

Beredd att implementera?

Fyra skånska kommuners implementeringsberedskap av den nya lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Abstract

Den svenska integrationspolitiken står inför en strukturomvandling då de delar av flyktingmottagandet som handlar om arbetsmarknadsetablering flyttar från flyktingmottagande kommuners ansvar till den statliga myndigheten Arbetsförmedlingen. Genom en intervjuundersökning med tjänstemän inom integrationsområdet i fyra olika skånska kommuner tittar denna uppsats närmre på hur implementeringsberedskapen för denna strukturomvandling ser ut. Själva beslutet träder först i kraft från och med den 1 december 2010 men stora delar av förslaget beslutet bygger på har varit känt för kommunerna sedan 2008 då betänkandet som det slutgiltiga förslaget bygger på presenterades av regeringen.

Genom att analysera kommunernas svar utifrån implementeringsteorier, främst Lundquist tre villkor för god implementering: *förstå*, *kunna* och *vilja* framkommer det att inget av dessa villkor i dagsläget är tillfredställande uppfyllda vilket kan tyda på ett framtida implementeringsproblem.

Nyckelord: implementering, integration, nyanlända flyktingar, kommuner, stat
Antal tecken: 69 467

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
2	Syfte och problemformulering.....	2
3	Bakgrund	3
3.1	Historik	4
4	Metod	5
4.1	Urval	5
4.2	Material och datainsamling.....	6
5	Teori och analysmodell.....	8
5.1	Implementeringsteorier	8
5.2	Implementeringsproblemet	9
5.3	Bottom-up och Top-down.....	10
5.4	Förstå, kunna, vilja.....	11
5.5	Beslutsprocess och implementeringsprocess	12
6	Analys – förstå, kunna, vilja	13
6.1	Förstå.....	13
6.2	Kunna.....	19
6.3	Vilja.....	21
7	Slutsatser.....	24
8	Referensförteckning.....	26
8.1	Internetkällor:.....	27
Bilagor		29
	Bilaga 1 – Frågemall	29
	Bilaga 2 – Utdrag ur intervju	29

1 Inledning

Många av problemen med hur integrationen fungerar i Sverige idag beror på att nya svenskar möts av välvilliga socialsekreterare snarare än ivriga arbetsförmedlare. Det vill vi ändra på (Tobias Billström, migrationsminister i Sydsvenskan 100310).

Integration av flyktingar och invandrare har länge varit ett politiskt hett ämne. Just etablering på den svenska arbetsmarknaden har setts som en nyckelfråga för integration. När den borgerliga regeringen tillträdde 2006 aviserade de att de skulle göra en översyn av flykting- och invandrapolitiken (Dagens Nyheter 6 oktober 2010). Översynen har utmynnat i ett antal förslag inom området.¹ Ett av dessa förslag handlar om hur flyktingar och invandrare på bästa och snabbaste sätt kan etablera sig på arbetsmarknaden. Förslaget slog fast att den tid det tar för en flykting eller invandrare, i genomsnitt sju år, för att etablera sig på arbetsmarknaden är alltför lång tid (Betänkande 2009/10:AU7). Slutsatsen betänkandet drog var att för att förbättra integrationen så behövdes en strukturomvandling där den statliga myndigheten Arbetsförmedlingen tog över en stor del av det ansvar som sedan många år varit flyktingmottagande kommuners ansvar. Beslut om denna nya ordning fattades av riksdagen 17 mars 2010.

Propositionen som den nya lagen bygger på utgår ifrån betänkandet *Egenansvar med professionellt stöd* (SOU 2008:58). Det har förflutit nästan två år mellan betänkandet och beslutet. Tid då de berörda parterna, bland andra många av Sveriges kommuner, tagit del av betänkandet som remissinstanser. På så sätt har många kommuner kännedom om lagen i stora drag och framförallt om den strukturomvandling den nya lagen kommer att innebära. Kommunerna kommer att förlora en stor del av det uppdrag de har haft och därmed också ersättningar de haft för att uppbära detta uppdrag. Kommun och stat rustar för att vara beredda på de arbetsuppgifter och omställningar det innebär när lagen träder i kraft 1 december 2010.

Hanteringen av denna nya lag rymmer många frågeställningar där jag valt att fokusera på kommunernas, företrädare av tjänstemän inom integrationsområdet, tankar och beredskap inför den strukturomvandling lagen innebär. Då jag inledningsvis kontaktade kommuner i Skåne för en intervjufrågan stod det klart att de alla kände till propositionen och i huvuddrag vad den gick ut på vilket ökade min nyfikenhet. Jag ville undersöka vad den enligt Billström ”välvilliga socialsekreteraren” (Sydsvenskan 10 mars 2010) hade för inställning till och beredskap för den nya lagen.

¹ Bland andra ett nytt sätt att styrka nyanländas identitet för att få tillgång till ID-kort, en nationellt sammanhållen samhällsorientering och ett nytt system för prestationsbaserad stimulansersättning vid SFI (www.regeringen.se/sb/d/12747/a/144448, www.regeringen.se/sb/d/12440/a/140708, Prop. 2008/09:156).

2 Syfte och problemformulering

Uppsatsens syfte är att undersöka en del av den implementeringsprocess som den nya lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända² invandrare ligger till grund för i fyra skånska småkommuner.

Förslagen i stora drag i den nya lagen har funnits i offentligheten sedan mitten av 2008 och de undersökta kommunernas integrationskontor har på olika sätt både tänkt och börjar förbereda sig på de förändringar den nya lagen medför. Trots att lagen inte vinner laga kraft förrän 1 december 2010 så är den process som kan anses vara en del av implementeringen redan igång. Uppsatsens syfte är således också att undersöka denna specifika del av implementeringsprocessen som kan sägas utgöras av ”glappet” mellan betänkande, proposition, beslut och den tid då lagen träder i kraft.

Frågan uppsatsen vill besvara är: *Vilka förutsättningar och beredskap har ett antal mindre kommuner i Skåne att implementera den nya lagen om nyanländas etablering på arbetsmarknaden?*

² En person räknas som nyanländ under sin första tid i Sverige, dvs. personen är född utomlands och har varit bosatt och folkbokförd i Sverige i upp till två år (www.lansstyrelsen.se).

3 Bakgrund

Regeringen lade i november 2009 fram en proposition som föreslog en ny lag om så kallade etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och vissa följdändringar i ett antal lagar (Prop. 2009/10:60). Enligt propositionen är syftet med den nya lagen ”att ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och att stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.” Propositionen bygger i sin tur på ett betänkande av Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering (SOU 2008:58) som kom i juni 2008.

Proposition 2009/10:60, *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* innebär en strukturomvandling där ansvar för arbetsmarknadsetablering och utbetalning av ersättningar till nyanlända flyttas från kommun till stat. Från att de mottagande kommunerna tidigare haft ansvar för nyanländas introduktion där bland annat SFI (Svenska för invandrare), samhällsorientering, bostadsanvisning och arbetsmarknadsintroduktion har ingått, så tar Arbetsförmedlingen över arbetsmarknadsintroduktionen, nu kallad arbetsmarknadsetablering, och det samordnande ansvaret för etableringsinsatser.

Arbetsförmedlingen ska i sin tur anlita så kallade etableringslotsar som ska jobba med de nyanlända som fristående aktörer med på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan tar över ansvaret för utbetalningar av så kallad etableringsersättning. Tidigare har kommunen haft ansvar även för utbetalningar till nyanlända och har kunnat välja själva om de betalar ut ersättning som en introduktionsinsats eller som försörjningsstöd. Den nya lagen, lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare³ införs som tidigare nämnts från och med 1 december 2010.

En konsekvens av den nya lagen är att dagens riktlinjer för ersättning till kommunerna för flyktingmottagande upphävs. En sänkning av ersättningarna till kommunerna aviseras då Arbetsförmedlingen tar över en del av det som tidigare varit kommunernas ansvar.

För närvarande har 257 av landets 290 kommuner överenskommelser med Migrationsverket (MIV) om mottagande av nyanlända. Under 2009 togs 18 488 personer emot av landets kommuner, inräknat även de som inte har överenskommelse med Migrationsverket (www.migrationsverket.se/info/1895.html).

Citatet ovan av migrationsministern säger något om motivationen bakom propositionen. Regeringen tycker inte att introduktionen av nyanlända som den sköts av kommunerna idag fungerar tillfredsställande. Det är inte nog nyanlända som kommer ut i arbetslivet, vilket enligt propositionen, förhindrar nyanländas integration i samhället. Dessutom är de introduktionsinsatser som kommunerna erbjuder nyanlända alltför olika i art och kvalitet beroende på vilken kommun som utför dem. Det anses även att kommunerna i för hög grad ägnar sig åt ett omhändertagande av nyanlända. Med den nya lagen avser regeringen att förtydliga arbetslin-

³ I uppsatsens fortsatta framställning refereras lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare enbart som ”den nya lagen”.

jen och ge nyanlända i hela landet likvärdiga förutsättningar för etablering i arbetslivet (Prop. 2009/10:60).

3.1 Historik

Det nuvarande systemet för mottagande av flyktingar infördes under 1980-talet då kommunerna tog över det praktiska ansvaret för mottagandet av flyktingar (Prop. 1983/84:124). Detta var bland annat en följd av att invandringen till Sverige mer fick karaktären av flyktinginvandring och att dessa i större utsträckning än de tidigare invandrarna bedömdes ha ett större behov av stöd från samhället. Samtidigt övergick statens ansvar för nyanlända från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) till Statens invandrarverk (SIV). SIV fick i uppdrag att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av flyktingar. Kommuner som tog emot asylsökande och flyktingar fick statlig ersättning för ekonomiskt bistånd och en schablonmässigt räknad engångsersättning för varje flykting. Det nuvarande systemet med introduktion för nyanlända anordnat av de mottagande kommunerna infördes 1990 (Prop. 1989/90:10). En individuell introduktionsplan skulle inrättas för varje mottagen person för att kommunen skulle få ersättning från staten. Ett introduktionsprogram föreslogs innehålla SFI, kartläggning av tidigare utbildnings- och yrkeserfarenhet samt av den enskildes behov av språkutbildning, samhälls- och arbetslivsinformation, arbetsmarknadsservice, kompletterande utbildning, rehabilitering och arbete. Kommunerna fick i övrigt lägga upp sitt arbete med introduktionen. Detta gjordes på olika sätt då introduktionens innehåll inte var tvingande. Resultatet blev enligt Prop. 2009/10:60 att variationen bland kommunernas introduktioner blev stor och av skiftande kvalitet. Det har förekommit ett antal utvärderingar och analyser av kommunernas introduktionsinsatser under årens lopp (Integrationsverket 2004:01, Integrationsverket 2002:04, Soinin 1992). I en utvärdering från 2004 utförd på uppdrag av Integrationsverket konstateras att det är långt kvar till dess att målen för introduktionen är uppnådda, särskilt dem som är relaterade till den nyanländes introduktion på arbetsmarknaden (Integrationsverket 2004:01, s 86). Något som även konstateras i den statliga utredningen *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75).

