

# Ansvarsfördelning i teori och praktik

– En implementeringsstudie av mottagandet av  
ensamkommande flyktingbarn i Sverige

# Abstract

This case study explores the question of implementation and steering in a society of governance. As an empirical example, a reform concerning the reception of separated refugee children in Sweden is used. As of the 1<sup>st</sup> of July 2006 the responsibility for providing housing for separated children lies with the local governments rather than with the Swedish Board of Migration, aiming to improve the children's situation. However, implementing this amendment has turned out to be a harder task than expected. Traditionally, the relationship between state and local actors is seen in terms of state steering or local self-government. However, by focusing on the interdependence between the actors, new insights can be found. In the concluding chapter it is argued that a hierarchical state-centric view of the process is obsolete and that the state no longer can rely on traditional steering instruments to achieve its goals. The analysis of the theoretical and empirical material, combined with interviews with central actors, points to the importance of new tools like interaction, cooperation, dialogue and negotiations. The study concludes that this alternative approach may be a way of bridging the divide between theory and practice, and avoiding implementation gaps in the future.

**Nyckelord:** implementering, styrning, ansvarsfördelning, interdependens, ensamkommande flyktingbarn.

# Innehållsförteckning

<b>1. INLEDNING.....</b>	<b>4</b>
1.1 PROBLEMFÖRMULERING .....	4
1.2 SYFTE .....	5
1.3 METOD .....	5
1.4 MATERIAL .....	6
<b>2. TEORETISKT RAMVERK.....</b>	<b>7</b>
2.1 IMPLEMENTERING .....	7
2.1.1 Implementering som process .....	7
2.1.2 Konsten att förverkliga ett politiskt beslut.....	8
2.2 STYRNING.....	9
2.2.1 Hierarkisk styrning.....	9
2.2.2 Nätverksstyrning.....	11
2.3 ANSVAR.....	12
2.4 FÖRHÅLLET MELLAN STAT OCH KOMMUN .....	13
2.4.1 Kommunal självstyrelse.....	13
2.4.2 Aktörers interdependens .....	13
<b>3. MOTTAGANDET AV ENSAMKOMMANDE BARN .....</b>	<b>15</b>
3.1 DET FORMELLA REGELVERKET .....	15
3.2 CENTRALA AKTÖRER.....	16
3.2.1 Staten .....	16
3.2.2 Sveriges Kommuner och Landsting.....	17
3.2.3 Ankomstkommuner.....	18
3.2.4 Den enskilda kommunen .....	19
3.2.5 Aktörernas ömsesidiga interdependens .....	19
3.3 CENTRALA FÖRKLARINGSFAKTORER .....	20
3.3.1 Tidsbrist för implementeringen.....	21
3.3.2 Brist på ekonomiska resurser .....	22
3.3.3 Oklarhet om kommunernas roll .....	22
3.3.4 Konflikt mellan statlig och kommunal sektor .....	23
3.3.5 Osäkerhet och överbelastning .....	24
3.3.6 Oförutsedda händelser och ändrade förutsättningar .....	25
3.3.7 Bristfällig information om reformens innebörd.....	25
<b>4. AVSLUTANDE DISKUSSION.....</b>	<b>27</b>
4.1 LAGÄNDRINGENS KONSEKVENSER.....	27
4.2 KONSTRUKTIVA FÖRSLAG .....	28
4.3 GENERELLA REFLEKTIONER.....	29
<b>5. KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>31</b>
<b>BILAGA 1 INTERVJUGUIDE.....</b>	<b>35</b>

# 1. Inledning

*Demokrati kräver ansvarighet* (Ahlbäck 1999 s. 179).

Detta arbete behandlar relationen mellan olika aktörer vid implementeringen av ett beslut, där huvudfokus ligger på att undersöka hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ser ut i teori och praktik. Varje år fattar den svenska regeringen en mängd beslut som väljarna sedan förväntar att förverkligas. Själva verkställandet av beslut influeras dock av olika faktorer, och visar sig i många fall vara svårare än förväntat. Ansvar delegeras, förutsättningar förändras och oförutsedda händelser uppstår, vilket gör att vägen kan bestå av flera stenar och kurvor än vad som först kunde utläsas av kartan (Pressman & Wildavsky 1984 s. xx-xxi). I denna uppsats exemplifieras detta med att undersöka situationen för barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare, så kallade ensamkommande flyktingbarn. Utgångspunkt tas i en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2006, enligt vilken kommuner som tecknar överenskommelser med Migrationsverket har ansvaret för de ensamkommande barnen. Tidigare var det Migrationsverkets ansvar att tillhandahålla bostäder för barnen, något det fick växande kritik för. Kärnan i kritiken låg i att myndigheten satt med dubbla roller gentemot barnen, eftersom den även har till uppgift att behandla barnens asylansökningar. Syftet med lagändringen var att förbättra mottagandet av de ensamkommande flyktingbarnen, något som skulle uppnås genom att renodla ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Lagändringen välkomnades av samtliga involverade aktörer, men resultatet blev inte som förväntat. Få kommuner tecknade överenskommelser om att ta emot ensamkommande barn, med resultatet att många barn har fått vänta långa perioder i tillfälliga ankomstboenden. Rädda Barnen och Barnombudsmannen har varit några av de aktörer som har kritiserat verkställandet av lagen och påpekat brister i ansvarsöverlämnandet (Rädda Barnen 2007-02-12, Barnombudsmannen 2006-11-10).

## 1.1 Problemformulering

Ett inneboende problem i lagändringen ligger i det faktum att Migrationsverkets tidigare ansvar för att anordna bostäder åt barnen har övergått till kommunerna, men att lagen samtidigt bygger på ett frivilligt ställningstagande från kommunernas sida. De kan säga nej, och det har inte planerats för vad man ska göra om inte tillräckligt

många kommuner tecknar överenskommelser. Detta har skapat ett glapp mellan lagstiftning och implementering. Uppsatsen behandlar denna problematik utifrån följande huvudsakliga problemformuleringar:

- Varför har inte lagändringen från den 1 juli 2006 fungerat som avsett?
- Vad kännetecknar en framgångsrik implementering av ett beslut?
- Hur sker politisk styrning på ett område präglad av delat ansvar mellan stat och kommun?

## 1.2 Syfte

Arbetets syfte är att försöka identifiera problem och lösningar i ansvarsfördelning mellan stat och kommun, där svaret i första hand söks i relationen mellan dessa aktörer. På en empirisk nivå ämnar jag undersöka komplikationerna kring lagändringen från den 1 juli 2006 samt analysera vilka faktorer som kan förklara kommunernas skepsis till att ta emot ensamkommande flyktingbarn. Ambitionen med probleminventeringen är att utarbeta konstruktiva förslag till hur situationen för de ensamkommande flyktingbarnen kan förbättras idag och i framtiden.

På en teoretisk nivå är intentionen att karaktärisera vad som kännetecknar en framgångsrik implementering i dagens samhälle, samt vad som krävs för att uppnå detta. Vilka möjligheter aktörer har att styra politiska processer kommer även att ägnas utrymme. Förhoppningen är att kunna utveckla generella teoretiska slutsatser om styrning och implementering som kan appliceras på andra politikområden där ansvarsförhållandena mellan stat och kommun är oklara.

## 1.3 Metod

Uppsatsen är en litteraturstudie kompletterad med kvalitativa intervjuer. Den tar sig form av en fallstudie med fokus på relationen mellan stat och kommun. Formen fallstudie har valts eftersom den ägnar sig för att förklara förändring (Patel & Davidsson 1994 s. 44). En fördel är möjligheten att utveckla en teoretisk referensram som passar det givna fallet. Formen möjliggör också generaliseringar på ett teoretiskt plan, så kallad analytisk generalisering (Yin 2006 s. 28, 47-48). Studien är av typen enfallsdesign (ibid. s. 61), och är en kombination av analys och konkret rådgivning.

Jag strävar efter intersubjektivitet i det metodologiska tillvägagångssättet. Intersubjektivitetens kärna ligger i att stegen som tas ska kunna följas av andra, och ställer alltså krav till kunskapens tillgänglighet. Processen ska präglas av öppenhet, så att utomstående har möjlighet att rekonstruera och kritisera den (Badersten 2006 s. 75-76). Det måste dock tas hänsyn till personlighetsfaktorn, alltså att två forskare kan dra

olika slutsatser trots att samma teori, metod och material ha använts. Ledtråden ligger i möjligheten till kontroll av forskningsprocessen (Lundquist 1993 s. 53, 154). Varje forskare är en människa och kan aldrig vara helt neutral och värderingsfri, ett faktum som särskilt är att beakta inom samhällsvetenskapen. Forskaren tolkar ständigt sitt material, vilket gör det viktigare att redovisa den egna utgångspunkten än att tro att det är möjligt att vara helt objektiv (Holme & Solvang 1997 s. 30, 325-330).

Forskning är ett växelspel mellan kognitiv och normativ teori, och det är svårt att fullständigt skilja mellan *är* och *bör* (ibid. s. 95-98, 324). Detta är, enligt Lundquist, heller inget mål då teorierna står stärkare när de kompletterar varandra än när de står ensamma (Lundquist 1993 s. 159). Enligt min uppfattning leder större kunskap om hur något är även till åsikter om hur det bör vara och hur man kan uppnå detta. I detta arbete tar det sig uttryck i mitt sista kapitel, där ett antal konstruktiva förbättringsförslag presenteras. För att kunna uttala sig konstruktivt är det nödvändigt att ta hänsyn till såväl empiriska som normativa frågor. Konstruktiv teori kan sägas vara ett steg vidare, då den vilar på en uppfattning om hur något *är* samt hur det *bör vara* (Badersten 2006 s. 37-38, 178). Bättre kommunikation mellan dessa inriktningar stärker förutsättningarna för att kunna dra generella slutsatser om till exempel politisk styrning (Rothstein 2006 s. 15). Enligt Lundquist bör den konstruktiva teorin ”vara den slutliga ambitionen för alla samhällsvetenskapliga studier” (1998 s. 29).

