vidare anges att kommunen stödjer föreningslivet och att strävan ska vara att locka invandrare att delta i kultur- och fritidsaktiviteter (*ibid.*). Detta är i linje med det komunitära synsättet att ge förutsättningar för medborgarnas deltagande i samhället. Policyn uttrycker också att Burlövs kommun ska sträva efter att ha en sammansättning bland kommunens anställda som motsvarar den etniska och kulturella mångfalden bland invånarna i Burlöv, vilket däremot kan ses som en liberal lösning.

I Malmö stads åtgärdsplan för att främja integration fastslås att integrationen riktar sig till alla människor i utanförskap. Den enskilda individens möjligheter att ta del i samhället och kunna påverka lyfts fram. Kommunikation och ömsesidig förståelse mellan människor samt kunskaper om varandras kulturer, synsätt och samhälle är förutsättningar för integration enligt åtgärdsplanen. Även denna inriktning kan ses utifrån det komunitära perspektivet, men även utifrån att

---

<sup>20</sup> Kopplat till delaktighet bör särskilda insatser vidtas till samhällsutvecklingen vilket påverkas av människors materiella levnadsvillkor och levnadsförhållanden, såsom egen försörjning samt inflytande och representation i beslutande organ. Statliga och kommunala myndigheter bör sträva efter att samhällsinformation når alla i befolkningen oavsett härkomst och etnisk bakgrund och att den är anpassad till mottagarnas skilda förutsättningar och behov (prop. 1997/98:16).

bereda förutsättningar för diskursiv praktik. Planen specificerar kommunens ståndpunkt utifrån det komunitära sysättet genom t.ex. att föreslå att kommunens arbete ska verka för att underlätta skapandet av flera mötesplatser mellan olika befolkningsgrupper, där förståelse och kunskaper om varandras kulturer utvecklas.

Samtliga kommuner har muntligen angett att integration till stor del handlar om delaktighet. Däremot inriktas kommunernas integrationspolitik till störst del mot sysselsättning som målsättning. Ett informationsblad från SKL bekräftar också att en allmän uppfattning är att en tidig kontakt med arbetsmarknaden ses som den viktigaste förutsättningen (Sveriges kommuner och landsting 2008). Politisk representant för Malmö kommun håller också med om att lyckad integration ofta har ställts som synonym till att ha ett arbete. Dock har han märkt tendenser som ifrågasätter om integration verkligen bara handlar om att få arbete (Thorbjörn Karlsson 2008-12-05). Fokuseringen på arbetsmarknaden kan kopplas till den generellt rådande arbetslinjen som i sin tur kan förstås utifrån mytterspektivet. Arbetslinjen har därmed anammats som recept och ställt andra lösningar om delaktighet som t.ex. riksdagsförslaget och integrationspolicies presenterar i skymundan. På frågan till representanten för SKL om vem som ansvarar för att lösa den övergripande problematiken kring särskiljandet mellan svenskar och invandrare svarar representanten att det är en bra fråga. Ytterst ansvarar staten för detta men det är lite oklart vem som t.ex. bedriver upplysning och information när Integrationsverket är nedlagt (mailväxling Roy Melchert 2008-12-18). Han menar dock att ett bra riggat flyktingmottagande kan bidra till att komma ifrån ett ”vi- och dom-tankesätt.”

I Staffanstorp finns det ingen integrationspolitik enligt tjänstemannarepresentanten i kommunen. Finns det någon så är det att alla i kommunen får samma sak, beroende på vad individen behöver (Hillevi Ventura 2008-12-14). Detta kan ses utifrån integrationspolitikens målsättning om allas lika rättigheter. Hennes personliga definition för integration handlar däremot om delaktighet och demokrati, men kommunen har inga åtgärder som syftar till att stärka utrikes föddas delaktighet (*ibid.*). Kommunen saknar därför förutsättningar för integration i verklig bemärkelse sett till hur begreppet både teoretiskt och i propositionen definieras. Det saknas även i Svedala och Vellinge (även om språkundervisning och åtgärder för att påskynda inträde på arbetsmarknaden i viss mån bidrar). Ingen av kommunerna har heller angett att riksdagsbeslutet för integration styr deras arbete i praktiken.