Att målen med introduktionen givit otillfredsställande resultat, särskilt med avseende på nyanländas etablering på arbetsmarknaden är således något som varit uppe för diskussion under många år.⁴

⁴ Läs gärna mer om systemet med kommunplaceringar i Sverige i Bevelander, Peter, Hagström, Miriam, Rönnqvist, Sofia, 2009. *Resettled and Included?*, s 170.

4 Metod

Studien är en kvalitativ fallstudie, vilket är en studie av en aspekt av en händelse eller process som forskaren kan definiera som ”ett fall av”. Detta ”fall av” bestämmer i sin tur vilken empiri som blir intressant att undersöka (Hedlund 2007, s 19). Denna aspekt och det som analyseras är ett fall av en implementeringsprocess, närmare bestämt *ett fall av fyra skånska småkommuners förutsättningar för god implementering av den nya lagen om nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering*.

Som fallstudie är den inriktad på förståelse och att få så stor kunskap som möjligt om just detta fall, inte på generaliserbarhet (Esaiasson et al 2007, s 100). Fallstudien kan dock användas både för att gå på djupet och för att skapa hypoteser som kan prövas på liknande fall (Hedlund 2007, s 18). Fallet studeras med hjälp av det teoretiska raster som implementeringsteorier utgör.

Utmärkande för fallstudien är att den ska vara fokuserad och koncentrera sig på en generell aspekt av fallet samt vara strukturerad för att kunna skapa en jämförelse med en annan liknande studie (Gustavsson 2010). En fallstudie kan alltså bli en sten i ett möjligt komparativt bygge. I denna studies fall kunde det exempelvis vara intressant att vidare studera och komparera resultat från den lilla kommunen med den stora kommunen. Även implementeringsprocessen över tid skulle kunna vara av intresse. Hur skulle resultaten av samma studie se ut om ett halvår, om ett år och så vidare?

Den kunskap denna studie kan bidra med rör framförallt implementeringsprocessen i ett särskilt stadium mellan beslut och verkställande. Studien kan också bidra med kunskap om integrationsarbete och hur några små kommuner ser på sitt samarbete med staten inom detta område.

4.1 Urval

Efter att noggrant studerat kommunernas sammansättning med avseende på statistiska underlag såsom invånareantal, antal mottagna flyktingar och om det fanns avtal om mottagande med Migrationsverket eller ej valdes fyra av Skånes 33 kommuner ut för vidare undersökning. Även om studien inte är ute efter generaliserbara resultat valdes de fyra kommunerna ut på basis av att de liknade varandra så mycket som möjligt. Detta för att i mesta möjliga mån konstanthålla ett antal variabler som ansågs av betydelse för att kunna fokusera på studiens problemområde – förutsättningar för implementering av den nya lagen om nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering. Den lilla kommunen med mindre än 20 000 invånare är den vanligaste kommunen i Skåne. 23 av länets 33 kommuner har mindre än 20 000 invånare, av dessa har tretton kommuner överenskommelser med Migrationsverket om motta-

gande av flyktingar. Av dessa tretton kommuner är det fem som tar emot fler än 25 flyktingar per år. Antagandet var att det var bra med en viss volym på flyktingmottagandet för att det skulle vara relevant att tala med kommunen om detsamma. En av de fem kommunerna föll bort på grund av personalomsättningar, de hade ingen person som jobbade med integration som kunde intervjuas för studiens ändamål. I de övriga fyra kommunerna kontaktades de tjänstemän som hade ansvaret för integrationsfrågor i kommunen, i de flesta fallen en integrationssekreterare. Kontaktlista på dessa tjänstemän bistod Länsstyrelsen i Skåne med.

Kommunerna och de intervjuade tjänstemännen har anonymiserats dels på grund av studiens karaktär och dels på grund av antagandet att det skulle vara lättare för tjänstemännen att prata fritt och öppet om de var anonyma. Eftersom studiens fokus är på beredskap och förutsättningar för implementering hos den lilla kommunen inför införandet av den nya lagen så är det inte heller av relevans att peka ut namnet på den exakta kommun som undersökts.

Tabell 1: Urval av kommuner

	Antal invånare	Antal mottagna flyktingar	Avtal med MIV
Kommun 1	12 285	28	Ja
Kommun 2	19 328	40	Ja
Kommun 3	14 667	37	Ja
Kommun 4	13 290	35	Ja

4.2 Material och datainsamling

Det empiriska materialet till denna studie har samlats in genom intervjuer. Samtliga intervjuer spelades med intervjupersonernas godkännande in på band. I transkriberad form uppgick utskriften av dessa intervjuer till en sammanlagd textmassa på drygt 32 A4-sidor.

Fyra stycken semi-strukturerade (se bilaga 2 för frågeområden) intervjuer med fem olika flykting/integrationssamordnare eller motsvarande i de fyra kommunerna har genomförts. I kommun 1 genomfördes en intervju med två tjänstemän samtidigt närvarande. Intervjuerna hölls mycket öppna där intervjupersonerna uppmuntrades att prata på mycket själva. I många fall kom intervjupersonerna själv in på de områden som studien ville undersöka utan att det behövdes ställas direkta frågor. Intervjupersonerna valdes ut på grund av att dessa ansågs ha den största kompetensen och erfarenheten av integrationsområdet i respektive kommun och därför var de som bäst lämpande sig att ställa frågor till. De intervjuade tjänstemännen är samma som handhar de överenskommelser som kommunerna har med Migrationsverket med avseende på mottagande av flyktingar.

Efter transkribering av intervjuerna närlästes materialet upprepade gånger med avsikt att sätta det i relation till de teoretiska och metodologiska utgångspunkter som presenterats i föregående kapitel. Att åtskilliga citat och utdrag ur intervjuerna återges i sin helhet i resultatkapitlet längre fram är en förutsättning för att läsaren ska få en något så när god och

rättvisande bild av materialet. Att på detta sätt ge läsaren insikt i intervjupersonernas utsagor är dock mycket utrymmeskrävande. De huvudsakliga resultat och slutsatser som presenteras i denna uppsats kan således ofrånkomligen endast åskådliggöra en del av datamaterialets rikedom (för utdrag ur en intervju, se bilaga 2). Vid förekommande fall av otydligheter, hummande etcetera har de i uppsatsen presenterade citaten i påföljande analyskapitel redigerats för läsbarhet.

5 Teori och analysmodell

A fundamental concern of political science must be how well the body politic links good representation of societal aspirations ('politics') with their efficient and effective realization ('administration').” (Hjern & Hull, 1982, s 105)

Jag kommer här presentera de teorier som jag i bearbetningen av min empiri använder för att analysera resultaten. Jag har främst hämtat intryck från det som Sannerstedt (1997), Hill (1997) och Lundquist (1987) har formulerat kring perspektiv på implementeringsteorier och dess metodologiska konsekvenser.

5.1 Implementeringsteorier

Enligt Hill (1997) är implementering: ”Those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions (s 129).”

I USA under tidigt 1970-tal och i Europa under det senare 1970-talet kom det en våg av studier som undersökte implementeringen av offentlig politik. Grunden till dessa studier var uppfattningen att det tidigare funnits en saknad länk mellan intresset för hur policies formas och utvärderingen av dess resultat (Hill 1997, s 127). Huruvida implementeringsperspektivet verkligen saknats inom den statsvetenskapliga forskningen innan dess diskuteras. Intresset för hur genomförandet av politiska beslut ser ut och betoningen av att politik och förvaltning inte kan ses som åtskilda från varandra har under åtskilliga årtionden betonats inom statsvetenskapen. Det har också innan 1970-talet funnits arbeten inom olika organisationsstudier som berör fenomenet implementering fast under namn som ”förvaltningsprocessen” eller ”den administrativa processen”. Studier om implementering förekom således men var försummade (Hill 1997, s 128, Sannerstedt 1997, s 16). Det var den nyskapande och inflytelserika studien av forskarna Pressman och Wildavsky som publicerades 1973 som blev startskottet för den mängd av arbeten om implementering som senare kom. Pressman och Wildavskys bok hade titeln ”*Implementation*” och undertiteln ”*How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on foundation of ruined hopes*”. Bokens titel mer än antyder den problematiserande ansats som implementeringsstudier ofta har och är en berättelse om politiska intentioner som inte blivit förverkligade.

Forskningen om implementering är svåröverskådlig och det finns ingen sammanhållen begreppsapparat eller fullt utvecklad teori. Intresset för implementeringsforskning växte som sagt snabbt under hela 1970-talet men avtog senare (Sannerstedt 1997, s 43). Idag är det svårt

att hitta aktuella implementeringsstudier. En orsak kan vara att implementering numer inlemmas i policyanalyser, där implementeringsfasen ses som en del av hela policyprocessen. Dels kan man finna erfarenheter från implementeringsforskningen inom förvaltningsforskningen som alltmer bygger på modern organisationsanalys (Sannerstedt 1997, s 43).

5.2 Implementeringsproblemet

”När stora projekt med många aktörer inblandade skall genomföras, är det många beslut som skall fattas för att projektet ska realiseras. Därför är möjligheterna stora för att något skall gå snett.” (Sannerstedt 1997, s 15)

Det så kallade implementeringsproblemet tar sin utgångspunkt i att politiska beslut inte genomförs som beslutsfattarna avsett. Ett problem som är både gammalt och välkänt, Sannerstedt (1997, s 44) menar att istället för att se implementeringsproblem som något avvikande eller som misslyckanden se det som en fullständigt normal företeelse i det politiska livet. Ett synsätt som denna uppsats anammat.

För att diskutera implementeringsproblemet så kan man använda sig av den teoretiska modell av styrning som Lundquist introducerade 1987. Lundquists styrningsmodell går kortfattat ut på att skilja mellan två roller i det politiska livet, beslutsfattarrollen och verkställarrollen (Lundquist 1987, s 61). I föreliggande studie är riksdagen beslutsfattare och Arbetsförmedlingen, kommunerna, Migrationsverket och Försäkringskassan är verkställare. Sannerstedt (1997, s 17) påpekar dock att detta en analytisk distinktion, i verkligheten kan dessa roller gå in i varandra.

Relationen mellan beslutsfattare och verkställare kan beskrivas i termer av styrning och kontroll. Styrning kan ske i olika former där direkt styrning innebär att beslutsfattaren direkt talar om för verkställaren vad denna ska göra. Denna styrning kan vara mer eller mindre detaljerad. (Sannerstedt 1997, s 17). I föreliggande studie är det proposition 2009/10:60 om *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* som kan ses som den form av direkt styrning som finns i dagsläget. Indirekt styrning är en annan form av styrning som kan ske genom exempelvis beslut om hur verkställandet ska vara organiserat, tilldelning av resurser, regler för de procedurer som arbetet ska bedrivas genom (Sannerstedt 1997, s 18). Regeringskansliet aviserar att under våren kommer ett antal förordningar med detaljer att gå ut till de olika verkställarna⁵. Dessa kan ses som ett led i den indirekta styrningen från beslutsfattare till verkställare. En annan intressant form av indirekt styrning är när beslutsfattaren i former som inte är bindande ger uttryck för sin uppfattning om hur ett politiskt beslut bör uppfattas eller genomföras. Ett exempel kan vara migrationsministerns citerade uttalande i uppsatsens början.

