



LUNDS
UNIVERSITET

Socialhögskolan
Magisteruppsats i socialt arbete
SOA 203
VT 2006

ETT POLICYDOKUMENTS UPPGÅNG OCH (UT)FALL

En studie om hur styrning och autonomi inverkar
vid implementering inom kommunal förvaltning.

Författare: Ann Ottengrim
Handledare: Tabitha Wright-Nielson

Abstract

The purpose of this essay was to study the implementation of a policy document, which concerns questions of integration, in a municipality with an indirect government. I have especially focused on issues regarding how civil servants describe the usage of a specific policy document and to what extent their autonomy and the indirect government have had an impact on implementation, and to what extent signals from surrounding institutions have had an impact on the creation of the policy document. The study was based on qualitative interviews in groups, pairs and with single individuals with twenty-seven civil servants and politicians working with issues concerning the specific policy document.

One of the conclusions of my study is that the reason for producing the document in the first place is that the municipality as an organization strives to acquire a sense of legitimacy. The intentions of the document have only partly been implemented by the civil servants and politicians, since the document is not used in their daily work. Here, their autonomy has played an important part, as the choice to not use the document is the servants' own. Since the leadership has not used all the tools of indirect government, no follow-up has been done of the document. This may have been a contributing factor to the difficulties to implement the intentions of the document.

Förord

För många människor ter sig nog mitt val av uppsatsämne som högst märkligt och trist. Hur kan man välja att skriva om en kommunal organisation med dess politiker och tjänstemän? För min del är det dock inte en trist och grå värld som utspelar sig i den kommunala förvaltningen utan det är en spännande och dynamisk miljö med intressanta personligheter med ibland motstridiga intressen och viljor. Här råder det tidvis en kamp om makt och inflytande och om medel inte minst, och det är nog ingen överdrift att påstå att den kommunala organisationen speglar världen i övrigt – denna värld som utifrån min horisont genom denna studie har blivit än mer färgrik.

I arbetet med denna uppsats har jag haft stöd och hjälp från många människor i min omgivning, varav några nämns här:

En stor tak til min vejleder Tabitha! Tak fordi du gennem arbejdets gang har stået ved min side og engageret dig i alt, stort som småt. Tak for at du fra første dag har troet på mig og har være overbevist om at alt ville blive godt - det har betydet rigtig meget for mig. Nu er det min tur til at sige "Held og Lykke" til dig Tabitha!

Ett stort tack även till:

- Mats som under hela våren inte fått svar på en enda fråga han ställt.
- Fredagsgänget som visat förståelse för min frånvaro även då jag varit närvarande.
- personalen på ABC – Inga, Per och Mohamed – för att ni skött ruljansen så fint under hela våren.
- mina systrar för att ni funnits omkring mig och stöttat mig, inte minst med mantrat om att aldrig ge upp.

Till mina intervjupersoner vill jag självklart också rikta ett stort tack! Ni har generöst bidragit med berättelser och reflektioner kring arbetet i en kommunal organisation och ni har hjälpt mig att förstå några av de spelregler som gäller i politiskt styrda organisationer.

"I don't know half of you half as well as I should like; and I like less than half of you half as well as you deserve."

- J.R.R. Tolkien

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| 1. Inledning | 5 |
| 1.1 Bakgrund och problemformulering | 5 |
| 1.2 Syfte och frågeställningar | 7 |
| 1.3 Definitioner och centrala begrepp | 7 |
| 1.4 Disposition | 9 |
| 2. Metodologiska överväganden | 10 |
| 2.1 Vetenskapsteoretiska antaganden | 10 |
| 2.2 Val av metod | 11 |
| 2.3 Urval och bearbetning av insamlat material | 12 |
| 2.4 Resultatens tillförlitlighet | 12 |
| 2.5 Etiska överväganden | 13 |
| 2.6 Avgränsning och källkritik | 13 |
| 3. Teoretiska utgångspunkter | 14 |
| 3.1 Implementering - aktuellt forskningsläge | 14 |
| 3.2 Styrning i förvaltning | 16 |
| 3.3 Tjänstemäns autonomi | 17 |
| 3.4 Nyinstitutionalism | 20 |
| 4. Tjänstemän och politiker berättar | 23 |
| 4.1 Dokumentet Integrera | 24 |
| 4.2 Tema 1: Röster om styrning inom kommunen | 25 |
| 4.3 Tema 2: Tjänstemäns autonomi | 29 |
| 4.4 Tema 3: Omgivningens betydelse | 32 |
| 4.5 Tema 4: Implementering av dokumentets innehåll | 36 |
| 5. Analys | 40 |
| 5.1 Implementering utifrån ett styrningsperspektiv | 41 |
| 5.2 Implementering utifrån ett autonomiperspektiv | 44 |
| 5.3 Implementering utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv | 48 |
| 6. Diskussion | 53 |
| 7. Källförteckning | 56 |

Bilaga 1: Intervjuguide

1. Inledning

Det finns många faktorer som påverkar vår livskvalité – att sol och sommar återvänder efter en lång vinter kan vara en faktor som bidrar till att livsgnistan åter tänds och att livet känns behagligt. Politikens beslut och tjänstemäns agerande inom stat och kommun är också avgörande faktorer för att vi medborgare ska kunna känna trygghet och välbefinnande i vår vardag och för att vi ska kunna leva och verka i våra livsprojekt.

I detta inledande avsnitt ges en kortfattad bakgrundsbeskrivning till den kommunala förvaltningen med dess oerhört intressanta spänningsfält mellan politiker och tjänstemän, detta spänningsfält som i sig kan sägas utgöra grunden för det vi kallar välfärdens organisering. Bakgrundsbeskrivningen nedan mynnar ut i uppsatsens problemområde samt belyser syfte och frågeställningar som studien avser att svara på.

1.1 Bakgrund och problemformulering

År 1989 ratificerade Sverige Europarådets konvention om lokalt självstyre¹. Sverige har därmed förbundit sig att garantera vissa grundläggande principer för det lokala självstyret. Konventionen stadgar att den kommunala självstyrelsen i princip skall ges grundlagsskydd och att den allmänna principen är att offentligt ansvar skall decentraliseras. Uppgiftsfördelningen mellan staten, landstingen och kommunerna har genomgått flera förändringar och under de senaste årtiondena har huvudtendensen varit decentralisering, där åtskilliga uppgifter har överförts från staten till kommuner och landsting. Kommuner har därmed stora möjligheter att själva bestämma över sin egen organisation och de har givits ansvar för allt större delar av den offentliga verksamheten, därmed har de fått allt vidare ramar att själva bestämma hur arbetet ska organiseras. Statens politik gentemot kommunerna har på så sätt förskjutits från detaljstyrning till målstyrning².

Den kommunala förvaltningens självbestämmande blir därmed intressant att studera ur många olika perspektiv, inte minst sett ur ett medborgar- eller demokratiperspektiv³. Men det som framför allt fångar mitt intresse handlar om det spänningsfält som råder mellan politiker och tjänstemän i termer av att det är politiker som beslutar och tjänstemän som verkställer besluten.

¹ Petersson, O (2000) *Svensk politik*. sid 91

² Ibid:104

³ Några etablerade forskare inom förvaltningspolitik kan här nämnas, såsom Lennart Lundquist, Anders Sannerstedt och Bo Rothstein.

Om denna enkla funktionsfördelning fungerade i praktiken skulle dock maktrelationen mellan politiker och förvaltning vara problemfri. Som man kan ana är verkligheten mycket mer komplicerad än så⁴. Orsakerna till denna komplexitet kan bland annat sökas i såväl strukturer som hos individer. Kommunens strukturella organisering och lyhördhet för omgivande signaler samt tjänstemännens autonomi kan bidra till denna komplexitet, då det har skett en decentralisering och delegering av beslut långt ut i den kommunala organisationen⁵.

Tjänstemännen har som uppgift att i sitt dagliga värv förverkliga politikernas intentioner. Även då det finns exempel som vittnar om att obstruktion är nödvändig⁶, att tjänstemän på goda grunder motsätter sig och motarbetar politiska beslut, så handlar också deras uppgift om att tillmötesgå medborgarnas civila, politiska och sociala rättigheter⁷. Därmed är implementering och styrning inom kommunal förvaltning inte ett område endast förbehållet statsvetenskapen, utan det är även intressant och relevant för det sociala arbetets organisering då det i slutänden är den enskilde invånarens lagstadgade rättigheter som åtnjuts eller förbises i den enskilde individens försök att leva sitt livsprojekt.

För att kunna förstå de processer och skeenden som kan uppstå inom och kring detta spänningsfält mellan politiker och tjänstemän i kommunal förvaltning har jag valt att studera ett policydokuments vandring från beslut i kommunfullmäktige till hur tjänstemän själva upplever att de arbetar med intentionerna i dokumentet. Det specifika policydokument som jag har studerat handlar om hur integrationspolitiken ska bedrivas inom kommunen. Inom ramen för denna uppsats kommer jag därför att analysera den administrativa genomförandeprocessen utifrån intervjupersonernas beskrivningar, för att på så sätt öka förståelsen för det politiska systemets utfall. Som analysredskap använder jag mig av teorier om styrning, tjänstemäns autonomi samt nyinstitutionalism. Mitt tillvägagångssätt bygger på att jag försöker förstå implementering utifrån dessa tre perspektiv. Styrningsperspektivet kan hjälpa till att förklara den indirekta styrningens betydelse för implementering. Teorier om tjänstemännens autonomi kan hjälpa mig att förstå deras agerande i förhållande till dokumentet och slutligen det nyinstitutionella perspektivet kan bidra till en förståelse för omgivande signalers innebörd och funktion för skapandet av ett policydokument.

⁴ Lundquist, L (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. sid 102

⁵ Stewart, J (1986) *Styrning och ledarskap i kommuner*. sid 179

⁶ Lundquist, L (1998) *Demokratins väktare*. sid 114

⁷ Petersson, O (2000) *Svensk politik*. sid 90

1.2 Syfte och frågeställningar

Med resonemanget ovan färskt i minnet blir uppsatsens syfte att undersöka implementeringen av ett policydokuments innehåll sett i ljuset av styrningens och autonomins betydelse, syftet är vidare att undersöka vilken betydelse omvärldens signaler har för skapandet av ett policydokument. För att kunna undersöka dessa områden är följande frågeställningar centrala:

- Vilken betydelse har den indirekta styrningen i Vattnadals⁸ kommun för implementering av integrationsfrågan, utifrån intervjupersonernas egna beskrivningar?
- Vilken betydelse har de berörda tjänstemännens autonomi vid implementering av integrationsfrågan vid indirekt styrning?
- Hur tolkar berörda tjänstemän implementeringsprocessen av det specifika policydokumentet, utifrån egna beskrivningar?
- Vilken betydelse har signaler och intryck från omgivande institutioner, för skapandet av ett policydokument i Vattnadals kommun, utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv?

1.3 Definitioner och centrala begrepp

Weber⁹ betraktas av många statsvetare, ekonomer och sociologer som upphovsman till den klassiska byråkratin där rationella *byråkrater* verkar i hierarkiska organisationer, och Lundquist¹⁰ tillsammans med Lipsky¹¹ sätter fokus på *ämbetsmän* och *närbyråkrater* i olika avseende inom organisationer och förvaltningar. I denna uppsats behandlas dessa byråkrater och ämbetsmän utifrån sina roller som offentligt anställda. I mina resonemang skiljer jag genomgående på *ledare*, *förvaltningschefer*, *tjänstemän* och *politiker* i det avseendet att de tre förstnämnda grupperna är anställda och förvärvsarbetar inom den kommunala organisationen medan politikerna innehar sina poster utifrån demokratiskt genomförda val. Jag använder begreppet *styrning* utifrån Sannerstedts¹² benämning *indirekt styrning* i det avseende att visa på decentralisering och delegering inom organisationen, vilket står i motsats till detalj- och regelstyrning.

⁸ Namnet är fingerat. Läs mer på omstående sida om anonymitet inom ramen för denna uppsats.

⁹ Boglind, A et. al (1986) *Kapital, rationalitet och social sammanhållning*. sid 152ff

¹⁰ Lundquist, L (1998) *Demokratins väktare*. sid 105

¹¹ Lipsky, M (1980) *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*.

¹² Sannerstedt, A i Rothstein (red) (2001) *Politik som organisation*. sid 30

I likhet med begreppet indirekt styrning finns det i litteratur och forskning, med liknande innebörd, även benämningarna *resultatstyrning*¹³ samt *målstyrning*¹⁴. Begreppet implementering använder jag inom ramen för detta arbete utifrån Sannerstedts definition¹⁵: ”*genomförande av politiska beslut.*” Begreppet *autonomi* betyder i detta arbete tjänstemäns handlingsfrihet att göra egna val i det dagliga arbetet. Begreppen *indirekt styrning*, *implementering* och *autonomi* tydliggörs och utvecklas under avsnitt tre.

Såhär inledningsvis i uppsatsen kan det vara relevant att här nämna de förutsättningar som omgärdar denna undersökning. Allt empiriskt material är avidentifierat och hanteras därmed genomgående med krav om anonymitet. Det innebär att intervjupersonernas kön och tjänstetitel alternativt politiska tillhörighet inte nämns i arbetet, inte heller nämns namnen på de respektive förvaltningarna eller politiska nämnderna. En lista över intervjupersonerna bifogas därmed inte heller. Den kommun som är föremål för denna undersökning behandlas även den anonymt och heter därför i denna uppsats *Vattnadals kommun*. Det dokument som jag har valt att studera och som handlar om integrationsfrågan inom kommunen kommer jag i det fortsatta att benämna *dokumentet* alternativt *dokumentet Integrera*. För att inte riskera en identifiering av dokumentet Integrera undviker jag helt och fullt att citera dokumentet och därmed lämnas det heller inte någon källhänvisning till dokumentet. Den nyckelperson som jag har varit i kontakt med och som givit mig tillgång till intervjupersonerna behandlas även han anonymt.

Den bakomliggande orsaken till varför allt empiriskt material hanteras anonymt handlar om att jag var tvungen att ge detta anonymitetslöfte till min nyckelperson för att få tillgång till intervjupersonerna. Vid tiden för dessa diskussioner hade jag kunnat välja att avstå från detta krav för att istället välja en annan kommun som givit mig tillgång till intervjupersoner utan krav på anonymitet. Dock gjorde jag valet att acceptera dessa villkor då min uppfattning är att det just i Vattnadals kommun, i allmänhet bland kommuninvånarna, talas om att det bedrivs ett aktivt integrationsarbete och att jag därmed är nyfiken på att undersöka detta närmare. Jag är medveten om att åsikterna går isär gällande att vid studier likt denna acceptera den här typen av krav och att det finns de som kan ifrågasätta att jag har accepterat kravet på anonymitet.

¹³ Statsvetaren Göran Sundström använder framför allt begreppet *resultatstyrning* i sina verk.

¹⁴ Lennart Lundquist använder i många av sina verk både termerna *målstyrning* och *programstyrning*.

¹⁵ Sannerstedt, A i Rothstein (red) (2001) *Politik som organisation*. sid 19

1.4 Disposition

I det föregående avsnittet har jag i korta drag visat på utvecklingen när det handlar om kommuners alltmer ökade självbestämmande i en alltmer decentraliserad organisation. De resonemang jag hitintills har fört har handlat om att politiker och tjänstemän inom den kommunala förvaltningen i allt större utsträckning själva kan besluta om både övergripande riktlinjer samt utformningen av det dagliga arbetet. I detta tar jag avstamp och ämnar att i denna studie följa dokumentet Integreras vandring från beslut till hur tjänstemän beskriver att de använder det.

I nästa avsnitt presenteras de metodologiska överväganden som har gjorts under arbetets gång. Framför allt belyser jag här de vetenskapsteoretiska antaganden som ligger till grund för denna uppsats, i avsnittet förs även resonemang om val av metod, urval, resultatens tillförlitlighet samt etiska överväganden. I avsnitt tre redogör jag för det aktuella forskningsläget kring implementering samt belyser några teoretiska ramverk som tar sin utgångspunkt i styrning, tjänstemäns autonomi samt nyinstitutionalism. Avsnitt fyra behandlar empirin med avstamp i fyra olika teman relevanta för problemområdet och där jag under respektive tema presenterar empirin utifrån fyra olika målgruppers perspektiv. Målgrupperna är politiker, ledare, förvaltningschefer och tjänstemän. Därefter presenteras i avsnitt fem min analys där jag utgår från det empiriska materialet och på detta applicerar teoretiska ramverk. Slutligen i avsnitt sex för jag en diskussion där jag tar avstamp i de resonemang som förs i analysen.

