



LUND UNIVERSITY

Stat och kommun i makt(o)balans

En studie av flyktingmottagandet

Bengtsson, Marie

2002

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Bengtsson, M. (2002). *Stat och kommun i makt(o)balans: En studie av flyktingmottagandet*. [Doktorsavhandling (monografi), Statsvetenskapliga institutionen]. Department of Political Science, Lund University.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Stat och kommun i makt(o)balans
En studie av flyktingmottagandet

Stat och kommun i makt(o)balans

En studie av flyktingmottagandet

•

Marie Bengtsson

© 2002 Marie Bengtsson
ISBN 91-88306-37-2
ISSN 0460-0037

Omslag och layout: PROSE DESIGN & GRAFIK
Tryckt av Bloms tryckeri
Lund 2002

Distribution:
Statsvetenskapliga institutionen
Lunds universitet
Box 52
SE-22100 Lund
<http://www.svet.lu.se/lps/lps.html>

Till Mamma och Pappa

Innehåll

Förord	11
Kapitel Ett Introduktion	13
1.1 Problemformulering	13
1.2 Syfte och frågeställningar	17
1.3 Avgränsningar	18
1.4 Metod och material	21
1.4.1 Material	24
1.4.2 Val av fall	26
1.5 Disposition	28
Kapitel Två Relationen mellan stat och kommun	31
2.1 Inledning	31
2.2 Stat-kommun-relationen	32
2.3 Kommunal självstyrelse	36
2.3.1 Begreppet kommunal självstyrelse	38
2.3.2 Självstyrelsen i lagen	40
2.3.3. Den kommunala kompetensen	42
2.4 Statens styrning av kommunerna	45
2.4.1 Regelstyrning	47
2.4.2 Ekonomisk styrning	48
2.4.3 Andra typer av styrning	50
2.5 Förändringar i relationen mellan stat och kommun	51
2.6 Avslutning	53
Kapitel Tre Beroendeförhållanden	55
3.1 Inledning	55
3.2 Interdependens	56
3.2.1 Begreppsanalys	56
3.2.2 Dependens – interdependens	60
3.2.3 Makt och interdependens	63
3.2.4 Makt och ansvar	67
3.2.5 Känslighet och sårbarhet	69
3.2.6 Osäkerhet	71
3.2.7 Förhandling	73
3.3 Interdependens i stat-kommun-relationer	77
3.3.1 Statens och kommunernas resurser	79
3.3.2 Statens och kommunernas strategier	84

3.3.3	Maktförhållanden mellan stat och kommun	86
3.3.4	Beroendeförhållanden mellan stat och kommun	90
3.4	Avslutning	92
Kapitel Fyra Interdependensen inom flyktingmottagandet		93
4.1	Inledning	93
4.2	Ansvar	94
4.2.1	Ekonomiskt ansvar	98
4.2.2	Ansvaret inom stat och kommun	104
4.3	Ömsesidig påverkan	110
4.3.1	Förhandling	111
4.3.2	Övertalning	118
4.3.3	Konsultation	120
4.4	Avtal om flyktingmottagande	122
4.4.1	Avtalen i praktiken	123
4.5	Slutsatser	129
Kapitel Fem Statens beroende		131
5.1	Inledning	131
5.2	Statens bristande resurser	133
5.2.1	Avsaknad av informationsresurs	133
5.2.2	Avsaknad av auktoritetsresurs	137
5.2.3	Användande av auktoritetsresursen – visum och praxis	140
5.3	Statens resurser	144
5.3.1	Statens finansiella resurs	144
5.4	Slutsatser	167
Kapitel Sex Kommunernas beroende		169
6.1	Inledning	169
6.2	Kommunernas bristande resurser	170
6.2.1	Avsaknad av auktoritetsresurs	170
6.2.2	Avsaknad av finansiell resurs	187
6.3	Kommunernas resurs	196
6.4	Slutsatser	198
Kapitel Sju Slutsatser		201
7.1	Inledning	201
7.2	Interdependensen under tre tidsperioder	201
7.2.1	Perioden 1985-1990	202
7.2.2	Perioden 1991-1995	203
7.2.3	Perioden 1996-2001	206
7.3	Reflektioner	207
English Abstract		215
Bibliografi		225