## 1.4 Material

Såväl svensk som utländsk forskning om policyprocesser, styrning och implementering ligger till grund för studien. Det är ett medvetet val att inkludera en kombination av äldre och nyare forskning, eftersom det kan ge värdefull kunskap om utvecklingen på området. När det gäller statliga och kommunala aspekter utgår jag huvudsakligen från en svensk kontext, eftersom relationen mellan statlig och kommunal sektor i Sverige skiljer sig från många andra länder (Strandberg 2003 s. 189-190). Vidare består materialet av rapporter, artiklar, utredningar, propositioner och andra lagstiftningstexter, som huvudsakligen syftar till att illustrera teorin. Som ett komplement har fem intervjuer med experter i frågan om ensamkommande flyktingbarn genomförts. Dessa inkluderar representanter från Migrationsverket, Sveriges Kommuner och Landsting och Rädda Barnen, den politiskt sakkunnige hos migrationsminister Tobias Billström samt Barnombudsmannen. Intervjuernas syfte är att låta dessa centrala aktörers åsikter komma fram, undersöka var de anser att problematiken ligger, samt att belysa nya perspektiv. Intervjuerna tog utgångspunkt i en semistrukturerad intervjuguide, där de intervjuade hade möjlighet att utveckla sina resonemang utanför de uppställda ramarna. Det arbetas med ett brett materialurval för att reducera risken för att dra förhastade konklusioner samt för att få en så omfattande bild av situationen som möjligt (Esaiasson et al. 2003 s. 244).

## 2. Teoretiskt ramverk

Det har forskats mycket på förhållandet mellan statlig och kommunal sektor, dock huvudsakligen i termer av styrning kontra självförvaltning. Styrning är ett viktigt begrepp i sammanhanget, bland annat eftersom kommunerna enligt ett traditionellt synsätt förväntas genomföra det regeringen bestämmer (Pierre 2001 s. 109). Denna hierarkiska syn på styrning utmanas här, vilket gör att fokus snarare ligger på *om* och *hur* styrning inom offentlig politik förekommer. Ambitionen med följande teorkapitel är att utveckla ett alternativt perspektiv till hur man kan betrakta relationen mellan stat och kommun, som i förlängningen kan leda till ökad förståelse för implementeringens komplexitet och till en mer realistisk syn på utformningen av policyprocesser.

### 2.1 Implementering

Vad innebär egentligen implementering av beslut? Ett första steg är att precisera själva begreppsapparaten, där implementering kan definieras som “what happens between policy expectations and (perceived) policy results” (DeLeon i Hill & Hupe 2002 s. 2). Implementering avser vanligtvis de skeenden som inträffar efter att ett beslut har fattats fram till det införlivats i praktiken (Premfors 1989 s. 120).

#### 2.1.1 Implementering som process

Implementeringsanalyser influeras av vilken syn man har på själva processen. Utgångspunkt i denna uppsats är att en beslutsprocess endast är att betrakta som ett första steg på vägen till ett resultat. Implementeringsprocessen, alltså tillämpningen av beslutet, är en lika central del av kedjan och bör ses som del av samma helhet (Hill & Hupe 2002 s. 8-9). Med detta perspektiv förefaller det naturligt att beakta politisk genomförbarhet redan under utformningen och fattandet av ett beslut (Premfors 1989 s. 98-99). Frågan är sedan hur man uppnår intentionen med beslutet. Den traditionella synen är att politikerna styr och att förvaltningen genomför, enligt vilken implementering inte är ett problem, eftersom verkställarna antas göra som beslutsfattarna vill. Frågan är dock om det är möjligt att så entydigt skilja mellan politik och

förvaltning (Sannerstedt 2001 s. 19, 26). Genom att redovisa för olika sätt att betrakta relationen mellan aktörerna är det möjligt att komma närmare ett svar. *Det traditionella perspektivet* tar utgångspunkt i ett top-down-tänkande, där verkställarna ses som ett styrintstrument för att uppnå beslutsfattarnas avsikter (ibid. s. 21). Enligt ett annat perspektiv, som utgår från såkallade *street-level bureaucrats*, har närbyråkraterna stor handlingsfrihet och är de som i realiteten utformar politiken (Lipsky 1980 s. 13). Det tredje perspektivet, som ligger till grund för den fortsatta analysen, utgör en korsning av de två föregående och baseras på tanken om ett *nätverk av aktörer*, där representanter från både stat och förvaltning ingår (Lundquist 1987 s. 69). Alternativa styrningsstrategier som exempelvis dialog och förhandlingar ges en framträdande roll, eftersom aktörerna inte antas ingå i en strikt hierarki (Pierre 2001 s. 119). Detta synsätt öppnar upp för nya analysmöjligheter och kommer att utvecklas ytterligare i ett senare avsnitt.

Verkställandet av ett beslut är inte en statisk process, utan präglas av dem som deltar (Hill & Hupe 2002 s. 8). Detta är en av orsakerna till att uppsatsen inte tar utgångspunkt i ett top-down/bottom-up-tankesätt, eftersom val av forskningsmetod då riskerar bli en dominerande faktor (Rothstein 2006 s. 80). Som vi ska se senare kan det dock vara fruktbart att ha denna uppdelning i åtanke vid analysen, eftersom det kan prägla *aktörernas* tankar och beteende. En essentiell punkt i diskussionen är att inte se implementering som ett mål i sig, utan snarare som utformningen av vägen att gå till förverkligandet av uppställda mål. Det handlar om processen att skapa processen, där processen är det huvudsakliga forskningsobjektet.

### 2.1.2 Konsten att förverkliga ett politiskt beslut

Föregående avsnitt visar att implementering är ett komplext problemområde. Det finns, på trots av en bred teoribildning, ingen facit på hur man i praktiken uppnår det man vill (Rothstein 2006 s. 81). Det tillhör inte sällsyntheterna att förväntningar på genomförandet inte motsvaras i praktiken, något Hill och Hupe har gett namnet "implementation gap". Att utarbeta en definition av vad som kännetecknar en *framgångsrik* implementering är förknippat med svårigheter, eftersom det implicerar en viss normativ bedömning (Hill & Hupe 2002 s. 10).

Sannerstedt har ställt upp fem kriterier som skapar gynnsamma förutsättningar för att undvika det han kallar implementeringsproblem, nämligen att beslut inte verkställs enligt beslutsfattarens föreställningar (Sannerstedt 2001 s. 28). För det första ska besluten vara klara och inte kunna misstolkas. Vidare bör ansvaret vara tydligt fördelat, och tillämparen måste ha tillräckligt med tid och resurser till rådighet. För det tredje underlättar det om den som ska genomföra beslutet är positivt inställd till förändringen. För det fjärde bör processen vara kontrollerbar, så att beslutsfattaren vet hur verkställandet fortskrider. Sist men inte minst är det en fördel att ha översikt över externa aktörers inflytande på processen, eftersom det kan ändra förut-

sättningarna. Dessa villkor riktar sig huvudsakligen till beslutsfattaren (Sannerstedt 2001 s. 28-29). Enligt min inkluderande syn på processen räcker dock inte beslutsfattarens belåtenhet för att implementeringen ska kunna karaktäriseras som framgångsrik. Lundquist nämner tre förutsättningar som är viktiga från tillämparens sida, nämligen att han ska *förstå*, *kunna* och *vilja* genomföra beslutet (Lundquist 1987 s. 43).

Observera att implementering sällan sker på exakt det sätt beslutsfattaren har förutspått. Det är en ständigt pågående process och de involverade aktörerna måste kunna anpassa sig till förändrade förhållanden. ”Det blir, kort sagt, inte alltid som man tänkt, men det kan bli bra ändå” (Rothstein 2006 s. 79). Exempelvis spelar oförutsedda händelser en central roll i genomförandefasen, och är en omständighet som inte får hamna i skymundan (Premfors 1989 s. 120). Det är svårt att förutse hur implementeringsprocesser utvecklas, men mycket är gjort genom att skapa goda förutsättningar för att handskas med förändring (Rothstein 2006 s. 78-79). Värdet av att sätta upp *för* konkreta och detaljerade åtgärdsplaner kan dock ifrågasättas. Implementeringsprocesser bör situationsanpassas och det kan vara kontraproduktivt att låsa sig vid ett konkret tillvägagångssätt. Det finns exempel på implementering som har lyckats på trots av dåliga förutsättningar och vice versa, vilket gör det viktigare att problematisera på en generell nivå. Detta kan tyda på att lösningen ligger i strukturella snarare än konkreta åtgärder (ibid. s. 81-84). Den övergripande synen på aktörernas möjlighet att styra processen i den riktning de vill är av större betydelse än detaljerade instruktioner från fel utgångspunkt. En framgångsrik implementering kännetecknas alltså inte bara av att det angivna syftet uppfylls, utan snarare av att processen är välfungerande på alla nivåer och ur alla medverkande aktörers synpunkt.

## 2.2 Styrning

### 2.2.1 Hierarkisk styrning

*Styrning är beroende av att den som styrs låter sig styras* (Svensson 2005a s. 232).

Implementering går hand i hand med det ständigt förekommande begreppet styrning, som enligt det traditionella synsättet är det naturliga medlet för att uppnå önskade resultat inom offentlig politik (Lundquist 1987 s. 16). En bred definition av styrning är ”att försöka påverka andra att bete sig på ett visst sätt” med ambitionen att uppnå en förändring (Hall & Löfgren 2006 s. 10). Styrning är dock ett komplicerat begrepp, eftersom det kan framstå som oklart *hur* man får någon till att bete sig på ett visst sätt. Denna styrningsproblematik tar sig till uttryck i den dynamiska relationen mellan stat

och kommun, där det är svårt att tala i termer av styrning på samma sätt som tidigare (Stoker 2000 s. 98). Under 1960-talet fanns i Sverige en stark tilltro till att offentliga programinsatser kunde förbättra samhället. Denna tilltro har sjunkit med åren, och idag är tanken att staten kan styra samhällsutvecklingen inte längre självklar (Rothstein 2006 s. 72-75). En entydig definition av begreppet är svår att formulera, eftersom det kan ha olika innebörd beroende på vilken kontext det ingår i. Med statlig styrning menas ofta ”en medveten strävan [...] från statliga organs sida att påverka kommunerna”. Westerståhl påpekar att det inte ska betraktas som styrning om denna strävan får andra konsekvenser än avsett (Westerståhl 1987 s. 49). Bengtsson poängterar det faktum att begreppet styrning kan vara vilseledande, eftersom det som vanligtvis menas är styrningsförsök (Bengtsson 2002 s. 45). Westerståhls definition speglar uppfattningen om att staten är högst upp i hierarkin, och att det är staten som styr kommunerna. Löfgren och Hall har invändningar mot denna hierarkiska syn på styrning och anmärker att även beslutsfattare och politiker utsätts för styrningsförsök. Genom att se styrning som en del av en process snarare än ett linjärt händelseförlopp erbjuder nya perspektiv. Dynamiken och samspelet mellan aktörerna är viktigare än enskilda aktörers handlande (Hall & Löfgren 2006 s. 18-19, 29). Implementeringsstyrning består enligt Lundquist av en kedja av relationer mellan olika aktörer. Dessa relationer står dock förvånande nog sällan i fokus för analyser av implementeringsprocesser, även i de fall där beslutsfattaren delegerar en viss grad av makt och kontroll till andra aktörer. Med detta uppstår nya konstellationer och risken för missförstånd och störningar ökar (Lundquist 1987 s. 70).