De diskursiva idéerna kring medborgarskap syns inte i den kommunala verksamheten mer än att politikerna i Malmö stad samarbetar med föreningar, stöder projekt och uppmuntrar till föreningsaktivitet (Pia Hellberg-Lannerheim 2008-12-08). Dock är samrådsmekanismerna inte särskilt välutvecklade i Malmö. Personer med utländsk bakgrund och invandrarföreningar konsulteras bara sporadiskt. Enligt IntiCitis studie känner inte invandrarföreningar och icke-statliga organisationer att deras åsikter får något erkännande (IntiCities 2008). Därmed kan informationsspridning i form av t.ex. en proposition som sedan antas av riksdagen inte ha så stor betydelse. Vem som dock har makten att avgöra vilka

recept som är rätt för stunden är svårt att avgöra för myter har oftast en oklar historia (Christensen et al. 2005:84). Därför handlar nästa kapitel om inflytande.

## 5 Inflytande i policyprocessen

Michael Hill hänvisar till Barret och Fudge (1981:25) där han betonar att man måste ”betrakta implementeringen som en oavbruten följd av ståndpunkter/åtgärder, där ömsesidig påverkan och förhandlingar hela tiden pågår mellan dem som försöker förverkliga sina politiska ståndpunkter och dem som dessa åtgärder är beroende av” (Hill 2005:189f). Maarten A. Hajer och Hendrik Wagenaar beskriver samma fenomen utifrån att samhället är mer nätverksinriktat än tidigare. Hajer och Wagenaar menar att många samhällsproblem idag är för komplicerade, för omfattningsrika och för ostabila för en schematisk och centraliserad lagstiftningsprocess. Deras idéer kring deliberativ demokrati handlar om att lösa problem under konfliktyllda och ostabila maktförhållanden, där information om och tillträde till politiken är ojämnt fördelad i befolkningen och exkludering och marginalisering är starkt rotade (2003:1ff). Integrationsproblematiken är just ett bra exempel på en sådan fråga. Deras metoder är dock inte helt tydliga eftersom den inte föreslår effektiva lösningar som leder till att den politiska diskussionen har ett slut. Istället menar Hajer och Wagenaar att samhällets roll är att underlätta medborgares och brukares kapacitet kring deliberativa demokratiska processer och kollektivt lärande om: värden och preferenser, antaganden om sig själva och andra, gemensamma utgångspunkter, ojämlika maktförhållanden, möjligheter och hinder, önskemål, lösningar, utfall osv.. Sammanfattningsvis handlar det om att informera om vad det innebär att vara en engagerad medborgare (2003:30).

Hajer och Wagners lösning stämmer också väl med hur Patrik Hall och Karl Löfgren beskriver den korporatistiska synen på politisk organisering. De lyfter fram den kritik som växte sig stark under 1970-talet mot uppfattningen att den politiska makten kan ses som en enhetlig aktör på toppen av en hierarki som agerar utifrån de beslut som fattas i folkvalda församlingar. I själva verket har organiserade intressen stort inflytande i politiskt beslutsfattande, inte bara inom policyprocessen utan även inom policyimplementeringen (2006:34). Utifrån mytperspektivet är det just betydelsefulla organisationer som auktoriserar framgångsrika recept (Christensen m.fl. 2005:84). Detta såg man enligt Hall och Löfgren som ett hot mot demokratin och ett av de länder som särskilt utmärkte sig i detta sammanhang var Sverige. Sedan 70-talet, som en fortsättning på korporatismen och som en reaktion på statens förändrade roll, har det vuxit fram teorier med nya begrepp som ”policynätverk” och ”policygemenskaper.” Framför allt har begreppet ”governance”<sup>21</sup> under senare år fått stor betydelse inom

---

<sup>21</sup> Diskussionen om vad governance är, vilken roll det offentliga har och vilka styrningsmässiga och demokratiska implikationer som governance leder till är dock ej avslutad. Jacob Torfing (2005) har däremot

statsvetenskapen där styrningen ses som mindre hierarkisk än den traditionella uppfattningen och där nätverk är centrala (2006:34).

## 5.1 Att arbeta med inte för: medborgarnas inflytande

Samtliga kommuner saknar fullständiga metoder, åtgärder och procedurer som underlättar medborgares och brukares kapacitet kring deliberativa demokratiska processer och kollektivt lärande enligt den metod Hajer och Wagenaar presenterar. Personer med utländsk bakgrund har därför små möjligheter att ha inflytande i policyprocessen. Kanaler för detta saknas. Detta innebär att makten i realiteten är ojämnt fördelad, tillträde och information om politiken är förbehållen vissa. I Staffanstorp och i Svedala finns dock projekt i syfte att förbättra demokratisituationen generellt i kommunen men åtgärder som syftar till att förbättra utrikes föddas deltagande finns inte trots att politiker och tjänstemän anser att deltagande har betydelse för integration. Något samråd med invandrargrupper har inte ägt rum gällande integrationsåtgärder i Svedala, Burlöv, Vellinge eller Staffanstorp.