Kungariket och republiker är människors skapelser, kommunen tycks däremot komma direkt från Gud. Men även om kommunen har funnits lika länge som människorna själva, är den kommunala friheten en sällsynt och bräcklig företeelse.¹

¹ Tocqueville, 1997, s. 90, se också Jenssen, 1995b, s. 1.

Förord

Att skriva en avhandling är en lång, smärtsam och mödosam process. Kanske kan det liknas vid en idrottsmans karriär, jag skulle vilja likna det vid en fotbollsspelares. Man börjar i juniorlaget och ger max på träningarna för att visa att man platsar i A-laget. När man sedan fylld av glädje når sitt mål och får debutera i högsta serien så inser man att det är nu det verkliga arbetet börjar.

Avhandlingsarbetet kännetecknas av många missade frilägen, straffar som glider utanför stolparna och hårda tacklingar. Det finns dock också ögonblick av triumf när man lyckas göra mål i viktiga lägen eller rädda på mållinjen. Nu är jag framme vid den avslutande matchen i denna del av karriären, derbyt mellan HIF och MFF.

Precis som för en fotbollsspelare så finns det ingen avhandlingsförfattare som klarar sig utan laget (låt oss kalla det HIF). Jag vill rikta ett stort tack till hela mitt ”mysiga” lag – Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet, både nuvarande spelare och de som under åren gått till andra klubbar. Det finns för alla vissa lagkamrater som betyder mer än andra, både på och utanför planen. Här vill jag särskilt tacka Björn Beckman, Bosse Bjurulf, Matilda Broman, Jakob Gustavsson, Magnus Jerneck, Christer Jönsson, Lennart Lundquist, Håkan Magnusson, Anders Sannerstedt, Maj-Britt Schartau, Gunnel Sjöholm och Jonas Tallberg. Utan era passningar hade det aldrig blivit några mål. Tomas Bergström och Matilda Broman tackas för dribblingarna och glid tacklingarna på slutseminariet. Micke Sundström, som kom in i A-lagstruppen samtidigt som jag, tackas för tekniska tips och utformandet av en snygg spelardräkt.

En medspelare har en alldeles särskild plats inte bara på planen utan också i mitt liv. Det finns ingen bättre anfallskamrat än du, Rikard, och aldrig kan vår kedja splittras. Utan din kärlek, ditt tålmod och ständiga stöd på alla sätt hade jag aldrig spelat denna avslutande match.

Varje framgångsrikt lag behöver en förstklassig tränare. Min tränare, tillika ofta domare och manager, har varit Professor Lars-Göran Stenelo. En bättre tränare kan man inte önska, det är inte lätt att göra unga förmågor till fullvuxna lagkaptener. Tack Lars-Göran för att du pressade mig igenom de

hårda, tröstlösa vinterträningarna och visade på nya varianter och spelsystem när min egen fantasi tog slut. Du och Rikard har under åren haft en tuff kamp om vem som varit min hårdaste opponent – det är hårfint men jag tror att du går segrande ur den striden.

Ingen spelare klarar sig heller inte utan en hängiven supporterklubb. Det har jag verkligen haft och släkt och vänner förtjänar ett stort tack för att jag har kommit så här långt i karriären. Ordföranden i min supporterklubb har under hela mitt liv varit mamma och pappa och därför dedicerar jag denna avhandling till dem. Mamma för hembakta bullar och uppmuntrande ord efter matcherna, oavsett om jag varit bäst eller sämst på plan. Pappa för alla besök på Norrvalla för att se Kullavägen där intresset väcktes. Tack för allt ert stöd och för att ni alltid levt efter morfars gamla devis ”lär dej så meged du kan för det kan ingen ta i fra dej”.²

Min maskot, Viktor, betyder allt för mig. Det går inte att spela match om inte han finns med så han är alltid med och tröstar när det går dåligt och gläds när det går bra utan att egentligen förstå varför – för honom är kärleken given, både att få och ge, vilket är helt underbart. När mamma ”gobbar bok” kan hon inte leka men nu lovar mamma att inte ”gobba” så mycket – nu ska vi leka och ”buusa”. Vi ”bygger bäst”.