Statlig styrning av den kommunala sektorn är inte oproblematiskt, något Ansvarskommittén diskuterar i sitt slutbetänkande från 2007. Mer kunskap om styrningsförsökens effekter och konsekvenser efterfrågas, samt inblick i kontextens betydelse för vilka styrningsinstrument som bör användas. Större fokus på uppföljning och utvärdering kan, enligt kommittén, vara ett sätt att uppnå större tydlighet och överblick (SOU 2007:10 s. 90-94).

Ett problem i implementeringsförloppet kan enligt min åsikt ligga i *uppfattningen* om att relationen mellan stat och kommun är topstyrd, när den i realiteten inte är det. Om staten anlägger ett top-down perspektiv är förväntningen att den kommunala sektorn låter sig styras och att besluten verkställs enligt beslutsfattarens avsikt. Kommunerna har dock relativt stor handlingsfrihet, vilket innebär att staten inte enbart kan se kommunerna som ett instrument för att genomföra sin politik. Denna polemik kan försvåra implementeringen av beslut, och öppnar upp för tankar om ett beroendeförhållande mellan aktörerna (Bengtsson 2002 s. 51, 90-91). En utveckling där man mer och mer går bort från en mekanisk syn på styrning och snarare lyfter fram aktörerna och relationerna mellan dem kan tyckas framträda (Svensson 2005a s. 230).

## 2.2.2 Nätverksstyrning

Statens möjligheter att utöva politisk makt har reducerats de senaste decennierna, delvis föranlett av framväxten av olika policynätverk. Staten kan inte längre ses som det indisputabla centrum kring vilket det politiska livet cirklar, utan måste utarbeta alternativa strategier för att behålla ett visst mått av kontroll och stöd. En statscentrerad verklighetsuppfattning har fått ge vika till fördel för en som är mer fokuserad på samspel och informella strukturer, och benämns i litteraturen som en övergång från government till governance (Pierre 2000 s. 1-5). Detta ledar tankarna vidare till frågan om vilken roll staten intar vid implementering av beslut i dagens samhälle (Peters 2000 s. 36). Enligt det traditionella hierarkiska systemet är en implementering framgångsrik om staten uppnår sitt avsedda mål, vilket ställer höga krav till statens förmåga att styra (Hall och Löfgren 2006 s. 21, 32-33). I en era präglad av governance, som Hall och Löfgren har gett den svenska beteckningen nätverksstyrning, kan detta dock inte användas som måttstock, eftersom staten endast är att betrakta som en utav många aktörer (ibid. s. 85). Förespråkare för detta perspektiv betonar att staten inte kan pålägga andra aktörer uppgifter och förvänta att de görs, utan att både policyformulering och implementering måste åstadkommas genom förhandlingar mellan centrala aktörer. Enligt denna syn är det viktigare att staten tillrättalägger förutsättningar och uppmuntrar till samverkan, än att den litar på sin auktoritet till att fatta beslut (Stoker 2000 s. 98). Om staten lyckas med styrningsförsök beror inte på om staten är stark eller har höga ambitioner, utan på relationerna till aktörerna i dess omgivning (Svensson 2005a s. 232).

De tre huvudsakliga styrningsverktygen som står till statens förfogande är regleringar, ekonomiska styrmedel och information, som kan användas var för sig eller i en kombination (Vedung 1998 s. 113). En utveckling bort från den traditionella regelstyrningen kan observeras i svenskt samhällsliv och målstyrning, där politiker på ett mer diffust sätt försöker styra genom att sätta upp mål, har blivit ett vanligare begrepp (Hall & Löfgren 2006 s. 10). Tendensen mot mer målstyrning ger morot och predikan större betydelse än kappan (Vedung 1998 s. 113). Lundquist gör en distinktion mellan direkt och indirekt styrning, där målstyrning kan ses som en oprecis version av direktstyrning. Detta ställer högre krav på tillämpning av indirekta styrmedel som anslag och information, samt till konkretisering av kriterier att utgå från (Lundquist 1998 s. 175-177). En uppställning av mål medför vanligtvis inte samma skyldigheter som utformningen av regler, utan utgår snarare från en tro på att de involverade aktörerna arbetar tillsammans för att uppnå ett gemensamt mål. Målet definieras av beslutsfattare och verkställare genom att sätta upp mätbara delmål, som verkställaren med hjälp av valfria medel har till uppgift att uppfylla. En central punkt inom målstyrning är att den följs av kontroll och utvärdering (Vedung 1998 s. 45). Detta medför ett nytt sätt att tänka på för staten, som blir mer beroende av externa aktörer och mer sårbar för andra inspel. Å andra sidan har staten mycket att vinna, eftersom sannolikheten för att ett väl förankrat beslut lyckas är större än om staten agerar utan att inkludera sina medspelare (Rothstein 2006 s. 125-126).

## 2.3 Ansvar

Alternativa styrningsprocesser ställer andra krav till ansvarstagande än tidigare, eftersom målstyrning ger förvaltningen mer makt och större spelrum än regelstyrning (Ahlbäck 2001 s. 294). Det första steget för att kunna uttala sig om ansvarsförhållanden är att operationalisera själva begreppet. Ansvar definieras enligt Nationalencyklopedin som en ”skyldighet att se till att viss verksamhet fungerar och att ta konsekvenserna om så inte sker” (NE 2008-02-14). Tre centrala element är fastställandet av vem som är ansvarig, kunskap om arbetet som görs, samt förekomsten av mekanismer för ansvarsutkrävande (Ahlbäck 2001 s. 292).

Ansvarskommittén underströk i sitt slutbetänkande ”Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft” som presenterades den 27 februari 2007 att “[g]emensamt ansvar förutsätter bra samspel” (SOU 2007:11 s. 112), vilket även är en av grundpelarna i detta teoretiska resonemang. En av demokratins viktigaste byggstenar är möjligheten att utkräva ansvar, vilket gör tydliga ansvarsförhållanden betydelsefulla (Ahlbäck 2001 s. 288). Ett delat ansvar mellan stat och kommun kan ha en oklar ansvarsfördelning som resultat (Broadway & Mörk 2003 s. 42), och kan alltså leda till svårigheter vid ansvarsutkrävande.

Ansvarskommittén lämnade i sitt slutbetänkande ett flertal synpunkter på förhållandet mellan staten och den kommunala sektorn. Kommittén poängterar bland annat svårigheterna med styrning och efterfrågar mer kunskap om hur olika styrningsinstrument fungerar. Otydlighet kring ansvarsfördelning kan leda till implementeringsproblem, då aktörerna kan ha olika uppfattningar om vem som ska göra vad och varför (SOU 2007:10 s. 89-94). Detta kommer bland annat till uttryck i följande uttalande:

Staten och den kommunala sektorn har i väsentliga delar ett gemensamt ansvar för viktiga samhällsfunktioner. Därför behövs det ett bra samspel mellan dessa båda samhällssektorer. Men det är också betydelsefullt att respektive nivåns del av ansvaret tydliggörs (SOU 2007:10 s. 89).

Detta ligger i linje med Broadway och Mörks åsikt att ”strikta regler om vem som ansvarar för vad är viktigare än *vilket* ansvar som läggs på respektive nivå” (2003 s. 53). En påtaglig risk vid en oklar ansvarsfördelning är tillkomsten av vad Rothstein kallar *demokratins svarta hål*. Innebörden är att divergensen mellan makten över ett beslut och den administrativa organiseringen av det kan bli så substantiell att den lämnar medborgarna i ett ”ansvarsmässigt tomrum” (Rothstein 2006 s. 111).

## 2.4 Förhållandet mellan stat och kommun

### 2.4.1 Kommunal självstyrelse

Den kommunala självstyrelsens ställning i Sverige är stark, och ställs ofta upp som motsatsen till begreppet statlig styrning. Den kommunala självstyrelsen står fastskrivna i Regeringsformens kapitel 1 (SFS 1974:152) och i kommunallagens första paragraf (SFS 1991:900).

Som teoretisk konstruktion är det få som har invändningar mot kommunal självstyrelse, men i verkligheten kan den vara problematisk. Detta kommer till uttryck i Westerståhls åsikt att ”[a]lla tycker att kommunal självstyrelse är något förträffligt, bara den inte får praktiska konsekvenser” (Westerståhl 1987 s. 19). En flernivådemokrati där makten är fördelad på olika plan kan ha många positiva implikationer för medborgarnas deltagande i politiken, men kan även ge upphov till konflikter mellan nivåerna (Petersson 2003 s. 150-151.) Självstyrelse och decentralisering innebär att staten kan delegera uppgifter till kommunerna, dock måste den vara medveten om att den samtidigt ger från sig en viss grad av makt och kontroll (Pierre 2001 s. 119). Utmaningen är att hitta en balans mellan statlig styrning och kommunal självstyrelse (Svensson 2005b s. 42). En avvägning mellan handlingsutrymme och nationell likhet måste göras. Kommunernas möjlighet att definiera sin egen verksamhet ställs upp mot krav på att alla medborgare, oavsett kommuntillhörighet, har rätt till en viss grad av trygghet och jämlikhet (Broadway & Mörk 2003 s. 28-32).

### 2.4.2 Aktörers interdependens

I implementeringsforskningen fokuseras det ofta på beslutsfattaren och verkställaren som separata aktörer. Som redogjorts för i föregående avsnitt har relationen traditionellt betraktats från två ytterpunkter. Å ena sidan kan den ses som toppstyrd, där kommunen enbart uppfattas som ett instrument för staten. Å andra sidan fokuseras det mycket på den kommunala självstyrelsen och de möjligheterna kommunerna själva har att påverka sin verksamhet. En alternativ utgångspunkt är att betrakta *relationen* mellan dessa som avgörande för genomförandet av ett beslut. Aktörerna kan inte ses som fristående enheter, utan helheten de ingår i måste beaktas. Samspelet mellan aktörerna sätter ramarna för hela policyprocessen (Bengtsson 2002 s. 31, 77-78). Även om staten är högre placerad i hierarkin existerar det ett tydligt beroende mellan aktörerna. Staten kan inte utföra sitt arbete utan kommunernas hjälp och vice versa, och utmaningen är att hitta en samarbetsform som fungerar för båda parter (Rhodes 2000 s. 60-61). Enligt Bengtsson är medvetenhet om inter-

dependensen mellan stat och kommun viktigare för ett resultat än till exempel graden av kontroll (2002 s. 14). Beroendeförhållandet har implikationer för vilka ramar aktörerna har att agera inom, hur de använder sina resurser samt vilka styrmedel som står till deras förfogande (Pierre 1994 s. 49). Med en syn på aktörerna som ömsesidigt beroende av varandra står ett nytt verktyg för att analysera och vidareutveckla implementeringsprocesser till vårt förfogande.