2. Metodologiska överväganden

I detta avsnitt ämnar jag beskriva de vetenskapsteoretiska antaganden som ligger till grund för denna uppsats. Vidare diskuteras val av metod, urval, tillförlitlighet, bearbetning av material samt några etiska dilemma relevanta att nämna för denna studie.

2.1 Vetenskapsteoretiska antaganden

Den förförståelse som jag bär med mig in i detta arbete färgar naturligtvis hela studien och speglar verkligheten såsom jag ser den, med mina glasögon. Faktorer såsom min utbildning och mina erfarenheter är ingredienser i min förförståelse och påverkar ofta i hög grad mina värderingar i livet. Jag är medveten om att det som för mig förefaller vara rena sinnesintryck i själva verket innehåller en god portion tolkning och att detta också färgar av sig i studien.

Denna studies epistemologi grundar sig i en abduktiv ansats¹⁶ då jag under arbetets gång växelvis har arbetat med teori och empiri. Jag har dels utgått från befintliga teorier kring problemområdet, såsom styrning, tjänstemäns autonomi och nyinstitutionalism, och jag har dels tagit avstamp utifrån det empiriska materialet som belyser tjänstemäns och politikernas synpunkter på och reflektioner kring policydokument relaterat till sitt eget arbete i en kommunal organisation. Under arbetets gång har jag förhållit mig öppen till de teoretiska perspektiven och jag har tillåtit det empiriska materialet att omformulera de teoretiska utgångspunkter som jag ursprungligen utgått från. Jag har också inriktat mig på empirins underliggande mönster där jag har försökt att förstå de krafter som råder i en politiskt styrd kommunal organisation och som ligger bakom den synliga empirin.

Utgångspunkten för ontologin i denna uppsats är en växelverkan och en ömsesidig påverkan mellan individer och de strukturer där individerna ingår. Verkligheten med dess sociala fenomen präglas av mångfald och motsägelsefullhet, och ytterst består dessa sociala fenomen av människor och de är skapade av människor med personliga attityder och uppfattningar¹⁷. I min studie innebär detta synsätt att politiker och tjänstemän skapar den kommunala organisationen med dess strukturer. Samtidigt går det inte att bortse ifrån den metodologiska kollektivismen där människor skapas av de sociala system som de ingår i och som till viss del gör individerna till produkter av de sociala system som de lever och verkar i¹⁸, vilket här kan beskrivas i termer av att den kommunala organisationsstrukturen i sig skapar och påverkar

¹⁶ Thurén, T (2002) *Vetenskapsteori för nybörjare*. sid 19ff

¹⁷ Gilje, N & Grimen, H (2003) *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. sid 227ff

¹⁸ Ibid.

tjänstemäns och politikers attityder och förhållningssätt. En kombination av metodologisk individualism och kollektivism utgör därför grunden i ontologin i detta arbete, där jag menar att denna reciproka påverkan ständigt sker i det vardagliga arbetet som utförs av tjänstemän och politiker i den kommunala organisationen.

2.2 Val av metod

Min studie är en småskalig undersökning, därför har jag valt att göra en fallstudie där mitt sökarperspektiv riktas mot ett policydokuments vandring och implementering inom en kommunal organisation, utifrån tjänstemäns och politikers egna beskrivningar. Utgångspunkten som utmärker fallstudier är dess inriktning på endast en enda undersökningsenhet¹⁹.

Jag har i denna studie valt att använda mig av kvalitativa semistrukturerade intervjuer som metod. Min intervjuguide innehåller tema från vilka jag kunnat ställa öppna och breda frågor. Jag har haft en frihet att fördjupa de svar jag fått och kunnat gå in i en dialog med den jag har intervjuat, något som också givit möjligheter för den tillfrågade att besvara frågorna i egna termer, vilket standardiserade frågor inte möjliggör²⁰. Under arbetets gång har jag använt mig av både primär- och sekundärdata²¹, då jag dels har genomfört 27 intervjuer i grupp, par eller enskilt men jag har även studerat litteratur kring vetenskaplig metod och samhällsvetenskapliga teorier. Jag har också studerat några dokument producerade av Vattnadals kommun, dock i huvudsak dokumentet Integrera.

Av de intervjuer som jag har genomfört har sex personer intervjuats enskilt, varav en intervju har genomförts per telefon. Totalt har fyra grupper om tre till fyra personer i respektive grupp samt tre par intervjuats under perioden 16 mars-3 april, 2006. De individuella intervjuerna genomfördes under perioden 21 februari-12 april, 2006. Sammantaget utgörs intervju-materialet av 27 intervjuade personer. Gruppintervjuerna varade i två timmar, de individuella intervjuerna varade i en timme. En minidiscspelare med inbyggd mikrofon användes under intervjuerna, med undantag för telefonintervjun. Jag har vid ett tillfälle ställt kompletterande frågor via e-post till fyra nämnsordföranden, för ett förtydligande om vilka åtgärder de vidtagit utifrån dokumentet Integrera.

¹⁹ Denscombe, M (2000) *Forskningshandboken*. sid 41

²⁰ May, T (2001) *Samhällsvetenskaplig forskning*. sid 151

²¹ Repstad, P (1999) *Närhet och distans*. sid 90

2.3 Urval och bearbetning av insamlat material

Jag har intervjuat 21 ämbetsmän (ledare, förvaltningschefer och tjänstemän) inom nio förvaltningar samt sex politiker (kommunalråd och nämnsordföranden) i Vattnadals kommun. Ämbetsmännen befinner sig organisatoriskt på flertalet nivåer inom kommunen och representerar därmed både ledning, i den absoluta toppen av organisationen, förvaltningschefer och närbyråkrater med direktkontakt med kommuninvånare. De sex politikerna representerar både den blå och den röda flanken inom partipolitiken. På sidan 23 finns en illustration av intervjupersonernas placering inom den kommunala organisationen. Min nyckelperson och jag har tillsammans valt ut intervjupersonerna utifrån deras relevans för integrationsfrågan och för dokumentet Integrera.

Vid bearbetning av intervjuerna har jag valt att skriva ut dem i sin helhet utifrån det inspelade materialet. Jag har renskrivit samtliga intervjuer och gjort en mycket varsam redigering och omformulering av det talspråk som förekommit. Efter transkribering har jag läst igenom materialet ett flertal gånger för att kunna urskilja den framträdande essensen. Denna essens ligger till grund för resultatsammanställningen som redovisas under avsnitt fyra samt för den analys och diskussion som förs under avsnitt fem och sex.

2.4 Resultatens tillförlitlighet

Begreppet validitet²² handlar om att urskilja om de data och de metoder som jag har använt inom ramen för denna studie har giltighet och relevans. Min utmaning har bestått i att samla in material som är relevant för min problemställning, som i sig handlar om implementering av ett policydokument. Som metod för insamling av empiri har jag valt att använda mig av intervjuer, och i direktkontakt med intervjupersonerna har jag kunnat kontrollera svaren från den som intervjuas för klargörande under diskussionernas gång, vilket bidrar till en hög validitet²³. Intervjupersonerna är också särskilt utvalda mot bakgrund av deras koppling till min problemställning. Reliabilitet handlar om huruvida undersökningen är pålitlig och korrekt genomförd²⁴. Hög reliabilitet ska garantera att uppgifterna är tillförlitliga och därmed kan belysa den vetenskapliga problemställningen²⁵. I kvalitativa studier inverkar intervjuaren, intervjupersonerna och det sammanhang som råder under intervjun och detta får till följd att det dels är svårt att uppnå en objektivitet och att det dels är svårt att få exakt samma resultat

²² Halvorsen, K (1992) *Samhällsvetenskaplig metod*. sid 41ff

²³ Denscombe, M (2000) *Forskningshandboken*. sid 162

²⁴ Thurén, T (2002) *Vetenskapsteori för nybörjare*. sid 22

²⁵ Halvorsen, K (1992) *Samhällsvetenskaplig metod*. sid 42

vid en upprepning av studien. Detta är å andra sidan en inte helt ovanlig utgångspunkt i kvalitativa studier. Ett sätt att öka reliabiliteten kan däremot vara att samma intervjuare används vid samtliga intervjuer²⁶, detta har också varit fallet för denna studie. Omfattningen på denna studie är för avgränsad för att resultatet ska kunna generaliseras i någon större utsträckning.

2.5 Etiska överväganden

För att i största möjliga mån bevaka etiska frågor kring intervjupersonens situation har jag inför varje intervju informerat samtliga inblandade om att deras uppgifter i uppsatsen kommer att behandlas anonymt. För att inte riskera identifiering benämner jag dessutom samtliga personer som jag har varit i kontakt med, i maskulinum, det vill säga ”han” eller ”honom”. Inför varje intervju har jag redovisat syftet med intervjun och jag har även förvissat mig om att samtliga intervjupersoner deltagit i intervjun på frivillig bas. Allt material jag har fått tillgång till under intervjuerna behandlas konfidentiellt.

2.6 Avgränsning och källkritik

En nödvändig avgränsning som jag tvingats att göra handlar om den sekretess som omgärdar denna studie. Mot bakgrund av detta har jag valt att i min presentation av dokumentet Integrera endast i korta ordalag redogöra för essensen i dokumentet. Vad gäller det tryckta material jag har använt mig av, har jag strävat efter att i så hög grad som möjligt vända mig till ursprungskällorna. Jag har gjort sökningar på titlar som är relevanta för min problemställning och jag har valt litteratur som är av både nyare och senare datum. Jag är medveten om att en källa är trovärdigare ju mer samtida den är²⁷. Intervjupersonerna är utvalda utifrån deras relevans för integrationsfrågan och för dokumentet Integrera. Dock är jag medveten om att det alltid finns en risk när politiker ingår i en studie, att dessa personer kan vara tendentiösa²⁸. Därför har jag inom gruppen politiker valt representanter från både röd och blå partipolitik i syfte att skapa en grupp med motsatta tendenser. Jag är också medveten om att tidsbandet²⁹ kan ha en negativ inverkan i min studie då det har passerat fyra till sex år sedan dokumentet Integrera arbetades fram, trycktes och distribuerades.

²⁶ Wibeck, V (2000) *Fokusgrupper – om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. sid 115

²⁷ Thurén, T (2005) *Källkritik*. sid 30

²⁸ Ibid:66

²⁹ Ibid:13

3. Teoretiska utgångspunkter

I detta avsnitt ämnar jag belysa tre teoretiska utgångspunkter som kan vara användbara för att kunna förstå och beskriva de faktorer som kan inverka vid implementering av ett policydokuments innehåll i offentlig verksamhet. Dessa tre perspektiv handlar om styrning, tjänstemäns autonomi samt nyinstitutionell teori. Med hjälp av dessa tre perspektiv kan jag förstå intervjupersonernas berättelser utifrån tre olika angreppssätt; uppifrån-och-ner genom styrningsperspektivet, nerifrån-och-upp genom resonemang om tjänstemäns autonomi samt relationerna mellan kommunen och omgivningen genom perspektiven inifrån-och-ut och utifrån-och-in med avstamp i nyinstitutionell teori. Detta angreppssätt förklaras närmare under analysavsnittet på sidan 40, men jag vill redan här kort nämna det för en bättre förståelse av mitt val av de teoretiska resonemang som redogörs i detta avsnitt. Avsnittet inleds med en kortfattad redogörelse av det aktuella forskningsläget kring implementering.

3.1 Implementering - aktuellt forskningsläge

Implementering handlar om hur politiska beslut genomförs i praktiken och här menar Sannerstedt³⁰ att man kan tala om implementeringsproblem i det avseendet att den generella regeln är att politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattaren avsett.

I den vetenskapliga litteraturen möter man ofta distinktionen mellan två perspektiv på implementering, kallade top-down, uppifrån och ned, respektive bottom-up, nedifrån och upp³¹. Uppifrånperspektivet tar sin utgångspunkt i det auktoritativa beslut som tagits i organisationens topp och här kan man sedan urskilja en styrningskedja, där varje led i denna kedja ses som en styrning av de följande leden. Nedifrånperspektivet tar sin utgångspunkt i den situation där de offentliga tjänster överlämnas till avnämaren, till exempel undervisningen i klassrummet eller läkarbesöket på vårdcentralen. Skillnaden mellan de två perspektiven framträder bland annat i deras olika syn på lagar och regler som styrinstrument. I uppifrånperspektivet är det lagar och regler som bildar utgångspunkten för analysen och i nedifrånperspektivet är det en empirisk fråga huruvida dessa lagar och regler överhuvudtaget har någon styrande inverkan. Skillnaden kan också beskrivas på så sätt att uppifrånperspektivet tar sin utgångspunkt i beslutsfattarens avsikter, medan nedifrånperspektivet istället utgår från tillämparens handlande.

³⁰ Sannerstedt, A i Rothstein (red) (2001) *Politik som organisation*. sid 19

³¹ Ibid:24-25

Lundquist³² menar med anledning av implementering att merparten av de beslut som fattas av politiska institutioner och organisationer aldrig kan göras så precisa att de kan implementeras av en automat³³. Det är alltid människor som bedömer och agerar. Detta förstärks dessutom av att styrningen i politiska organisationer idag är oprecis – framför allt beroende på nya styrningsideal uttryckta i styrningsformer såsom målstyrning, resultatstyrning och ramstyrning. Det är vid implementeringen som politikens substans slutligt avgörs av lärare, undersköterskor, socialsekreterare och poliser till exempel. Vad dessa olika grupper faktiskt gör och utför, är den offentliga politiken så som den normalt uppfattas av medborgarna. Förvaltningarna ansvarar därmed för en mycket viktig del av legitimeringen av det offentliga.

Enligt Vedungs³⁴ resonemang om vad som påverkar den offentliga politikens åtgärder och resultat finns det, menar han, diskussioner inom implementeringsforskningen som handlar om att närbyråkrater i det dagliga arbetet agerar enligt gräddskummarteorin, att de med detta föredrar lätta och väl definierade fall framför svåra, konturlösa och kraftödande. De inriktar sig på fall som tycks lova mest framgång men som inte är de mest behövande. Till viss del sympatiserar han med dessa resonemang där han menar att offentligt anställda på olika sätt skapar egna regler och agendor för sitt arbete och där dessa agendor många gånger kan stå i konflikt med överordnade lagar och regler³⁵. Vedung menar vidare att sådana överlevnadsstrategier är så vanliga att genomförandet förrycks på ett systematiskt sätt, vilket i sin tur inverkar på utfallet. Det personliga inslaget i samband med implementering kan här spela en stor roll. Styrningen kan också få större genomslag bland vissa adressater beroende på förekomst av eldsjälur i organisationen, människor med starkt engagemang i den fråga som politiken gäller³⁶.

Schartau³⁷ diskuterar samhällsförändringars betydelse för implementering inom den offentliga sektorn, och menar i sina resonemang att den offentliga sektorn står inför kravet att bli mer effektivt för att klara sina uppgifter, trots krympande resurser. Hon menar vidare att strukturerna inom den offentliga sektorn har förändrats från en hierarkisk professionell ordning till en mer utåtriktad marknadsorienterad form, där bland annat kommuninvånarna

³² Lennart Lundquist är professor i statsvetenskap i Lund och är tongivande inom den svenska litteraturen om förvaltningspolitik och ämbetsmännens roll i förvaltningen.

³³ Lundquist, L (2001) *Medborgardemokratien och eliterna*. sid 188

³⁴ Vedung, E (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. sid 186

³⁵ Vedung, E (2001) *An Irony of History or the Exception of the rule*. sid 74

³⁶ Vedung, E (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. sid 186

³⁷ Schartau, M-B i Holmberg (red) (2003) *Offentligt ledarskap: om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. sid 217

fått en ökad betydelse³⁸. Problem som uppstår i samband med implementering, menar hon, har att göra med en tröghet inom den offentliga sektorn, där processer är tidskrävande och upplevs som föråldrade. Nya strategier kan därför vara svåra att implementera mot bakgrund av att de avviker för mycket från etablerad praxis, och här handlar det om att övervinna detta motstånd och skapa ett förändringsbenäget klimat. Att skapa en flexibel organisation som kan anpassa sig efter förändringar i omvärlden har alltid varit väsentligt inom den privata sektorn, och nu är det en realitet också inom den offentliga sfären, menar hon³⁹.

3.2 Styrning i förvaltning

Styrning handlar om att beslutsfattaren på olika sätt försöker förmå verkställaren att genomföra besluten. Denna styrning kan vara direkt eller indirekt. Den indirekta styrningen⁴⁰ påverkar förutsättningarna för verkställandet och kan ske genom beslut om hur verkställandet skall vara organiserat, genom tilldelning av resurser för verkställandet, genom regler för de procedurer varmed arbetet ska bedrivas och genom rekrytering av de personer som ska ikläda sig verkställarrollerna. Det är i dessa fall fråga om en styrning eftersom tillämparens handlande påverkas och styrningen är indirekt eftersom det inte ges direkta instruktioner för hur handlandet ska bedrivas. Beslutsfattarens styrning kompletteras med kontroll av hur de politiska besluten genomförs. Med kontroll menas att beslutsfattaren i efterhand får information om hur tillämparen har följt styrningen. Lundquist⁴¹ resonerar också kring efterkontroll och menar att efterkontroll är den länk i policykedjan som förbinder implementering med initiering, beredning och beslutsfattande. Betydelsen av dessa feedbackeffekter får inte underskattas, menar Lundquist.