En idrottsman behöver också toleranta och givmilda sponsorer varför jag vill framföra mitt tack till Ejnar Lindhs kommunalvetenskapliga stiftelse och Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet.

Det måste också finnas en boll att spela med, annars blir det ingen match. Ett stort tack går här till de som ställt upp på intervjuer och till Regeringskansliets arkiv och dokumentcenter med all hjälp att hitta det empiriska materialet.

Nu lägger jag avhandlingsskorna på hyllan....

Ålabodarna, mars 2002

² Ska utläsas på skånska.

Kapitel Ett

Introduktion

”Staten har varit kommunernas gisslan”.³

1.1 Problemformulering

Denna avhandling anlägger ett nytt perspektiv som försöker fånga den dynamik som präglar relationen mellan stat och kommun. Staten och kommunerna ses som två, åtminstone i viss utsträckning, självständiga aktörer som interagerar och därigenom påverkar varandra. Detta leder till frågan om hur maktbalansen mellan aktörerna eventuellt förändras och i så fall varför – är staten alltid i en överlägsen position gentemot kommunerna? Denna avhandlings målsättning är att presentera nyanserade svar på detta frågekomplex.

En grundläggande dubbeltydighet i stat-kommun-relationen finns redan i Regeringsformens stadgande om statsskickets grunder:

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna”.⁴

Den kommunala självstyrelsen och maktens utövande under lagarna är två av grundpelarna i det svenska statsskicket. Spänningen mellan dessa båda värden i en enhetsstat som Sverige är basen för denna avhandling. Hur gestaltar sig relationen mellan stat och kommun i Sverige i dag inom ett politikområde som flyktingmottagandet?

Många tycks vara överens om att vi lever i en tid av stora och dramatiska förändringar, men synsättet på kommunerna är i stora delar traditionellt och

³ Intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15.

⁴ SFS 1974:152, 1 Kap, 1§.

statiskt. En av avhandlingens utgångspunkter är att detta synsätt behöver problematiseras och bli mer dynamiskt så att det kan spegla ändrade förhållanden mellan stat och kommun. Ett formellt hierarkiskt perspektiv ger i många fall en otillräcklig, eller t.o.m. felaktig, bild av den verkliga politikutformningen.

Ett vanligt angreppssätt är att se stat-kommun-relationen som en styrningsorienterad relation där staten styr kommunerna. Ett andra dominerande synsätt inom forskningen är att fokusera på och diskutera den kommunala självstyrelsen. Det framhålls i Kommunallagen att kommunerna sköter ”på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter”.⁵ Problemet är att de traditionella perspektiven har svårt att fånga relationens dynamik. Relationen förändras trots att den formella självstyrelsen och styrningen är oförändrad. Utifrån ambitionen att göra en processtudie blir problemen med det hierarkiska perspektivet uppenbart eftersom fokus ligger på ett tillstånd vid en viss given tidpunkt.