⁵ Enligt telefonsamtal 10 maj 2010 med Catharina Bildt, politiskt sakkunnig Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Styrningen av verkställaren kompletteras av kontroll av hur de politiska besluten följs. Har styrningen inte följts kan beslutsfattaren ändra styrningen, man talar då om återstyrning. Två aspekter av styrningen kan urskiljas, dess reliabilitet och dess rationalitet. Med reliabiliteten avses i vilken grad tillämparen handlar i enlighet med beslutsfattarens styrning. Rationaliteten handlar om i vilken grad de resultat uppnås som beslutsfattaren eftersträvat (Sannerstedt 1997, s 17-18). Detta är något föreliggande studie inte kan studeras, däremot kan vissa indikationer på hur reliabiliteten kanhända kan se ut då tillämparens tankar och uppfattningar om den nya lagen skärskådas, dessa uppfattningar kan ha betydelse för de sedan handlar.

Vissa egenskaper hos det politiska beslutet kan även i sig framkalla implementeringsproblem. Det kan vara vaga och motstridiga beslut, eller som i denna uppsats fall, beslut som syftar till förändringar i samhället, i detta fall ökad integration genom nyanländas deltagande i arbetslivet (Sannerstedt 1997, s 28-32). För att måluppfyllelse ska uppnås i dessa fall krävs det att är ett korrekt politiskt beslut som antagits, att politikernas idéer om orsakssambanden mellan åtgärder och effekter är riktiga, att de bygger på en korrekt kausal teori (Sannerstedt 1997, s 34, Hill 1997, s 98). Redan i detta stadium går det att utläsa att det finns delade meningar om åtminstone kausaliteten med avseende att flytta kommunernas ansvar för nyanländas arbetsmarknadsanpassning till den statliga myndigheten Arbetsförmedlingen. På DN Debatt 19 januari 2010 skriver företrädare för Solna kommun att staten skjuter förbi målet med integration genom att centralisera arbetsmarknadsintroduktionen, detta är något som kommunen är bättre lämpad att göra. Företrädarna för Solna kommun påpekar att skillnaden är att kommunen känner förutsättningarna i sin egen stad, och skördar själva frukterna av de egna framgångarna, det vill säga att kostnaderna för försörjningsstöd minskar och skatteintäkterna ökar (jfr denna uppsats analysavsnitt).

Tittar man på egenskaper hos tillämparen som kan påverka implementeringen av ett beslut så kan en vanlig situation vara att tillämparen på olika sätt ogillar det politiska beslutet. Detta behöver dock på intet sätt ses som motsträvighet eller vilja att sabotera utan det kan var på goda grunder tillämparen anser att beslutet är olämpligt, exempelvis utifrån sin professionella kompetens och direkta erfarenhet av ett område (Sannerstedt 1997, s 36-38, jfr Lundquist 1998, s 127-128).

5.3 Bottom-up och Top-down

Två distinktioner mellan perspektiv på implementering är top-down - uppifrån och ned - respektive bottom-up - nedifrån och upp. Utgångspunkten för ett uppifrån och ned perspektiv är den formella hierarkin, beslutsfattaren beslutar och tillämparen utför. För ett top-downperspektiv är det lagen som bildar utgångspunkt för analysen och forskningsproblemet är att beskriva och förklara hur lagen implementeras. Ett bottom-upperspektiv tar sin utgångspunkt i den situation där det politiska beslutet överlämnas till tillämparen. För ett bottom-upperspektiv är det en empirisk fråga huruvida lagen har någon styrande inverkan (Sannerstedt 1997, s 22).

Skillnaden mellan de två perspektiven kan också ses som att top-downperspektivet tar sin utgångspunkt i beslutsfattarnas avsikter, medan bottom-upperspektivet utgår ifrån tillämpar-

nas handlande. Perspektiven ska dock främst ses som två olika strategier för hur implementeringsforskning ska bedrivas metodmässigt, snarare än som teoretiska perspektiv (Sannerstedt 1997, s 23).

Föreliggande studie fokuserar på ett bottom-upperspektiv, där tillämparnas upplevelser och handlande står i fokus för att göra en analys av beredskap för implementering och eventuella indikationer på implementeringsproblem i denna fas. Det kan dock även för föreliggande studie vara intressant att titta på vad top-downmodellen innebär. Såväl Sannerstedt (1997) som Hill (1997) formulerar listor på ett slags idealvillkor för att lyckad implementering ska uppnås (Sannerstedt, s 26-27, Hill, s 130-131). Följande kriterier ska i enlighet med den lista Sannerstedt presenterar vara uppfyllda från beslutsfattarens håll för att försäkra sig om en god implementering av ett beslut:

- Se till att den direkta styrningen är entydig! Den som ska implementera beslutet skall inte kunna missförstå beslutsfattarens intentioner.
- Se till att den indirekta styrningen är lämpligt utformad! Implementeringsstrukturen bör inte vara alltför komplicerad. Det skall vara tydligt var ansvaret ligger. De som ska genomföra beslutet bör ha tillräckligt med tid och andra resurser till sitt förfogande.
- Se till att implementeraren gillar beslutet och är motiverad att genomföra det enligt intentionerna! Ovilliga och motsträviga tillämpare är en säker indikator på att det kommer att bli brister i styrningsuppföljningen.
- Se till att implementeringen går att kontrollera! Det är viktigt att beslutsfattaren får information om hur styrningen följs.
- Se till att externa aktörer inte kan försvåra tillämpningen! Andra myndigheter, fackliga organisationer, lokala intressegrupper och andra aktörer kan ha intresse av att påverka genomförandet i en annan riktning än beslutsfattaren avsett.

Min avsikt är att utgå ifrån ett bottom-upperspektiv med fokus på tillämparna men i ljuset av ovanstående villkor.

5.4 Förstå, kunna, vilja

Som huvudsakligt teoretiskt redskap för att undersöka hur beredskap för implementeringen av den nya lagen inledningsvis ser ut använder jag mig av de tre villkor som Lundquist (1987, s 43) nämner som nödvändiga för att tillämparen ska kunna genomföra beslut. Utföraren ska enligt dessa villkor:

- förstå beslutet (innebär att den direkta styrningen ska vara entydig)
- kunna genomföra beslutet (innebär att det finns resurser att genomföra beslutet)
- vilja genomföra beslutet

Det första villkoret *förstå* innebär att den direkta styrningen ska vara entydig. Den som ska implementera beslutet ska inte kunna missförstå beslutsfattarens intentioner. Att tillämparen förstått syftet med förändringen är central för genomförandet (Sannerstedt 1997, s 27, Lundquist 1987, s 43).

Det andra villkoret *kunna* innebär att tillämparen har de resurser som krävs för att kunna genomföra beslutet och dessutom att omgivningen inte hindrar tillämparens styrningsuppföljning. Kunna refererar också till tillämparens möjlighet att fatta beslut och påverka. Kunna kan också handla om att ha tillgång till lokaler, personal, pengar, tid etcetera (Sannerstedt 1997, s 27, Lundquist 1987, s 43). Det kan också handla om en sådan sak som brist på förmåga bland personalen att genomföra beslutet (Persson & Tell 2000, s 20).

Tanken är att om tillämparen förstår beslutet och intentionerna bakom och dessutom förfogar över nog resurser så kommer beslutet att genomföras som avsett. Detta förutsatt att det tredje villkoret, *vill*, är uppfyllt och att inte omgivningen förhindrar tillämparens styrningsuppföljning (Sannerstedt 1997, s 27). Vilja är kopplat till tillämparens mer eller mindre medvetna och uttalade preferenser (Lundquist 1987, s 43). Det kan också som nämnts ovan ha med tillämparens professionella kompetens och uppfattningar att göra.

5.5 Beslutsprocess och implementeringsprocess

[...] to consider implementation as a policy/action continuum in which an interactive and negotiative process is taking place over time between those seeking to put policy in effect and those upon whom action depends [...] (Hill 1997, s 137)

När utformandet av den offentliga verksamheten studeras kan det inte göras en klar åtskillnad mellan politik och förvaltning medan man enligt Sannerstedt (1997, s 24) möter denna distinktion med avseende på beslutsprocess och implementeringsprocess. Med detta synsätt är beslutsprocessen den process som resulterar i fattandet av ett auktoritativt politiskt beslut och implementeringsprocessen den process som omsätter det politiska beslutet i handling. Istället hävdar Sannerstedt (1997, s 24) och även denna uppsats författare, så kan man se att implementeringsprocessen är en kedja av beslutsprocesser eftersom implementering innebär fortsatt beslutsfattande.

Tempot i det politiska livet är sådant att implementering och utvärdering inte sällan sker innan politikerna har hunnit fatta det auktoritativa beslutet. Huvudinnehållet i en större reform är redan känt innan den hunnit träda i kraft och de berörda byråkraterna kan börja arbeta efter de nya intentionerna redan innan beslutet är formellt fattat. Ett sådant synsätt suddar i någon mening ut gränsen mellan beslutsprocess och implementeringsprocess (Sannerstedt 1997, s 26). Frukten blir det kontinuum som citatet av Hill påtalar i styckets inledning. Ett synsätt som ser implementering mer som en process och som en del av en större helhet där det inte finns någon självklar startpunkt eller slut. Detta synsätt sällar sig denna uppsats till.

6 Analys – förstå, kunna, vilja

Som nämndes i teoriavsnittet använder jag mig av Lundquist (1987, s 43) tre villkor *förstå, kunna, vilja* för att undersöka förutsättningar för en lyckad implementering av den nya lagen om nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering. En god implementering skulle innebära att det politiska beslutet genomförs såsom beslutsfattarna avsett. Lundquists *förstå, kunna, vilja* sätter fokus på tillämparen (Sannerstedt 1997, s 27). Kommunernas svar kommer också att granskas i ljuset av ett antal förutsättningar som bör vara uppfyllda för att man ska kunna förvänta sig att implementeringen kommer att stämma med beslutsintentionerna (se avsnitt 5.3 i denna uppsats).

När det i följande kapitel refereras till ”kommunerna” så gäller det enbart de för denna studie undersökta kommunerna i Skåne. Följande förkortningar förekommer i de följande citaten: FK för Försäkringskassan, AF för Arbetsförmedlingen, MIV för Migrationsverket.

6.1 Förstå

Det första villkoret *förstå* innebär att den direkta styrningen ska vara entydig. Den som ska implementera beslutet ska inte kunna missförstå beslutsfattarens intentioner. Att tillämparen förstått syftet med förändringen är central för genomförandet (Lundquist 1987, s 43). Enligt denna uppsats författare kan de tre olika villkoren ibland gå in i varandra, någon som kommer att ses i den vidare framställningen. Vid händelse av detta kommer det att påpekas och motiveras.

Inledningsvis kan sägas att kommunerna har förstått det överordnade syftet med den nya lagen – att genom snabbare arbetsmarknadsetablering bidra till ökad integration av nyanlända. Betydelsen av förståelse ligger därför på den bakgrund till analysen som den nya lagen bygger på och de vägar man kan nå dit.