Utifrån ett maktperspektiv menar Lundquist⁴² att det finns några egenskaper hos förvaltningen som stärker dess makt gentemot politikerna. En är kunskapen, som till en betydande del är samlad i förvaltningen, vilken är specialiserad på olika kunskapsområden. Det är svårt för politikern i gemen att uppväga denna kunskap. En annan egenskap är storleken hos förvaltningen och dess verksamhet. De moderna väldiga byråkratierna med sina stora kontaktytor gentemot samhället är utomordentligt svåra att överblicka och kontrollera. Politikerna vet helt enkelt inte vad som försiggår överallt i förvaltningen och kan därför ha

³⁸ Schartau, M-B i Holmberg (red) (2003) *Offentligt ledarskap: om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. sid 223

³⁹ Ibid:236-237

⁴⁰ Sannerstedt, A i Rothstein (red) (2001) *Politik som organisation*. sid 20-21

⁴¹ Lundquist, L (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. sid 100

⁴² Ibid:101

svårt att åstadkomma en adekvat förvaltningsstyrning. En tredje förvaltningsegenskap med betydande maktmässiga konsekvenser är kontinuiteten. De demokratiskt valda politikerna kommer och går medan tjänstemännen sitter kvar.

Politikernas roll går huvudsakligen ut på att vara lyhörd för och förhålla sig till krav från omgivningen. Om politikerna inte är lyhörda äventyras deras legitimitet där hela systemet bygger på att politikerna ska klara av att omvandla medborgarnas krav till praktisk verksamhet. Det står utom allt tvivel att den politiska etiken som ett institutionaliserat normsystem med plikter, skyldigheter och rättigheter, har en stor betydelse för det politiska beslutsfattandet⁴³. Det politiska livet omfattar även att på olika sätt beakta dem som så småningom ska verkställa besluten.

I en offentlig förvaltning innebär detta att kommunfullmäktige, nämnder och kommunledning på olika sätt måste kunna styra de respektive förvaltningarna parallellt med att ta hänsyn till både omgivningens krav samt de etiska normsystem som råder. Denna överrationalistiska demokratiska idealmodell har dock sällan eller aldrig haft någon motsvarighet i verkligheten, och nedan kommer detta att diskuteras med utgångspunkt i ämbetsmännens roll och autonomi. Det finns många forskare på området som har bidragit till förståelsen av ämbetsmännens roll och funktion, men i huvudsak kommer jag att här använda mig av Lundquists resonemang.

3.3 Tjänstemäns autonomi

Lundquist⁴⁴ menar att ämbetsmännen i den offentliga förvaltningen bör räknas till eliterna i samhället på grundval av deras intellektuella och institutionella resurser. I de senare ingår närheten till de politiska besluten. Det finns ur demokratisynvinkel goda skäl att reflektera över ämbetsmännens position. Under normala tider hör sannolikt inte bara merparten utan också den kvalitativt avgörande delen av politiken hemma i förvaltningen. Ämbetsmännen är många och svarar för en stor del av den verkliga sakkunskapen i samhället både när det gäller de politiska sakområdenas substans och medborgarnas reaktioner på de politiska åtgärderna. Bakom den konkreta åtgärden står oftast någon ämbetsman som slutgiltigt avgör vad som blir den offentliga politiken och som dessutom svarar för merparten av statens och kommunens direktkontakter med medborgarna. Det är mellan ämbetsmän och medborgare som det offentliga mötet normalt sker.

⁴³ Sjölin, M (2005) *Politisk etik*. sid 194

⁴⁴ Lundquist, L (2001) *Medborgardemokratin och eliterna*. sid 144-145

Lundquist resonerar också i termer av att den som ska genomföra eller förverkliga det politiska beslutet måste uppfylla tre villkor, dessa villkor handlar om att tillämparen måste kunna förstå beslutet, måste kunna genomföra beslutet, vilket främst handlar om olika typer av resurser och inte minst måste vilja genomföra beslutet⁴⁵. Detta innebär att den som ska implementera beslutet inte skall kunna missförstå beslutsfattarens intentioner, styrningen ska vara entydig. Det ska vara tydligt var ansvaret ligger och den som ska implementera måste ha tillräckligt med tid och andra resurser till sitt förfogande. Här kan det handla om lokaler, utrustning, teknik, personal och pengar till exempel. Tillämparen måste även gilla beslutet och vara motiverad att försöka genomföra det enligt intentionerna. Ovilliga och motsträviga implementerare är en säker indikator på att det kommer att bli brister i styrningsföljningen. Implementeringen måste också kunna gå att kontrollera, här är det viktigt att beslutsfattaren får information om hur styrningen följs.

Ämbetsmännens etiska förhållningssätt i det dagliga arbetet är något som Lundquist diskuterar i många av sina verk. Resonemangen är omfattande och här kan endast kort nämnas något kring moral och etik. Den normala individen har av allt att döma någon grad av etisk insikt⁴⁶. Därav följer att han inte ens som rollinnehavare kan undgå moraliskt ansvar för sina åtgärder. Att skylla på överordnades order eller på rädsla för repressalier kan aldrig ge moralisk absolution. Moraliskt ansvar är individuellt och kan inte överföras på någon annan. Detta brukar framhållas med särskild kraft i samband med den offentliga förvaltningen, då styrningen av förvaltningen är så oprecis, att det knappast är meningsfullt att försöka skylla på förvaltningsverksamhetens utformning eller på överordnades styrning. Förvaltningens insats i de offentliga besluten och handlingarna är i hög grad etiskt betydelsefull då ämbetsmännens autonomi är svårkontrollerad.

Etiska avgöranden får inte ske under tvång, utan individen måste ha någon grad av *handlingsfrihet* för att besluten ska kunna prövas etiskt. Det finns också aspekter på autonomi som handlar om ämbetsmannens *handlingsförmåga*. Det är utomordentligt svårt att etiskt bedöma ett handlande som på grund av aktörens bristande förmåga avviker från hans insikt. Bedömningen är naturligtvis avhängig av om han har haft möjlighet att skaffa sig de materiella resurser och kunskaper som var nödvändiga för att han skulle ha kunnat omsätta sin

⁴⁵ Lundquist, L (1987) *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. sid 43

⁴⁶ Lundquist, L (2001), i Bo Rothstein (red) *Etik och förvaltning*. sid 135-136

insikt i praktisk handling. Okunnighet som är en följd av att han har försummat att ta del av lättillgänglig information är exempelvis inte ursäktlig⁴⁷.

Tjänstemannen har också ett antal olika sätt att förhålla sig till de beslut som fattats, menar Lundquist⁴⁸ vidare, där obstruktion är ett sätt. Den obstruerande tjänstemannen upptäcks inte alltid av överordnade, utan kan förbli anonym. Tjänstemannen har en betydande åtgärdsarsenal vid obstruktion, alltifrån små markeringar av typen långsammare arbetstakt till rent sabotage. Några vanliga former är till exempel att lämna anonyma uppgifter till utomstående, speciellt massmedia, om vad som sker i förvaltningen. Att demonstrera missnöje genom att benhårt följa alla mer eller mindre nödvändiga regler, varvid verksamheten så småningom bryter samman, är också ett sätt att obstruera. Genom interna omprioriteringar med personalskiften och omorganisation kan förvaltningen kraftigt försena genomförandet av ett program och på så sätt fördröja verkställandet⁴⁹.

Lipsky⁵⁰ menar också i likhet med Lunquist att närbyråkrater har en avsevärd betydelse för relationen mellan medborgarna och staten och i praktiken är det dessa närbyråkrater som i själva verket blir dem som utformar politiken, och inte politikerna, då det är närbyråkraterna som möter avnämarna. Ju fattigare en medborgare är, desto större påverkan tenderar närbyråkraterna att ha på medborgaren då ekonomiskt svaga medborgare har små möjligheter att köpa privata tjänster och därigenom möta privatanställda tjänstemän med krav på sig att leverera resultat i ett vinstdrivande företag. De mer välsituerade medborgarna har möjligheter att köpa privata tjänster, och därmed kommer de inte i kontakt med staten genom närbyråkraterna i lika stor omfattning⁵¹.

Lipsky menar vidare att närbyråkrater i sitt arbete besitter en handlingsfrihet, vilket på många sätt är ett måste för att kunna utöva sitt arbete där det krävs att med omdöme kunna vara flexibel i mötet med klienten eller patienten. Som en följd av hög arbetsbelastning, begränsade resurser och en omfattande sekretess, tvingas närbyråkraterna att skapa egna lokala regler, mål och rutiner för att klara av den stress som de utsätts för⁵².

⁴⁷ Lundquist, L (2001), i Bo Rothstein (red) *Etik och förvaltning*. sid 135-136

⁴⁸ Lundquist, L (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. sid 89-100

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Lipsky, M (1980) *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*

⁵¹ Ibid:6

⁵² Ibid:50

3.4 Nyinstitutionalism

Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen är ännu inte särskilt väl sammanhållen, som skolbildning betraktad. Det debatteras fortfarande om vilka begrepp som är centrala, hur dessa ska definieras, hur de teoretiskt hänger ihop och hur de ska studeras och mätas vid empiriska undersökningar⁵³. Det finns ett antal olika inriktningar inom nyinstitutionalismen och några av de tyngsta namnen⁵⁴ inom denna skolbildning återfinns inom den amerikanska såväl som inom den skandinaviska litteraturen. I min redogörelse nedan kommer jag dock att närmast hämta material från Johansson⁵⁵, Sundström⁵⁶ och Brunsson⁵⁷, där jag ämnar sätta fokus på omgivningens betydelse för institutioners och organisationers legitimitet samt ämnar belysa begreppen *isomorfism* och *särkoppling*. Det är alltså inte min ambition att ge en heltäckande beskrivning av nyinstitutionalismen med dess uppkomst.

Organisationer är anpassningsbara och anpassningen sker både i förhållande till organisationens medlemmar och till krav och influenser från omgivningen. Det är genom dessa anpassningar, under vissa avgörande skeden, som en organisation efter hand utvecklar sin egen distinkta karaktär. Denna utveckling kan kallas för institutionalisering. Den äldre traditionen inom organisationsforskningen menar att det är institutionaliseringen, denna långsamt framväxande inomorganisatoriska process, som leder till att varje organisation förändras på sitt eget sätt och får en unik karaktär. Det nyare synsättet inom detta fält, nyinstitutionalismen, menar dock att institutionaliseringen leder till en ökad likriktning och en minskad mångfald då organisationer strävar efter att försöka uppfylla vissa krav i syfte att öka chanserna att erhålla belöningar. Här är det föreskrifter, regler och klassificeringsscheman som tas för givna och självklara och som utgör institutionernas grundvalar⁵⁸. Meyer & Rowan⁵⁹ menar här att det existerar *rationaliserade myter* i form av institutionella regler som uppstår i en organisations omgivning. Här kan organisationen förhålla sig på olika sätt till dessa rationaliserade myter, där ett sätt är att sträva mot en strukturell överensstämmelse i

⁵³ Johansson, R (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. sid 55

⁵⁴ I mina sökningar efter litteratur inom nyinstitutionalismen har jag funnit att följande forskare kan betraktas som tongivande inom området: Roine Johansson, Nils Brunsson, Göran Sundström, Meyer & Rowan och Powell & DiMaggio.

⁵⁵ Johansson, R (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*.

⁵⁶ Sundström, G (2001) *Ett relativt blygsamt förslag. Resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv*.

⁵⁷ Brunsson, N (2002) *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*.

⁵⁸ Johansson, R (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. sid 25

⁵⁹ Meyer & Rowans resonemang diskuteras av Johansson, R (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. sid 29-37

syfte att försöka uppfylla vissa krav för att öka chanserna att erhålla belöningar eller legitimitet. Denna strävan kallar de för institutionell *isomorfism*⁶⁰.

En offentlig verksamhet där organisationens prestationer är svåra att mäta och där målen kan vara mångdimensionella eller vaga, är till stor del beroende av att uppnå denna isomorfism. Johansson⁶¹ menar i sammanhanget att problemet för institutionaliserade organisationer är att det inte räcker med att anpassa sig till de rationaliserade myterna utan man måste också upprätthålla skenet av att de faktiskt fungerar. Detta kan genomföras på så sätt att man kopplar loss aktiviteterna från den formella strukturen. Härigenom kan man vidmakthålla en legitimerande struktur samtidigt som det dagliga arbetet utförs enligt mer praktiska överväganden.

Sundström⁶² diskuterar också kring organisationers sätt att koppla loss aktiviteterna från den formella strukturen, något han benämner *särkoppling*⁶³, och menar att till grund för detta tankesätt ligger idén om att organisationer formas av vissa strukturer, processer och ideologier som omvärlden uppfattar som betydelsefulla, rationella och tidsenliga. Genom att anpassa strukturer och arbetssätt till sådana institutioner ges organisationer möjlighet att framstå som korrekta och moderna, en bild som organisationerna gärna visar upp då detta ger dem legitimitet och inte sällan tillgång till resurser och överlevnad på sikt. Detta synsätt innebär också att det inte uteslutande är konkreta konsekvenser kopplade till organisationers måluppfyllelse och effektivitet som styr beslutsfattandet, utan att organisationer primärt eftersträvar att uppträda på ett korrekt och inte på ett effektivt sätt. De viktigaste ingredienserna i beslutssituationer handlar därför om vad andra viktiga aktörer tycker och vilket agerande som kan anses vara det lämpligaste. Detta betyder dock inte med nödvändighet att organisationer inte är intresserade av att verksamheten fungerar effektivt.

Med denna uppdelning av formella och informella strukturer, processer och ideologier visar organisationer för omvärlden endast den formella där det framstår som om de arbetar efter

⁶⁰ Meyer & Rowans resonemang diskuteras av Johansson, R (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. sid 29-37

⁶¹ Johansson, R (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. sid 31

⁶² Sundström, G (2001) *Ett relativt blygsamt förslag. Resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv*. sid 30

⁶³ Johansson (2002:33) menar att begreppet myntades av Karl Weick i en artikel från 1976. Artikeln kan sägas utgöra preludiet till den nyinstitutionella organisationsteori som såg dagens ljus året därpå.

vissa stabila, standardiserade och legitima strukturer och arbetssätt, medan de i själva verket kontinuerligt varierar och anpassar den faktiska verksamheten till praktiska omständigheter⁶⁴.

Johansson⁶⁵ menar också att dessa lösa kopplingar mellan enheter inom en organisation medför många fördelar för organisationen som helhet. Av störst betydelse ur den nyinstitutionella organisationsteorins synvinkel är att löst kopplade system kan reagera mer varierat på påverkan, och kan därför anpassa sig till ett avsevärt bredare spektrum av förändringar i omgivningen, än vad som är fallet för tätt kopplade system. Det är dessa lösa kopplingar som gör att Meyer och Rowan kan tala om organisationsstrukturen som en myt.

Det som är legitimitetsskapande inom politiska organisationer menar Brunsson⁶⁶ handlar om att de politiska organisationerna i stor utsträckning kan följa normerna för rationellt beslutsfattande då de inte har några starka krav på sig att omsätta besluten i praktiskt handlande. Här utgör själva *beslutet* ett legitimitetsskapande medel, precis som *prat* men även *produkter* i form av utbetalning av pengar till exempel. Politiska organisationer lägger stor vikt vid vad de säger och vad de skriver, riksdagen och kommunfullmäktige är exempel på organisationer som inte gör annat än pratar och fattar beslut, vilket i sig är legitimitetsskapande medel.

Parallellt med termen *särkoppling* använder sig Brunsson även av termen *hyckleri* (*hypocrisy* ibid:29-30) där han menar att politiska organisationer pratar på ett sätt, beslutar på ett annat sätt och agerar på ett tredje sätt – och att detta är en nödvändighet för att bibehålla organisationens legitimitet. Omgivningens inkonsistenta krav och därmed tillhörande konflikter kan inte lösas en gång för alla utan de kan bara hanteras så gott det går, och principen för denna hantering är särkoppling (*decoupling* ibid:33). Begreppet hyckleri leder lätt tankarna i riktning mot en avsiktlig och medveten spridning av motstridiga budskap, vilket Brunsson menar är en feltolkning av begreppet. Det handlar istället om att organisationen i sin strävan att erhålla legitimitet försöker tillfredsställa oförenliga krav i omgivningen.