Det finns dessutom moment i agerandet som de båda traditionella perspektiven lätt förbiser eller får svårt att förklara. Det har idag blivit allt vanligare att staten och kommunerna förhandlar om olika politikområdets form och innehåll och att kommunerna inte bara verkställer vad staten har bestämt. Mot bakgrund av detta väljs därför istället ett annat angreppssätt. Genom att se relationen som en beroenderelation framstår förhandlingar som följdriktiga. Det argument som drivs här är att vi numera inte bara bör se relationen i termer av kontroll, utan att det är nödvändigt att hänsyn tas också till strategier och aktörernas interaktion samt till informella aspekter. Det ömsesidiga beroendet – interdependensen – bestämmer hur relationen mellan staten och kommunerna ser ut.⁶ Detta synsätt ger vid handen att båda aktörerna i viss utsträckning har makt över den andre och att det finns en utbytesrelation mellan dem.⁷ I Lundquists terminologi kan man se detta som ett tecken på att Sverige förändras från en ”auktoritetsstat” till en ”förhandlingsstat”.⁸

5 SFS 1991:900, 1 Kap, 1§.

6 Rhodes, 1980, s. 291.

7 Rhodes, 1980, s. 314.

8 Lundquist, 1998, s. 159-161.

Mitt angreppssätt är inspirerat av teoritraditionen om interdependens inom ämnesområdet internationell politik. Ett sådant perspektiv är bättre disponerat för förändring än vad som är fallet med de traditionella perspektiven. Interdependenslitteraturen är emellertid skriven i en annan kontext och tar sin utgångspunkt i relationerna mellan stater och deras ömsesidiga beroende. Detta gör att litteraturen inte rakt av kan överföras till ett studium av relationerna mellan stat och kommun. Den kan likväl vara en betydelsefull inspirationskälla. Avhandlingen kan i detta ljus i viss mån ses som ett – låt vara blygsamt – försök att överbrygga klyftan mellan ett par av statsvetenskapens olika delar.

Att betrakta inomnationella relationer som beroendeförhållanden är ovanligt, inte bara i den svenska litteraturen utan också internationellt. Några författare, de flesta briter, utgör undantagen. Inspiration har hämtats från denna litteratur även om dess tillämpbarhet begränsas av dess fokus på kommunernas nätverksrelationer med alla typer av aktörer. En väsentlig skillnad mellan mitt och deras perspektiv bör poängteras. Här sätts inte någon av aktörerna i centrum utan uppmärksamheten fokuseras på relationen i sig.

Att kommunerna är beroende av staten kan anses vara oomtvistat. Likaledes talas det ofta om ”kommunernas omvärldsberoende” i allmänhet.⁹ Jag menar dock, utifrån begreppsbyggnaden kring interdependens, att man kan betrakta det ömsesidiga beroendet som en skala där de två aktörernas, statens och kommunernas, beroende av varandra varierar över tiden. Denna interdependens kommer dessutom sannolikt att variera mellan olika politikområden. Detta gör att det ömsesidiga beroendet kan vara asymmetriskt såväl till kommunernas som till statens fördel. Ett sådant icke-hierarkiskt angreppssätt innebär att statens hierarkiska överordning inte tillåts styra hela synsättet; istället blir statens auktoritet en av många resurser som staten kan välja att använda sig av.

Fallet – flyktningmottagandet – som valts för att undersöka stat-kommunrelationen i Sverige är på många sätt både komplext och kontroversiellt. Det är ett område som varit och till viss del fortfarande är mycket uppmärksammat i media, samtidigt som de politiska partierna till stor del skyr frågan eftersom opinionen ser det som ett oönskat problem och rädslan från de politiska

⁹ Se exempelvis Strömberg och Westerståhl, 1983, s. 300-301, där de menar att detta är ett bristande område inom kommunalforskningen, och Pierre, 1991, s. 289.

partiernas sida är stor att en omfattande diskussion ska leda till ökad främlingsfientlighet. Debatten inför valet i Danmark hösten 2001 kan ses som ett avskräckande exempel på vad som kan hända om denna fråga debatteras öppet. I detta ljus framstår också ett alternativt icke-hierarkiskt perspektiv, det deliberativt demokratiska, där argumentation och samtal ses som fundamentalt för demokratin,¹⁰ som en svårframkomlig väg. Inom det här aktuella politikområdet har intresset varit att minimera den offentliga debatten och den debatt som förts har till stor del varit elitistisk.