Kommunerna är tämligen samstämmiga i sina utsagor över hur de förstår eller inte förstår den nya lagen. Fokus i kommunernas utsagor kring den nya lagen handlar mycket om Arbetsförmedlingen och dess nya roll. Den nya lagens överordnade mål med ökad integration genom arbete berörs mindre och i fallen det berörs på direkta frågor av intervjuaren. Arbetsförmedlingen har redan i dagsläget ett uppdrag att jobba med nyanlända flyktingar, ett uppdrag som kommunerna inte anser uppfylls. I dagsläget upplever kommunerna att det är de som är de drivande i de nyanländas arbetsmarknadsetablering. Det är kommunens tjänstemän som följer med och skriver in nyanlända på Arbetsförmedlingen och som på olika sätt, exempelvis genom praktikplatser inom kommunen ser till att det sker något på arbetsmarknadsfronten för den nyanlända. Alla kommuner har en tjänst eller en del av en tjänst som på arbetar med arbetsmarknadsetablering för nyanlända, ofta med anordnade av

praktikplatser av olika slag. Hur Arbetsförmedlingen som inte kan sköta den uppgift de har idag för nyanländas introduktion i arbetslivet ska kunna göra det efter den 1 december framstår som svårt att förstå för alla kommuner. Dock är alla kommuner överens om att det är bra att Arbetsförmedlingen är mycket mer engagerad, men att det inte är självklart att de gör det bäst som huvudansvariga och samordnare av insatser riktade mot nyanlända flyktingar.

LÖK är lokal överenskommelse som innebär att flyktingen inom 2 månader ska få en kontakt på AF. Så det finns ett avtal precis på hur det ska gå till. Men det funkar inte över huvudtaget. Och då kan jag passa på att säga till bandspelaren att jag fattar inte varför AF ska bli myndighet när de hittills inte levt upp till det lilla avtalet som finns (Tjänsteman i kommun 1).

Vi har ett väldigt bra samarbete med handläggarna på AF och har alltid haft, men det har alltid sagts att de inte har tillräckliga resurser så det som sägs ovanifrån har aldrig hittills stämt, på vårt lokalkontor. Det har ju funnits en mängd intentioner från AMV⁶ om alla möjligheter man ska kunna ha i ett tidigt flyktingmottagande men hittills har AF aldrig någonsin levt upp till det (Tjänsteman i kommun 2).

Även om kommunerna förstår den nya lagen så till vida att staten vill fokusera på arbetsmarknads-etablering för nyanlända – därutav Arbetsförmedlingen som ny huvudman – så är det just att det är Arbetsförmedlingen som hittills inte fungerat särskilt bra, att de är de som får uppdraget att ta över kommunens ansvar såväl för samordning som för arbetsmarknads-etablering som är svårbegripligt för kommunerna. Tvivlet på att det kommer fungera på ett bättre sätt än vad kommunerna idag gör är uttalat.

[...] det är vi som får ligga på, att det är vi som får göra det, när det gäller att skriva in dem på Arbetsförmedlingen som man måste göra, så är det vi som får ligga på, vi som får göra det också, tillsammans med den som ska söka jobb. Arbetsförmedlingen gör inget självmant, det finns en väldig tröghet, och vad det är som gör att det ska bli en så stor förändring från och med första december, det förstår inte jag. Det blir bekymmer, det tycker jag (Tjänsteman i kommun 3).

[...] jag undrar hur det kommer att gå och se ut ute på de lokala AF kontoren, vilka resurser kommer de att få, kommer det att vara möjligt (Tjänsteman i kommun 2)?

Hur själva samarbetet mellan Arbetsförmedling, kommunerna, Försäkringskassan och Migrationsverket ska gå till är svårt att förstå för de tillfrågade kommunerna. Hur Arbetsförmedlingen ska kunna samordna och anpassa sina aktiviteter för nyanlända med den SFI undervisning som kommunen fortfarande är ålagd att bedriva är också ett stort frågetecken.

Arbetsförmedlingen har inte ens kontaktat kommunerna om hur vi ska samarbeta, hur ska vi gå vidare, ingenting. De är glada att de får mycket pengar nu, det känns så, att nu får vi pengar och nu får vi anställa folk och kör något sorts race där. Men de kommer att få betala för det om två år. Jag vet, jag har ett exempel när MIV och Integrationsverket skulle samarbeta om uppehållstillstånd och kommunplaceringar och där det inte fungerade. Hur det är när samarbetet mellan två myndigheter inte fungerar. Det var en av anledningarna till att man lade ner Integrationsverket, eftersom myndigheterna inte kommunicerade med varandra (Tjänsteman i kommun 4).

Här är det kommunen som ansvarat för att anordna en god SFI och en god samhällsorientering. Och detta ska då från och med 1 december samordnas till en åtta timmars sysselsättning med tre delar. Där kommu-

⁶ AMV står för Arbetsmarknadsverket vilket är en statlig myndighet som lades ner 2008. Verkets arbetsuppgifter togs över av den nybildade myndigheten Arbetsförmedlingen.

nen har ansvar för två, och AF för en så det kommer att kräva jättegott samarbete. Och frågan är det, kommer de kunna samordna det? Men som sagt, jag följer det... jag hoppas att det är lokalt förankrade AF handläggare som ska vara med i detta, för det ser jag som en förutsättning (Tjänsteman i kommun 2).

Det är återigen inte svårt för kommunerna att förstå vad den nya lagen säger, men det är hur det rent praktiskt ska fungera där oförståelsen ligger. Kan verkligen Arbetsförmedlingen ta över samordningsansvaret, klarar de av det? Kan de verkligen samarbeta bättre med andra myndigheter än vad kommunen gjort? Det finns ett grundläggande ifrågasättande av vad Arbetsförmedlingen är kapabel att göra och detta bygger på tidigare erfarenheter av vad Arbetsförmedlingen gjort inom integrationsområdet.

[...] det är lotsen som ska bestämma, hur kommer det att matcha SFI? Är det SFI som ska ta hänsyn till vilka timmar personen är ute på en arbetsplats, för lotsen ska se till att personen kommer ut. Hur ska det kunna organiseras? Är det så att de bara ska vara ute en del av dagen när de kommer (Tjänsteman i kommun 1)?

Att det är kommunen som har det samordnande ansvaret i dagsläget ses som en god förutsättning för att få ihop de olika bitar som introduktionen innehåller. Statens intention att göra Arbetsförmedlingen till samordnare för hela introduktionen ses med viss skepsis av kommunerna.

Men här ska vi då samordna, tidigare har ju vi hållit i det mesta så vi har lagt planeringen för svenskundervisningen, som är kommunens ansvar, vi har lagt språkpraktiken och vi har också bakat in samhällsinformationen. Men då är det ändå jag som varit den sammanhållande, som samordnat detta för var och en och också haft full koll på vem som är upptagen på eftermiddagen med sin praktik och då får personen ha sin samhällsinformation kanske i en annan kommun som jag samarbetar med. Nu har vi haft en sammanhållande, och sett att de fått en dräglig planering (Tjänsteman i kommun 2).

Även hur Arbetsförmedlingen ska kunna kommunplacera nyanlända där arbetstillfällen finns men utan att känna till om det finns bostäder, är också något som är svårt att förstå. I dagsläget har kommunerna direkt kontakt och kunskap med de lokala bostadsbolagen om vad det finns för bostäder att tillgå. Utifrån hur arbetsmarknadssituationen ser ut idag med hög arbetslöshet på många ställen tycker kommunerna också att det är svårt att förstå hur kommunplaceringarna ska göras. Det är inte så många kommuner där det finns arbetstillfällen. Två av kommunerna uttrycker att de helt enkelt inte har några arbetstillfällen i sin kommun och ska då de inte ta emot flyktingar längre?

För min del känner jag, vi ska ta emot och vi ska erbjuda service, verkar det som, men vi kan inte själva vara med och påverka vilka människor som ska komma hit eller när hur var [...]Nu ska AF ta emot, ha ett etableringssamtal, 'jaså du är bilmekaniker, jobb finns i Göteborg'. För närvarande finns inga jobb i vår kommun. Vi har en ungdomsarbetslöshet på 30 procent. Och min stora fara är att alla som inte är arbetsföra kommer att skickas till kommuner som vi, som inte har arbetstillfällen (Tjänsteman i kommun 1).

Hur det ska bli med kommunplaceringar och de överenskommelser som i dagsläget finns med Migrationsverket ifrågasätts således. Detta eftersom det inte går att förstå vad de kommuner som har överenskommelser med MIV men som inte har några arbetstillfällen ska göra.

Så frågan är hur många AF kan placera här utifrån en arbetsmarknad? För det ligger ju också i det nya systemet att man ska försöka para ihop en flykting med en god arbetsprognos. Och vad blir det då? Om man tittar bakåt i tiden hur har det sett ut för nyanlända flyktingar i vår kommun, vilken chans har de för ar-

bete här? Hittills har vi sett några få lyckade exempel men alldeles för många icke-lyckade exempel (Tjänsteman i kommun 2).

Kommunerna har också svårt att se och förstå sin roll och sitt ansvar när den nya lagen träder i kraft.

MIV kontaktar mig och frågar 'kan ni ta emot en familj?' och sedan samordnar jag det mottagandet när familjen kommer hit, hur de kommer hit och med ekonomiskt bistånd och bostad och sådana saker, men hur det blir i framtiden det kan jag inte riktigt förstå. Jag vet ju att vi ska ha ansvar för boendefrågor men samtidigt när det gäller familjer eller personer som flyttar in så är det ju Arbetsförmedlingen som har det ansvaret, och lotsen...(Tjänsteman i kommun 3).

Det är också svårt att förstå att Arbetsförmedlingen kommer att ha samma incitament som kommunerna att få ut nyanlända i arbete. För kommunerna gäller det att få ut nyanlända i arbete för att inte få en situation med en alltför stor försörjningsstödsbörda för kommunen. För Arbetsförmedlingen föreligger inte något sådant incitament utan de nyanlända som inte får arbete inom 24 månader hamnar på boendekommunens ansvar om de behöver försörjningsstöd.

Försörjningsbördan hamnar ju här till slut, om de inte kommer ut i arbete, och det är ju lite det som styr vårt arbete idag måste vi ju erkänna, att vi har ett budgetansvar, jag har ett budgetansvar för min verksamhet och att överskrida gränser vida för socialbidrag... Jag har ju politiker som nagelfar det i så fall, om vi får ovanligt höga försörjningsstödskostnader. För har AF samma incitament? Det har dom ju inte. För dom har ju inte en budget som styrs av det lokala AF kontoret men jag har en budget som styrs utifrån min kommuns förhållanden och det är sagt att flyktigmottagandet ska inte kosta skattebetalarna någonting, det är tänkt så. Men kommer AF eller handläggarna ha samma incitament (Tjänsteman i kommun 2)?

En obesvarad fråga är vad som "händer" med de nyanlända som inte är ute på arbetsmarknaden efter 24 månader. Denna fråga hänger också samman med frågan om Arbetsförmedlingens incitament för att få ut nyanlända på arbetsmarknaden inom de 24 månaderna.