⁶⁴ Sundström, G (2001) *Ett relativt blygsamt förslag. Resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv*. sid 31

⁶⁵ Johansson, R (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. sid 33

⁶⁶ Brunsson, N (2002) *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. sid 13-31

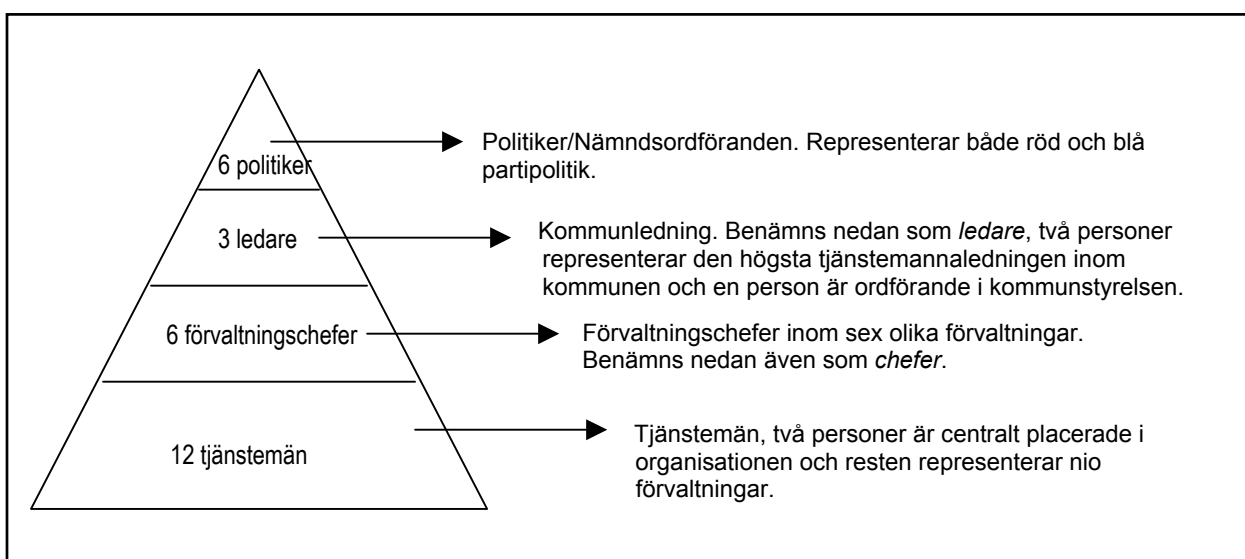
4. Tjänstemän och politiker berättar

Detta avsnitt inleds med en kort redogörelse av dokumentet Integrera. Härefter redovisar jag empirin utifrån fyra olika tema som framkommit i analysarbetet. Teman är: *röster om styrning inom kommunen, tjänstemäns autonomi, omgivningens betydelse* samt *beskrivningar av implementering*. Under respektive tema väljer jag dessutom att dela in gruppen intervjupersoner i fyra olika målgrupper för att belysa respektive grupps synsätt. Dessa fyra grupper representerar olika nivåer i den kommunala organisationen och består av *politiker, representanter för ledningen i kommunen, förvaltningschefer* samt *tjänstemän*. Varje tema avslutas med en kort sammanfattning och en hänvisning till teoretiska utgångspunkter och diskussioner i analysavsnittet. Citaten i det kommande används i syfte att förstärka och nyansera min empiriredovisning.

Tjänstemännen i denna studie arbetar inom nio olika förvaltningar och två av dem är centralt placerade i kommunens organisation. Tjänstemännen, med undantag för två personer, har inom ramen för sin tjänst även den specifika arbetsuppgiften att värna integrations- och mångfaldsfrågor. Denna arbetsuppgift har de i vissa fall själva valt eller blivit tilldelade sig av sin chef alternativt automatiskt fått då de tillträtt en tjänst där denna arbetsuppgift ingått. I gruppen politiker ingår dels nämnsordförande och dels kommunalråd.

För att tydliggöra de fyra målgrupperna samt antalet intervjupersoner inom respektive målgrupp, finns illustrationen nedan till hjälp.

Illustration 1. Intervjupersonernas placering i den kommunala organisationen



4.1 Dokumentet Integrera

Under år 2000 startade arbetet i Vattnadals kommun med att utforma dokumentet Integrera, detta dokument som skulle visa kommunens ställningstagande i integrationsfrågan. Arbetet bedrevs bland flera olika grupper inom kommunens organisation och invandrarföreningar i kommunen deltog också i utarbetandet av dokumentet. Under våren 2002 var dokumentet färdigskrivet och kommunfullmäktige beslutade att fastställa dokumentet.

Dokumentets storlek omfattar femton sidor i A5-format. I inledning kan läsaren med hjälp av statistiska uträkningar få en överblick över fördelningen av utrikes födda samt utländska medborgare i kommunen, följt av en definition av integration. Därefter beskrivs målsättningar med kommunens integrationsarbete som i stort handlar om medborgares rättigheter och möjligheter, samhällsgemenskap och förebyggande arbete för att motverka diskriminering och främlingsfientlighet. Ett antal olika åtgärder presenteras i dokumentet där det görs en uppdelning mellan kommunövergripande och förvaltnings specifika åtgärder som ska genomföras. Åtgärderna rör sig inom områden såsom skola, sport och fritid samt omsorgsvård. I dokumentet går det att utläsa att kommunstyrelsen ansvarar för de kommunövergripande åtgärderna och den förvaltningsrelaterade nämnden ansvarar för de förvaltnings specifika åtgärdernas genomförande.

Under området kommunövergripande nämns en rad olika åtgärder som ska vidtas, några av åtgärderna handlar om att det ska inrättas en samlingscentral för invandrarföreningar, ett pris ska årligen delas ut till någon som särskilt arbetat för en ökad integration och nya arbetsformer ska utarbetas i kommunen för att kunna värna integrationsperspektivet. Under området skola, i dokumentet, nämns också flertalet åtgärder som ska vidtas, där flera av dessa åtgärder handlar om olika förbättringar av modersmålsundervisningen i skolan. Alla nyanlända invandrare, unga såväl som gamla ska också garanteras svenskundervisning och praktik. Åtgärder som nämns i dokumentet under området sport och fritid handlar till stor del om att det ska utarbetas riktlinjer för olika bidragsformer till ungdoms-, kultur- och idrottsföreningar och under omsorgsvården nämns åtgärder som handlar om vårdpersonalens utbildning i mångkulturella frågor samt utveckling av nya vård- och boendeformer för äldre invandrare. Dokumentet avslutas med resonemang om hur uppföljning och utvärdering ska ske, där det beskrivs att ett informationsråd inom kommunstyrelsen kontinuerligt ska följa utvecklingen av integrationsarbetet i kommunen. Förvaltningsledningarna ska också strategiskt planera för dokumentets genomförande.

4.2 Tema 1: Röster om styrning inom kommunen

Under detta inledande tema har jag samlat material om hur de respektive grupperna upplever styrningen inom kommunen och jag har valt att belysa resonemang och diskussioner med utgångspunkt från gruppernas syn på dokumentet Integrera i ett styrningsperspektiv.

Politikers röster om styrning inom kommunen

Politiker berättar att kommunfullmäktige har antagit cirka 30 planer eller policydokument, där personalen har varit delaktig vid utarbetandet av några av dessa dokument, och att detta har de uttryckt som mycket positivt. Politikerna menar också att det är viktigt att personalen finns med från start i framtagandet av dokument i syfte att få dem motiverade att senare arbeta med dokumenten. Att arbeta enligt denna metod är dyrt och tidskrävande men det visar samtidigt att politikerna genom att involvera personalen visar respekt för deras kompetens. Politikerna menar även att när det kommer dokument uppifrån så har det samtidigt skett en process underifrån och att denna process innebär att personalen har stora möjligheter att påverka innehållet.

Det finns dock en medvetenhet bland politikerna att ingen person kan ha en helhetsbild när det gäller kommunens alla policydokument och att mängden dokument inom kommunen i vissa avseende kan bidra till att försvåra det dagliga arbetet bland personalen.

Kommunledningens röster om styrning inom kommunen

Ledarna berättar att de har gått från mer precisa styrformer till mer oprecisa under de senaste decennierna och då har politiken också tagit en annan plats och att detta lämnar utrymme för ledarna att själva fundera över hur de vill ha politiken och hur medborgarna ska ha sitt inflytande över samhället. Ledarna menar att det för politiken är viktigt att ibland göra sin röst gällande i olika typer av dokument, därigenom har politikerna lämnat över mycket av beslutsfattandet till tjänstemännen. Styrningen i Vattnadals kommun är starkt delegerad till den enskilda tjänstemannen, menar ledarna. Dock finns det vissa samordnande och övergripande dokument som hanteras och beslutas av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige och dessa dokument är vägledande och anger inriktning i arbetet för alla kommunens medarbetare. Det huvudsakliga uppdraget och arbetet sker dock ute hos den enskilde tjänstemannen. ”Vi tror att det är där ute som man har den bästa kompetensen om hur man ska hantera integrationsfrågan.” säger en av ledarna.

Ledarna berättar även att det finns ett steg före ett dokumentets tillkomst och att dokumenten ofta har föregåtts av ett omfattande beredningsarbete där man har involverat stora delar av organisationen i tunga processer. Personalen har här givits möjligheter att delta i remissförfarandet genom att tillföra information och bereda delar av innehållet i dokumenten. Med detta förfaringssätt har stora delar av organisationen under beredningsfasen involverats i stor utsträckning, och en av ledarna säger här:

”Det är en stor och tung process i dess positiva betydelse, där mycket folk engageras inte bara i det formella remissförfarandet utan även i att ta fram materialet. För att kunna göra sådana här program så måste vi kunna tillägna oss den kunskapen som finns ute i förvaltningarna och det gör vi genom att involvera och engagera. Ofta har dessa program processer på båda hållen.”

På frågan om hur resursfördelningen ser ut i anslutning till styrning, berättar en av ledarna att ansvar och befogenheter har förts fram långt ut i organisationen nära mötet med medborgarna och att så ser det även ut på resurssidan. Pengar har förts ut i organisationen, och denna resursfördelning skiljer sig från en del andra kommuner som istället centralt håller på resurserna och fördelar dem utifrån förvaltningars behov och önskemål.

Förvaltningscheferns röster om styrning inom kommunen

Generellt sett menar förvaltningscheferna att det finns en mångfald av styrande policydokument i kommunen och att denna mängd dokument är något som man är starkt kritisk till i termer av att dokumenten ska styra arbetets innehåll. Cheferna lyfter fram att ofta finns det en lagstiftning och andra överordnade planer kring det egna arbetet som är viktigare att följa, än just internt producerade policydokument som är allmänt skrivna och som inte innehar den tyngden som lagstiftningen har. De menar dock att det är positivt att det finns dokument i det avseende att kommunen visar sitt ställningstagande i ett antal olika frågor, men som ett praktiskt och konkret instrument fyller inte policydokumenten någon funktion. En av cheferna säger här:

”Det finns en stor ambition i kommunen att utarbeta många policys och planer som ska vara styrande och vägleda oss. Jag vet om att de finns även om jag inte läser i dem.”

En av cheferna menar att det är betydligt bättre om man kan hitta gemensamma värderingar att samlas kring än en mångfald dokument. Han säger: *”Det spelar ingen roll hur många planer vi har om de inte har landat i ditt hjärta.”*

En annan av cheferna instämmer i detta värdegrundsbaserade resonemang och menar att relationerna på arbetsplatsen bör byggas på ömsesidig respekt där man har förståelse för varandras roller och ansvar. Att man därigenom kan umgås som kollegor och medmänniskor, och att detta istället bör vara vägledande när det handlar om hur arbetet styrs, än en mängd policydokument.

En av förvaltningscheferna menar att den typ av styrning som sker i Vattnadals kommun, genom den mångfald av dokument som finns i kommunen, handlar om en indoktrinering från politikernas sida, *”politikerna vill pådyvla varje individ en uppsättning med värderingar som man i grunden inte själv omfattar.”* Generellt sett förespråkas en holistisk syn bland förvaltningscheferna där det uttrycks synpunkter på att för närvarande är styrningen sådan att de uppdelade frågorna är alltför många och att de upplever att ledningen *”strimlar oss i olika nätverk.”*

Tjänstemäns röster om styrning inom kommunen

Sammantaget uttrycker tjänstemännen att de upplever att det finns för många policydokument och planer inom kommunen. Det är förvirrande med alla dessa dokument som ska styra det vardagliga arbetet och det skapas en trötthet från tjänstemännens sida gällande mångfalden dokument: *”Varje gång det kommer ett nytt dokument så säger folk ’Herre gud, ska vi jobba med detta också?’ Det är bra med policy men det får inte bli för många.”* säger en tjänsteman.

Det finns en förståelse och en respekt för dem som har utarbetat programmen och dokumenten, tjänstemännen menar generellt här att det är viktigt att man visar respekt för dem som har arbetat fram policydokumenten men att man är kritisk till att det fattas beslut om att framställa dokumenten. En tjänsteman resonerar kring detta och menar:

”Jag tror att när man gör program och policydokument så måste man vara medveten om att ju fler man gör desto svårare blir det att leva upp till dem...det skapar en trötthet ute på arbetsställena som kanske inte är helt positiv för kommunens anda. Jag menar faktiskt att de som fattar beslut om alla de här [dokumenten] måste vara medvetna om att det uppstår en viss trötthet.”

I takt med att det produceras fler dokument så blir även antalet mål att arbeta efter fler, menar tjänstemännen. Detta upplevs generellt som ett problem då det blir besvärligt att göra prioriteringar inom arbetet. Generellt sett menar tjänstemännen att de upplever det som viktigt att få ner antalet mål för verksamheten och att när det finns för många mål så blir det förvirrande för dem. En av tjänstemännen säger här: *”Vi har så väldigt många mål för verksamheten; regionala och kommunala mål, att man här pratar om en målstyrningskollaps.”* I takt med att det produceras dokument innebär det även för tjänstemännen att de har fler områden och perspektiv att bevaka och arbeta efter i det dagliga arbetet, men att det trots detta inte tillförs några extra resurser till arbetet. Generellt är tjänstemännen kritiska till att de ska göra ett mer omfattande arbete men att det inte ges mer resurser till arbetet, något som upplevs som ett måste för att ett program ska få någon genomslagskraft.

Flertalet av tjänstemännen diskuterar också i termer av ovanifrån kommande direktiv och att detta har en negativ inverkan i arbetet och att det påverkar inställningen till dels dokumentet i sig men även till själva genomförandet av dokumentets innehåll. En tjänsteman säger här: *”Det är ju allmänt känt att kommer det uppifrån så hamnar det i bokhyllan.”*

Tjänstemännen efterlyser andra sätt att driva frågan än genom ett uppifrån kommande dokument. Några tjänstemän resonerar kring vikten av att samlas kring gemensamma värderingar, där en av tjänstemännen får medhåll av de övriga när han säger: *”På något sätt handlar det om att ge personalen de värdegrunder som en kommun ska stå för.”* Tjänstemännen resonerar också kring att det är otillräckligt att driva integrationsfrågan genom ett dokument samt att de menar att det är av stor vikt att uppföljning och utvärderingar görs med jämna mellanrum.

Sammanfattning tema 1: Röster om styrning inom kommunen

Politiker och ledare menar att tjänstemän har medverkat i processer underifrån vid utarbetandet av policydokumentet samt att beslutsmakt och resurser är delegerad till de respektive förvaltningarna. Förvaltningschefer och tjänstemän är kritiska till styrning genom dokument och förespråkar istället en värderingsstyrning. Tjänstemännen menar att det inte har tillsatts resurser för att kunna genomföra åtgärder. Tjänstemännen är även kritiska mot att en uppföljning av dokumentet inte gjorts. I analysavsnittet på sidan 41 kan du läsa om styrningskedjan i kommunen samt om resonemang kring konsekvenser som kan uppstå till följd av att det inte sker en uppföljning eller efterkontroll i styrningen.

4.3 Tema 2: Tjänstemäns autonomi

Under detta tema har jag valt att belysa resonemang och diskussioner med utgångspunkt från gruppernas syn på frågan om autonomi inom kommunens organisation och i det dagliga arbetet.

Politikers röster om tjänstemännens autonomi

Politikerna är samstämmiga angående att det sker en delegering av arbete och ansvar till tjänstemän inom kommunens organisation. Det sker ett nära samarbete mellan politikerna och förvaltningsledningen, men inte mellan politiker och tjänstemän, enligt politikerna. Politikerna menar här att de inte besitter någon makt när det handlar om personalfrågor och personalens vidkommande inom de respektive förvaltningarna, frågor som rör personal är det istället förvaltningscheferna som handhar.