Flyktingmottagandet är också ett politikområde som kännetecknas av mycket stor osäkerhet – flyktingströmmarna är svåra att förutse och allvarliga situationer kan utvecklas mycket snabbt. På så sätt kan det liknas vid ett akut sjukdomsfall för vilket man måste ha beredskap men där omfattningen och utvecklingen på förhand inte är given. I många fall är problematiken temporär, även om den sannolikt är återkommande. De politiska beslut som fattas måste då av nödvändighet till stor del vara reaktiva och blir inte sällan av ad hoc-karaktär, kännetecknade av improvisation. Mot bakgrund av detta är flexibilitet viktigt, vilket underlättas av att relationen mellan stat och kommun inom flyktingmottagandet inte är lagreglerad. Avsaknaden av lagstiftning är således ett annat utmärkande drag som ökar komplexiteten och som föranleder diskussioner om fördelningen av ansvar mellan stat och kommun.

Staten har det formella och finansiella ansvaret, men det är kommunerna som tar emot flyktingarna och introducerar dem till det svenska samhället. Dessa två aktörer kan då ses som ömsesidigt beroende av varandra. Graden av asymmetri i detta förhållande kan väntas förklara genomförandet av politiken och i vilken utsträckning detta sker i enlighet med statens eller kommunernas intressen.

Relationen mellan stat och kommun rör sig då bort från den hierarkiinspirerade tankebanan med sitt styrningstänkande mot en relation, kännetecknad av beroende, i vilken förhandlingar har en viktig roll. Staten kan inte fullt ut utnyttja sin formellt överordnade position och styra kommunerna utan får lita till andra strategier, exempelvis makten över dagordningen. Staten blir emellertid beroende av kommunerna då staten inte

10 SOU 2000:1, s. 22-23; för relationen mellan stat och kommun har detta diskuterats av bl.a. Synnøve Jenssen.

har organisatoriska resurser att genomföra politiken. Kommunerna är samtidigt beroende av staten då de visserligen besitter organisatoriska resurser men har en allmän ekonomisk resursbrist.

Sammanfattningsvis får begreppet interdependens en mycket central roll i denna avhandling. En flexibel anpassning sker då initiativ tas av båda aktörerna för att justera maktrelationerna. Man kan också säga att avhandlingen visar hur ett till en del utrikespolitiskt problem, som ska lösas på det nationella planet av staten i samarbete med delvis självstyrande kommuner, bidrar till ett beroendeförhållande mellan aktörerna.

1.2 Syfte och frågeställningar

Avhandlingens övergripande syfte är att beskriva och förklara hur stat-kommun-relationen fungerar i Sverige i dag. Utifrån detta har avhandlingen två delsyften.

Det första delsyftet är teoretiskt och metodologiskt, att genom studiet av relationen mellan stat och kommun i nutidens Sverige och kartläggningen av faktorer som formar detta maktförhållande kunna visa att det perspektiv som här anläggs kan utgöra ett angreppssätt som kan användas även för andra typer av analyser. Uppmärksamhet på beroendet i stat-kommun-relationen tar, på ett annat sätt än befintlig litteratur, hänsyn till aktörernas självständiga agerande och vilka begränsningar som finns för detta agerande. Från forskningen om interdependens är budskapet att de teoretiska resonemangen inte bara kan tillämpas på mellanstatliga utan också på inomstatliga relationer. Vad jag försökt göra är att hämta teoridelar från ett område, det internationellpolitiska, och tillämpa dessa på en helt annan empiri, vilket förhoppningsvis ska kunna bidra till att utveckla såväl teorins tillämpningsområden som synen på det empiriska området. Förhoppningen är med andra ord att analysen ska kunna utveckla ett tentativt nytt synsätt på *relationen* mellan stat och kommun, men också att teorins tillämpbarhet ska kunna utvidgas.