## 3. Mottagandet av ensamkommande barn

Som empiriskt fall används mottagandet av ensamkommande flyktingbarn i Sverige. Som ensamkommande flyktingbarn definieras ”barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare” (LMA 1994:137). Startpunkt för analysen är den redan nämnda lagändringen som trädde i kraft den 1 juli 2006, där ett delat ansvar mellan stat och kommun stipuleras. Som teoridelen har visat förutsätter ett delat ansvar ett gott samspel mellan aktörerna. Genom att applicera det teoretiska ramverket på förhållandet mellan kommunal och statlig sektor undersöks om förutsättningarna för en, från alla aktörers synpunkt, framgångsrik implementering har varit för handen i detta fall.

### 3.1 Det formella regelverket

*Genom lagändringen renodlas ansvarsfördelningen mellan stat och kommun (Socialstyrelsen 2007).*

Staten har det övergripande ansvaret för flyktingmottagandet i Sverige medan kommunerna ansvarar för placering och introduktion. Förhållandet aktörerna emellan präglas av såväl ansvarsfördelning som ömsesidigt beroende (Bengtsson 2002 s. 16-17). Innan lagändringen var det Migrationsverkets åliggande att tillhandahålla bostäder för de ensamkommande flyktingbarnen. Detta betraktades av många aktörer som komplicerat eftersom myndigheten satt med dubbla roller gentemot barnen. I juni 2002 presenterade därför Socialstyrelsen och Migrationsverket en utredning med förslag till förbättringar i mottagandet (Skrivelse 2002-107-7) och 2004 lades en departementsutredning om mottagandet av dessa barn fram (Ds 2004:54). I förlängningen ledde det till krav om förändring och den 8 mars 2006 beslöt regeringen att ändra lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Lagen slår fast att Migrationsverket har det övergripande ansvaret, medan kommuner som tecknar överenskommelser med Migrationsverket har ansvar för barnens boenden. Syftet med lagändringen, som gjordes på initiativ av Migrationsverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen och organisationer som bland annat Räd

Barnen och som alltså var väl förankrad bland en bred grupp av aktörer, var ”att förbättra mottagandet av ensamkommande barn” (Migrationsverket et al. 2008).

Den praktiska tillämpningen av lagen har dock tydliggjort dess inneboende dilemma. Rent generellt kan det sägas att den inte stipulerar några konsekvenser för vare sig stat eller kommun om de inte lever upp till sina respektive skyldigheter gentemot de ensamkommande flyktingbarnen. Flyktingmottagandet framstår som ett frivilligt val för kommunerna, där endast kommuner som ingår överenskommelser med Migrationsverket har ett formellt ansvar. Staten står utan direkta medel att ingripa om inte tillräckligt många kommuner säger sig villiga att ta emot barn. Resultatet är att barnen får ta konsekvenserna, tvärtemot lagändringens syfte (Barnombudsmannen 2008-02-21).

Enligt Gigi Isacson, handläggare på Sveriges Kommuner och Landsting, fanns tre aktuella alternativ i diskussionen om en lagändring. Det ena var att behålla det befintliga systemet där Migrationsverket ansvarade för boenden, med argumentet att det är staten som är ytterst ansvarig för Sveriges flyktingpolitik. Ett andra förslag var att alla kommuner skulle göras ansvariga och att det skulle vara en skyldighet att ta emot ensamkommande barn (Isacson 2008-02-19). Dock är den kommunala självstyrelsen i Sverige stark, och det vore svårt att göra det till en förpliktelse för varje kommun eftersom det skulle kränka rätten till självbestämmande (Magnusson 2008-03-11). Det existerade bred enighet om att den genomförda lagändringen, där stat och kommun har ett gemensamt ansvar, var den bästa lösningen (Isacson 2008-02-19).

## 3.2 Centrala aktörer

### 3.2.1 Staten

En av analysens mest centrala aktörer är staten, som utövar makt på flera nivåer. Med staten avses här de så kallade statsmakterna, alltså riksdag, regering och ledande myndigheter, i detta fall Migrationsverket (Rothstein 2006 s. 113). Sveriges migrationspolitiska riktlinjer bestäms av regering och riksdag, medan Migrationsverket ansvarar för frågor som rör invandring, medborgarskap, flyktingar och återvandring (Migrations- och asylpolitik 2008-02-07). Migrationsverket har det överordnade ansvaret för att de ensamkommande barnen placeras i en kommun och har även det finansiella ansvaret (Socialstyrelsen 2007 s. 7).

Johanna Sjö, politiskt sakkunnig hos migrationsminister Tobias Billström, anser att tanken bakom lagändringen var god, men kritiserar den förra regeringens bristande förberedelse för reformen. Den säkerställde inte att det fanns nödvändigt stöd, utan

tog för givet att kommuner kom att ställa upp. Frågan diskuterades med det dåvarande Kommunförbundet som gav sitt stöd till idén, men regeringen undersökte inte hur det såg ut i praktiken, om kommuner rent faktiskt var beredda att ta emot ensamkommande barn. Till socialdemokraternas försvar säger Sjö att det var svårt att förbereda sig på den ökningen av barn som skedde vid lagändringens ikraftträdande. Den plötsligt accelererande tillströmningen ställde till bekymmer och ”kullkastade allas planer och utsikter” (Sjö 2008-02-20).

Även Migrationsverket såg fördelar i ett förtydligande av ansvarsförhållandena. Enligt Ronnie Magnusson, Migrationsverkets expert i frågan om ensamkommande flyktingbarn, framstår det tydligt att kommunerna med lagändringen måste vara beredda att inta en mer aktiv roll i frågan. Staten har det övergripande ansvaret, men ”flyktingarna kan inte ju bo på Rosenbad” (Magnusson 2008-03-11). Uttalandet tyder på en hierarkisk syn på förhållandet mellan stat och kommun, och strider mot det teoretiska ramverkets slutsats om att medvetenhet om det ömsesidiga beroendet är en viktig faktor för en framgångsrik implementering.

### 3.2.2 Sveriges Kommuner och Landsting

En annan central aktör i analysen är organisationen Sveriges Kommuner och Landsting, som företräder kommunernas, landstingens och regionernas intressen och som arbetar för att stärka den lokala och regionala demokratin. Ett prioriterat område för SKL under verksamhetsåret 2008 är att tydliggöra relationen mellan stat och kommun (Verksamhetsplan och budget 2008 s. 31). SKL fungerar som en länk mellan stat och kommun, en roll som inte alltid är friktionsfri. Uppgiften innebär å ena sidan att representera kommunernas åsikter i statliga ärenden, å andra sidan att vidarebefordra information från stat till kommun (Bengtsson 2002 s. 35-36). Kommunerna kan inte betraktas som en monolitisk enhet, och företrädaren kan därför inte förväntas att alltid framföra kommunernas enade åsikter (Pierre 1994 s. 91). SKL kan ses som ett kollektiv som stöder, stärker och underhåller sina medlemmars intressen. Samtidig ska det beaktas att organisationen till en viss grad är autonom, vilket innebär att den i tillägg till att förmedla medlemmarnas behov även kan bidra till att skapa dem (Lundquist 1987 s. 66).

Lagändringen tydliggör SKL:s dubbla roll. SKL var en aktiv pådrivare för att åstadkomma en lagändring på det aktuella området, och är som många andra aktörer av åsikten att kommunernas socialtjänst är bäst kvalificerad att ta hand om utsatta barn och ungdomar. Samtidigt är det inte SKL som står för det praktiska verkställandet av lagändringen. SKL har dock en självkritisk inställning till resultatet av reformen. Organisationen sade ja till grundkonstruktionen, men medger att fundamentet den byggde på kunde ha varit mer stabil. Förarbetet genomfördes inte tillfredsställande och förankringen hos medlemmarna undersöktes endast ytligt, med

resultatet att kommunerna hade bristfällig kunskap om vad som förväntades av dem. Isacsson, som är SKL:s expert i frågan om ensamkommande flyktingbarn, påpekar vidare att det är på sin plats att fundera mer över fluktuationer i tillströmningen av flyktingar och om det överhuvudtaget är försvarbart att fatta lagar som bygger på frivilligt ställningstagande i situationen präglade av en så hög grad av osäkerhet (Isacsson 2008-02-19).

### 3.2.3 Ankomstkommuner

Malmö, Mölndal, Sigtuna och Solna är Sveriges fyra ankomstkommuner, till vilka de ensamkommande barnen kommer när de anländer till Sverige för att söka asyl. Lagändringen medför en skyldighet för dessa kommuner att tillfälligt ta emot barnen (Magnusson et al. 2006). Tanken är att barnen ska lämna in sina asylansökningar och skickas vidare till en anvisningskommun inom ett par dagar. Realiteten tillsvavar dock inte detta mål. Väntetiderna är långa och många barn stannar kvar i ankomstkommunen i flera månader (Migrationsverket 2007-10-17). Detta är problematiskt i flera avseenden. För det första har inte alltid ankomstkommunerna tillräckligt med resurser för att erbjuda barnen goda boendeförhållanden och se till att deras rätt till bland annat utbildning tillgodoses. För det andra har alla barn rätt till en god man, som agerar i stället för vårdnadshavare och förmyndare. Ett särskilt hårt tryck läggs på dessa fyra ankomstkommuner att rekrytera goda män till alla barnen. För det tredje kan det vara svårt för barnen att flytta vidare om de efter flera månader erbjuds boende i en annan del av landet, eftersom de då har hunnit rota sig (Barnombudsmannen 2008-02-21). Vidare fungerar regelverket så att den kommun barnet befinner sig i om det får uppehållstillstånd blir dess vistelsekommun. De fyra ankomstkommunerna får alltså ta emot en mycket stor del av de ensamkommande flyktingbarnen. Ankomstkommunerna har inget val och har i realiteten blivit de som har tagit majoriteten av ansvaret så långt, något som har gett upphov till missnöje. Bland annat anmälde Solna kommun i oktober 2006 Migrationsverket till justitieombudsmannen och justitiekanslern för oförmåga att teckna tillräckligt många överenskommelser med landets kommuner (JO 2007-11-06). I en skrivelse till migrationsminister Billström i februari 2007 krävde ordförande för kommunfullmäktige i de fyra ankomstkommunerna i samarbete med SKL att staten ska överta ansvaret för det omedelbara mottagandet av dessa ungdomar (Begäran om ändring i LMA 2007-02-20). Lagen kommer dock inte att ändras, då regeringen ser den nuvarande ordningen som den bästa långsiktiga lösningen (Sjö 2008-02-20).