I Malmö är också brukarinflytande litet. Dock bidrar integrationsprojekten som finansieras av kommunen till medborgarinflytande i genomförandet av politiken eftersom projekten initieras och drivs av kommunmedborgare och organisationer. De har möjlighet att relativt fritt bestämma hur projekten ska bidra till kommunens övergripande integrationsmålsättning (Pia Hellberg-Lannerheim 2008-12-08, Thorbjörn Karlsson 2008-12-05). Ett rikt föreningsliv underlättar också medborgarinflytandet vilket kommunen stödjer, men kanalerna för hur dessa reellt får inflytande i och genomförandet av politiken brister. T.ex. har Malmö stads måldokument, den nuvarande Åtgärdsplanen, inte tagits fram i samråd med invandrargrupper (IntiCities 2008). Tjänstemannarepresentanten anser också att kommunen kunde bli bättre på detta genom att i större utsträckning föra dialog med dem det gäller när kommunen gör insatser (Pia Hellberg-Lannerheim 2008-12-08).

Malmö stad stödjer även Internationella kvinnoföreningens projekt att attrahera unga kvinnor till politiken. Dock är inte representationen i politiken av personer med utländsk bakgrund tillfredsställande då fullmäktige t.ex. långt ifrån motsvarar befolkningssammansättningen (Thorbjörn Karlsson 2008-12-05). Malmös tjänstemannarepresentant anser att exempel på framgångsrika metoder för integration är användandet av brobyggare som kan utveckla kontakter mellan

---

enligt Hall och Löfgren gjort ett försök att övergripande definiera begreppet. Governance kan ses i den minsta gemensamma definitionen som bestående av ”1) relativt stabila horisontella artikuleringar av ömsesidigt beroende, men i praktiken självständiga aktörer som 2) agerar med varandra genom förhandlingar som äger rum inom en gemensam reglerad, normativ och kognitiv ram, som 3) är självreglerad inom vissa ramar i förhållande till externa aktörer och som till sist 4) bidrar till produktionen av lösningar på offentliga problem”(2006:33).

olika grupper i och delar av samhället. Hon menar att det är bra att ha personer med funktionen att ha en fot i varje kultur. Vissa brobyggare arbetar i skolorna, andra hos räddningstjänsten (Pia Hellberg-Lannerheim 2008-10-08). Verksamheten med brobyggare kan vara en metod som bidrar till samhällsmedborgares inflytande i genomförande av integrationspolitiken, även om syftet med brobyggarna i första hand är att medborgarna ska förstå samhället, inte att samhället ska förstå medborgarna.

I stadsdelarna bedrivs också arbete i syfte att öka medborgarnas deltagande genom t.ex. särskilda ungdomsråd samt genom medborgarkontoren som tillhandahåller samhällsinformatörer vilka upplyser om medborgarnas rättigheter och möjligheter att påverka (Pia Hellberg-Lannerheim 2008-12-08). Ungdomsparlament som vänder sig generellt till ungdomar med syftet att förbättra ungdomars deltagande i politiken finns också i Svedala och Staffanstorps (Gunilla Nordgren 2008-12-05, Stefan Möller 2008-12-09).

Vidare ingår det i sfi-undervisningen att nyanlända får samhällsinformation vilket bidrar till medborgares och brukares kapacitet kring deliberativa demokratiska processer och kollektivt lärande vilken är tillgänglig i samtliga kommuner (Sveriges riksdag, svar på skriftlig fråga 2006/07:1305).

I Burlöv anser man också att det är för få personer med utländsk bakgrund i de politiska rummen i förhållande till populationen. Även om kommunen stödjer föreningsliv och organisationer och på så sätt skapar mötesplatser är det svårt att nå ut till alla. Särskilt är det svårt att nå invandrarkvinnor. Den politiska representanten för Burlövs kommun menar att kvinnorna är särskilt viktiga att engagera när det t.ex. gäller skolan eftersom det är dem som i störst utsträckning intresserar sig för att upprätthålla strukturer för sina barn i skolan (Katja Larsson 2008-12-04).