På frågan om hur politikerna anser att tjänstemännen ska driva integrationsfrågan utifrån intentionerna i dokumentet Integrera, menar de sammantaget att detta är svårt att svara på. Här menar de att det är förvaltningschefernas ansvar att ombesörja så att personalen driver de frågor som är prioriterade i kommunens arbete.

Politikerna menar generellt att de är medvetna om att tjänstemän har ett visst mått av autonomi i sitt dagliga arbete. Här säger en politiker: ”*Det finns de som öppet säger att det här bryr vi oss inte om, medan andra är engagerade.*” En annan politiker instämmer i detta och menar att i allmänhet så har man som politiker en bild av att det arbetas vidare ute i förvaltningarna utifrån de beslut som har fattats, men att man måste vara självkritisk här och inse att så är inte alltid fallet. Förvaltningsledning och tjänstemän innehar en autonomi att själva strukturera och prioritera frågor i den dagliga verksamheten och på dessa nivåer i organisationen har inte politikerna något direkt inflytande, menar de.

Kommunledningens röst om autonomi i organisationen

Generellt resonerar ledarna i termer av att tjänstemännen i sitt dagliga arbete ska vända sig till ledningen i förvaltningen med olika frågor och problem. Tjänstemännens autonomi och de frågor som är relaterade till deras dagliga arbete är inget som ledarna betraktar som sina arbetsuppgifter eller angelägenheter. Detta är något som ska ske i dialog mellan förvaltningschefen och den enskilda tjänstemannen. På frågan om behovet av fler tjänstemän som innehar den specifika arbetsuppgiften att värna integrationsfrågan, för en bättre genomslagskraft både

inom såväl som utanför kommunens organisation, menar ledarna att detta inte är ett område som de kan uttala sig om. I sammanhanget säger en av ledarna:

”Det får förvaltningschefen svara på hur de organiserar sitt arbete. Man måste utifrån den organisation som man sitter i, titta på behovet. Jag kan inte säga något om det är tillräckligt eller inte. Jag utgår från att de kan ta sig an det här.”

En annan ledare replikerar på ovanstående genom att säga: *”Det får cheferna fundera över, jag kan inte göra någon bedömning här.”*

Förvaltningscheferns röster om egna val

I diskussioner med förvaltningschefer om deras förhållningssätt till dokumentet Integrera, framkommer det tydligt ett visst mått av autonomi i det avseende att förvaltningscheferna väljer bort att använda dokumentet i den dagliga verksamheten. Dokumentet fyller ingen funktion i ett användaravseende utan har närmast en symbolisk betydelse. En av cheferna säger här: *”Jag tycker att jag trivs med att politiken vill lyfta fram denna fråga...men jag behöver egentligen inte sådana här dokument.”*

Orsakerna till varför cheferna väljer att inte använda dokumentet handlar till stor del om att de inte upplever att det finns ett behov av dokumentet i det dagliga arbetet. Arbetstidens vardag är fullt fungerande utan detta dokument, menar de. Några chefer menar dock att dokumentet upplevs som ovanifrån kommande pekpinna och att det finns en obenägenhet att ta till sig dessa ovanifrån kommande direktiv.

Några chefer resonerar i termer av att integrationsfrågan istället handlar om ett förhållningssätt medarbetare emellan, innehållande etik och moral, och att i det avseendet har inte dokumentet något värde i sig, och som en konsekvens av detta har man också valt bort att använda sig av dokumentet. En av cheferna säger:

”Därför är jag också skeptisk till att med automatik föra ut stipulativa värderingar till medarbetarna, utan jag tillskriver mina medarbetare inom ramen för den personliga integriteten ett visst handlingsutrymme där det också ska finnas plats för andra värderingar än den värdeskala som den sittande majoriteten råkar ha under den här mandatperioden, det slår jag vakt om.”

Det råder en allmän uppfattning att dokumentet till stor del har producerats i symboliskt syfte, mot bakgrund av att det inte innehåller konkreta verktyg och redskap som kan vara till hjälp för den som använder dokumentet, samt att det inte innehåller direktiv för hur en uppföljning av dokumentet med dess innehåll kan se ut. Mot bakgrund av detta menar cheferna generellt att dokumentet därför inte fyller någon funktion för deras del och att det därför inte används i verksamheten. Cheferna uttrycker här att de har gjort det valet att inte använda dokumentet då det inte har någon innebörd för dem. En av cheferna säger här: *”Detta är endast ett utanpåverk så länge vi inte vet hur vi ska gå tillväga.”* Cheferna uttrycker generellt att de hellre väljer att använda sig av lagstiftning och andra övergripande styrande planer.

Tjänstemäns röster om egna val

Generellt menar tjänstemännen att dokumentet Integrera inte används i det dagliga arbetet. Innehållet i dokumentet känner de i allmänhet inte till och flertalet av dem har inte tittat i dokumentet på lång tid, upp till flera års tid. *”Det [dokumentet] ligger väl lite i bakgrunden. Jag har inte satt mig in i det.”* säger en tjänsteman i sammanhanget. Då dessa tjänstemän har som en specifik uppgift att värna integrationsarbetet inom förvaltningen betraktas detta dokument av en tjänsteman som ett mycket viktigt dokument för denna grupp tjänstemän med denna specifika uppgift, något som de övriga tjänstemännen inte ger uttryck för.

Några av tjänstemännen menar dock att de upplever att det finns förväntningar på dem i samband med integrationsfrågan och att de upplever en viss press på sig att prestera något kring frågan, dock kan de inte specificera vilka förväntningar som finns på dem. De upplever sig också vara engagerade i frågan och menar att integrationsfrågan är viktig.

Tjänstemännen uttrycker generellt att de själva avgör vilken tid de ska avsätta för att arbeta med integrationsfrågan och om de betraktar en fråga som viktig så väljer de själva att lägga mer tid på den frågan: *”Det är en prioriteringsfråga och om något är intressant så lägger man mer tid på det. Att man tar den tid man behöver helt enkelt.”* säger en tjänsteman.

De flesta tjänstemän menar att det är otydligt vilka arbetsuppgifter som ska utföras i samband med integrationsfrågan och tjänstemännen får själva bedöma integrationsfrågans prioritet i förhållande till sitt övriga arbete. En av tjänstemännen säger här: *”Det blir ju lite att det är oklart vad man ska satsa på, så då blir det att man satsar på de andra arbetsuppgifterna.”*

Någon menar att frågan betraktas som en ingrediens i det övriga arbetet och flertalet uttrycker att de har valt bort att arbeta med frågan:

”Det är så mycket så man greppar inte över det och då ja, man skiter i det helt enkelt, det är för mycket. Efter lång tid har jag insett att – strunt i de stora planerna och ägna dig åt dialogen.”

Sammanfattning tema 2: Tjänstemäns autonomi

Politiker och ledare är eniga om att de inte har något direkt samarbete med tjänstemännen i det avseendet att tjänstemännens operativa arbete utformas i samråd med förvaltningsledningen och inte i samråd med ledare eller politiker. Förvaltningschefer och tjänstemän ger uttryck för en autonomi i form av att de båda grupperna väljer bort att använda dokumentet. Förvaltningscheferna menar i sammanhanget att de är kritiska till pekpinnar som kommer uppifrån samt att de hellre väljer att använda sig av lagstiftning än policydokument i det dagliga arbetet. Tjänstemännens autonomi synliggörs i deras egna val och bedömningar när det handlar om att prioritera arbetsuppgifter utifrån frågors vikt. De upplever att det finns förväntningar på dem med anledning av integrationsfrågan men de kan inte specificera dessa förväntningar närmare. I analysavsnittet på sidan 45 kan du läsa om de villkor som bör uppfyllas hos tillämparen för att en implementering ska kunna ske. Dessa villkor handlar om att ämbetsmännen måste kunna förstå vad det är som ska implementeras, de måste även ha tillräckliga resurser för att kunna implementera och slutligen måste de vilja och känna sig motiverade att implementera beslutet.

4.4 Tema 3: Omgivningens betydelse

Under detta tema har jag valt att belysa de beskrivningar som har gjorts kring de faktorer som bidragit till att integrationsfrågan aktualiserades inom kommunen och att det därigenom startade en process av att arbeta fram dokumentet Integrera. Jag har även valt att samla några resonemang som belyser synen på den ömsesidiga relationen mellan kommunen och omgivningen.

Dokumentet fastställdes och beslutades av kommunfullmäktige under våren 2002 och under de två föregående åren arbetades dokumentet fram av olika arbetsgrupper både inom och utanför kommunens organisation. Det har skett en del personalomsättning inom kommunen sedan dokumentets tillkomst. Flertalet av intervjupersonerna arbetade inte inom kommunen vid tiden då dokumentet fastställdes, därmed fanns dessa personer inte med i denna process

och de har därför svårt för att uttala sig om vad det var som låg till grund för att kommunen beslutade sig för att arbeta fram detta dokument. Det har också skett ett partipolitiskt maktskifte, då det under den förra mandatperioden när dokumentet arbetades fram, var ett blått styre i kommunen. Idag har Vattnadals kommun en röd majoritet i styrelsen. Kommundirektören betraktas vara den person som särskilt initierat frågan om att ha ett dokument för integration, dock innehar han inte längre denna post och Vattnadals kommun har sedan en tid tillbaka en ny direktör.

Politikers röster om omgivningens betydelse för integrationsfrågan

Då dokumentet Integrera fastställdes fanns det vid denna tid en politisk enighet bakom dokumentet. De politiska partierna var överens om att integrationsfrågan var viktig för kommunen att driva och arbeta med, och därigenom ansågs det viktigt att arbeta fram ett dokument som visade kommunens ställningstagande i frågan.

Politiskt har integrationsfrågan och dokumentet Integreras intentioner drivits inom de respektive nämnderna. Politikerna menar att man har *”snappat upp signaler från omvärlden”* om att integrationsfrågan är viktig och att det är av vikt att kommunen gör en avsiktsförklaring och deklarerar sin inställning till frågan. Detta bedöms generellt sett som orsaken till varför frågan initierades och aktualiserades inom kommunen, för cirka sex år sedan.

Kommunledningens röster om omgivningens betydelse för integrationsfrågan

Ledarna menar sammantaget att de *”vet inte riktigt hur det gick till när dokumentet togs fram.”* eller vad det var som gjorde att man initierade processen av att arbeta fram dokumentet Integrera. På den tiden var det ett *”annat politiskt styre”* och sammansättningen i kommunens ledning bestod också av andra personer än de som för närvarande innehar de ledande befattningarna. En av ledarna menar att diskrimineringsombudsmannens definition kring begreppet integration användes som utgångspunkt i arbetet med integrationsfrågan. En annan ledare resonerar kring det faktum att många direktiv kommer från statligt håll och att det är dessa direktiv som till stor del styr framtagandet av olika policydokument inom kommunen.

Ledarna resonerar också i termer av att det är viktigt att visa omgivningen att kommunen arbetar med denna fråga samt att i integrationsarbetet knyta kontakter med externa aktörer

såsom näringsliv, högskola och föreningslivet, och att även i dessa kontakter inhämta nya kunskaper. Ledarna ser också som sin uppgift att föra vidare attityder och värderingar till kommuninvånarna, där en ledare säger:

”Vi träffar 20000 personer varje dag och kan vi då ha bra attityder och värderingar i dessa frågor så färgar det av sig i samhället. Nu handlar det mycket om att jobba med detta och sedan så ska vi också ha kontakt med andra aktörer.”

En av ledarna menar att det är viktigt att ta in omgivningens signaler och vara lyhörd för den debatt som förs ute i samhället, och att i detta ta fasta på goda exempel och göra sin röst hörd i de fall som gränsar till diskriminering och segregering, i syfte att motverka detta.

Förvaltningscheferns röster om omgivningens betydelse för integrationsfrågan

En av förvaltningscheferna menar att dokumentet Integrera är relevant på en allmänpolitisk nivå och att det därav är naturligt att kommunens politiker följer frågor som är viktiga i samhällsdebatten i stort. Vidare menar han att integrationsfrågan har kommit i fokus under de senaste fem åren och att frågan ”*pockar på någon hantering på alla nivåer.*” Här menar han att det är detta som gör att kommunpolitikerna vill samlas kring uppdraget och ta ställning till hur man kan förhålla sig till det. Generellt sett resonerar förvaltningscheferna i termer av en diskrepans mellan retorik och praktik, där de menar att kommunledningen är duktig på att arbeta fram policydokument av olika slag men att det är svårt att använda dokumenten i det dagliga arbetet. En av cheferna säger i sammanhanget:

”Man gör det lätt för sig genom att göra planer för då har man visat utåt vad man vill, men jag tror inte att man kommit ett snäpp närmre verkligheten. Man skulle lägga betydligt mer kraft på att stötta det positiva.”

Vidare menar de att med detta tillvägagångssätt förs det en symbolpolitik i termer av att man arbetar fram dokument i syfte att visa omgivningen att kommunen har uppmärksammat en fråga och aktivt arbetar och har tagit ställning i en fråga, men att själva användandet inte uppmärksammas från ledning eller politiskt håll i samma utsträckning, i termer av uppföljning och utvärdering. Generellt sett anser förvaltningscheferna att det trots detta finns ett stort värde i att kommunen tar ställning i olika frågor genom policydokument för att visa omvärlden att man tagit en fråga på allvar.

Tjänstemäns röster om omgivningens betydelse för integrationsfrågan

Flertalet av tjänstemännen resonerar kring definitionen och innebörden av begreppet integration och menar sammantaget att det handlar om processer som pågår i samhället, och att det är ett samhällsintresse att kommunen kan hantera integrationsfrågan på ett bra sätt. Några tjänstemän nämner som exempel i sina diskussioner multinationella företag och deras syn på andra kompetenser än den typiskt svenska kompetensen, och menar att detta synsätt är något som kommunen bör ta efter.

Flertalet av tjänstemännen uttrycker, trots det bristfälliga användandet av dokumentet, att det ändå är positivt att kommunen har tagit ställning i integrationsfrågan och att kommunen genom dokumentet försöker visa sitt förhållningssätt i frågan: *”Dokumentet är ett sätt för kommunen att säga att det här står vi för.”*

Flertalet tjänstemän menar också att deras dagliga arbete till stor del styrs av lagstiftning och andra övergripande planer samt att de utgår ifrån den omvärldsbild de har. Här menar de generellt att det är viktigt att följa samhällsdebatten och att hålla sig á jour med vad som händer i omgivningen. Här uttrycker flertalet tjänstemän en önskan om olika aktiviteter i syfte att förbättra integrationsarbetet och poängterar vikten av diskussioner, föreläsningar och filmer, där en tjänsteman säger: *”Nu när det har varit så mycket bråk om Mohammed-teckningarna, så skulle det kanske finnas en föreläsning om islam. Det hade legat i tiden.”*

Att hålla kontakt med föreningar och näringsliv samt att bilda nätverk och mötesplatser, framhålls av flera tjänstemän som viktiga faktorer i arbetet med integration.

Sammanfattning tema 3: Omgivningens betydelse för integrationsfrågan i kommunens arbete

Samtliga fyra grupper menar att det är viktigt att visa omgivningen hur kommunen förhåller sig i denna fråga och att det därmed fyller en funktion att arbeta fram ett dokument som visar kommunens ställningstagande. Politiker, ledare och tjänstemän uttrycker också att det är viktigt att vara lyhörd för signaler utifrån och att därmed ta till sig omgivande signaler. Förvaltningscheferna resonerar inte explicit i dessa termer men menar att det genom ett dokument förs en symbolpolitik där de är kritiska till den diskrepans som de upplever finns mellan retorik och praktik. I analysavsnittet på sidorna 48-52 kan du läsa mer om relationerna mellan kommunen och omgivningen i termer av isomorfi och särkoppling utifrån nyinstitutionell teori.

4.5 Tema 4: Implementering av dokumentets innehåll

Under detta sista och avslutande tema har jag samlat material om hur de respektive grupperna upplever implementeringen av dokumentets innehåll och jag har valt att belysa resonemang och diskussioner med utgångspunkt från gruppernas syn på dokumentet i ett implementeringsperspektiv.

Politikers röster om implementering

Generellt resonerar politikerna om att de själva inte riktigt förstår hur man kan arbeta med integrationsfrågan och att det är svårt att utifrån ett dokument definiera hur integrationsfrågan kan drivas och arbetas vidare med.

Politikerna menar också att det är svårt att säga vad dokumentet har haft för effekt, dock menar de att förvaltningarna är lojala och därför utgår politikerna från att förvaltningarna har vidtagit de åtgärder som nämns i dokumentet. Att det produceras ett dokument bidrar också till att sätta fokus på en fråga och visa att beslutsfattarna anser att frågan är viktig. Att det finns en trötthet kring de många olika dokumenten, känner politikerna väl till.