Det andra delsyftet är empiriskt, att beskriva stat-kommun-relationen inom ett specifikt politikområde och förklara de förändringar som ägt rum inom denna relation. Det politikområde som jag valt är flyktingmottagandet, från 1985 och framåt, ett område med speciella, men principiellt intressanta, egenskaper. Jag vill således inte bara diskutera relationen mellan stat och kommun i abstrakta ordalag utan även undersöka hur relationen hanterats i

praktisk politisk verklighet. Enligt min uppfattning görs denna typ av analys alltför sällan; antingen diskuteras stat-kommun-relationen utan att någon egentlig empirisk undersökning görs eller så fokuserar studierna på politiken generellt inom ett helt politikområde och då får just relationen mellan stat och kommun i bästa fall en mycket begränsad belysning.

Mina syften är i första hand förklarande. För att underbygga detta syfte måste jag till viss del även beskriva händelseutvecklingen, vilket gör att analysen också har ett deskriptivt inslag. En stor del av den samhällsvetenskapliga forskningen har just detta dubbla syfte.¹¹ Stenelo har karakteriserat detta angreppssätt som ”expository”.¹²

Sammanfattningsvis kan syftet formuleras i frågeform på följande sätt:

- Vad innebär applicerandet av ett beroendeperspektiv för studiet av relationen mellan stat och kommun?
- Hur kan relationen mellan stat och kommun avseende flyktingmottagandet sedan 1985 beskrivas och hur har relationen förändrats över tid?
- Varför har relationen mellan stat och kommun inom flyktingmottagandet förändrats?

1.3 Avgränsningar

Inledningsvis måste understrykas att detta inte är en avhandling om invandrings- eller integrationspolitik ty i så fall skulle den sett radikalt annorlunda ut.

Istället är relationen mellan stat och kommun fokus för undersökningen, vilket gör att mycket av det som finns skrivet om flyktingar ur olika synvinklar faller utanför denna studie. Det finns en mycket stor litteratur, både nationellt och internationellt, om flyktingar och migration, men relationen mellan stat och kommun tas inte upp i denna litteratur. Demker och Malmström vill utifrån ett utrikespolitiskt perspektiv undersöka immigrationspolitiken och gör reflektionen att forskningen på området kan indelas i tre grupper: en med sociologisk inriktning där invandrare som samhällsgrupp diskuteras, en med

11 King, Keohane och Verba, 1994, s. 34.

12 Stenelo, 1980, s. 21; Stenelo, 1985, s. 20.

inriktning mot historisk etnologi om etnicitet och identitet och en tredje grupp som behandlar samhällspolitiken och fördelningen av resurser.¹³ Både för deras syften och mina ambitioner finns mycket lite stöd i den existerande litteraturen.

Avhandlingens inriktning gör att mycket av den verksamhet som rent faktiskt rör mottagandet av flyktingar också faller bort. När flyktingen kommit till kommunen är det kommunens ansvar att svara för introduktion, svenskundervisning o.s.v. I ett längre perspektiv kommer flyktingen efter en tid att bli medborgare i kommunen precis som alla andra. Denna verksamhet med integrering, försörjning m.m. är i stort en kommunal verksamhet och faller således utanför denna studies fokus.

Studiens inriktning gör vidare att mycket av de internationella aspekterna av flyktingpolitiken faller bort. Jag kommer här inte att ta hänsyn till Sveriges eller andra länders agerande i olika internationella fora för att minska flyktingströmmarna från och till olika länder. Inte heller kommer jag att gå in på varför flyktingar väljer att fly och vart de i så fall flyr – det som i litteraturen ofta kallas för ”push-” och ”pull-” faktorer.¹⁴ Med andra ord ses inströmningen av asylsökande och hur många av dessa som får stanna som helt externa faktorer i min analys. Det finns ett undantag från detta då jag i kapitel fem diskuterar förändringar i visumregler och i tillämpningen av utlänningslagen. Att detta tas upp i avhandlingen beror på att dessa förändringar till stor del gjordes mot bakgrund av ansträngda mottagningsresurser i kommunerna. Dessutom finns det klara tecken på att dessa åtgärder verkligen påverkade flyktingströmmarna till landet och därför påverkade relationerna mellan stat och kommun. För olika typer av internationellt agerande finns inte detta klara samband. Jag menar inte att internationella ansträngningar inte har någon betydelse men effekterna är ofta svåra att isolera.