### 3.2.4 Den enskilda kommunen

Sveriges 290 kommuner har genom lagändringen fått behörighet att anordna boendeplatser till de ensamkommande barnen, men det är ett frivilligt ställningstagande för varje kommun att träffa överenskommelse om mottagande med Migrationsverket. I denna situation är det svårt att tala om ansvarsutkrävande, eftersom kommuner som inte tecknar en överenskommelse inte har ett formellt ansvar gentemot staten.

Tanken är att kommunernas socialtjänst med sin kompetens och sina erfarenheter har bättre förutsättningar för att kunna erbjuda dessa barn det stöd de behöver än en statlig myndighet. Avsaknad av tydliga incitament till varför kommunerna ska teckna överenskommelser har dock försvårat processen (Brendler 2008-03-03). Ett år efter lagändringens ikraftträdande hade endast 10 procent av kommunerna tecknat överenskommelser med Migrationsverket (Magnusson 2008-03-11), vilket kan tyda på att problemet ligger i hur lagen har utformats snarare än hos den enskilda kommunen. Den kommunala självstyrelsen kan inte åsidosättas vid analyser av kommuners agerande, eftersom en kommun a priori bedömer den förmodliga effekten av varje uppgift den tar på sig. Detta uppvisar ett tydligt beroendeförhållande mellan stat och kommun, där staten måste inkludera den kommunala sektorn för att få stöd för sitt agerande (Pierre 1994 s. 49-50).

Enligt Ronnie Magnusson har en stor del av Migrationsverkets arbete på senare tid gått ut på att informera kommunerna om vad det innebär att vara anvisningskommun. Detta arbete har gett resultat, och kommunerna är i dagsläget positivare inställda till lagändringen än tidigare (Magnusson 2008-03-11). En viktig ledstjärna i detta arbete är kunskapsöverföring, då kommunerna har mycket att vinna på att utväxla erfarenheter och lära av varandra. Barnombudsman Lena Nyberg poängterar att det bör fokuseras på att stimulera kommunerna till att känna ansvar (Barnombudsmannen 2008-02-21).

### 3.2.5 Aktörernas ömsesidiga interdependens

Man kan ju fundera på ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Migrationsverket i de här frågorna. Det har ju uppenbarligen inte fungerat riktigt. Det är ju Migrationsverket som har ansvar, men de har samtidigt inte någon befälsrätt över kommunerna (J.O Nils-Olof Berggren till SVT 2007-11-06).

I en gemensam skrivelse från Migrationsverket, Socialstyrelsen, SKL med flera hävdas det att ansvarsfördelningen har renodlats genom lagändringen (Migrationsverket et al. 2008). Men har den verkligen det? Så långt i analysen framgår det tydligt att förhållandet mellan de centrala aktörerna brister på vissa områden. Staten förväntade att kommunerna kom att agera enligt dess önskemål, medan kommunerna å sin sida har uttryckt missnöje över att inte haft möjlighet att

göra sin röst hörd i debatten (Brendler 2008-03-03). Ansvaret har fördelats på pappret, men det har inte tagits hänsyn till hur det ska fungera när planen sätts ut i livet. Bristande kommunikation mellan stat och kommun har skapat grogrund för missförstånd.

SKL var med i utformningen av lagen, men medger att den inte undersökte det reella intresset från kommunerna på förhand, med följderna att den enskilda kommunen inte var delaktig i processen. ”Vi hoppades på det bästa” säger Isacsson på SKL, som anser att en förklaringsfaktor till den skepsis reformen blev bemött med är att beslutet så att säga fattades över huvudet på kommunerna (Isacsson 2008-02-19). Ett sådant förfarande verkar inte tillhöra undantagen i relationen mellan stat och kommun. Ansvarskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att ”relationen mellan staten och den kommunala sektorn präglas av en viss avsaknad av tillit och konstruktiv dialog” (SOU 2007:10 s. 108).

Diskussionen så långt stöder tanken på att aktörerna ingår i ett förhållande präglad av ömsesidig interdependens. En lag som bygger på kommuners frivilliga insats förutsätter att kommunerna känner en stark ansvarskänsla och är beredda att ta detta ansvar. Lagen är inte tvingande, och staten måste därför använda alternativa tillvägagångssätt för att få kommunerna med sig. Övertalning och förhandling är bland strategierna som kan anlitas (Bengtsson 2002 s. 122). Staten är beroende av andra aktörers medverkan för att kunna verkställa lagen (Lundquist 1987 s. 69), något som utgör ett kraftfullt argument för att involvera kommunerna i processen.

Ökat samspel betyder inte ett förhållande fritt från konflikt, tvärtom ska konflikt betraktas som en naturlig beståndsdel i politiska förhandlingsprocesser. Nyckeln är att hitta en balans mellan konflikt och konsensus (Stenelo 1993 s. 13-15). Kritiker, som exempelvis Scharpf, har hävdat att samspel kan leda till problem, eftersom det försvårar möjligheterna för parterna att komma till enighet (i Molander 2003 s. 206). Detta argument förefaller vara baserat på en hierarkiskt formaliserad syn på demokrati, där ett fåtal aktör bör fatta beslut av effektivitetsskäl. Ur ett governance-perspektiv framstår samspel dock inte som ett val, utan som ett måste för en framgångsrik implementering.

### 3.3 Centrala förklaringsfaktorer

Det empiriska materialet och de genomförda intervjuerna pekar på en rad faktorer som har försvårat implementeringen av reformen. I ett försök på att förklara utvecklingen redovisas dessa här.

### 3.3.1 Tidsbrist för implementeringen

Gigi Isacsson, handläggare på SKL och expert i frågan om ensamkommande flyktingbarn, framhåller tidsbrist som ett av de främsta skälen till implementeringsproblemen. Lagändringen började gälla mindre än fyra månader efter att beslutet fattades, vilket inte harmoniserade med kommunernas startsträcka för att förbereda sig, utbilda personal, skaffa lokaler och bygga upp kompetens. Enligt Isacsson hade SKL kort tid innan beslutet fattades gjort en informell överenskommelse med staten om att kommunerna skulle ges mer tid för att verkställa beslut, och förvåningen var därför stor när detta inte följdes. Det blev plötsligt viktigt för staten att genomföra beslutet snabbt, trots kunskap om svårigheterna med ett sådant tillvägagångssätt (Isacsson 2008-02-19). En förklaring till detta kan ha varit det stundande valet, och att socialdemokraterna ville undvika att göra de ensamkommande flyktingbarnen till en valfråga (Magnusson 2008-03-11). Samtidigt kan det ligga ett värde i att beslut som fattas snabbt sätts ut i livet, eftersom det i förväg är svårt att exakt förutspå hur det kommer att fungera i praktiken (Barnombudsmannen 2008-02-21).

Flera remissinstanser argumenterade för att Migrationsverket skulle ha möjlighet att anordna boendeplatser åt barnen i en övergångsperiod, till exempel vid en kraftig ökande tillströmning eller vid ovilja från kommunernas sida att träffa överenskommelser. Detta ansågs dock inte nödvändigt, vilket följande citat förmedlar:

Enligt vad regeringen erfarit finns det ett flertal kommuner som förklarat sig intresserade av att träffa avtal med Migrationsverket om mottagande av asylsökande ensamkommande barn och det saknas därför anledning att anta att en brist på kommuner som träffat avtal med Migrationsverket kommer att uppstå (Prop. 2005/06:46 s. 43).

Uttalandet visar på bristande verklighetsanknytning från regeringen sida. Det är nästintill omöjligt att göra säkra prognoser över framtida flyktingströmmar, eftersom situationen i världen kan ändras mycket snabbt. Likaledes var det förknippat med en uppenbar risk att anta att kommunerna kom att teckna överenskommelser direkt (Brendler 2008-03-03).

Implementeringsforskare understryker att det kan ta 5-10 år att införliva ett beslut i praktiken (Sannerstedt 2001 s. 41), och det är anmärkningsvärt att det inte har tagits större hänsyn till detta faktum vid utformning av processen. Det ligger en risk i att betrakta implementering som en teknisk fas som går av sig själv, opåverkbar av yttre faktorer. Hänsyn till eventuella implementeringsproblem bör tas redan i början av policyprocessen och betraktas som en integrerad del av denna (Pressman & Wildavsky 1984 s. 143). Trots att det har kritiserats att implementeringsstudier ofta görs på ett för tidigt stadium, eftersom det då inte tas hänsyn till långsiktiga effekter samt aktörernas möjligheter att lära sig med tiden (Rothstein 2006 s. 79), anser jag att en *utvärdering av processen* kan vara fruktbar själv etter kort tid. Implementering är inte ett statiskt mål, utan en process som bör präglas av ett långsiktigt tänkande. Implementering tar tid, men det betyder inte att det inte finns utrymme för förbättring av processen.

### 3.3.2 Brist på ekonomiska resurser

En väsentlig faktor att beakta i sammanhanget är kommunernas finansiella situation. Vilka ekonomiska ramar de har att röra sig inom spelar roll för vilka åtgärder de tar på sig (Pierre 2001 s. 110-111). Flera kommuner har uttryckt oro över finansieringsaspekten, och angett dålig ekonomi som ett skäl att inte ta emot ensamkommande flyktingbarn (jmf t.ex. Hammarström 2007). Enligt Isacsson på SKL var de ekonomiska aspekterna en av de frågor som diskuterades intensivast innan beslut om lagändringen fattades. De ursprungliga nivåerna täckte inte kommunernas kostnader, något Isacsson ser som en medverkande faktor till kommunernas ovilja till att teckna överenskommelser. Den 1 juli 2007 höjdes dock ersättningsnivåerna för att motsvara de reella kostnaderna. Ersättningarna är schablonmässiga, vilket betyder att situationen kan skilja sig lite från kommun till kommun beroende på befintlig struktur, men ekonomiska skäl ska inte längre vara en ursäkt för att inte kunna ta emot barn (Isacsson 2008-02-19).

Ekonomiska incitament är ett av de mest centrala styrmedlen som står till statens förfogande i dagens samhälle (Rothstein 2005 s. 197). Om det inte finns ekonomiska eller andra incitament kan det inte förväntas att någon tar på sig en uppgift. Detta förtydligades med höjningen av ersättningsnivåerna, efter vilken flera kommuner bestämde sig för att ingå överenskommelser. ”Money talks”, som Magnusson slagfärdigt uttrycker det. Enligt Migrationsverket är ersättningarna i dag så generösa att kommunerna kan gå med plus genom att teckna överenskommelser (Magnusson 2008-03-11). Att tilldela flera ekonomiska resurser ska dock inte ses som den fullständiga lösningen på alla samarbetsproblem. Resursbrist behöver inte vara den förklarande orsaken till varför beslut inte genomförs som avsett, utan kan i vissa tillfällen användas som ursäkt (Sannerstedt 2001 s. 35-36).