Politikerna menar generellt att det positiva med dokumentets tillkomst handlar om att det tvingar fram diskussioner om varandras problem och olika inställningar till frågan samt att det är väsentligt att fullmäktige har fått diskutera frågan och att det bildats en debatt och att man nått konsensus kring frågan. Detta i sin tur får en värderingsmässig betydelse då den politiska processen mynnar ut i ett policydokument och på sikt ökar medvetenheten, något som betraktas som positivt.

Några veckor efter gruppintervjun med politikerna skickade jag ett e-brev till fyra nämndsordföranden där jag ånyo ombad dem att redogöra för de konkreta åtgärder som har vidtagits utifrån intentionerna i dokumentet. Två nämndsordförande svarade i termer av att ”*diskussioner pågår*”. Nämndsordföranden för utbildningsnämnden redogjorde dock för flertalet genomförda åtgärder vilka till stor del handlade om modersmålsundervisning samt svenskundervisning och praktik för invandrare. Nämndsordföranden för sport- och fritidsnämnden kunde också redogöra för flertalet åtgärder som genomförts. Framför allt handlade dessa åtgärder om olika bidragsformer som utarbetats i syfte att stödja invandrarföreningar och olika typer av integrationsprojekt. Dock nämnde inte de båda nämndsordföranden dessa genomförda åtgärder under gruppintervjun.

Kommunledningens röst om implementering

Ledarna är överens om att det mesta som finns nämnt i dokumentet har implementerats, av det som betraktas som kommunövergripande och som därmed inte är förvaltnings specifikt: ”*Om man tittar lite snabbt i dokumentet så ser det ut som det mesta är uppfyllt.*”, säger en av ledarna. Dock menar de unisont att när det handlar om ansvar för uppföljning av dokumentet så är det inte tydliggjort i dokumentet, och de kan inte svara på vem som ansvarar för detta.

En av ledarna radar upp ett antal olika åtgärder som vidtagits där han nämner att kommunen har startat en samlingscentral för invandrarorganisationer, det har skapats en heltidstjänst som enbart har funktionen av att värna integrationsfrågan och i detta vägleda de tjänstemän som specifikt har till uppgift att arbeta med ett integrationsperspektiv, kommunen har genomfört en upplysningskampanj för invånarna och årligen arrangerar kommunen en internationell vecka för allmänheten där fokus sätts på integrationsfrågan. Dessa åtgärder har till stor del drivits från centralt håll av personer i ledande befattning i samarbete med politiskt rådgivande organ.

Som exempel på resurser som har avsatts från centralt håll för att kunna implementera dokumentet nämns stöd till invandrarföreningar och finansiering av heltidstjänsten med integrationsansvar. Men ledarna menar dock att det viktiga är att medarbetarna ute i organisationen ser mervärdet av att arbeta med integrationsfrågan.

Förvaltningschefers röster om implementering

I allmänhet har dokumentet ingen innebörd för förvaltningscheferna vilket nämnts tidigare, däremot menar de flesta av dem att integrationsfrågan ändå är relevant för dem. Några resonerar i termer av att man arbetar med integrationsfrågan på så sätt att man betonar vikten av hur man förhåller sig till varandra på arbetsplatsen och att det är i denna allmänmänskliga relation som integrationsfrågan gör sig gällande. Flertalet av cheferna menar att de inte arbetar utifrån dokumentet utan istället har tagit fasta på att den dagliga verksamheten ska genomsyras av att man betraktar varandra utifrån en likavärdesprincip samt att det handlar om en attitydfråga. Här menar de att om integrationsfrågan ska få ett fäste i det dagliga arbetet så måste man förändra sig själv och reflektera över hur man behandlar varandra. I allmänhet efterfrågas också konkreta verktyg och redskap från förvaltningschefernas sida, för att de ska kunna implementera dokumentets intentioner.

På frågan om vilka åtgärder som har vidtagits inom ramen för integrationsfrågan sedan dokumentets tillkomst, menar de flesta förvaltningschefer att i allmänhet görs det väldigt mycket inom förvaltningarna som på olika sätt är kopplade till integrationsfrågan, men att de arrangemang och åtgärder som genomförs inte har något med dokumentet att göra. Dock är det svårt för dem att specificera vad som rent konkret har gjorts eller genomförts. Med något enstaka undantag kan inte någon av cheferna peka på en konkret aktivitet som genomförts inom ramen för integrationsfrågan.

Tjänstemäns röster om implementering

De båda tjänstemän som är centralt placerade i kommunens organisation berättar att det under våren 2002 arrangerades en presskonferens i samband med lanseringen av dokumentet, ambitionen var att *"slå på stora trumman"* i syfte att föra ut budskapet om kommunens avsiktsförklaring i frågan. Det fanns en utarbetad distributionsplan omfattande såväl företag och bibliotek som andra institutioner i kommunen och samtliga förvaltningschefer informerades om dokumentet och ombads distribuera ut det till sina medarbetare. Kommunens anställda fick också en bilaga i sina lönekuvert med information om dokumentet. Tillkomsten av programmet hade föregåtts av flertalet remissrundor till ett stort antal instanser, och när dokumentet lanserades var *"detta något man var stolt över, det var ett steg framåt."* En politisk enighet stod bakom dokumentet och det var ett *"uttryck för en politisk vilja."*

Tjänstemännen likt förvaltningscheferna menar generellt att dokumentet inte används i någon större utsträckning i det dagliga arbetet, några tjänstemän menar att det har använts vid upprättande av handlingsplaner vid något tillfälle och att dokumentet indirekt har haft en påtryckande effekt. Gemensamt säger de att det var längesedan de konsulterade dokumentet. Dock har flertalet av tjänstemännen tittat i dokumentet inför intervjun men för övrigt menar de generellt att dokumentet har fallit i glömska. En av tjänstemännen säger här: *"Jag hade fullt sjå att försöka komma ihåg var jag hade lagt det..."*

I allmänhet menar tjänstemännen att de är osäkra på vad som förväntas av dem i egenskap av att de särskilt ska värna integrationsfrågan i arbetet. De vet i allmänhet inte vilken typ av arbetsuppgifter som ska utföras och hur de ska utföra dessa, de har heller inte fått någon utbildning i integrationsfrågan och upplever sig vara osäkra i sina kunskaper kring integration. De vittnar även om att det är otydligt och diffust om vilket ansvar och vilka befogenheter de

har i sitt arbete med integration: ”Jag tror inte vi är riktigt klara över vad vi får eller vad vi ska eller vad som förväntas av oss att göra.” säger en av tjänstemännen.

Samtliga tjänstemän har mottagit dokumentet Integrera, antingen i samband med att dokumentet lanserades under 2002, eller fått tillgång till det i anslutning till att de tillträtt sina tjänster. Flertalet av tjänstemännen uttrycker tydligt att de inte är familjära med dokumentets innehåll, där en tjänsteman säger: ”Frågar du mig vad som står i det så kan jag inte svara på det.”

Generellt sett ger tjänstemännen uttryck för att de har svårt för att säga vad de rent konkret har åstadkommit i integrationsfrågan eller i samband med dokumentets intentioner. Några sätter fokus på den allmänmänskliga nivån och menar att de arbetar utifrån att förbättra attityderna till varandra. Dock menar flertalet tjänstemän att de inte kan svara på frågan om vad de har åstadkommit när det handlar om integrationsarbetet, om vad de rent konkret har utfört i denna fråga. ”Jag vet inte om jag har utträttat något.” säger en av tjänstemännen.

Sammanfattning tema 4: Implementering av dokumentets innehåll

Ledarna, två politiker och de båda centralt placerade tjänstemännen beskriver ett antal åtgärder som genomförts sedan dokumentets tillkomst. Bortsett från dessa personer kan generellt vare sig förvaltningschefer, tjänstemän eller övriga politiker konkret beskriva eller definiera vilka åtgärder dokumentet har lett till. Dessa tre grupper diskuterar i termer av att dokumentet tvingar fram diskussioner och att integrationsarbetet handlar om hur man förhåller sig till varandra och att det är en attitydfråga. Generellt sett används inte dokumentet och det framförs kritik från tjänstemännen om att det är oklart vilket ansvar och vilka befogenheter de har. Förvaltningschefernas kritik handlar om att dokumentet saknar verktyg och redskap och ledarnas kritik handlar om brister i tydlighet gällande ansvar för uppföljning. I nästa avsnitt kommer jag att beskriva implementeringen utifrån teoretiska ramverk i syfte att försöka förstå implementeringen utifrån styrnings-, autonomi- och nyinstitutionellt perspektiv.

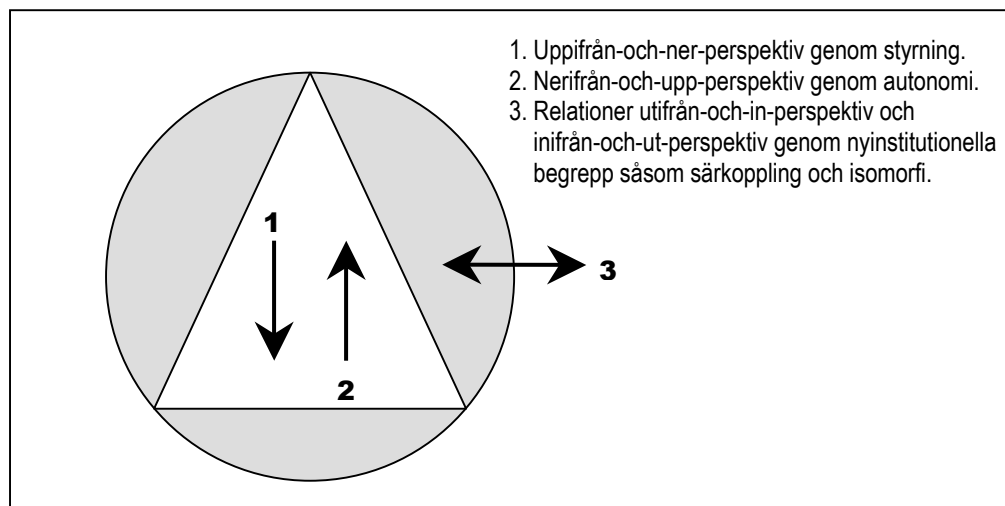
5. Analys

I detta avsnitt analyseras det empiriska materialet med utgångspunkt i de teoretiska ramverk som handlar om styrning, autonomi och nyinstitutionalism. För att kunna förstå hur dokumentet Integrera har implementerats utifrån både intervjupersonernas berättelser och de teoretiska utgångspunkterna kommer jag här att använda mig av tre steg i analysarbetet.

Steg ett tar avstamp i implementering utifrån ett uppifrån-och-ner-perspektiv, där jag genom styrningsresonemang följer dokumentet från tillkomst till hur intervjupersonerna beskriver implementeringen av dokumentet. Därefter, i steg två, tar jag som utgångspunkt ett nerifrån-och-upp-perspektiv där jag genom teoretiska resonemang om autonomi försöker förstå intervjupersonernas syn på implementeringen av dokumentet. Slutligen i steg tre, applicerar jag ett nyinstitutionellt perspektiv på relationer mellan omgivande influensers betydelse för kommunens arbete samt politikernas och tjänstemäns syn på och attityder till omgivningens betydelse, inom ramen för kommunens arbete. Steg tre avslutas med resonemang där jag applicerar detta tredje angreppssätt på steg ett och två för att förstå styrningens och autonomins betydelse utifrån begrepp som särkoppling och isomorfi.

Till skillnad från det förra avsnittet, där jag delat upp intervjupersonerna i fyra olika målgrupper, använder jag i analyspresentationen inte detta angreppssätt. Här alternerar jag istället mellan resonemang utifrån ett tvärsnitt av grupperna och i vissa fall utifrån grupperna specifikt. Illustrationen nedan visar mitt tillvägagångssätt i analysarbetet samt presentationens upplägg i detta avsnitt.

Illustration 2. Analysdisposition



5.1 Implementering utifrån ett styrningsperspektiv

Det empiriska materialet visar att ett förarbete av dokumentet Integrera genomfördes under knappt två år före det att dokumentet var färdigställt. Förarbetet hade bestått i att många olika grupper både inom och utanför kommunen varit involverade i framtagandet av dokumentet och att de därigenom fått möjlighet till delaktighet och inflytande i arbetsprocessen och i remissförfarandet. Dokumentet beslutades och fastställdes av kommunfullmäktige år 2002 och detta var ett sätt för politikerna att tala om för både den egna organisationen och för kommuninvånarna att de tagit ställning i frågan och att de därmed kunde uppvisa intentioner och ambitioner i integrationsfrågan. Dokumentet lanserades genom en presskonferens och distribuerades ut till ett antal företag och till samtliga bibliotek i kommunen. Politiker och ledare distribuerade ut dokumentet till förvaltningscheferna som i sin tur fick i uppdrag att distribuera det vidare till sina medarbetare. Dessa medarbetare förutsattes i sin tur att arbeta utifrån intentionerna i dokumentet. Därmed var dokumentet lanserat och distribuerat och nu var tiden inne att arbeta med integrationsfrågan utifrån dokumentet.

Hur har det då arbetats vidare med detta dokument? Vad har skett under dessa fyra år som har passerat sedan dokumentets tillblivelse? I det empiriska materialet går det att finna både samstämmiga och motstridiga drag i intervjupersonernas berättelser, vilka ger något varierande svar på dessa frågor. Som vi har sett är det förhållandevis enkelt att konstatera att vare sig tjänstemän eller förvaltningschefer använder sig av dokumentet, några menar att de inte känner till innehållet i dokumentet och flertalet menar att det var flera år sedan de senast konsulterade dokumentet. I det kommande ska jag försöka förklara detta icke-användande utifrån teoretiska ramverk om styrning.

Utifrån Sannerstedts resonemang om styrningskedja⁶⁷ i uppifrån-och-ner-perspektivet kan vi förstå denna bristande användning av dokumentet i termer av att styrningskedjan har avbrutits någon gång efter det att det auktoritativa beslutet fattats. Politikerna och ledarna menar här att det i förarbetet av dokumentet har involverats människor underifrån i syfte att göra tjänstemännen delaktiga och på så sätt underlätta för dem att använda dokumentet. När dokumentet distribuerades, så delegerades också resurser och beslutsmyndighet till förvaltningarna så att de själva kunde besluta om hur arbetet skulle organiseras.

⁶⁷ Sannerstedt, A i Rothstein (red) (2001) *Politik som organisation*. sid 19

Politikerna och ledarna menar också att de inte är involverade och de ska inte heller vara involverade i hur arbetet kring integrationsfrågan och därmed hur användandet av dokumentet, organiseras inom respektive förvaltning. Med detta kan vi förstå att dokumentet med en tillhörande makt att genomföra dess intentioner, har lämnats över från politiker och ledare ner i organisationen till förvaltningscheferna i syfte att låta dessa chefer i det praktiska arbetet organisera och genomföra dokumentets intentioner. Här kan vi förstå att det har skett ett avbrott i styrningskedjan och utifrån intervjupersonernas berättelser kan vi se att detta avbrott har inträffat hos förvaltningscheferna. Dessa chefer ger uttryck för ett starkt motstånd mot uppifrån kommande pekpinnar och direktiv och här kan vi tolka detta i termer av att detta motstånd inneburit att de inte i sin tur neråt i organisationen, har motiverat tjänstemännen att använda eller arbeta utifrån intentionerna i dokumentet.

Genom att styrningen i Vattnadals kommun är indirekt, har politiker och ledare, enligt Sannerstedts resonemang om indirekt styrning⁶⁸, delegerat resurser, regler och beslutsmyndighet till förvaltningscheferna att själva organisera sitt arbete med integrationsfrågan. Genom denna delegering påverkas förutsättningarna för verkställandet av beslutsfattarnas intentioner, och här menar politiker och ledare att de har gjort vad som krävs för en god implementering. Här menar de att det finns ett dokument som tydligt beskriver vad som ska åstadkommas, det finns resurser tilldelat förvaltningarna och till detta kommer politikernas och ledares syn på att den bästa kompetensen finns ute i organisationen samt det faktum att tjänstemän har involverats underifrån för att underlätta implementeringen.

Förvaltningscheferna däremot menar att de har inte fått några redskap eller verktyg för att kunna implementera detta dokument. De menar också att det inte har tillsatts några extra resurser till integrationsfrågan eller till implementering av dokumentets intentioner, och sammantaget är de starkt kritiska mot policydokument i allmänhet och policydokument som styrningsinstrument i synnerhet. Denna styrning som de menar brister i flera avseende, inte minst i det avseende att policydokument uppfattas som pekpinnar och indoktrinering från politikernas sida.