## 5.2 Tjänstemännens inflytande

### 5.2.1 Gräsrotsbyråkraten i teorin

Kärnan i gräsrotsbyråkratin är att förvaltningen måste fatta beslut om andra människor. Gräsrotsbyråkraten har fria händer, då myndighetsutövningen kräver mänskligt omdöme som inte kan styras i förhand (Lipsky 1980:161). Handlingsutrymmet hos tjänstemännen i sådana situationer är därmed relativt stort. Enligt de teorier som Michael Lipsky och hans medarbetare utvecklat påverkar tjänstemännen policyprocessen genom att välja och upprätthålla vissa regler, särskilt dem som skyddar dem själva, medan de åsidosätter andra. Lipsky menar att gräsrotsbyråkrater har ett behov av att utveckla metoder för att behandla människor på ett relativt rutinmässigt och stereotypiskt sätt. Gräsrotsbyråkratens frihet att skapa policy används mest för att åstadkomma mer lätthanterliga arbetsuppgifter och bättre arbetsmiljö (Hill 2005:249f).

Lennart Lundquist har i boken *Demokratins väktare* en mer positiv syn på tjänstemannarollen såsom titeln signalerar. Tjänstemännen har enligt Lundquist både en roll som medborgare och som tjänstemän och ett ansvar att förena tjänstemannarollen med sina rättigheter och skyldigheter som medborgare. Tjänstemännen har också en mycket bredare demokratisk roll än att lagenligt bereda och genomföra politikernas beslut eftersom att de till skillnad från andra förfogar över både insikt och kontinuitet. Därmed har tjänstemännen ett individuellt ansvar att själva pröva sina beslut, bära ansvaret för dem och att demokratin fungerar även i relationen mellan det offentliga och medborgarna (1998:71ff).

### 5.2.2 Gräsrotsbyråkratin i praktiken

”Mitt uppdrag är att göra det som politikerna bett mig att göra. Det finns ingen värdering i det. Om det är lyckat från politikens sida får stå för dem [...]. Jag levererar det som är tänkt att jag ska leverera” (Inger Ekholm Svensson 2008-12-09). Ovan utlåtande från tjänstemannarepresentanten i Svedala ger uttryck för en relativt kommunpolitiskt styrd verksamhet och är inte i linje med Lundquists idealbild av demokratins väktare. Samtidigt menar samma tjänsteman att det fackliga inflytandet är väldigt starkt och medger att det finns problem med personalens attityder och värderingar. Trots att man uppfattar sig själv som öppen och liberal är en facklig bild att flyktingbarnen tar undervisningstid från vanliga barn. Tjänstemannens iakttagelse indikerar att tjänstemännen liknar dem Lipsky beskriver samt att det finns en maktobalans som inskränker demokratin då fackets makt är relativt stort. Enligt tjänstemannarepresentanten skulle kommunen behöva arbeta mer med attityder och värderingar. Hon bekräftar också att de övriga kommunpolitikerna besväras av att behöva konfronteras med Sverigedemokraterna som har 12,5 procent av rösterna. Enligt tjänstemannen löses det genom att undvika diskussioner om integration (Inger Ekholm-Svensson 2008-12-09).

Då Staffanstorps kommun anammar praxisstyrning innebär detta att tjänstemannen skulle kunna ha relativt stort inflytande i policyprocessen och implementeringen (Stefan Möller 2008-12-09) eftersom tjänstemännen i slutändan avgör den enskilda individens behov. Men möjligheten för tjänstemännen att påverka är i praktiken liten eftersom den begränsas av att kommunpolitikerna helt valt bort frågan och det därmed inte finns tjänstemän som utpekat arbetar med integration (Hillevi Ventura 2008-12-10).

I Burlöv och Malmö är bilden en annan. Från Malmö uttrycker tjänstemannen att politikerna och tjänstemännen har en bra dialog och samverkan. Eftersom politikerna alltid får reda på det bästa och särskilt det sämsta balanserar tjänstemän och politiker sina erfarenheter tillsammans. Samtidigt medges att forskare tidigare pekat på att det är tjänstemannastyre i Malmö (Pia Hellberg-Lannerheim 2008-12-08). Tjänstemännen i Burlöv tycker sig också kunna arbeta ganska fritt med integration (Sven Abrahamsson 2008-11-20).

Frågan om tjänstemannainflytande är ett dilemma, för å ena sidan besitter tjänstemännen, i synnerhet tjänstemän i fält, kunskaper och insikt om praktiska förhållanden som politiker inte alltid har, samtidigt som tjänstemännen har ett intresse att upprätthålla en dräglig arbetsmiljö. Exemplet i Svedala visar på att det fackliga inflytandet är stort och det finns en målkonflikt kring hur de fackliga företrädarna upplever att arbetet ska bedrivas och brukarnas bästa. I Malmö bereds budget av tjänstemännen t.ex. i samverkan med fackliga representanter vilket skulle kunna innebära en maktobalans om brukarna inte ges lika mycket inflytande. Mina iakttagelser kring brukarinflytande visar också att brukarna har ett begränsat inflytande i policyprocessen gällande integrationspolitiken. Dock är min uppfattning att policyprocessen på den kommunala nivån inte följer en hierarkisk modell utan snarare mer eller mindre kännetecknar den nätverksmodell som Hajer och Wagenaar beskriver.