Sedan är det det, vad händer efter 24 månader, för de personer som inte blivit självförsörjande, vad händer då, kommer de tillbaka till kommunen då? Det är ju ändå så att vi kan bestämma lite nu vad gäller introduktionen, att det ska vara hög kvalitet och att det ska vara intensivt, och vi vet ju också att om inte vi gör ett bra jobb där så kommer vi få dessa personer på försörjningsstöd efter 24 månader (Tjänsteman kommun 3).

En annan åsikt är att Arbetsförmedlingen saknar kunskaper för att jobba med nyanlända, den kunskapen finns i nuläget i kommunerna. Kommunerna har ännu inte kunnat se att Arbetsförmedlingen försökt tillskansa sig denna kunskap och har därför svårt att se hur Arbetsförmedlingen ska kunna jobba på ett tillräckligt bra sätt med de nyanlända.

Det jag är orolig för är att kunskaperna inte riktigt finns på AF. Den här kunskapen finns på kommunerna, och vad jag vet i Skåne, så är det ingen av oss som har blivit tillfrågade om vi vill jobba med AF, de vill anställa sitt eget folk. Så de kanske får de här personerna med flyktiga kunskaper, även om de anställer en person med invandrabakgrund, det räcker inte. Det är mycket annat som finns i kommunkunskapen (Tjänsteman i kommun 4).

Ett exempel på där Arbetsförmedlingen kan sakna kunskap är huruvida man som nyanländ ska vara i arbetsmarknadsaktivitet trots att man har problem med hälsan. Farhågan finns att dessa nyanlända inte blir bemötta på rätt sätt.

Arbetsförmedlingen gör så att de säger att är man sjuk så ska man inte jobba, då ska man vara sjuk, medan där tycker jag att vi ser det mer som att det kan man visst göra, är man sjuk, har hög feber eller så ska man såklart vara hemma, men har man kommit som krigsflykting och är traumatiserad så är det inte självklart att det är bäst att bara vara hemma. Och den kunskapen tycker jag saknas på AF (Tjänsteman i kommun 3).

Åsikten finns också att det är kommunerna som tillskansat sig kunskap med avseende på samordning av kommunplacerade nyanlända.

Nu tänker jag, nu finns det kompetens inom kommunen vad gäller samordningsuppdrag så, att man inte behåller det, det är det många remissinstanser säger, att det kunde åtminstone behållas, samordningsuppdraget, eftersom det finns kompetens, och det finns inte på AF (Tjänsteman i kommun 3).

Att det är Försäkringskassan med sina långa handläggningstider som ska sköta utbetalningarna till de nyanlända ifrågasätts av alla kommuner. Det finns en misstanke om att kommunerna ändå kommer att få ligga ute med pengar till de nyanlända. Man förstår inte motivationen till varför Försäkringskassan ska bli den utbetalande instansen.

Försäkringskassan kan jag inte se, jag kan inte se deras roll egentligen, jag tycker lika gärna kommunen kan betala ut. Det är så här då att FK tar så lång tid på sig att betala ut pengar så att vi ständigt får göra förskottsutbetalningar, och det är ju inte meningen. Och vad som ska hända med försäkringskassans rutiner som ska snabba på utbetalningar innan 1 december det förstår inte jag (Tjänsteman i kommun 3).

Både Försäkringskassan såväl som Arbetsförmedlingen upplevs av kommunerna inte fullt ut kunna leva upp till sina uppdrag i dagsläget vilket gör åtgärden att flytta huvudansvar för arbetsmarknadsintroduktion, samordning och utbetalningar till dessa myndigheter inte framstår som helt begriplig.

Vi var väl ungefär 500 delegater på förra integrationskonferensen. Och man kan säga att alla som yttrade sig där var ju, hade ju inget förtroende för detta nya. Och det var ju inte gnäll utan att vi har sett hur mycket AF har misslyckats med och vi har så många klienter som redan nu kommer i kläm med försäkringskassan. Hur har ni tänkt er att radikalt förändra så att folk får sina pengar i tid (Tjänsteman i kommun 1)?

Några kommuner anser att det kan vara en felaktig analys att fokusera så helhjärtat på arbete som den nya lagen gör. De flyktingar som kommer till Sverige är inte arbetskraftsinvandring, många av dem behöver andra typer av socialt och medicinskt stöd för att ens kunna börja söka sig ut på en arbetsmarknad.

[...] men så säger ju många ministrar att de som kommer som flyktingar de vill ju vara i arbete, men det är inte arbetskraftsinvandring det handlar om, det är ju faktiskt flyktingar, det ser man inte riktigt (Tjänsteman i kommun 3).

Det finns en farhåga att lagen slår fel och att det blir ett A- och B-lag bland de nyanlända där Arbetsförmedlingen tar sig an de arbetsföra och kommunerna lämnas med de som av olika anledningar inte kan jobba.

Teoretiskt tänker man om lagen att det är jättebra, det var ju så vi ville ha det, och det var ju så förut, det var ju AMS som hade hand om flyktingar, så det är inga problem. Men det som man hör nu, då blir man lite rädd, för AF tar inte emot alla flyktingar, AF sållar dom och tar de som de tycker kan gå vidare och få

ett jobb, och de som inte kan få jobb skickar de till kommunen. Dom vill ha det bästa och skickar resten till kommunen, och ekonomiskt kan det bli katastrof, för AF får lika mycket pengar som vi får för varje flykting, men de tar de bästa som efter några månader kanske börjar jobba och får plus i budgeten men de skickar tillbaka de som är dömda att aldrig få ett jobb, som kommer behöva socialbidrag i många år, så det är ju inte rättvist mot kommunerna. (Tjänsteman i kommun 4).

De flesta av kommunerna anger att en nära kontakt med de nyanlända är avgörande för deras introduktion i samhället och deras vidare arbetsmarknadstetablering, frågan är om Arbetsförmedlingen kan tillgodose den nära kontakten som enligt kommunerna krävs?

Man måste komma till en kommun där det finns en viss trygghet, det måste finnas en känsla av att man blir omhändertagen i början när man känner sig osäker. Först därefter kan du börja jobba. Jag tror man har fokuserat på fel nivå för här är det bara arbete som gäller (Tjänsteman i kommun 1).

Jag tror att det är en förutsättning för det hela, att det finns en nära kontakt med flyktingarna, att kunna göra det här. Sedan pratar vi mycket om att man ska kunna bli självförsörjande, att det är det som är målet och sedan är man med i olika projekt som har med arbete att göra, så jag tycker det fungerar bra ja. Det som ställer till det just nu det är ju arbetsmarknaden då, det är svårt att få jobb även om man har en bra utbildning och så (Tjänsteman i kommun 3).

Hur kontakten med vården ska skötas och vem som tar ansvar för rehabilitering och omvårdnad är för en del av kommunerna oklart. Det är en del sjukvårdskontakter i samband med mottagandet av nyanlända, vilket i så fall skulle vara en helt ny uppgift för Arbetsförmedlingen. Frågan är dels hur de som inte är friska nog att delta i arbetsmarknadsetableringen, vem som ska göra den bedömningen men också vad Arbetsförmedlingen har för möjligheter att ha kontakt exempelvis med lokala vårdcentraler.

Sedan lämnar det lite frågetecken, som jag sa tidigare så är det många sjukvårdskontakter och vi ser ju också att många behöver någon slags rehabilitering, det finns psykosomatiska bekymmer. Vem kommer att driva det? Där har jag som samordnare haft ett nära och intensivt samarbete med vår vårdcentral för att få snabbt till stånd en rehabilitering och den omvårdnad som behövs från sjukvården och även ha vårdcentralen med i tanket om framtiden är arbete och är det inte det måste vi snabbt konstatera att det är en sjukpension som är aktuell. Och frågan är, hur kommer det att se ut för den gruppen? Så att det är mycket sådant som är oklart faktiskt, vem kan jobba och vems bedömning gäller och kommer det vara så tydligt att FK ska kunna fatta beslut? Om den här personen ska klassas som icke arbetsför kommer FK delta i ett rehabiliteringsarbete? Deras roll är ju utbetalningsinstans (Tjänsteman i kommun 2).

Lotsarnas roll förstår ingen kommun riktigt vad den kommer att innehålla. Kommunerna anser dessutom att de nyanlända har få chanser att kunna göra det aktiva val av lots som den nya lagen föreskriver. De som är nyanlända kan inte språket och vet kanske i många fall inte vad en lots är, hur ska de då kunna göra ett medvetet och aktivt val av lots?

Sedan är det också, vi som jobbat i det här gamet ett antal år, det här med lotsverksamhet, som man slagit så oerhört stort för, hur kommer det att fungera? Hur ska man som flykting, ja hur kan man som svensk medborgare för den delen, välja på något som du inte riktigt vet något om? Om du är på en väldigt exklusiv restaurang och du får en meny i din hand, 'jaha vad ska jag välja, det är inte någonting jag känner till av det här, varken bruna böror eller fläskkotlett'. Och kommer man då till ett främmande land, då ska man göra ett val, 'vill jag ha dig som lots, vill jag ha dig som lots'. När jag kanske inte ens vet vad en lots är för något (Tjänsteman i kommun 1).

Alla kommuner uttrycker oförståelse för hur det nya ersättningsystemet ska se ut. I nuläget jämnar kostnader för nyanlända med särskilda behov ut sig med färre kostnader för andra ny-

anlända. Om kommunerna får mycket lägre ersättningar per nyanländ kommer de snart gå back och en konsekvens kan vara att kommunerna tackar nej till att ta emot nyanlända överhuvudtaget.

Vi har ju sett, eftersom jag följt ekonomin petnoga, då har vi sett att räknar du per flykting så blir det ett minus för övriga skattebetalare men så länge vi har en blandning av ensamstående, mångbarnsfamiljer och så vidare då funkar det jättebra. Då är det lite här och lite där, du har dom då lägger lite pengar på, som är friska, och du har någon som är sjuk. Men ska vi bara ha dom, som inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande ens till 25 procent. Då undrar jag vad det får för konsekvenser för kommunen? (Tjänsteman i kommun 1)?

Några kommuner undrar om Arbetsförmedlingen verkligen kommer ha tid att följa närvarorapporter och ha möjlighet att följa upp på exempelvis upprepad frånvaro. Svårt också att förstå hur Arbetsförmedlingen ska få myndigheter att samverka för nyanländas etablering på arbetsmarknaden när inte kommunerna kunnat det. Ett exempel på det är samverkan med Socialstyrelsen för validering av utländska examina inom hälsovård.

Och Socialstyrelsen har tagit två år på sig för att översätta deras betyg, eller försöka värdera dem. Så myndigheterna samverkar inte. Jag hör hur jag gnäller men jag veta att du vill se det i det perspektiv som kommer efter 1 december. Och ser jag det personligen i det perspektivet så tror jag det kommer funka bättre för då MÅSTE statens myndigheter samverka, men nu har de inte behövt att samverka. Också har kommunerna suttit och kämpat, handläggare sitter och slår sina pannor blodiga också får man se någon statlig utredning där vi blir anklagade för att vi har utfört ett dåligt integrationsarbete, och det gör mig heligt förbannad (Tjänsteman i kommun 1).