### 3.3.3 Oklarhet om kommunernas roll

Erfarenheter från det generella flyktingmottagandet har visat att det är lättare att få kommunerna med på vagnen om mottagandet målas upp som ett gemensamt ansvarsområde, där alla ställer upp på en solidarisk grundtanke. I tillägg till att kommunerna känner att arbetsbördan fördelas jämt, skapar det också ett moraliskt tryck på kommunerna (Bengtsson 2002 s. 125). Denna värdering gjordes dock inte i detta fall. Lagändringen var baserad på tanken att specialkompetens skulle byggas upp i 15-20 kommuner, snarare än att alla kommuner skulle ta emot barn. Motiveringen var att det skulle säkra barnen ett professionellt mottagande och förslaget hade fått stöd av det dåvarande Kommunförbundet, Migrationsverket och Socialstyrelsen i en tidigare

utredning (Isacsson 2008-02-19). Dock har både Migrationsverket och migrationsminister Billström gjort en poäng av att den svåra situationen skulle vara löst om varje kommun tog emot 2-3 barn (URL 1, Regeringen 2007-03-12). En förklaring till dessa motstridiga signaler är att fler flyktingbarn än väntat anlände till Sverige under 2006 och 2007, vilket ändrade förutsättningarna för genomförandet av reformen. Detta har medfört att Migrationsverket i dagsläget arbetar med en parallellplan, där man även tecknar överenskommelser med ett flertal kommuner om mottagande av ett visst antal barn (i motsättning till ett visst antal platser). Detta är tänkt som en tillfällig lösning för att handskas med det stora antal barn som sökt asyl de senaste åren. På lång sikt räknar Migrationsverket med att situationen vill stabilisera sig, och tanken är då att ett mindre antal kommuner ska stå för majoriteten av boendeplatserna. Systemet förväntas fungera som ett dragspel, där kommunerna med visst-antal-barn-överenskommelser kan avlasta de andra kommunerna vid toppar i tillströmningen (Magnusson 2008-03-11). Kommunernas omedvetenhet om detta tillvägagångssätt framstår dock som problematisk, eftersom det har skapat förvirring om kommunernas roll. Som påpekats i teorikapitlet kräver målstyrning en tydlig specifikation av processens delmål. Detta behövs å ena sidan för att det ska råda klarhet om tillämparens uppgifter, å andra sidan för att det ska vara möjligt att utvärdera resultaten i efterhand – och om nödvändigt utkräva ansvar (Vedung 1998 s. 45). Vagt formulerade delmål kan i detta fall betraktas som en bidragande orsak till kommunerna osäkerhet.

### 3.3.4 Konflikt mellan statlig och kommunal sektor

Det finns tydliga tecken på brister i relationen mellan Migrationsverket och SKL. Enligt sistnämnda var förvåningen stor då Dan Eliasson, generaldirektör för Migrationsverket, hösten 2007 offentligt gick ut med en svart lista över de kommuner som inte hade tecknat överenskommelser med Migrationsverket (Isacsson 2008-02-19). Exempelvis uttryckte Håkan Sörman, VD för SKL, missnöje med Eliassons uttalande och betraktade det som ett sätt att markera sig själv som nyutnämnd generaldirektör (Sörman 2007-06-05). ”Att hota med att brännmärka kommuner istället för att fortsätta utveckla samarbetet för att lösa situationen känns bara kontra-produktivt”, anser Anders Knape, ordförande för SKL (URL 2 2007-06-04). SKL ställer sig kritisk till ett tillvägagångssätt som skambelägger kommunerna för något de inte har en skyldighet att ta på sig. Isacsson kallar det en ”tråkig metod” och anser att Eliasson borde ha valt en annan taktik i frågan (Isacsson 2008-02-19). Eliassons åsikt är däremot att ”[d]et finns gränser för det kommunala självbestämmandet” (DN 2007-08-05).

Johanna Sjö, politiskt sakkunnig hos migrationsminister Billström, väljer att inte uttala sig om generaldirektör Eliassons publikation av listan, utan nöjer sig med att påpeka att han och Billström sitter på två olika poster med olika verktyg och metoder

till sitt förfogande. Sjö fokuserar istället på att migrationsministern valde en annan väg för att påverka kommunerna till att teckna överenskommelser, då han anser att sannolikheten för att nå resultat ökar genom att lyssna, prata och diskutera (Sjö 2008-02-20). Samtidig ska det sägas att konflikten främst är synlig på chefsnivå. Intervjupersonerna från SKL och Migrationsverket vittnar om gott samarbete och fruktbar dialog på tjänstemannanivå (Isacsson 2008-02-19, Magnusson 2008-03-11).

Oenighet mellan parterna är inte speciellt för detta ena fall. SKL riktar skarp kritik mot statens generella beteende, vilket tydligt illustreras av följande citat:

[K]ommunerna ser idag allt fler tecken på att statliga organ [...] i en trängd budgetsituation gör allt tydligare ansträngningar för att skjuta över lagstadgade statliga arbetsuppgifter – och därmed kostnader – till kommunerna. Detta gäller t.ex. [...] där samverkanslösningar skall eftersträvas. Detaljerade statliga bestämmelser är uppenbarligen inte tillräckliga för att även staten skall göra de insatser som lagstiftningen föreskriver (Svensson 2005b s. 42-43).

En allvarlig konsekvens av det gemensamma ansvaret är att det kan skapa oklarhet som kan försvåra möjligheten för ansvarsutkrävande. En viss grad av konflikt mellan aktörerna är oundviklig och kan enligt teorin ha positiva implikationer, dock måste det även finnas inslag av dialog och vilja att enas. Om inte är risken för vad Rothstein kallar *demokratins svarta hål* uppenbar.

### 3.3.5 Osäkerhet och överbelastning

Ett argument som ofta framförs i debatten är att kommunerna redan har en tillräckligt stor arbetsbörda, och att socialtjänsten känner sig överbelastad. Att bygga upp en grundläggande infrastruktur för att ta emot ensamkommande barn ses som en uppgift man varken har finansiella eller kompetensmässiga resurser till (Rädda Barnen 2007-02-12). En viktig punkt i sammanhanget är att informera kommunerna om vilka arbetsuppgifter de står ovanför när det gäller de ensamkommande flyktingbarnen, en punkt vi återkommer till i ett senare avsnitt. Majoriteten är killar i åldern 15-17 år, vilket inte alla har kunskap om. De är i behov av kompetent personal, men utmaningen ser annorlunda ut än när det rör sig om små barn. Information om reella ersättningsnivåer är också av stor betydelse (Sjö 2008-02-20).

Isacsson understryker att kommunernas socialtjänst inte är främmande för katastrofinsatser av olika slag, utan anser att oviljan att teckna överenskommelser snarare blev en principalsak än någonting annat. Isacsson uttrycker förståelse för kommunernas tvekan, eftersom de alltid värderar sina insatser utifrån ett helhetsperspektiv. De generella flyktingströmmarna har varit stora de senaste åren, och kommunerna har haft svårigheter med att administrera detta. Resultatet är att de ensamkommande flyktingbarnen har nedprioriterats (Isacsson 2008-02-19).

Det är inte ovanligt att kommuner hamnar i en situation där de förväntas lösa många problem som uppstår i samhället i stort. Påtryckningar utifrån ställs mot besparingskrav från regering och riksdag, vilket kan leda till svåra prioriteringar. För socialtjänsten kan detta vara särskilt påtagligt, eftersom en stor del av verksamheten riktar sig direkt till människor för vilka rationaliseringar får omedelbara konsekvenser (SKL 2005 s. 16, 18).

### 3.3.6 Oförutsedda händelser och ändrade förutsättningar

I juli 2006 ökade flyktingströmmarna avsevärt när det gällde såväl barn som vuxna, något som lade hinder i vägen för kommunplaceringen. Under åren 2000-2005 anlände i genomsnitt 400-500 barn per år, och detta var det antal Migrationsverket använde som utgångspunkt för sin planering. Under året 2006 registrerades dock 820 ensamkommande barn i Sverige, och året efter 1264 barn, något det inte fanns beredskap för (Magnusson 2008-03-11).

Monica Brendler från Rädda Barnen kategoriserar dock Migrationsverkets prognoser som naiva och tycker att förfarandet i saken visar på historielöshet från aktörernas sida. Tillströmningen under 2006 och 2007 var hög, men inte den högsta Sverige har upplevt. Strömmarna hänger tätt samman med krigssituationerna i världen, och ökade till exempel drastiskt med oroshärdarna på Balkan och i Somalia. 1992 kom det runt 1500 ensamkommande flyktingbarn i förbindelse med kriget i forna Jugoslavien. Med situationen i Irak och Afghanistan i åtanke anser Brendler att de tilltagande flyktingströmmarna inte borde ha kommit som en överraskning (Brendler 2008-03-03). Denna insikt har även Isacson, som medger att SKL ”borde ha sett flera komplikationer” (Isacson 2008-02-19). Osäkerhet är ett bestående prägel för flyktingmottagandet. Antalet ankommande flyktingar kan aldrig förutses, vilket fordrar en hög grad av flexibilitet under processens gång (Bengtsson 2002 s. 134-135).

### 3.3.7 Bristfällig information om reformens innebörd

Att inte tillräckligt många kommuner tecknade överenskommelser med Migrationsverket var, enligt samliga intervjuade, ett scenario man inte hade föreställt sig. Resultatet blev ett extra hårt tryck på de fyra ankomstkommunerna, som har fått ta mer ansvar än från början tänkt. En av orsakerna som framhålls är otillräcklig information om innebörden av att vara anvisningskommun, och flera kommuner har framfört kritik mot att staten inte explicit har förmedlat sina planer och intentioner. Kunskapsbrist har skapat ett glapp mellan verklighetsuppfattningen på national och

lokal nivå. En låg kunskapsnivå om vem de ensamkommande barnen är har även gjort sig framträdande.

Samtliga intervjuade aktörer säger att de i efterhand har insett vikten av information och kommunikation, samt att den traditionella synen på styrning inte kan tillämpas i detta fall. För att råda bot på detta bjöd exempelvis Migrationsverket och SKL under våren 2007 in till informationskonferenser om vad det innebär att vara anvisningskommun, och arrangerar en ny runda konferenser under våren 2008. Syftet är att informera kommunerna, skapa ett forum där de kan utväxla erfarenheter med varandra, samt peka på positiva följder av ett mottagande (Magnusson 2008-03-11). Migrationsverket och SKL har här kommit till insikt om en central punkt, nämligen att det handlar om att skapa positiva incitament framför att ta till tvång. Detta ligger i Vedungs anda som framhåller betydelsen av morot och predikan framför käppen (Vedung 1998 s. 113).