Som kommer att märkas av teorigenomgången finns det en skiljelinje i resonemangen mellan att ha en eller flera *aktör/er* i fokus och att fokusera på *relationen* i sig. Inom den svenska litteraturen om kommuner kan man hitta referenser till dependens och beroende men ofta i mycket vaga ordalag: ”beroendet till dess omvärldsfaktorer”¹⁵ med kommunerna i fokus. Detta

13 Demker och Malmström, 1999, s. 9.

14 Se exempelvis Demker och Malmström, 1999, s. 41.

15 Pierre, 1991, s. 289.

innebär att man analyserar kommunernas kopplingar till företag, intresseorganisationer, kommunförbund m.m. Fokuseringen på *relationen* mellan stat och kommun gör att en stor del av befintlig kommunforskning faller utanför min studie då denna forskning till stor del försummat kommunernas externa beroende.¹⁶

Jag är här således framför allt intresserad av vad vi kan kalla den vertikala interdependensen mellan olika nivåer i den offentliga sektorn. Det bör noteras att detta beroende kan variera även mellan olika politikområden och påverkas av de resurser som de olika aktörerna har.¹⁷ Mycket tyder i dag på att kommunernas vertikala autonomi generellt sett har ökat, de är i dag inte lika beroende av staten som de var tidigare. Till viss del har dock detta beroende ersatts av ett större beroende av andra aktörer i kommunernas omgivning.¹⁸ Den vertikala interdependensen har då ersatts av en horisontell.¹⁹ Inom litteraturen karakteriseras den horisontella interdependensen ofta som övergången från ”government” till ”governance”. Viss inspiration har hämtats från denna litteratur trots att den till stor del faller utanför mitt fokus, eftersom den fokuserar på relationen mellan kommunen och det lokala samhället.²⁰ Vi kommer således inte här att gå närmare in på denna horisontella interdependens utan fokusera på den vertikala.

Ytterligare en aspekt som förtjänar att problematiseras i detta sammanhang är mitt hanterande av kommunerna som ett kollektiv. Jag har gjort ett medvetet val att inte välja ut vissa kommuner för analys. Bland skälen för detta val finns svårigheten att välja ut representativa kommuner, men viktigast är att det är uppenbart att kommunerna, trots stora skillnader mellan dem, har många sammanfallande intressen. Det innebär inte att kommunerna ses som en monolitisk enhet. Däremot finns det många kommungemensamma ståndpunkter inom politikområdet som förts fram av Svenska Kommunförbundet. Kommunförbundet har varit kommunernas representant i det mesta av arbetet inom flyktingmottagandet. Att kommunförbundet ses som en legitim representant för kommunerna av kommunerna själva illustreras av att när Växjö kommun i en skrivelse redogjort för sina problem och behov av

16 Magnusson och Norrving, 1988, s. 20.

17 Rhodes, 1988, s. 7.

18 Montin, 2000, s. 14; Pierre, 1991, s. 302.

19 Pierre, 1994, s. 13.

20 Montin, 2000, s. 19.

åtgärder från statens sida avslutar man med: ”[v]i önskar att regeringen omgående tar upp förhandlingar med kommunförbundet i ärendet”.²¹ Vid flera tillfällen har det funnits olika intressen och åsikter inom kommunkollektivet och när så är fallet kommer de olika ståndpunkterna att redovisas i avhandlingen. Sammanfattningsvis ses kommunerna således inte som en monolit utan som ett kollektiv med många sammanfallande intressen.