Det som förstå till största delen handlar om är svårigheter att förstå motiv bakom beslut i den nya lagen. Ett klart informationsunderskott tycks vid denna tid föreligga från beslutsfattarna till några av tillämparna – de tillfrågade kommunerna i denna studie. Som tidigare nämnts är inte syftet med lagen i sig – ökad integration av nyanlända genom snabbare arbetsmarknads-etablering – svårt att ta till sig. Det är snarare tillvägagångssättet och dess konsekvenser för både kommunen och den nyanlända som lämnar stora frågetecken.

6.2 Kunna

Det andra villkoret kunna innebär att tillämparen har de resurser som krävs för att *kunna* genomföra beslutet och dessutom att omgivningen inte hindrar tillämparens styrningsuppföljning (Sannerstedt 1997, s 27). *Kunna* refererar också till tillämparens möjlighet att fatta beslut och påverka (Lundquist 1987, s 43). *Kunna* kan handla om att ha tillgång till lokaler, personal, pengar, tid etcetera. Det kan också handla om en sådan sak som brist på förmåga bland personalen att genomföra beslutet (Persson & Tell 2000, s 20).

Det som främst handlar om att *kunna* för kommunernas del har att göra med vilka ekonomiska förutsättningar de får. Det handlar också om vilka möjligheter man får för att fatta beslut och kunna påverka.

För de tillfrågade kommunernas del innebär den nya lagen att det är verksamhet hos dem som ska skäras bort. Kommunerna har inte längre ansvar för någon arbetsmarknadsetablering vilket innebär att tjänster och verksamheter kommer sägas upp och läggas ner. Det handlar om att kunna eller inte kunna säga upp personer och avtal med kort varsel. Detta är något alla kommuner förhåller sig till men där några uttrycker större svårigheter att i tid kunna göra nödvändiga omställningar. Dessa kommuner tycker att det saknas förutsättningar att med kort varsel anpassa sina verksamheter till lägre ekonomiska ersättningar.

Vi har LAS, och här kommer staten då efter utredningen och har fortfarande inte tagit förordningen. Allt är försenat. Ändå vet man att det finns kommunallagar, att det finns LAS som säger att mycket personal har ett års uppsägning. Man vet att många sitter på lokaler, man sitter på löpande avtal, med SFI och med andra. Vi har leasingbilavtal som löper tre år, för att vi ibland får skjutsa och hämta på flygplatser, alltså det är massor massor, massor. Så visst blir man frustrerad (Tjänsteman i kommun 1).

Flera kommuner har pågående projekt i samarbete med andra aktörer för att stärka nyanländas arbetsmarknadsetablering. Hur kommunerna ska göra med dessa är inte helt oklart, kan dessa samarbeten bromsas eller ska de leva kvar parallellt med Arbetsförmedlingens etableringsinsatser?

Vi har ett särskilt projekt som heter integration genom arbete, ett stort EU projekt. Så vi har 50 personer i projektet som bl.a. får lära sig hur man skriver ett CV, vi lär dem datakunskap, de får lära sig samhällsorientering, hur arbetsmarknaden fungerar. Vi får se hur det blir med projektet nu, vi avvaktar, det är ett treårigt projekt, ett stort projekt med en budget på 34 miljoner (Tjänsteman i kommun 4).

Hur framtida möjligheter för att fortsätta ta emot nyanlända och ha ansvar för SFI, samhällsorientering, bostäder samt barn och unga till lägre ersättning än idag är något alla kommunerna tar upp.

Vi ska ju ha ansvar för SFI och samhällsorientering och det handlar ju om hur mycket ersättning vi får, idag får vi ju en stor summa, eller ja stor, men den täcker kostnader för allting, med det här blir mycket svårare (Tjänsteman i kommun 3).

Farhågan om ett A- och B-lag bland de nyanlända liksom eventuell framtid för överenskommelser med Migrationsverket fanns under villkoret förstå men återkommer här under villkoret kunna eftersom frågan reses igen utifrån *kunna*. Kommer kommunerna ha råd att driva sina uppdrag med de nya lägre ersättningarna? Kommer de, vid svårigheter för Arbetsförmedlingen att få ut den nyanlända på arbetsmarknaden, ha ekonomisk möjlighet att försörja dem efter de 24 månaderna har gått? Kommer de kunna ha kvar sina överenskommelser om flyktingmottagande med Migrationsverket?

Det kommer ju bli två parallella verksamheter. Det är klart att det kan bli tungt att bara jobba med de som har sjukdomar med sig, för det är klart att den här gruppen kommer alltid att finnas. Men som jag sa innan så kan vi säga nej också. Om det är så att AF efter två år, att de inte får ut personen i arbetslivet och det hamnar på kommunen igen då tror jag att det kan bli stora problem, att kommunerna tackar nej till, att man inte skriver avtal med MIV (Tjänsteman i kommun 3).

Den frågan som jag har väckt är att om man nu ändrar ersättningssystemet, vilket man gör även om det ännu inte är klart med siffror och ören men, konsekvensen av det, jag är väldigt rädd att konsekvensen av det är att kommuner inte vill ta emot flyktingfamiljer med särskilda behov. För hittills är det ändå så att varje kommun får ett antal som behöver väldigt väldigt lång introduktion, väldigt lång rehabilitering och lång... särskilt lågutbildade behöver ju mycket längre SFI tid och praktiktid, men hos oss har det gått ihop

eftersom vi också har haft personer som har lyckats, som har lämnat kommunen, som har gått ut i försörjning, och det räcker med några så används de pengarna till dom som behöver det mer (Tjänsteman i kommun 2).

Kunna handlar som tidigare nämnts om ekonomiska resurser kommer att tillåta kommunerna dels att skära ner verksamhet i den takt som krävs för att inte få stora kostnader för verksamhet man inte längre är ansvarig för, dels om de utifrån de nya ersättningarna har möjlighet att bedriva den verksamhet som de fortfarande åläggs. Vilket i sin tur får konsekvenser för möjlighet att kunna ta emot nyanlända i framtiden.

6.3 Vilja

Det tredje villkoret Lundquist ställer upp är det om *vilja* (Lundquist 1987, s 43). Tanken är att om tillämparen förstår beslutet och intentionerna och också har nog med resurser så kommer beslutet att genomföras som avsett, förutsatt att tillämparen också vill göra det, vilket är det tredje villkoret Lundquist ställer upp för en lyckad implementering (Sannerstedt 1997, s 27). *Vilja* är kopplat till utförarens mer eller mindre medvetna och uttalade preferenser (Lundquist 1987, s 43).

Det finns inte hos någon av kommunerna några viljeyttringar som handlar om att slippa ta ansvar för de bitar de gör idag. Däremot finns det som vi redan kunna se i föregående avsnitt om villkoren förstå och kunna åtskilligt som talar mot att viljan att genomföra den nya lagen är hög. Tvärtom tycker kommunerna själva att det gör ett bra jobb med introduktionen av nyanlända.

Och jag tycker att vi har haft ett värdigt flyktingmottagande, ett bra flyktingmottagande, inte ett omhändertagande (Tjänsteman i kommun 2).

Jag tycker vårt mottagande fungerar bra. Vi har ju nätverk så vi träffar ju andra kommuner så, så jag tycker det fungerar, bra. Och vi har bestämt att vi ska ha introduktion på heltid, SFI, arbetsmarknadsorientering, praktikplatser [...] Vi pratar vi mycket om att man ska kunna bli självförsörjande, att det är det som är målet och sedan är man med i olika projekt som har med arbete att göra, så jag tycker det fungerar bra ja. Det som ställer till det just nu det är ju arbetsmarknaden då, det är svårt att få jobb även om man har en bra utbildning och så (Tjänsteman i kommun 3).

Alla kommuner uttrycker dock att de gärna hade sett att Arbetsförmedlingen varit mer inblandande, engagerade och närvarande i introduktionen och att den nya lagen är bra på det sättet. Detta kan tolkas som att det också finns en vilja hos kommunerna att genomföra den nya lagen. Den sammanfattande bilden av kommunernas vilja i frågan om den strukturomvandling som lagen innebär är dock att kommunerna gärna behållit sitt ansvar för nyanlända som det är men med en mycket större insats av Arbetsförmedlingen men där kommunerna haft kvar det samordnande ansvaret och därmed också ersättningarna och utbetalningarna. Alla kommuner har börjat förbereda sig för omställningen men ingen gör det med någon större vilja. De flesta kommuner uttrycker dock en förhoppning om att den nya lagen ska gynna den enskilda ny-

anlända, samtidigt som de kommer med exempel på svårigheter som kan drabba den nyanlände i och med att Arbetsförmedlingen får huvudansvar för introduktionen.

Så visst kan AF hitta nya vägar som gagnar den enskilda flyktingen och genererar fler i arbete så är det ju ett lyckokast, så jag ser ju fram emot det. Men också med skräckblandad förtjusning för jag undrar hur det kommer att gå och se ut ute på de lokala kontoren, vilka resurser kommer de att få, kommer det att vara möjligt (Tjänsteman i kommun 2)?

Det finns också exempel på en uttalad vilja att arbetsmarknadsetableringen för nyanlända läggs över på Arbetsförmedlingen.

Fördelen är väl att man verkligen lägger uppdraget på AF och att det kommer att kunna erbjudas bra tidigare åtgärder, dels med lotsar som ska in tidigt och med andra åtgärder inom AF. Det bör ju gagna den enskilda, att få en bättre mer arbetsmarknadsinriktad planering. För det vi laborerar med många gånger är rena språkpraktikplatser som inte kan ge en anställning (Tjänsteman i kommun 2).

Mm, ja att det är AF, att det är de som ska ha ansvar, det tycker jag är helt riktigt, för det är ju arbete det handlar om ju, att de ska få en större roll, en viktigare roll. Jag tycker ändå att samordningsrollen skulle kunna ligga kvar på kommunen, för jag tycker kommunen är rätt bra på det, på det här med samordning (Tjänsteman i kommun 3).

Alla kommuner är överens om att arbete är vägen till integration och att den nya lagens analys av kausaliteten mellan integration och ett arbete är riktig. Därav viljan att ha Arbetsförmedlingen mycket mer inkopplad på arbetsmarknadsetableringen av nyanlända. Det är om det kan skapas en motsättning mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen som det kan skapas en ovilja.

Jag har inget emot att AF ska bli mer inkopplat, det är bra, men jag skulle vilja att man skulle göra mer tillsammans, inte dela upp det i att ni gör det här och vi gör det här. För det finns mycket erfarenhet i kommunerna som inte finns på AF, och de har andra kunskaper som inte vi har i kommunen, så istället för att vara separerade som man nu gör nu igen, att man skulle sitta mer tillsammans. Istället för att sitta hela grupperna - det här gör vi tillsammans, oavsett om de är handikappade, gamla eller sjuka. Nu har vi de här flyktingarna här och nu ska vi sitta och försöka skaffa dem jobb tillsammans, det hade jag önskat. Men nu blir det mer av den här konflikten, vi tar de här så får ni ta resten, som inte kan jobba, och det skapar ju motsättningar (Tjänsteman i kommun 4).