## 4. Avslutande diskussion

### 4.1 Lagändringens konsekvenser

*Lagen är en udda fågel i ansvarsfördelning och implementering (Sjö 2008-02-20).*

Analysen av de centrala förklaringsfaktorerna visar på tydliga brister i såväl Sannerstedts krav till beslutsfattaren som i Lundquists villkor för tillämparen för att undvika implementeringsproblem. Beslutsfattarens intentioner har inte varit tydliga, de praktiska ansvarsförhållandena har varit oklara och de finansiella och tidsmässiga resurserna för knappa. Vidare har inte beslutsfattaren lyckats väcka verkställarens intresse för förslaget, och har inte tagit hänsyn till eventuellt försvårande externa hinder för implementeringen. Detta har resulterat i att verkställaren varken haft vilja, kunskap eller information till att genomföra beslutet. Utifrån denna svaga utgångspunkt är det föga förvånande att implementeringsproblem har uppstått. Staten har till stor del utgått från en traditionell syn på styrning, som harmoniserar dåligt med dagens fokus på nätverk och samarbete. Jag anser att en av huvudorsakerna till att lagen inte har implementerats som avsett ligger i en rigid syn på relationen mellan aktörerna.

Som Johanna Sjö också påpekar är lagen en svår och säregen konstruktion, eftersom kommuner görs ansvariga för icke-kommuninvånare. Enligt henne tog den förra regeringen ”för lättvindigt på den kommunala verkligheten”. Sjös åsikt är att det måste finnas reella incitament för att få kommunerna med på vagnen och poängterar vikten av att de inkluderas som en jämbördig partner (Sjö 2008-02-20). Sjö berör en essentiell punkt i det hon påpekar att staten inte har många direkta styrningsinstrument till sitt förfogande. Alternativa metoder inkluderar att stimulera kommunerna, informera om den reella situationen samt lyssna på vad de har att säga.

Vi har sett att Dan Eliasson och Tobias Billström har använt sig av olika taktiker för att försöka styra processen i önskad riktning. Efter diskussionerna om kommunernas starka självstyrelse framstår Eliassons strategi som mycket riskabel. Hans möjlighet att lyckas ligger i att väcka opinion och få kommuner att känna ett moraliskt ansvar, medan risken är att kommunerna vägrar att ställa upp om de hängs ut på ett negativt sätt. Billströms taktik att föra en dialog med kommunerna förefaller mer förhandlingsorienterad.

Det existerar enighet mellan stat och kommun om fördelningen av ansvaret, men inte om betydelsen av denna fördelning. Ett av problemen med den nya lagstiftningen

är att ansvaret i praktiken har lagfästats bort och att de ensamkommande barnen därmed hamnar mellan två stolar. En lärdom för framtiden är att satsa mer på att inkludera kommunerna i processen, eftersom det är de som är administrativt ansvariga för verkställandet.

En avslutande fråga som är viktig att diskutera är hur framgångsrik implementeringen av lagen kan betecknas vara. Enligt Pressman och Wildavskys perception hävdar jag att vi snarare än ett misslyckande har upplevt en *fördröjning* av processen, som har kunnat uppstå till följd av brist på resurser, arbetsintensitet och intresse. Det bör arbetas för att undvika fördröjningar, eftersom "[d]elays are lost opportunities" (Pressman & Wildavsky s. 113-116, 120-123). De intervjuade aktörerna har alla varit positiva till själva lagändringen, men har haft invändningar mot organiseringen av genomförandet. Att verkställa beslut tar tid, något många av medverkande parterna är medvetna om. En central aspekt är dock att de även måste lära sig att ta hänsyn till detta under processens gång. Det att en lagändring tar tid ingen ursäkt för bristande resultat.

## 4.2 Konstruktiva förslag

När det gäller denna konkreta lagändring vill jag föreslå en åtgärdsplan. Den tar sig form av fyra rekommendationer för att minska risken för implementeringsproblem samt för att säkra de ensamkommande flyktingbarnen ett bra mottagande i framtiden.

- *Sätt barnen i fokus.* Syftet med lagändringen var att förbättra situationen för de ensamkommande barnen, och de bör inte få lida av implementeringens oundvikliga fördröjningar. Att oförutsedda händelser kan uppstå måste tas med i beräkningarna, vilket är särskilt viktigt på ett område som flyktingmottagandet där säkra prognoser över framtida flyktingströmmar är svåra att göra. En möjlighet är att upprätta en övergångsordning för barnen för att förhindra att lagändringen får motsatt effekt av dess syfte.
- *Förbättra samspelet mellan de olika instanserna.* Arbetet har visat att aktörerna ofta agerar oberoende av varandra, på separata plan, vilket leder till oklarhet, missförstånd och konflikter. Ett fungerande samarbete mellan regering, riksdag, Migrationsverket, Socialstyrelsen, SKL samt de enskilda kommunerna säkerställer ett framgångsätt som passar för alla. Parterna ingår i ett komplext beroendeförhållande, där dynamiken ligger i att aktörerna har sammanfallande *och* motstridiga intressen. Medvetenhet om denna interdependens är ett första steg på vägen mot att enas om en gemensam metod, samt skapar även bra växtmiljö för ökad flexibilitet.

- *Se till att det existerar klarhet om ersättningsnivåer.* För många kommuner är ekonomi en avgörande fråga. För att skapa incitament för kommuner att teckna överenskommelser med Migrationsverket måste ersättningarna täcka de faktiska kostnaderna. Det måste beaktas att en del av barnen får permanent uppehållstillstånd och därmed blir boende i kommunen, samt att barnen kan vara i behov av särskilda stödinsatser. Om systemet ska bygga på frivilliga ställningstaganden även i fortsättningen är det viktigt att de kommuner som säger sig villiga inte förlorar på detta. Det är även av avgörande betydelse att sprida information om de reella ersättningsnivåerna, då såväl intervjuerna som empirin har pekat på att det existerar felaktiga föreställningar om dessa.
- *Se möjligheterna i ökad dialog och kunskapsförmedling.* I dagens nätverkspräglade samhälle framstår information och kunskap som två väsentliga beståndsdelar för att tydliggöra incitamenten för kommuner att ta emot ensamkommande flyktingbarn. Utöver det ekonomiska handlar det bland annat om att betrakta barnen som en positiv resurs framför en börda. För kommuner hotad av utflyttning kan barnen vara en ingångsport till nya invånare, fler arbetstillfällen och en möjlighet att hyra ut lokaler. En ökad dialog kan även vara med att öka medvetenheten om barnens mänskliga rättigheter och appellera till det moraliska och etiska ansvaret alla har för att se till att dessa efterlevs.

### 4.3 Generella reflektioner

Arbetets inledande delar väckte frågor om hur ansvarsfördelning och styrning inom offentlig politik kan se ut. Teorin har demonstrerat att det att genomföra beslut inte längre kan ses som en hierarkisk toppstyrd process, utan snarare bör betraktas som ett samspel mellan medverkande aktörer. Det traditionella synsättet som talar i termer av att styra och bli styrd tar inte höjd för interdependensen och interaktionen aktörerna sinsemellan. Relationen är inte statisk, och alla parter är beroende av varandra för att uppnå de uppställda målen. Genom att analysera situationen med ett par olikfärgade glasögon framstår en strukturell förändring som en nödvändig förutsättning för en framgångsrik implementering.

Probleminventeringen understryker värdet av kommunikation och tydlighet mellan aktörerna, samt behovet av att de utvecklar större förståelse för varandras situation. Tankar om governance och nätverksstyrning spelar en betydande roll i resonemanget, och vi ser att en större tillämpning av målstyrning kräver andra styrmedel än tidigare. Målstyrning ställer även höga krav till möjligheten för tillsyn och kontroll, eftersom det är en förutsättning för att kunna utkräva ansvar. En av utmaningarna när det gäller styrning är att handskas med Sveriges decentraliserade kommuner och deras stora grad av självstyrelse. Staten har det övergripande ansvaret

för bland annat migrationspolitiken och måste se till att de uppsatta målen nås. Om staten väljer att delegera ut uppgifter till kommunerna måste den vara medveten om att det kan medföra komplikationer. Den kommunala självstyrelsens starka ställning i Sverige motiverar och, som denna analys har visat, ställer även krav på att inkludera kommunerna i statliga beslutsprocesser.

Rent konkret visar det sig att två viktiga förutsättningar för en framgångsrik implementering är att säkerställa finansiering och kompetens. En annan betydelsefull lärdom från implementeringsforskningen är att det tar tid att verkställa beslut. Medvetenhet om detta faktum är av central betydelse, då man har möjlighet att upprätta övergångsordningar eller på andra sätt inkludera tidsaspekten i beräkningarna. Att ta hänsyn till ändrade förutsättningar är, på trots av sin teoretiska irrelevans, en viktig punkt i praktiken (Rothstein 2006 s. 88). Förändring ställer krav till flexibilitet och anpassningsförmåga, eftersom det inte alltid är möjligt att genomföra på exakt det sätt som ursprungligt menades. Centralt är viljan att lära av sina misstag, en lärdom som är värd att lägga på minnet till framtida policyprocesser. Med Pressman och Wildavskys ord kan man säga att "[t]he individual who fails to learn from experience is forever lost in a chaotic world" (1984 s. 125).

Utöver detta handlar det även om ett *nytt sätt att utforma policyprocesser*. Implementering måste ses som en del av en större helhet, där en viktig lärdom är att beakta såväl konstruktionen som genomförandet av ett program, då det inte går att skilja dessa åt. Nyckelord är samspel, interaktion, dialog och förhandling. Genom uppsatsens analys och reflektioner har vi alltså kommit närmare ett svar på uppsatsens inledande frågeställningar. Pressman och Wildavsky hävdar i sin bok "Implementation" att sannolikheten för implementeringsproblem är stor, eftersom det är så mycket som kan gå snett under processens gång (1984 passim). Snarare än en källa till nedstämdhet bör detta ses som en motivering för att ständigt arbeta med att förbättra förutsättningarna för en välfungerande policyprocess. Endast genom vidare forskning kan vi överbrygga avståndet mellan teori och praktik, och uppnå bättre resultat i framtiden. I denna anda tar detta arbete ett steg vidare på vägen mot på utformningen av en, enligt alla medverkande aktörer, framgångsrik implementeringsprocess.