Tjänstemännen å sin sida resonerar likt förvaltningscheferna och beskriver att det finns en trötthet kring policydokument. De är också starkt kritiska till att det inte har avsatts resurser

⁶⁸ Sannerstedt, A i Rothstein (red) (2001) *Politik som organisation*. sid 20-21

för att kunna arbeta med integrationsfrågan och de menar sammantaget att det råder en förvirring kring kommunens mångfald av dokument med alla dess olika perspektiv som ska tillämpas i det dagliga arbetet. Detta kan vi förstå i termer av att förvaltningschefernas syn på och kritik mot styrningen i Vattnadals kommun kan ha förts över på tjänstemannanivån. Utifrån ett implementeringsperspektiv kan vi konstatera att tjänstemännen inte har implementerat dokumentets intentioner då de generellt menar att de inte använder dokumentet. Orsaken till denna brist på implementering skulle kunna sökas i det avbrott i styrningskedjan som inträffat på förvaltningschefernas nivå. Med detta avbrott har inte politikernas beslut verkställts, och därmed har politiken ingen substans i detta avseende, enligt de resonemang som Lundquist⁶⁹ för om att det är tjänstemännen i slutänden som skapar den offentliga politiken såsom den uppfattas av medborgarna.

Ytterligare ett sätt att försöka förstå den bristande implementeringen handlar om det Lundquist benämner efterkontroll⁷⁰. I det empiriska materialet beskrivs denna efterkontroll i termer av uppföljning. Intervjupersonerna menar generellt här att det är svårt att svara på frågan om vem som har ansvar för uppföljning av dokumentet, och att de sammantaget konstaterar att en uppföljning inte har gjorts. Uppföljningens betydelse beskrivs av intervjupersonerna i termer av att det är ett tillfälle då policydokument generellt sett används då man vid till exempel en årsredogörelse går tillbaka till dokumentet och stämmer av dokumentets intentioner mot genomförda åtgärder. Här menar jag att orsaken till varför dokumentet Integrera inte har följts upp, har att göra med att vare sig förvaltningschefer eller tjänstemän upplever sig vara ansvariga för att utföra en efterkontroll eller redogörelse av dokumentets intentioner. Detta innebär i sin tur att de inte har haft någon anledning att använda sig av dokumentet i detta avseende och då har en av huvudorsakerna till varför en användning av ett dokument sker, gått förlorad. Inte heller har tjänstemännen upplevt signaler från chefer, ledare och politiker om att leverera resultat i form av en efterkontroll eller uppföljning, vilket även detta kan tolkas som att tjänstemännen inte upplevt att det har funnits någon som har frågat efter huruvida en användning av dokumentet sker eller ej.

Här kan det vara befogat att resonera i termer av att om det inte från högre instans efterfrågas eller utkrävs någon form av rapportering, kan detta icke-agerande upplevas som ledares och politikernas bristande engagemang i frågan, utifrån tjänstemännens perspektiv. Här finns det,

⁶⁹ Lundquist, L (2001) *Medborgardemokratin och eliterna*. sid 188

⁷⁰ Lundquist, L (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. sid 100

menar jag, många tillfällen för tjänstemännen att ställa sig frågan om varför ingen vill ta reda på om de arbetar med frågan eller ej och vilket resultat detta till äventyrs har givit. Under de fyra år som har passerat har inte någon ombett tjänstemännen att inkomma med en uppföljning eller efterkontroll, varför tillfällen för ledarnas återstyrning också gått förlorad. Jag menar här att om förvaltningschefer och tjänstemän, av ledare eller politiker, hade ombetts att följa upp dokumentets användning efter något år, hade också ledarna kunnat bedöma dokumentets funktion på ett tidigt stadium för att utifrån resultatet av uppföljningen vidta särskilda åtgärder för en bättre användning inför kommande år. Detta har inte gjorts och mitt empiriska material kan inte ge svar på frågan om varför det inte gjorts en efterkontroll. Det är dock relevant att resonera i termer av att detta initiativ skulle ha kommit från beslutsfattarna då det i den indirekta styrningen borde ligga i beslutsfattarnas intresse att få information om hur tillämparen följt styrningen.

Mot bakgrund av resonemanget ovan menar jag att den indirekta styrningen därmed har bidragit till en icke-användning av dokumentet Integrera bland förvaltningschefer och tjänstemän, men att detta ska ses i ljuset av att beslutsfattaren inte på ett optimalt sätt har använt sig av den indirekta styrningens alla moment.

De ledare och politiker som nämner och beskriver genomförda åtgärder utifrån dokumentet har samtliga inte själva medverkat till genomförandet men de besitter information om detta, till skillnad från förvaltningschefer och tjänstemän. Närheten till besluten och närheten till information kan här ha en avgörande betydelse för dessa olika bilder av implementeringen av dokumentets intentioner. Jag kan här konstatera att antingen har information om implementering inte nått ner till förvaltningschefs- och tjänstemannanivå varför dessa grupper generellt inte kan peka på konkreta åtgärder som vidtagits, eller handlar informationen från ledare och politiker om att de har särskilda incitament och intressen att för omvärlden visa en bild som gagnar deras syften.

5.2 Implementering utifrån ett autonomiperspektiv

Under detta perspektiv tar mina resonemang avstamp i tjänstemännens beskrivningar om hur de förhåller sig till dokumentet Integrera och vilka val de har gjort i samband med dokumentets intentioner.

Sammantaget menar tjänstemännen att de har gjort valet att inte använda sig av dokumentet Integrera inom ramen för sitt arbete. Dock menar de att de trots detta arbetar med integrationsfrågan men att det arbetet är svårt för dem att konkret beskriva eller definiera, här menar de att det handlar om attityder och förhållningssätt människor emellan och de menar i sammanhanget att de är engagerade i integrationsfrågan. Tjänstemännen beskriver också att de själva har möjlighet att i det dagliga arbetet strukturera och organisera sina arbetsuppgifter och att de själva avgör hur mycket tid de väljer att spendera på olika arbetsuppgifter.

Generellt säger sig tjänstemännen inte veta exakt vad det är för typ av arbetsuppgifter de ska utföra i samband med dokumentets intentioner. De upplever att det finns förväntningar på dem och de upplever en viss press att prestera. Å andra sidan vittnar deras berättelser om att de i sitt dagliga arbete, trots förväntningar och press, ändå väljer bort att använda dokumentet. Detta till stor del mot bakgrund av att de upplever arbetsuppgifterna som otydliga. De vet helt enkelt inte vad de ska göra, vilken typ av arbetsuppgifter de ska utföra utifrån dokumentet.

Lundquists resonemang om de tre villkor⁷¹ som måste uppfyllas för att tjänstemän ska kunna genomföra politiska beslut är här användbara för att vi ska kunna förstå tjänstemännens beskrivningar. Tjänstemännen i Vattnadals kommun har helt enkelt inte förstått vad det är de ska göra, vilket kan förklara deras osäkerhet och vaghet i deras beskrivningar om vad de rent konkret har utfört utifrån dokumentet. Om att just förstå vad det är som ska utföras för att en implementering ska ske, handlar Lundquists första villkor om. Beslutsfattarens intentioner ska inte kunna missuppfattas och det ska vara tydligt var ansvaret ligger. Då tjänstemännen uttrycker en trötthet över den mångfald policydokument som produceras inom kommunen är det enkelt att förstå den mångmålsproblematik de upplever över vilket dokument eller vilket perspektiv som ska prioriteras i det dagliga arbetet. Denna mångmålsproblematik innebär att tjänstemännen efter eget huvud prioriterar det som de för närvarande anser vara viktigast. Därmed löper dokumentet Integrera, såväl som andra policydokument, risk att falla undan till förmån för mer akuta frågor. Vikten av att arbeta med integrationsfrågan eller dokumentet specifikt, har inte signalerats eller markerats tydligt nog från beslutsfattarna och tillsammans med den otydliga ansvarsfördelningen, kan tjänstemännen inom ramen för den autonomi de har, göra den egna bedömningen att välja bort dokumentet.

⁷¹ Lundquist, L (1987) *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. sid 43

Det andra villkoret som Lundquist diskuterar handlar om att tjänstemännen måste kunna genomföra beslutet utifrån att det tillsätts resurser såsom tid, pengar, utrustning och kunskaper till exempel. Tjänstemännen uttrycker med klarhet att de upplever att det inte tillsatts några resurser för att genomföra dokumentets intentioner, vilket de beskriver som frustrerande. De menar också sammantaget att det måste till andra metoder än endast ett dokument för att driva integrationsfrågan och här menar de att film, föreläsningar och andra aktiviteter är viktiga inslag men att det inte finns några resurser till detta.

Lundquists tredje villkor handlar om att tjänstemän måste vilja genomföra beslutet, att de måste gilla beslutet och vara motiverade att försöka genomföra det. Utifrån tjänstemännens beskrivningar kan jag förstå att de i allmänhet anser att integrationsfrågan är viktig och att de menar att de är engagerade i frågan. Därmed skulle jag kunna påstå att detta tredje villkor är uppfyllt, för att därmed gå vidare med andra resonemang. Dock vill jag här ställa frågan vilken betydelse den omgivande kontexten har i termer av tjänstemännens gillande. Räcker det med - i samband med vilja och gillande - att tjänstemännen gillar själva beslutet? Vilken betydelse har det att tjänstemännen även gillar den kontext i vilken beslutet har fattats och i vilken beslutet ska genomföras? Resonemang om detta förs under slutdiskussionen där jag försöker utveckla svar till dessa frågor.

Sammantaget kan vi utifrån Lundquists resonemang om de tre villkor som måste uppfyllas för en god implementering, konstatera att tjänstemännen inte har förstått vilken typ av arbetsuppgifter de rent konkret ska utföra och de har inte givits resurser för att kunna implementera dokumentets intentioner. Detta har bidragit till en bristande implementering och eventuellt kan det dessutom ha bidragit till en ovilja i största allmänhet att implementera dokumentets intentioner.

Tjänstemännen i denna studie värnar sin *handlingsfrihet* och *självbestämmande*, begrepp som både Lipsky⁷² och Lundquist⁷³ tar fasta på i samband med tjänstemäns autonomi och något som resonemang i det empiriska materialet beskriver och ger exempel på. Mot bakgrund av den indirekta styrningens karaktär och de krav som därmed ställs på tjänstemännen att utifrån eget omdöme prioritera arbetsuppgifter och vara flexibel i mötet med medborgare, är denna handlingsfrihet en nödvändighet för att det dagliga arbetet ska kunna fungera. Till detta

⁷² Lipsky, M (1980) *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*. sid 50

⁷³ Lundquist, L (2001), i Bo Rothstein (red) *Etik och förvaltning*. sid 135-136

kommer även graden av handlingsförmåga hos de tjänstemän som ska implementera ett beslut. Hur kan vi då förstå tjänstemännens handlingsfrihet och handlingsförmåga utifrån Lundquists resonemang om etik⁷⁴, moral och obstruktion?

Etiska avgöranden får inte ske under tvång, menar Lundquist, utan individen måste ha någon form av handlingsfrihet för att besluten ska kunna prövas etiskt. Då det tydligt framgår att tjänstemännen åtnjuter handlingsfrihet och att de genom egna val och beslut inte använder dokumentet Integrera och inte arbetar utifrån intentionerna i det, blir följdfrågan i vilken omfattning denna handlingsfrihet, i termer av moral och etik, har bidragit till implementeringsresultatet.

Hade tjänstemännen genomfört intentionerna i dokumentet och använt sig av dokumentet om de tvingats till det, till exempel genom hot om bestraffning? Det empiriska materialet kan här inte ge mig något svar på denna fråga, men jag tolkar Lundquists resonemang på det sätt att det är här etiken och moralen blir vägledande och bildar det osynliga och inommänskliga ”tvång” som kan förmå tjänstemännen att arbeta i den riktning som beslutsfattarna avsett. Här menar jag att tjänstemännens resonemang om att de arbetar med integrationsfrågan utifrån en värdegrundsbaserad syn på attityder och bemötande, är en konstruktion av en etisk bedömning och slutsats, från deras sida. Att tjänstemännen inte arbetar utifrån beslutsfattarens intentioner kan vara flagrant att medge, den egna moralen och egna etiska ställningstagande kan här tvinga fram konstruktioner och försvar av det egna agerandet.

Detta kan innebära att det upplevs som etiskt försvarbart att tillstå att man inte använder dokumentet, detta delvis mot bakgrund av att det finns en kollektiv kritik mot dokumentet och att man är medveten om denna kollektiva kritik, men även mot bakgrund av att det inte i dokumentet är specificerat att dessa tjänstemän är ansvariga för implementering, och inte minst mot bakgrund av att det inte har tillsatts några resurser. Dessa aspekter kan sammantaget bidra till att tjänstemännen kan tillstå och etiskt försvara att de valt bort att använda dokumentet. Men att inte arbeta med integrationsfrågan, det är inte etiskt försvarbart utifrån normativa aspekter och därför tvingar den egna moralen fram svar såsom att man arbetar med attitydfrågor och förhållningssätt.

⁷⁴ Lundquist, L (2001), i Bo Rothstein (red) *Etik och förvaltning*. sid 135-136

Dock har jag inte kunnat få fram på vilket sätt, med vilka metoder eller med vilken frekvens man arbetar med attitydfrågor och förhållningssätt. Därmed menar jag att moralen kan ha tvingat fram en konstruktion av det egna arbetet med integrationsfrågan, där substansen i detta arbete eventuellt skulle kunna ifrågasättas samt att etiska överväganden kan ha gjorts kring det egna förhållningssättet till dokumentet där tjänstemännen ingått i ett mer eller mindre omedvetet kollektivt etiskt förhållningssätt som sammantaget försvarar den bristande användningen av dokumentet. Härmed har tjänstemännens autonomi haft en avgörande betydelse för deras icke-användning av dokumentet och därmed även för implementeringsbrister i integrationsfrågan.

Vilken handlingsförmåga har då tjänstemännen besuttit i frågan om implementering av dokumentet? Enligt min bedömning har de inte givits tillräckligt tydliga instruktioner för hur arbetet ska organiseras och inte heller har de fått tillräckligt med resurser. Därmed skulle jag kunna påstå att de inte har haft tillräckligt goda förutsättningar att genomföra dokumentets intentioner. Dock kvarstår i sammanhanget en relevant fråga. Varför har inte tjänstemännen signalerat detta till sina chefer och till beslutsfattare längre upp i organisationen? Är det här, i samband med handlingsförmåga, rimligt att tala om obstruktion? Dessvärre kan inte mitt material ge svar på dessa frågor, varför jag får lämna frågorna obesvarade.

5.3 Implementering utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv

Under detta avslutande perspektiv tar mina resonemang avstamp i relationerna mellan omgivande influensers betydelse för kommunens arbete samt politikernas och tjänstemäns syn på och attityder till omgivningens betydelse, inom ramen för kommunens arbete. Jag inleder detta avsnitt med resonemang om ömsesidiga relationer mellan omgivningen och kommunen i termer av isomorfi och särkoppling för att därefter applicera dessa begrepp på styrning och tjänstemäns autonomi.

Det empiriska materialet visar att politikerna och kommundirektören, vid tiden då dokumentet initierades, ansåg det viktigt att deklarerat kommunens ställningsstagande i integrationsfrågan och att därmed ta fram ett dokument som konkret och tydligt visade kommunens förhållningssätt och vision. Vid denna tid kom det direktiv från statligt håll om att kommunerna skulle se över sin policy gällande integration. Som utgångspunkt i definitionen kring integration användes i Vattnadals kommun diskrimineringsombudsmannens definition.

Sammantaget menar intervjupersonerna att det är av vikt att följa samhällsdebatten och vara lyhörd för de signaler som kommer utifrån, här uttrycker politikerna att de tar intryck av dessa signaler. Detta kan vi förstå i termer av att omgivande institutioner med dess signaler i någon utsträckning har bidragit till att initiera denna process av att arbeta fram dokumentet Integrera. Här menar jag att det har för kommunens politiker och ledning på olika sätt bildats och tydliggjorts omgivande institutionella regler, enligt Meyer & Rowans⁷⁵ resonemang, där politiker i kommunen har försökt att förhålla sig till dessa regler eller signaler. Just Vattnadals kommun valde vid tiden att förhålla sig till dessa signaler genom att utarbeta ett dokument. Belöningen för detta arbete bestod i att kommunen tydligt kunde uppvisa för invånarna att integrationsfrågan tagits på allvar och att det fanns starka intentioner att arbeta med denna fråga. Genom dokumentet kunde kommunen erhålla legitimitet från såväl kommunens egna invånare som från staten och andra omgivande institutioner.

Det nyinstitutionella perspektivet sett i detta ljus, visar att staten har bidragit till att öka likriktningen kommunerna emellan där syftet från statens sida har varit att få så många kommuner som möjligt att ta ställning i denna fråga. Politikerna i Vattnadals kommun har genom sitt agerande och sin respons på dessa omgivande signaler därmed mer eller mindre omedvetet ingått in en strukturell överensstämmelse, en isomorfism, i arbetet med denna fråga, som har ansetts ha ett stort samhällsligt värde.