## 6 Slutsatser

Mitt bidrag med denna uppsats är som jag inledningsvis beskrev att synliggöra och analysera kring vad som styr kommunernas arbete med integration i praktiken. Nedan följer mina slutsatser.

### 6.1 Vad styr kommunernas arbete med integration i praktiken?

#### 6.1.1 Hur upplever kommunerna att nationella styrsignaler påverkar deras arbete med integration?

Alla intervjupersoner som jag intervjuat har signalerat att integrationspolitiken såsom den utformas i praktiken fokuseras till mål om sysselsättning. Min diskussion kring integrations- och medborgarskapsbegreppet visar dock att integration handlar om mycket mer än att bara ha ett arbete. Integration ses som en ömsesidig process där personer med utländsk bakgrund blir en del av samhället. Arbetsplatsen är en viktig del av gemenskapen, men inte den enda. Såsom jag inledningsvis framhöll är integrationspolitiken en tvärsektorieell fråga och ska därför genomföras inom många sektorer.

Ett integrerat samhälle innebär att alla människors lika rättigheter och möjligheter värnas och i medborgarskapet ingår att tillhöra en gemenskap där olikheter accepteras. Riksdagsbeslutet hösten 2007 slog fast de svenska målen och inriktningen för integrationspolitiken och kan kopplas till hur jag utifrån teorier definierar begreppet. Beslutet uttrycker därmed att något mer ska göras än insatser kring introduktion och arbete. Det lämnar däremot utrymme för att t.ex. på kommunal nivå bestämma inriktning. Handlingsfriheten är därför god.

Riksdagsbeslutet upplevs dock inte styra kommunernas arbete med integration enligt de intervjuade personerna. Upplevelsen är från kommunernas sida att det inte finns någon övergripande nationell styrning för kommunernas arbete med integration.

Dock har kommunerna angett att olika förordningar med bestämmelser om introduktionen vid flyktingmottagande styr vissa delar av arbetet med integration. Dessa bestämmelser kan däremot direkt relateras till de faktorer som avgör vilken ersättning kommunerna får för mottagandet av flyktingar. Därmed är de regler som specificerar ersättningen, anslaget för flyktingmottagandet, styrande för

arbetet med integration. Kostnaden är också styrande för kommunernas arbete, i Vellinge så styrande att de valt att inte ta emot flyktingar över huvud taget. Enligt Lundquist påverkas handlingsförmågan av den indirekta styrningens precision. I detta fall är den nationella indirekta styrningen i form av specificerade anslag så styrande att den till stor del bestämmer integrationspolitikens inriktning på kommunal nivå.

Att integrationspolitiken såsom den utformas i praktiken nästan ses som synonym med arbetsmarknadspolitiken kan även förstås utifrån mytperspektivet där receptet ”arbetslinjen” används för att lösa problemet med integration och därmed styr integrationspolitiken.

EU:s integrationsfonder utnyttjas av två kommuner, dock är uppfattningen från Malmö och Burlöv att fonden snarare möjliggör och ger förutsättningar för att kunna arbeta med integration än att pengarna styr hur arbetet utformas. Därför påverkar fonden kommunernas handlingsförmåga på ett positivt sätt.

Malmö stads handlingsutrymme begränsas av det lokala utvecklingsavtalet som tecknats mellan Malmö stad och staten. Målen och hur dessa ska uppnås enligt avtalet är relativt detaljerade och Malmö stad fokuserar sina insatser till att målen införlivas. Dock återstår ett visst utrymme.

### 6.1.2 Vilken är kommunernas roll i policyprocessen och hur utnyttjar de olika kommunerna sin autonomi?

Utifrån mina intervjuer kan jag konstatera att det inte finns någon enhetlig bild av vilken kommunernas fortsatta roll i policyprocessen är. Kommunerna utnyttjar också sin autonomi på helt skilda sätt.

I Burlöv anser den politiska representanten att eftersom integrationspolitiken i sin helhet inte regleras nationellt är integrationen kommunernas ansvar. Vellinges inställning till flyktingmottagandet signalerar indirekt att man gjort tolkningen att kommunen inte har något ansvar för integrationspolitiken.