Många kommuner framhåller dock att de vill och kommer att samarbeta med Arbetsförmedlingen och att de hoppas att detta blir en förbättring för den nyanlände individen.

Jag tror inget annat än att vi kommer fortsätta samarbeta lika intensivt som vi gjort tidigare men vi kommer såklart, förväntan ligger nu på AF, förut har det varit tvärtom, att vi så att säga har kört igång planeringen och sedan har AF följt när de har kunnat... Det kommer vara ombytta roller men samarbetet kommer att vara helt nödvändigt. Jag tror nog att vi som jobbar ska kunna hitta bra samverkan och det jag tänker är måste det bara bli bra för individen (Tjänsteman i kommun 2).

Kommunerna överlag tycker att informationen om den nya lagen varit dålig, det mesta har de tagit reda på själva genom att läsa förslaget och sedan propositionen. De flesta kommuner tycker att tidsperspektivet är allt för kort för att sätta en sådan omfattande strukturförändring. Ovilja kan också sägas bestå i att vara oförberedda, att lagen är svår att få grepp om och är ogenomtänkt och om hur ansvarsfördelningen egentligen ska se ut efter 1 december.

Men problemet är att vi inte är riktigt förberedda ännu. Det är ingen som riktigt kan veta vad som ska gälla. Det är många frågor som inte är besvarade [...] Jag tror inte lagen är riktigt genomtänkt. (Tjänsteman i kommun 4).

Det är svårt att få grepp om, när det inte är så konsekvent alla gånger, så glömmer man, jag tänker hur var det egentligen där ja, proppen är inte så tydlig alltid (Tjänsteman i kommun 3).

Det är oerhört kort tid för en sådan genomgripande förändring och eftersom det är så många lagar som ska ändras, hela organisationer som ska ändras (Tjänsteman i kommun 1).

Kommunernas ambivalenta hållning till viljan att genomföra besluten den nya lagen innebär kan hänföras till såväl som förstå och kunna, då dessa två villkor inte är tillfredställande uppfyllda så påverkar det följaktligen villkoret vilja.

7 Slutsatser

Denna studie kan konstatera att utifrån de tre villkoren *förstå*, *kunna* och *vilja* som Lundquist stipulerar som nödvändiga för att från tillämparens håll (bottom-up) genomföra en god implementering av ett beslut ser det inte riktigt tillfredställande ut. Den främsta orsaken kan i denna fas av implementeringsprocessen vara att det saknas såväl information som kommunikation med kommunerna angående beslutet som den nya lagen bygger på, något som ger utfall i såväl villkoren *förstå* som *kunna*. Att analysen av villkoret *vilja* lämnar något motstridiga svar kan ses som en ytterligare en indikation på att det är brister i uppfyllandet av *förstå* och *kunna* som ligger till bakgrund.

Kommunerna är alla positiva till Arbetsförmedlingen större roll i arbetsmarknadsetableringen av nyanlända, de delar även den nya lagens analys och syfte: att det är genom ett ökat deltagande på arbetsmarknaden som en högre grad av integration kan uppnås. Förutsättningar för en god implementering borde utifrån detta vara gynnsamma. Det som kan utläsas av det som sorteras under villkoren *förstå* och *kunna* är dock att kommunerna varken riktigt förstår motiven bakom eller anledningarna till varför avgörande delar av omstruktureringen genomförs som den görs. Under villkoret *kunna* kan kommunerna inte riktigt dra slutsatser om sina möjligheter att kunna fatta beslut och påverka eller vilken tillgång till ekonomi de kan få i framtiden som kan möjliggöra eller ej deras förmåga att kunna implementera den nya lagen.

Tittar man på de svar kommunerna lämnat i ljuset av ett top-downperspektiv och de förutsättningar för en god implementering som Sannerstedt (1997, s 26-27, se avsnitt 5.3 i denna uppsats) ställt upp kan det konstateras att den direkta styrningen i dagsläget består av den proposition som den nya lagen bygger på och att kommunerna i liten utsträckning uppfattar att de genom den fått entydig information om hur kommunernas roll ska se ut efter 1 december. Inte heller varför är ordentligt besvarat. Den indirekta styrningen där beslut om hur exempelvis verkställandet av den nya lagen ska vara organiserat väntar kommunerna otåligt på. För närvarande är det otydligt för kommunerna var ansvaren ligger och om de kommer ha nog tid för att göra nödvändiga förändringar innan lagen träder i kraft. Med avseende på förutsättningen att utföraren ska gilla beslutet och vara motiverade att genomföra det så kan det konstateras att alla kommuner är positiva till Arbetsförmedlingens större roll. Däremot är frågorna kring själva organiseringen av strukturomvandlingen samt Arbetsförmedlingens förmåga och kunskap att ta sig an sitt delvis nya ansvar stora och till stor del obesvarade. Detta kan tänkas sänka motivationen att utföra beslutet.

Den empiriska frågan som bottom-upansatsen i detta läge kan besvara är att det i samtliga kommuner finns beredskap att implementera den nya lagen

så tillvida att de känner till lagens syfte och i stora drag vad den innebär. Utifrån de svar som framkommit kan det dock konstateras att i denna fas föreligger det indikationer på ett framtida implementeringsproblem då Lundquist tre villkor *förstå*, *kunna* och *vilja* inte är tillfredställande uppfyllda. Inte heller är det från en top-downansats tillfredställande indikationer på en god implementering som det ser ut just nu. Denna studie ska dock betraktas som en ögonblicksbild, det är ett studium av en implementeringsprocess där själva beredskapen inför den faktiska implementeringen studeras. Som sådan kan den inte säga något om hur den faktiska implementeringen slutligen kommer att se ut. Denna fråga lämnas till framtida forskare inom området.

8 Referensförteckning

- Betänkande 2009/10: AU7. *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Bevelander, Pieter, Hagström, Mirjam, Rönnqvist, Sofia, 2009. *Resettled and included? The employment integration of resettled refugees in Sweden.* Malmö: Holmbergs.
- Esaiasson, Peter, Gilljam; Mikael, Oscarsson, Henrik, Wägnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan.* Vällingby: Elanders.
- Gustavsson, Jakob, 2010. *Föreläsning STVA21 om fallstudier.* 27 januari 2010.
- Hedlund, Maria, 2007. *Demokratiska genvägar. Expertinflytande i den svenska lagstiftningsprocessen om medicinsk genteknik.* Lund Political Studies 150 Department of Political Science, Lund University.
- Hill, Michael, 1997. *The Policy Process in the Modern State.* Wheatsheaf: Prentice Hall/Harvester.
- Hjern, Benny & Hull, Chris, 1982. ”Implementation Research as Empirical Constitutionalism”, *European Journal of Political Research* 10, s 105-115.
- Integrationsverket, 2004. *Integration - var god dröj: utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare mottagna 2001.* Norrköping: Elanders.
- Integrationsverket 2003. *Mål för introduktion för nyanlända invandrare.*
- Intervju 1, med tjänstemän i kommun 1, 29 april 2010.
- Intervju 2, med tjänsteman i kommun 2, 6 april 2010.
- Intervju 3, med tjänsteman i kommun 3, 29 mars 2010.
- Intervju 4, med tjänsteman i kommun 4, 8 april 2010.
- Lundquist, Lennart, 1987. *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach.* Lund: Studentlitteratur.

- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Persson, Petter & Thell, Ingvar, 2000. ”Att genomföra förändring. Två teoretiska perspektiv på införandet av konkurrens och alternativa driftsformer i Region Skåne”. Lunds universitet STV004, Statsvetenskapliga institutionen.
- Prop. 1983/84:124. *Om mottagandet av flyktingar och asylsökande m.m.*
- Prop. 1989/90:105. *Om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m.*
- Prop. 2009/10:60. *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Rothstein, Bo (red), 1997. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB.
- Sannerstedt, Anders, 1997. ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken” i *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB.
- Soininen, Maritta, 1992. *Det kommunala flyktingmottagandet. Genomförande och organisation*. Edsbruk: Akademitryck.
- SOU 2008:58. *Egenansvar– med professionellt stöd.*
- Sydsvenskan 2010. *Debattartikel av Tobias Billström*. 10 mars 2010.
- Telefonsamtal med Catharina Bildt, politiskt sakkunnig på Integrations- och jämställdhetsdepartementet. 10 maj 2010.

8.1 Internetkällor:

- Dagens Nyheter, debattartikel ”Kommunen är bättre än staten på att integrera nyanlända”. 14 maj 2010. www.dn.se/debatt/kommunen-battre-an-staten-pa-att-integrera-nyanlanda-1.1024570
- Dagens Nyheter, ”Flyktingpolitiken måste vara individuell”. 20 maj 2010. www.dn.se/nyheter/politik/tobias-billstrom-flyktingpolitiken-maste-vara-individuell-1.506042

Länsstyrelsen, *Vanliga frågor om integration*. 21 maj 2010.
http://www.lansstyrelsen.se/lstweb/Common/Templates/NormalPage.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7bC46107D7-A992-4B4A-9463-983A182E7B80%7d&NRORIGINALURL=%2flst%2fsv%2famnen%2fIntegration%2fvanliga_fragor%2ehm&NRCACHEHINT=Guest#introduktion

Migrationsverket, statistik. 21 maj 2010. www.migrationsverket.se/info/1895.html

Regeringen, *promemoria om vissa ID-kortsfrågor*. 18 maj 2010.
www.regeringen.se/sb/d/12747/a/144448

Regeringen, *Utredning om samhällsorientering för nyanlända invandrare*, 17 maj 2010. www.regeringen.se/sb/d/12440/a/140708

Bilagor

Bilaga 1 – Frågemall

Vad innebär den nya lagen om nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering för din kommun?

Vad är den största förändringen från ert sätt att se det?

Fördelar, nackdelar? Möjligheter, hinder?

Vad anser ni om tidsperspektivet?

Påverkar den nya lagen er budget för 2011? I så fall, på vilket sätt?

(Hur) Samarbetar ni med Arbetsförmedlingen idag?

Hur anser ni att introduktion och integration av nyanlända har fungerat till och med dagsläget? Möjligheter/hinder, medgångar/motgångar?

Vad tycker du/kommunen är den bästa vägen för integration av nyanlända invandrare?

Vad har ni gjort för att inleda implementeringen den nya lagen i er verksamhet?

Information om den lagen, hur har den sett ut?

Bilaga 2 – Utdrag ur intervju

Utdrag ur intervju med tjänsteman i kommun 2, 6 april 2010

J = Intervjuaren

IP = Intervjupersonen

Kommunen har anonymiserats. I de fall namnet på kommunen nämns i intervjun är det utbytt med "vår kommun" eller "här".

J: När man läser proppen så är ju inte regeringen nöjd med de resultaten som kommunerna presterat, och man ser deltagande i arbetsmarknaden som den största komponenten i integrationen. Vad tänker du om att man från statens håll inte är nöjd med den typ av insats ni kommuner gör?