Den ömsesidiga relationen mellan omgivande influensers betydelse för kommunens arbete samt för politikernas och tjänstemäns syn på och attityder till omgivningens betydelse, inom ramen för kommunens arbete, framgår tydligt i det empiriska materialet. Intervjupersonerna menar generellt att det är av vikt att följa samhällsdebatten och vara lyhörd för omgivande signaler. Intervjupersonerna menar också att det är viktigt att knyta kontakter med externa aktörer och lära av deras synsätt på icke-svensk kompetens. Ledarna menar också att kommunen även har som syfte att föra vidare attityder och värderingar ut till kommuninvånarna. Intervjupersonerna lyfter även fram vikten av dokumentets tillkomst i termer av att det är en deklARATION för omgivningen hur kommunen förhåller sig i denna fråga.

Härmed går det att skönja relationer mellan omgivningen och kommunens organisation, som verkar på två håll: inifrån-och-ut och utifrån-och-in, där dessa relationer i sig bidrar till att

⁷⁵ Johansson, R (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. sid 29-37

skapa isomorfa uppfattningar i integrationsfrågan och därmed även isomorfa förhållningssätt. Vi kan här även konstatera att omgivande signaler har betydelse för skapandet av policydokument, inte minst i syfte att skapa legitimitet för organisationen.

Särskilt förvaltningscheferna resonerar i termer av att dokumentet är ett utanpåverk och de kritiserar kommunens mångfald av dokument generellt sett, där de menar att detta görs i syfte att visa omgivningen att kommunen har uppmärksammat frågan. Dokumentet har egentligen inte någon innebörd för dem annat än i symboliska termer och deras kritik gentemot politiker och ledare handlar bland annat om att det förs en symbolpolitik genom denna mångfald policydokument som inte fyller någon egentlig funktion i det vardagliga arbetet. Som vi sett tidigare har dokumentet inte heller någon innebörd i användaravseende för tjänstemännen, men där de menar att det är viktigt att dokumentet finns just i syfte att visa omvärlden hur kommunen förhåller sig i frågan.

Här kan vi se hur dessa två ovan nämnda grupper ser på frågan om synen på dokumentet som en symbol, och här menar jag att det är rimligt att tala i termer av särkoppling enligt Sundströms⁷⁶ resonemang, utifrån de diskussioner som förts hitintills. Johansson menar att det räcker inte att anpassa sig till rationaliserade myter som omgivande institutioner signalerar, utan man måste också upprätthålla skenet av att de fungerar⁷⁷. Detta kan göras genom att aktiviteterna kopplas loss från den formella strukturen och här menar Sundström att särkoppling innebär att organisationer formas av vissa strukturer, processer och ideologier som omvärlden uppfattar som betydelsefulla, rationella och tidsenliga.

I fallet dokumentet Integrera kan vi se att omvärlden har signalerat integrationsfrågan som betydelsefull och tidsenlig och att Vattnadals kommun har reagerat på dessa signaler i termer av att vilja vara en del av detta betydelsefulla och tidsenliga institutionella sammanhang. Därför har kommunen anpassat sig och sina strukturer och arbetssätt i syfte att framstå som korrekt och modern. Att dokumentet inte används av tjänstemän och förvaltningschefer i det dagliga arbetet är ett uttryck för denna särkoppling och ett uttryck för denna uppdelning i formella och informella strukturer, där kommunen inför omvärlden visar att integrationsfrågan är viktig och betydelsefull, medan tjänstemän och förvaltningschefer i själva verket

⁷⁶ Sundström, G (2001) *Ett relativt blygsamt förslag. Resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv*. sid 30

⁷⁷ Johansson, R (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. sid 31

anpassar den faktiska verksamheten till praktiska omständigheter, där dessa omständigheter skänkt ett begränsat utrymme för dokumentets användning.

Kommunens legitimitet löper dock inte risk att gå förlorad mot bakgrund av att kommunen beslutar på ett sätt och agerar på ett annat, menar Brunsson⁷⁸, då kommuner i allmänhet inte har så starka krav på sig att omsätta besluten i praktiskt handlande. Att ha diskuterat frågan, uppnått konsensus, beslutat om dokumentet och producerat dokumentet – är legitimitets-skapande medel i sig självt. Denna diskrepans mellan retorik och praktik kan i Brunssons termer kallas för hyckleri, där detta hyckleri är en del av spelets regler och något vi får lära oss att leva med när vi har med politiskt styrda organisationer att göra.

Avslutningsvis ämnar jag resonera kring hur styrning och tjänstemäns autonomi kan förstås i termer av isomorfi och särkoppling. Med detta applicerar jag steg tre i analysarbetet på de två föregående stegen, till skillnad från resonemangen ovan där jag applicerat teoretiska utgångspunkter på det empiriska materialet generellt.

Styrningen i kommunala organisationer är i allmänhet indirekt, i det avseendet att ansvar och befogenheter har förts ut långt fram i organisationen nära mötet med medborgarna. Denna indirekta styrning i Vattnadals kommun vittnar också många intervjupersoner om där det bland annat beskrivs att styrformerna sedan något decennium tillbaka har genomgått en förändring från direkt till indirekt styrning. Denna förändring av kommunernas styrning i allmänhet kan sägas vara ett uttryck för isomorfism, i den bemärkelsen att det går att skönja en likriktning i denna utveckling av den indirekta styrningen inom kommuners organisationer generellt⁷⁹. Paradoxalt ska detta förstås i termer av att å ena sidan har statens politik gentemot kommunerna förskjutits från en detaljstyrning till en målstyrning⁸⁰ vilket innebär att kommunerna har givits ett större självbestämmande att utforma sina verksamheter utifrån kommunspecifika förutsättningar. Å andra sidan är det rimligt att anta att flertalet kommuner reagerar likt Vattnadals kommun på de signaler som staten och omgivande institutioner sänder, i termer av att kommunerna för att erhålla legitimitet måste ta ställning till ett antal olika frågor, däribland integrationsfrågan. Därmed har statens politik gentemot kommunerna

⁷⁸ Brunsson, N (2002) *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. sid 13-31

⁷⁹ Petersson, O (2000) *Svensk politik*. sid 104

⁸⁰ Ibid.

lagt grunden för denna isomorfism, då kommunerna värnar sin legitimitet och i varierad omfattning tar intryck av omgivande institutioners signaler.

Särkoppling i termer av indirekt styrning och tjänstemäns autonomi inom den kommunala organisationen kan sägas bestå av löst kopplade intrahierarkiska system, som mer eller mindre varierat reagerar på varandra och på externa institutioner. Här menar jag att de informella och formella strukturerna och ideologierna kan skönjas såväl inom organisationen som i relation till omgivningen. Den indirekta styrningen med tjänstemäns autonomi kan i detta avseende bidra till särskilt gynnsamma förhållanden för att lösa kopplingar uppstår i kommunens hierarkiska organisation, och med detta menar jag att när förvaltningschefer och tjänstemän uttrycker att de arbetar med integrationsfrågan i termer av attityder och förhållningssätt vidmakthåller de en legitimerande struktur samtidigt som det dagliga arbetet utförs enligt mer praktiska överväganden. Denna indirekta styrning med autonoma tjänstemän och bristande efterkontroll har bidragit till dessa särskilt gynnsamma förhållanden för särkopplingar inom Vattnadals kommun och därmed har en bristande användning av dokumentet kunnat fortgå utan att någon har motsatt sig detta.

6. Diskussion

I detta avslutande avsnitt sammanfattar jag min studies resultat. En frågeställning har väckts i analysavsnittet som jag burit med mig till detta avsnitt för att belysa denna frågeställning här. Avsnittet inleds med resonemang kring mina ursprungliga frågeställningar och därefter diskuterar jag Lundquists teori om tjänstemäns motivation och gillande vid genomförande av beslut.

Tjänstemännens och förvaltningschefernas egna tolkningar av implementeringen av dokumentet Integreras innehåll visar att de inte använder sig av dokumentet och att de i stort inte känner till vilka åtgärder som vidtagits utifrån dokumentet. De menar vidare att de arbetar utifrån dokumentet i det avseende att de fäster vikt vid hur de förhåller sig till varandra. Den indirekta styrningen har haft en avgörande betydelse för en bristande implementering av dokumentet, dels i det avseende att tjänstemännen har lämnats i ett tomrum utan verktyg och resurser och dels i det avseende att en efterkontroll inte genomförts vilket bidragit till en okunskap på flera nivåer i organisationen om dokumentets användning och funktion. Här menar jag att det finns ett samband mellan styrning och implementering, där delar av implementeringen gått förlorad på grund av bristande tydlighet i direktiven till tillämparna och frånvaron av efterkontroll.

Mot bakgrund av det empiriska materialet drar jag slutsatsen att dokumentet har initierats och tillkommit som en respons på omgivande signaler i syfte att öka kommunens legitimitet. Detta kan förstås i termer av isomorfism då det funnits omgivande institutionella sammanhang som på olika sätt bidragit till att skapa denna reform. Intervjupersonerna visar också tydligt att de är lyhörda för omgivande signaler och att dessa signaler även tillskrivs ett stort värde. Reformers funktion är dock i stort symbolisk då det demonstreras för utomstående hur organisationen ständigt förnyas, oberoende av vilket resultat som faktiskt uppnås.

Med den förhållandevis bristande implementeringen och användningen av dokumentet är det här rimligt att tala om särkopplingar i termer av en diskrepans mellan politik och praktik. Politiker och ledare i Vattnadals kommun har inte lyckats att förmå tjänstemännen att implementera dokumentets innehåll i någon större utsträckning, och denna diskrepans mellan politik och praktik upplevs också som allestädes närvarande hos tjänstemän och förvaltningschefer.

Inom ramen för tjänstemännens autonomi har de valt bort att använda dokumentet, vilket kan förstås i termer av att de inte har förstått vilka arbetsuppgifter de ska utföra och att de inte har givits tillräckligt med resurser i form av kunskap, pengar och verktyg. Dessutom menar jag att de brister i sin motivation mot bakgrund av att de ogillar kontexten i vilken beslutet har fattats och ska implementeras. Tjänstemännen gillar inte pekpinnar som kommer uppifrån, detta motsätter de sig. De gillar inte policydokument som styr deras arbete och de är starkt kritiska till den mångfald policydokument som de upplever sig utsättas för. De gillar inte heller att beslutsfattare lägger över mer arbete på dem utan att de får extra resurser att genomföra arbetet. Därmed finns det många faktorer runt omkring som de ogillar och som innebär att det som de faktiskt gillar i denna fråga, kommer i skymundan. Här drar jag slutsatsen att även då de upplever integrationsfrågan som viktig, finns det allt för många faktorer som de ogillar kring hur delegering och styrning av arbetet sker, vilket innebär att den bristande implementeringen delvis har att göra med ett ogillande från tjänstemännens sida, dock inte ett ogillande av frågan i sig.

Med resonemanget ovan har jag försökt att utveckla Lundquists teori om tjänstemännens gillande⁸¹. Min empiri ger vid handen ett resultat som visar att i samband med motivation vid implementering, räcker det inte med att tjänstemännen har en positiv inställning till själva beslutet utan de måste även gilla, lita på och ha förtroende för den omgivning och den struktur i vilken beslutet fattas, samt ha tilltro till de människor som representerar strukturen. Här menar jag att beslutets kontext i sig kan ha en avgörande betydelse för tjänstemännens arbete med implementering, i termer av deras tillit, förtroende och lojalitet gentemot beslutsfattaren och den organisatoriska kontexten.

Avslutningsvis vill jag konstatera att dokumentet Integrera har sett sina glansdagar och tiden då det användes kan sägas vara förbi. Från att ha varit det mest aktuella dokumentet på dagordningen, en av de viktigaste frågorna på agendan, har detta dokumentets dignitet och popularitet fallit och förskjutits långt ut i marginalen, eller möjligen långt ner på politikernas och tjänstemäns ”att-göra-lista”.

Med en världsstjärnas glans lanserades och distribuerades dokumentet, och det mottogs av tjänstemän, politiker och kommuninvånare med förhoppningar om en förbättrad integration.

⁸¹ Lundquist, L (1987) *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. sid 43

Under årens lopp har dokumentets stjärnglans dalat och det har kommit att hamna allt längre ner på dagordningen. Det har förflyttats från att ligga överst i ”aktuellt-högen” på tjänstemannens skrivbord till botten av densamma, för att därefter slutligen hamna i arkivet, i vissa fall det runda.

Detta är verkligheten för ett policydokuments uppgång och (ut)fall och idag debatteras det inte längre lika livligt kring dokumentets innehåll bland tjänstemän och politiker. Diskussioner och mantra om inkludering och åtgärder mot segregering har klingat av och hörs inte längre lika tydligt i kommunens korridorer. Dokumentet har fallit i glömska och överupplagan som aldrig kom till användning sover nu sin Törnrosa-sömn i några kartonger i en källare. Till nästa vårstädning transporteras de överblivna exemplaren till återvinning och kanhända att någon där vid åsynen av dokumentet ställer sig samma fråga som jag gjorde – vad har egentligen gjorts utifrån allt det som står skrivet här?

Det finns representanter från allmänheten som menar att det bedrivs ett aktivt integrationsarbete i kommunen och detta känner man till mot bakgrund av att det finns ett dokument som säger så. Utifrån dokumentet kan var och en själv därmed förstå att kommunen gör ett gott arbete. Detta resonemang stöds dessutom till viss del av tjänstemän och politiker som menar att integrationsfrågan i kommunen för all del fortfarande är aktuell men kanske inte i lika hög grad längre, dessutom har flertalet åtgärder redan vidtagits. Därmed menar jag att politiker, tjänstemän och till viss del allmänheten hanterar och betraktar integrationsfrågan som en fråga för det förgångna och att de med detta lever i en villfarelse om att denna fråga är passé.

Nu finns det istället andra stjärnor på arenan som politiker fokuserar på, såsom folkhälsa och ungdomsarbetslöshet, och min bedömning är att det endast är en tidsfråga innan dessa områden får sina egna policydokument, dokument som så småningom i sin tur ska lanseras med visionen om att en bättre värld är möjlig. En vision som är fullt genomförbar i den kommunala organisationen – åtminstone på pappret och om man får tro politikernas retorik.

7. Källförteckning

Boglund, Anders., Lindskoug, Kerstin., Månsson, Per (1986) *Kapital, rationalitet och social sammanhållning*. Stockholm: Prisma

Brunsson, Nils (2002) *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Malmö: Liber. Second edition.

Denscombe, Martyn (2000) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur

Gilje, Nils & Grimen, Harald (2003) *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. Göteborg: Daidalos

Halvorsen, Knut (1992) *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur

Johansson, Roine (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur

Lipsky, Michael (1980) *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation

Lundquist, Lennart (1987) *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur

Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur

Lundquist, Lennart (2001) *Medborgardemokratien och eliterna*. Lund: Studentlitteratur

Lundquist, Lennart (2001), "Etik och förvaltning." i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag. Tredje upplagan

May, Tim (2001) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur

Petersson, Olof (2000) *Svensk politik*. Göteborg: Norstedts Juridik AB. Femte upplagan.

Repstad, Pål (1999) *Närhet och distans*. Lund: Studentlitteratur

Sannerstedt, Anders (2001) "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag. Tredje upplagan

Schartau, Mai-Brith (2003) "Ledarskap i välfärdspluralism." i Holmberg, Ingalill (red.), *Offentligt ledarskap: om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Lund: Studentlitteratur

Sjölin, Mats (2005) *Politisk etik*. Lund: Studentlitteratur

- Stewart, John (1988) *Styrning och ledarskap i kommuner*. Lund: Studentlitteratur
- Sundström, Göran (2001) *Ett relativt blygsamt förslag. Resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv*. Score Rapportserie 2001:2. Stockholm: SCORE
- Thurén, Torsten (1991) *Vetenskapsteori för nybörjare*. Stockholm: Liber
- Thurén, Torsten (2005) *Källkritik*. Stockholm: Liber
- Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur
- Vedung, Evert (2001) "An Irony of History or the Exception as the rule." *Scandinavian Political Studies*, vol 24, no 1.
- Wibeck, Victoria (2000) *Fokusgrupper – om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur

Bilaga 1: Intervjuguide

Tema för politiker, ledare, förvaltningschefer och tjänstemän

Betraktelsesätt på integration

Tjänstemännens arbetsuppgifter i förhållande till deras integrationsperspektiv i det dagliga arbetet

Styrning och policydokument

Dokumentet Integrera

Implementering av integrationsfrågan