Burlöv och Malmö är de enda av fem kommuner som utnyttjat den kommunala handlingsfriheten att utforma en egen integrationspolicy. Däremot kan jag konstatera att dokumentet inte har större betydelse för kommunens inriktning än som signal att kommunen ska arbeta med frågorna, i synnerhet då tjänstemannarepresentanterna inte känner till riksdagsbeslutet. Policyn får betydelse först när budget och organisation kopplas till den.

Studien visar att kommunernas handlingsutrymme är beroende av handlingsförmågan som utgörs av de indirekta styrformen organiseringsstyrning och anslagsstyrning. I Staffanstorps saknas en organisation kring integrationsfrågan helt och hållet och flyktingfrågan har lagts på socialförvaltningen. Detta påvisar att flyktingmottagandet redan från början marginaliserar den enskilde individen.

I både Malmö och Svedala är integrationsfrågan starkt ihopförande med arbetsmarknadspolitiken genom den organisering kommunerna valt. I Malmö gäller samma mål för integrationspolitiken som för arbetsmarknadspolitiken enligt budget, vilka handlar om sysselsättning. Eftersom budget och organisering till stor

del är avgörande för den kommunala integrationspolitikens, och den bestäms av lokalpolitikerna utöver den nationella styrningen, är förvaltningen i stor utsträckning lokalpolitikernas instrument.

I Malmö och Burlöv finns däremot åtgärder utöver arbetsmarknad och introduktion av flyktingar som bidrar till integrationsmålet i stort. Tjänstemännen har gott inflytande i policyprocessen. Dock saknas helt metoder och procedurer för brukarinflytande i den kommunala integrationspolitiska policyprocessen i samtliga kommuner, trots att kommunrepresentanterna definierar begreppet integration utifrån deltagande. Malmö och Burlöv stöder verksamheter och projekt som bidrar till personer med utländsk bakgrunds deltagande men något reellt inflytande i integrationspolitiken har kommunmedborgarna och brukarna inte. Det är också svårt att nå vissa invandrargrupper såsom kvinnor.

## 6.2 Hur stämmer styrningen av arbetet med integration med hur arbetet borde styras utifrån vald teoribildning?

I inledningen framfördes att en ståndpunkt i debatten är att misslyckandet med integration beror på ett särskiljande av svenskar och invandrare som resulterat i att föreställningar om olikheter och rasism förstärks. Utifrån integrations- och medborgarskapsteori är lösningen också förutom att allas lika rättigheter och möjligheter ska garanteras en samhällsgemenskap vilken speglar alla medborgares delaktighet. Att komma ifrån tanken kring ”vi och dom” är också utgångspunkten för den nationella integrationspolitiken enligt riksdagsbeslut.

Introduktionen för flyktingmottagandet är ett uttalat kommunalt ansvar enligt regeringen, vilket bekräftas av kommunerna och hur de arbetar. Utöver flyktingmottagandet finns dock ett handlingsutrymme för kommunerna att forma en lokal integrationspolitik, vilket har utnyttjats av Malmö och Burlöv, de kommuner som har högst andel personer med utländsk bakgrund. Därmed kan andelen personer med utländsk bakgrund i en kommun vara styrande för om kommunen har en integrationspolitik eller inte. Den politiska representanten för Svedala bekräftar detta när hon säger att hon förstår att andra kommuner har en integrationspolicy men i Svedala blir detta överflödigt eftersom kommunen tar emot så få flyktingar. Att integration är en ömsesidig process är därmed inte hennes utgångspunkt vilket samtliga kommuners fokusering i arbetet signalerar om. Enligt tjänstemannarepresentanten från Svedala är attityder och värderingar ett problem. När tjänstemannen upplyser om att en facklig bild är att flyktingbarnen tar undervisningstid från övriga barn bevisar detta att problemet just handlar om att personer med utländsk bakgrund betraktas som ”dom andra”.

Endast en kommun (Malmö) av fem använder mål och resultatstyrning som styrmetod för att genomföra integrationspolitiken i sin helhet, vilket innebär att målen som kommunen arbetar under just kan operationaliseras. I teorin ifrågasätts om tydliga mål kan användas i en värld som delvis är komplex och oklar, risken är