## 5. Källförteckning

- Ahlbäck, Shirin, 1999. "Revisionens roll i den parlamentariska demokratin", i Amnå, Erik (red.), *Maktdelning. Demokratiutredningens forskarvolym 1*. SOU 1999:76.
- Ahlbäck, Shirin, 2001. "Varför behövs granskarna?" i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod: att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur.
- Barnombudsmannen, 2007-11-10. "Ensamkommande barn hamnar i kläm". <http://www.bo.se/Adfinity.aspx?pageid=5743>. Hämtad 2008-01-28.
- Begäran om ändring i LMA, 2007-02-20. "Begäran om ändring i Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (1994:137) och om att överföra ankomstansvaret av de ensamkommande barnen till Migrationsverket". Till Regeringen. <http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=4060&A=44866&FileID=150470&NAME=Brev+till+regeringen+om+ensamma+flyktingbarn.pdf>. Hämtad 2008-02-14.
- Bengtsson, Marie, 2002. Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktningmottagandet. Akademisk avhandling. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Broadway, Robin – Mörk, Eva, 2003. "Fördelning av makt och ansvar" i Molander, Per (red.) *Staten och kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.
- DN = Dagens Nyheter, 2007-08-05. "Generaldirektör som sticker ut hakan". <http://www.dn.se/DNet/road/Classic/article/0/jsp/print.jsp?&a=677367>. Hämtad 2008-01-24.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2003. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Hall, Patrik – Löfgren, Karl. *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.
- Hammarström, Leif, 2007-03-14. "Kommuner vill hjälpa ensamkommande flyktingbarn". Norrländska Socialdemokraten. <http://www.nsd.se/artikel.aspx?artid=53306>. Hämtad 2008-01-21.
- Hill, Michael – Hupe, Peter, 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: SAGE Publications.
- Holme, Idar Magne – Solvang, Bernt Krohn, 1997. *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- JO, 2007-11-06 = Justitieombudsmannen. "Anmälan mot Migrationsverket

- angående brister i mottagandet av ensamkommande barn”.  
[http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=106&MainMenuId=106&Language=sv&ObjectClass=DynamX\\_SFS\\_Decision&Id=2584](http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=106&MainMenuId=106&Language=sv&ObjectClass=DynamX_SFS_Decision&Id=2584). Hämtad 2008-02-14.
- Lipsky, Michael, 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart, 1987. *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson, Ronnie – Markkula, Catharina – Isaksson, Helene, 2006. ”Överföring av mottagande av asylsökande ensamkommande barn till kommunerna”. Migrationsverket. [http://www.migrationsverket.se/swedish/verket/skrivelser\\_reg/nrk111-2006-20295.pdf](http://www.migrationsverket.se/swedish/verket/skrivelser_reg/nrk111-2006-20295.pdf). Hämtad 2008-01-22.
- Migrations- och asylopolitik. Regeringen. <http://www.regeringen.se/sb/d/9685>. Hämtad 2008-02-07.
- Migrationsverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, 2008. ”Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar”
- Migrationsverket 2007-10-17. ”Kommuner som inte tar emot ensamkommande asylsökande barn”. <http://www.migrationsverket.se/index.jsp?news/getArticle.do?ldid=10&id=27551&view=1>. Hämtad 2008-02-15.
- Molander, Per, 2003. ”Fyra teser” i Molander, Per (red.) *Staten och kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.
- NE, 2008-02-14. Nationalencyklopedin [www.ne.se](http://www.ne.se). Sökord: ansvar.
- Patel, Runa – Davidsson, Bo, 1994. *Forskningsmetodikens grunder. Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Peters, Guy P, 2000. ”Governance and Comparative Politics” i Pierre, Jon (red.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Petersson, Olof, 2003. ”Folkstyrelse och självstyrelse” i Molander, Per (red.) *Staten och kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pierre, Jon, 1994. *Den lokala staten. Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlag.
- Pierre, Jon, 2000. ”Introduction: Understanding Governance” i Pierre, Jon (red.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon, 2001. ”Decentralisering, governance och institutionell förändring” i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Premfors, Rune, 1989. *Policyanalys. Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.

- Pressman, Jeffery L. – Wildavsky, Aaron, 1984. *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All. This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Tredje upplagan. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Regeringen, 2007-03-12. "Tobias Billström besöker Boden".  
<http://www.regeringen.se/sb/d/7394/a/78548>. Hämtad 2008-03-02.
- Rhodes, R.A.W, 2000. "Governance and Public Administration" i Pierre, Jon (red.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo, 2006. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens politiska och moraliska logik*. Andra upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo, 2005. "Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater" i Rothstein, Bo – Vahlne Westerhäll, Lotta (red.) *Bortom den starka statens politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rädda Barnen, 2007-02-12. Mottagandet av ensamkommande barn.  
<http://www.rb.se/NR/rdonlyres/0C2BEBF0-1BCF-4639-991A-7541330E3621/0/Mottagandeavensamkommandebarn.pdf>. Hämtad 2007-12-17.
- Sannerstedt, Anders, 2001. "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Socialstyrelsen, 2007. Meddelandeblad. <http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/3C77CDFF-B775-4E2A-B926-B3C76CFE8C6C/6951/200711.pdf>. Hämtad 2007-12-19.
- Stenelo, Lars-Göran, 1993. "Lokal makt i förändring" i Stenelo, Lars-Göran – Norrving, Bengt (red.) *Lokal makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Stoker, Gerry, 2000. "Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance" i Pierre, Jon (red.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Strandberg, Urban, 2003. "Kommunal självstyrelse" i Mattson, Ingvar – Petersson, Olof (red.) *Svensk författningspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Svensson, Eva-Maria, 2005a. "Ökad målstyrning och ny kunskap inom jämställdhetsområdet" i Rothstein, Bo och Vahlne Westerhäll, Lotta (red.) *Bortom den starka statens politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Svensson, Ronny, 2005b. *Statens detaljstyrning ur ett kommunalt perspektiv*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- SVT, 2007-11-06. "JO ger inte Solna rätt" <http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=33538&a=961761&from=rss>. Hämtad 2008-02-15.
- Sörman, 2007-06-05. "Det finns bättre sätt att få med sig kommunerna".  
<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=2977&A=46501&FileID=162813&ME=Veckobrevet+2007%2D06%2D05.pdf>. Hämtad 2008-02-02.
- URL 1, 2007-06-04. "Oroväckande uttalande från Migrationsverket".

- <http://www.skl.se/artikel.asp?A=46486%20&C=361>. Hämtad 2008-02-01.  
URL 2, 2006-12-20. "Fortsatt stort behov av kommunalt boende för ensamma asylsökande barn och ungdomar". <http://www.migrationsverket.se/index.jsp?news/getArticle.do?ldid=10&id=22161&view=1>. Hämtad 2008-02-18.
- Vedung, Evert, 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Verksamhetsplan och budget 2008 för Sveriges Kommuner och Landsting. [http://brs.skl.se/brsbibl/kata\\_documents/doc39169\\_1.pdf](http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39169_1.pdf). Hämtad 2008-02-10.
- Westerståhl, Jörgen, 1987. *Staten – kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor*. Civildepartamentet: Stat- och kommunberedningen.
- Yin, Robert K., 2007. *Fallstudier: design och genomförande*. I översättning av Björn Nilsson. Malmö: Liber.

## Intervjuer

- Barnombudsmannen, 2008-02-21. Lena Nyberg.
- Brendler, Monica, 2008-03-03. Socionom och psykoterapeut på Rädda Barnen. Författare till flera rapporter om ensamkommande flyktingbarn.
- Isacson, Gigi, 2008-02-19. Handläggare Sveriges Kommuner och Landsting, expert på ensamkommande flyktingbarn.
- Magnusson, Ronnie, 2008-03-11. Migrationsverket, expert på ensamkommande flyktingbarn.
- Sjö, Johanna, 2008-02-20. Politiskt sakkunnig hos migrationsminister Tobias Billström.

## Offentliga dokument

- Ds 2004:57. Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn).
- Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl (LMA).
- Proposition 2005/06:46 Mottagande av ensamkommande barn.
- SFS 1974:152. Regeringsformen.
- SFS 1991:900. Kommunallagen.
- Skrivelse 2002-107-7. Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn).
- SOU 2007:11. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation.
- SOU 2007:10. Ansvarskommitténs slutbetänkande "Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft".

# Bilaga 1 Intervjuguide

- **Inledning**

1) Hur ser dina arbetsuppgifter med ensamkommande flyktingbarn ut?

- **Lagändringen**

2) Hur ser staten/Migrationsverket/SKL/Rädda Barnen/Barnombudsmannen på lagändringen från den 1 juli 2006?

3) Vilka fördelar och nackdelar anser du att den har?

4) Vilka förklaringsfaktorer ser du till att det har varit så svårt att få kommuner att teckna överenskommelser?

5) Diskuterades möjligheten för en övergångsordning?

- **Aktörernas strategier**

6) Hur ser du på att Migrationsverkets generaldirektör Dan Eliasson gick ut i media med en svart lista över kommuner som inte tar emot ensamkommande flyktingbarn?

7) Migrationsminister Tobias Billström har valt en annan väg där han har fört dialog med kommunerna och lyssnat på deras åsikter. Hur betraktar du hans strategi?

8) Vad tycker du om utvecklingen att många kommuner tar emot några barn, i stället för att några kommuner tar emot många barn?

9) Tror du lagar baserade på ett frivilligt ställningstagande från kommunernas sida har en framtid?

- **Förhållande till andra aktörer**

10) Hur är förhållandet mellan (intervjuad aktör) och de andra aktörerna?

11) Anser du att staten har levt upp till sitt ansvar?

12) Vilka möjligheter anser du att staten har att styra kommunerna i ett sådant fall? Tror du en annan syn på förhållandet mellan stat och kommun kunde ha gett ett annat resultat?

13) Vad anser du krävs för att kommunerna ska ta ansvar?

- **Ersättningar**

14) Hur viktig är ersättningsnivåerna?

15) Täcker ersättningen från Migrationsverket de faktiska kostnaderna?

- **Övrigt**

16) Anser du att det fanns alternativa tillvägagångssätt?

17) Har du förslag till förbättring av situationen?

- **Individuella frågor:**

**Till Johanna Sjö:**

1) Varför gavs kommunerna så kort tid till att implementera beslutet?

2) Var det inte naivt att tro att det skulle gå så snabbt?

3) Sveriges Kommuner och Landsting krävde i en skrivelse till migrationsministern att statens skulle ta över ansvaret för mottagandet. Hur ställer sig migrationsministern till det?

4) Vilken roll spelar regeringens färg?

5) Vad ville den nuvarande regeringen ha gjort annorlunda?

**Till Migrationsverket:**

1) Varför lades Migrationsverkets boenden ner så snabbt efter lagändringens ikraftträdande? Fanns det tilltro till att lagändringen kom att fungera?

**Till SKL:**

1) Var kommunerna delaktiga i utformningen av beslutet? Hur ställde sig kommunerna till lagändringen?

**Till Barnombudsmannen:**

1) Hur har man tagit hänsyn till barnen i det hela? Enligt Barnkonventionen skall barnets bästa sättas i främsta rummet. Har man levt upp till detta i mottagandet av de ensamkommande flyktingbarnen?

2) Har Barnkonventionen efterlevts?