IP: Jag skulle nog säga att det är med skräckblandad förtjusning jag ser på den 1 december. Men absolut, det har varit ett önskemål från kommunerna, det ser ut så i många kommuner som det gör i vår kommun, vi har gjort så gott vi har kunnat, vi har slitit och dragit och försökt kräva saker av AF. Vi har läst de intentioner som funnits från högre ort och från AMV, de uppdrag de har fått har inte fungerat. Det är klart att vi har efterlyst AF resurser tidigare. Jag tycker att vi i vår kommun har kunnat erbjuda en bra introduktion på många sätt, men vi har saknat en riktig arbetsmarknadsförankring. Och där har vi varit beroende av AF som har företagarkontakterna och vi har inte riktigt fått tillträde till den privata marknaden utan vi har fått lösa det mycket inom kommunal försorg, och där finns ju inte jobben för den som ingen utbildning har. Barnomsorg, skola och äldreomsorg kräver ju utbildning. Så vi har inte haft tillträde till industrin och småföretagarna, det har varit trögt, jättetrögt. Så visst kan AF hitta nya vägar som gagnar den enskilda flyktingen och generar fler i arbete så är det ju ett lyckokast, så jag ser ju fram emot det. Men också med skräckblandad förtjusning för jag undrar hur det kommer att gå och se ut ute på de lokala kontoren, vilka resurser kommer de att få, kommer det att vara möjligt? Vi har ju rätt så dyster arbetsmarknad här. Det är blandade känslor inför förändringen, ja.

J: Om AF inte lyckas med sitt nya uppdrag så kommer de tillbaka till kommunen...?

IP: Mm, men absolut, det kan ju alla konstatera att det är alldeles för få som går ut i riktiga jobb, de sista åren har vi haft en grupp relativt välutbildade, en hel del av dem har gått vidare till vuxenutbildningar och så ser det ju ut för många andra vuxna arbetslösa i vår kommun, att man går vidare till utbildning. Det har ju också varit en grupp egna företagare, många av männen i den här gruppen har drivit egna företagen, nu har de varit inom guldbranschen och det kanske inte är möjligt för alla att fortsätta med det i vår kommun, men vi har haft en hel hop företagare och då har jag försökt titta på dem som egna företagare, att de skulle kunna göra specialsatsningar utifrån det här i vår lilla bygd. Och här tycker inte jag att AF har svarat an tillräckligt mycket utan de har varit rätt så avvaktande. Jag har försökt jobba med vår näringslivsutvecklare och presenterat den här gruppen och föreslagit specialarrangerade starta eget kurser även på modersmålet. Det finns mycket småföretagande här, det finns ex en bransch inom rörmokeri där vi ser att det finns många enmansföretagare som kommer att gå i pension och det är en arbetsmarknad som är stor, det finns jobb inom den branschen. Vi har velat titta på dem som företagare, vad är möjligt men det är... det är hittills endast en person de senaste 3 åren som växlar över nu och går ut i ett eget företagande, som fiskhandlare. Och det är ju precis rätt i en fiskebygd. Han har sålt bilar tidigare. Och där har AF varit med och på ett bra sätt.

J: Är det resursbrist eller ovana som gör att AF är så sega?

IP: Resursbrist, oklart uppdrag, en kombination så att säga hur mycket ska man jobba med den här gruppen och lite tradition och vana. Vi slår lite knut på oss själva, vi jobbar så på att hitta goda lösningar inom socialförvaltningens arbetsmarknadsenhet och kontoret för flyktingmottagande och trixar och fixar och tänker att det generar åtminstone en god språkkunskap och nya kontakter och kanske förhoppningsvis också vidareutbildning. Vi har ju arbetsplatser här, inom äldreomsorgen, och vi kommer att behöva arabisktalande undersköterskor

och vi behöver undersköterskor i framtiden också, så lite förhoppningar kring det. Men det är vi som drivit arbetet ja.

J: Vad tänker du att den nya lagen kommer att innebära för kommunen och för din tjänst?

IP: Jag tror inget annat än att vi kommer fortsätta samarbeta lika intensivt som vi gjort tidigare men vi kommer såklart, förväntan ligger nu på AF, förut har det varit tvärtom, att vi så att säga kört igång planeringen och sedan har AF följt när de har kunnat... Det kommer vara ombytta roller men samarbetet kommer att vara helt nödvändigt, mm. Sedan lämnar det lite frågetecken, som jag sa tidigare så är det många sjukvårdskontakter och vi ser ju också att många behöver någon slags rehabilitering, det finns psykosomatiska bekymmer, vem kommer att driva det, där har jag som samordnare haft ett nära och intensivt samarbete med vår vårdcentral för att hitta bra, dels för att få snabbt en rehabilitering och den omvårdnad som behövs från sjukvården, men att ha vårdcentralen med i tänket om att en framtida, att framtiden är arbete och är det inte det måste vi snabbt konstatera att det är en så att säga sjukpension som är aktuell. Och frågan är, hur kommer det att se ut för den gruppen. Det har man ju sagt att AF ska jobba med de som har mer 25 procent förmåga att delta i etableringsplaneringen, och det är ju något annat är 25 procentig arbetsförmåga. Utan förmågan att delta kan ju vara ett visst antal timmat språkundervisning men kanske en total oförmåga att arbeta, men vem som då kommer driva samverkan med sjukvården blir också intressant. Och de här lotsarna, där det också är lite oklart hur stort deras uppdrag kommer att vara.

J: Ja hur mycket de ska göra rör sig lite fram och tillbaks när man läser proppen...

IP: Mm, man pratar om de sociala bitarna också... Vi kommer inte ha några som helst förändringar i vår organisation under 2011 utan det blir en avvaktanstid. Sedan har vi också tagit emot många över avtalet som har kommit här i slutet av 2009, så vi jobbar vidare med den gruppen och avvaktar och tittar lite på de här övergångsreglerna. Men vi kommer ju att jobba vidare med de hittills anlända så att säga. Och som jag förstår från vår AF så kan det bli så att det inte ens är handläggare som sitter på vår förmedling som kommer att ha det här ansvaret.

J: Så det skulle vara centralt då...

IP: Ja, det finns en, sådana tankar har jag hört nämnas. Men handläggarna som jobbar här som är mina närmsta kollegor, det är två handläggare på AF som fått det här uppdraget, som är handläggare under introduktionen, de är helt ovetande fortfarande om de här förändringarna och vet inte heller vilket håll det kommer att ta. Det känns inte som att det är dom som kommer vara med detta... vi får se. Det vi har drabbats av ständigt vad gäller AF och som fått stora konsekvenser och som jag pratat med deras chef om, är väldigt mycket det att det varit väldigt mycket ombyte på handläggarna som haft uppdraget att jobba med flyktingar och som då är vår närmsta samarbetspartner. Det har varit ständiga, ständiga, ständiga byten, vilket har gjort att flyktingarna inte etablerat en ordentlig kontakt på AF och så länge en handläggare inte har personlig kännedom så händer ju mindre, det är så, det måste till personliga möten för att det ska hända bra saker, det är så det funkar, det är så jag vill tro. Och varför de har haft dessa ständiga rokaderna... vet jag inte riktigt....ibland vill jag se det som att det är en lågt prioriterad grupp även om det inom verket säga att det är en väldigt högt prioriterad grupp. Men det får konsekvenser för vårt samarbete det får det...men det är gott gry i handläggarna det är det, men de har inte så mycket att erbjuda, men det har ju också med den dystra arbetsmarknaden att göra men också med en viss ovana fortfarande, och i de perioderna som det hänt mycket jättebra magiska saker så har det direkt kopplat till att det funnits en till-

räckligt entusiastisk handläggare på AF. Som har haft både företagskontakter men som också brunnit lite för den här gruppen, då händer det bra saker, det är förutsättningen och så är det ju alltid i socialt arbete, det kan hända riktigt bra saker när folk gillar det dom gör. Och det är många olika faktorer som styr.

J: Men under 2011 så planerar ni inga förändringar?

IP: Nej, nej

J: Det kommer ju påverka ersättningsnivåerna där kommunerna får en lägre del...

IP: Precis, de ska ju plocka bort en stor del av det som är försörjningsdelen. Det är också lite intressant vem man lyssnar på... så ska se här var det SKL som, jag lyssnade här på en föreläsning, och han, när man har bett kommunerna uppskatta hur mycket av scablonersättning som faktiskt går till försörjningen så är det rätt så hög procentuell del av schablonbidraget och ska man plocka bort den stora delen så blir det ju inte så mycket kvar. De flesta kommuner hävdar att man inte kan finansiera flyktingmottagandet med, att det är underfinansierat från statens sida, så det är mycket som är intressant. Den frågan som jag har väckt är att om man nu ändrar ersättningssystemet, vilket man gör även om det ännu inte är klart med siffror och ören men, konsekvensen av det, jag är väldigt rädd att konsekvensen av det är att kommuner inte vill ta emot flyktingfamiljer med särskilda behov. För hittills är det ändå så att varje kommun får ett antal som behöver väldigt väldigt lång introduktion, väldigt lång rehabilitering och lång... särskilt lågutbildade behöver ju mycket längre SFI tid och praktiktid, eh men hos oss har det gått ihop eftersom vi också har haft personer som har lyckats, som har lämnat kommunen, som har gått ut i försörjning, och det räcker med några så används de pengarna till dom som behöver det mer. Men om man då skär ner på schablonbidragen, hur ska jag som flyktingsamordnare kunna säga ja när MIV ringer och vill placera ut familjer med särskilda behov? När återsökningsmöjligheten... nu vet jag inte hur det kommer att se ut men hittills har det varit så att kommunen har kunnat återsöka för sina merkostnader för att ta emot familjer med funktionshinder, särskilda behov, sjukdomar, så kan man återsöka och MIV ska då ta ställning till och eventuellt bevilja. Och den återsökningsmöjligheten finns bara under 2 eller 3 år, också har man schablonen och den ska förbrukas under ungefär 20 månader. Sedan kan man återsöka och det kan vara hemtjänst, LSS, färdtjänst, den typen av tjänster och andra långvariga socialbidragskostnader då kan man återsöka om det. Men det är bara fram till att flyktingen blir svensk medborgare, dom kan bli det efter 4 år, alternativt 5 år för dom som inte har en flyktingförklaring. Min erfarenhet är att de flesta av de flyktingar som hamnat här de önskar ett svenskt medborgarskap och ansöker om det också. och då, då blir det ju knepigt att bara vara solidarisk, om jag sitter som flyktingsamordnare och det är en ganska dyster arbetsmarknad. Så frågan är hur många AF kan placera här utifrån en arbetsmarknad. För det ligger ju också i det nya systemet att man ska försöka para ihop en flykting med en god arbetsprognos. Och vad blir det då, om man tittar bakåt i tiden hur har det sett ut för nyanlända flyktingar i vår kommun, vilken chans har de för arbete här. Hittills har vi sett några få lyckade exempel men alldeles för många icke-lyckade exempel. Jag har tagit upp det med länsstyrelsen och jag har tagit upp det med SKL, att jag tycker att det är ett dilemma eftersom det är vi som flyktingsamordnare som får förfrågan från MIV just om att ta emot familjer med särskilda behov, det är en jättesvår fråga, de ekonomiska förutsättningarna.

SLUT utdrag från intervju.