att man mäter det som är lätt att mäta. Integrationsfrågan är ju en fråga som synnerligen kan representera oklara och komplexa förhållanden. Tjänstemannarepresentanten för Malmö vill inte erkänna att det är så, utan menar att allt går att mäta. Frågan är då varför de övergripande målen för budgeten just karakteriseras av att de är lätta att mäta? Målen uttrycker att antalet personer i arbete ska öka trots att de övergripande målen i integrationsplanen bl.a. handlar om människors lika värde och en stad utan främlingsrädsla, diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Jag kan genom denna studie fastslå att det är de lokala politikerna i de fem kommunerna som styr eftersom handlingsförmågan genom organisering och anslag i stor utsträckning sätter prägel på integrationspolitiken vilken bestäms av politikerna. Detta kan rättfärdigas utifrån att politikerna är utsedda av folket genom val. Varför kommunerna och staten dock väljer att fokusera sina insatser till förutsättningar för personer med utländsk bakgrund att få jobb kan förklaras utifrån att det antingen är lätt att mäta sysselsättning (såsom kritikerna till mål- och resultatstyrning uttrycker) eller utifrån ekonomi, men det kan också förklaras utifrån mytperspektivet. Politikernas beslut påverkas därmed av vilket recept som just nu anses lösa problemet som i sin tur styr policyn. Policyprocessen kan därför beskrivas som en rörelse i olika riktningar, beroende av det omgivande nätverkets ståndpunkter enligt Michael Hills, Maarten A. Hajers och Hendrik Wagenaars teori. För att legitimera en sådan process, som tycks vara oundviklig på grund av integrationsfrågans komplexitet, krävs lösningar som gör att tillträden till politiken och förvaltningen blir mer jämt fördelade och därmed kan sägas vara demokratiska. Att tjänstemännen i förhållande till brukarna och medborgarna har så stort inflytande på integrationspolitikens utformning är svårt att legitimera även om tjänstemännen kan föra medborgarnas talan och har expertkunskaper. Saknas dessutom en övergripande integrationslagstiftning att falla tillbaka på blir det svårt att inta rollen som demokratins väktare. De största experterna torde därför vara dem politiken rör. En misslyckad integrationspolitik kan nämligen vara en konsekvens av att man arbetar för och inte tillsammans med medborgarna. En fråga man dessutom kan ställa är vad kommunernas olika sätt att arbeta med integration egentligen medför i samhället i stort. Möjligen innebär ett system som medger att integrationsbegreppet tolkas olika i olika kommuner att segregationsproblematiken mellan kommuner fördjupas. Jag menar därmed att kommuner som relativt andra kommuner har en liten andel utrikes födda som inte tar integrationspolitiken på allvar i högsta grad bidrar till ett segregerat samhälle och en marginalisering av grupper. Detta medför i sin tur att andra kommuner tvingas ta oproportionerligt stort ansvar.

## 7 Referenser

### Litteratur och artiklar

- Aberbach, Joel D – Rockman, Bert A, 2002. "Conducting and Coding Elite Interviews", PS: Political Science and Politics, Vol.35, No 4, s.673-676.
- A.Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik 2003. *Deliberative Policy Analyses – Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bergström, Thomas, 2002. *Organisationskultur och kommunal förnyelse Förändring i gamla hjulspår?* Malmö: Bäcklunds boktryckeri.
- Christensen, Tom; Lågreid, Per; Ronnes, G. Paul; Røvik, Kjell Arne 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Kristianstad: Författarna och Liber.
- Dagens Nyheter, 2008-11-28. "M-debatt om krav på invandrare".
- Dahlstedt, Magnus 2005. *Reserverad demokrati – Representation i ett mångkulturellt samhälle*. Umeå: Magnus Dahlstedt och Boréa Bokförlag.
- Delanty, Gerard, 2000. *Medborgarskap i globaliseringens tid*. Lund: Studentlitteratur.
- Diaz, Jose Alberto 1993. *Choosing integration : a theoretical and empirical study of the immigrant integration in Sweden*. Uppsala.
- Hall, Patrik & Löfgren, Karl, 2006. *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Författarna och Liber AB.
- Hill, Michael, 2007. *Policyprocessen*.
- Honig, Bonnie, 2001. *Democracy and the Foreigner*. Princeton University press.
- Inti Cities, 2008. *Benchmarking integration governance*.
- Lipsky, Michael, 1980. *Street-Level Bureacracy Dilemmas of the Individual in the Public Sector*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Mintzberg, Henry 2004. *Managers Not MBA:s A Hard Look at the Soft Practice of Managing and Management Development*. San Francisco: Barrett-Koehler Publishers.
- McKinnon, Catriona och Hampsher-Monk, Iain, 2000. *Demands of Citizenship*. London: Continuum.
- Riksrevisionen, 2005. "Från invandrapolitik till invandrapolitik (2005:5)." Dnr: 31-2004-0902.
- Rothstein, Bo & Vahlne Westerhäll (red.) 2005. *Bortom den starka statens politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Røvik, Kjell Arne 2008. *Managementsamhället – trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- SOU 2007:75 "Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning"

SOU (2008:58) ”Egenansvar – med professionellt stöd”.  
Sveriges Kommuner och Landsting, 2007. ”Yrkesidentitet före etnicitet – Att synliggöra nyanländ kompetens.”  
Sveriges Kommuner och Landsting, 2008. Faktablad: ”Gör om introduktionen för nyanlända invandrare.”

### **Övrigt**

Burlövs kommun 2005-08-31. ”Integrationspolicy.”  
Burlövs kommun, kommunledningskontoret. ”Budget 2008 och flerårsplan 2009-2010”.  
Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m..  
Förordning (1994:895) om svenskundervisning för invandrare.  
Malmö stad Stadskontoret. ”Åtgärdsplan för att främja integration i Malmö stad”, antagen av kommunfullmäktige i Malmö 1999-12-16.  
Malmö stad Stadskontoret Avdelningen för Integration och Arbetsmarknad, antagen av kommunstyrelsen den 7 november 2007. ”Handlingsplan för ökad integration och fler malmöbor i arbete Mål och budget 2008.”  
Malmö stad 2007. ”Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Malmö stad.”  
Propositionen Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik (Prop. 1997/98:16).  
Regeringsformen (1974:152).  
Skollagen (1985:1100).

# Bilaga 1. Intervjupersoner

Nedan följer en lista över intervjupersonerna, titel samt datum för intervju. Organisationen på kommunerna har sett olika ut, därför har ansvariga tjänstemän för integration haft lite skilda yrken. Urvalet har dock utgått från vem som mest arbetar med och är insatt i frågan.

## **Burlöv**

Abrahamsson, Sven. Rektor vuxenutbildningen i Burlöv kommun (2008-11-20).

Larsson, Katja (s). Kommunstyrelsen ordförande och kommunalråd i Burlöv kommun (2008-12-04).

Pettersson, Lennart. Informationschef i Burlöv kommun (2008-12-02).

## **Malmö**

Lannerheim-Hellberg, Pia. Integrationsamordnare Stadskontoret i Malmö stad (2008-12-08).

Karlsson, Thorbjörn (s). Politisk sekreterare Integrationsrådet i Malmö stad (2008-12-05).

## **Staffanstorps**

Möller, Stefan (m). Ordförande socialnämnden Staffanstorps kommun.

Ventura, Hillevi. Enhetschef Vuxenenheten på Socialförvaltningen i Staffanstorps kommun med ansvar för flyktingfrågan (2008-12-09).

## **Svedala**

Ekholm Svensson, Inger. Gymnasiechef/rector Nils Fredriksson utbildning samt ansvarig för flyktingmottagandet i Svedala (2008-12-09).

Nordgren, Gunilla (m). Kommunstyrelsens ordförande i Svedala (2008-12-05).

## **Vellinge**

Larsson, Carina (m). M-nämndens<sup>22</sup> ordförande i Vellinge kommun.

---

<sup>22</sup> Under M-förvaltningen ligger enligt kommunens hemsida alla "mjuka" enheter - skola, förskola och fritidshem, vård och omsorg, individ- och familjeomsorg, fritid och kultur.

**Riksrevisionen**

Mahmood, Qaisar. Revisionsdirektör (2008-12-16).

**Sveriges Kommuner och Landsting**

Melchert, Roy. Utredare på avdelningen för lärande och arbetsmarknad (2008-12-17)

**FORES**

Åsa, Minoz (kommunikationschef), Kajsa Thunholm (programchef) och Daniel Engström (assistent) (2008-12-17).



## Bilaga 2. Kommunfakta

### **Burlöv**

Folkmängd: 15 952  
Politiskt styre: s + m  
Antal och andel utrikes födda: 3865 (24,23%)  
Flyktingmottagande: ja

### **Malmö**

Folkmängd: 280 801  
Politiskt styre: s  
Antal och andel utrikes födda: 79 389 (28,27%)  
Flyktingmottagande: ja

### **Staffanstorp**

Folkmängd: 21 208  
Politiskt styre: m  
Antal och andel utrikes födda: 2017 (9,51%)  
Flyktingmottagande: ja

### **Svedala**

Folkmängd: 19 149  
Politiskt styre: m  
Antal och andel utrikes födda: 1467 (7,66%)  
Flyktingmottagande: ja (sedan 2008)

### **Vellinge**

Folkmängd: 32 565  
Politiskt styre: m  
Antal och andel utrikes födda: 2183 (6,7%)  
Flyktingmottagande: nej