Även begreppet stat kan diskuteras. Staten består av flera delar: riksdag, regering och myndigheter. I det fall som här studeras har regeringen varit den mest dominerande av dessa även om övriga naturligtvis spelat viss roll. Det har dock funnits en gemensam ståndpunkt för staten som i slutändan manifesterats genom nya lagar, skrivelser o.s.v. När interna oenigheter funnits inom staten kommer dessa att redovisas i den empiriska genomgången.

1.4 Metod och material

Följande metodologiska överväganden har väglett mitt val av fall och min analys.

Ett grundläggande övervägande rör forskarens roll i analysen. Man kan här skilja mellan ett utifrån- och ett inifrånperspektiv. Det handlar också i hög grad om skillnaden mellan att förstå och förklara. Förklaring syftar till den från naturvetenskapen inspirerade terminologin om orsak och verkan, forskaren står då utanför studieobjektet och försöker hitta sambanden i skeendena. Förståelse å andra sidan kräver att forskaren är på insidan av processerna och söker anledningar och motiv.²² För att kunna förklara måste man förstå vad det är som händer.

Jag har här försökt förena dessa perspektiv genom att i så stor utsträckning som möjligt låta aktörerna själva komma till tals. Rollen som forskare blir då att försöka bringa reda i aktörernas utsagor för att på så sätt öka förståelsen för skeendena, vilket i sin tur kan leda till förklaringar om vad olika ageranden kan leda till. Samtidigt kan man aldrig bortse från att alla observationer färgas av de teoretiska aspekter som används – man behöver ett konceptuellt schema för att bringa ordning i kaoset, vilket påverkar hur ordningen tar form.²³

21 Skrivelse från Växjö kommun 1999-11-04, Ku1999/44/IM.

22 Hollis och Smith, 1991, passim.

23 George och McKeown, 1985, s. 23.

Min analys är en studie av ett fall av stat-kommun-relationer i Sverige. Att jag valt att göra en fallstudie motiveras framför allt av att det tillåter en djuplodande analys som inte varit möjligt om man försökt göra en empirisk komparation med exempelvis andra politikområden eller andra länder. I avvägningen mellan djup och bredd har jag valt djupet då jag tror att den rätta förståelsen eller förklaringen annars inte skulle kunna nås. Stenelo menar att fallstudier på detta sätt förebygger att förenklade generaliseringar görs.²⁴ Man kan också hävda att fallstudier passar bra för studier som inte bara vill förklara varför utan också hur och varför vid en viss tidpunkt.²⁵ Min analys strävar således mot vad som sägs vara det ideala för fallstudier:

”the essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a *decision* or set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result”.²⁶

Det pris som betalas är att möjligheterna till generaliseringar begränsas.²⁷ Ett och samma fall kan dock sägas innehålla många observationer vilket möjliggör, åtminstone vissa, generaliseringar. Istället för att jämföra olika fall konstruerar forskaren jämförelser inom fallet.²⁸ Man kan också hävda att genom att försöka gå från det specifika till det generella ökar förståelsen av båda.²⁹ Ett viktigt tillvägagångssätt är då ”process tracing”. Om en fallstudie är konstruerad på ett riktigt sätt kan den möjliggöra generaliseringar och bidra till konstruktion av teori. Fallstudien måste vara potentiellt komparativ, d.v.s. den måste vara fokuserad och strukturerad. Med fokuserad avses att den bara tar hänsyn till vissa aspekter av fallet medan strukturerad avser att generella frågor styr datainsamlingen och analysen.³⁰ Den analys som görs i denna avhandling har styrts av båda dessa kriterier och tillvägagångssättet har varit att försöka spåra processen. Detta sker genom att beslutsprocessen sätts i centrum och förklaras. Analysen syftar till att rekonstruera aktörernas

24 Stenelo, 1985, s. 21.

25 Andersen, 1997, s. 137; Yin, 1989, s. 17.

26 Schramm, 1971, citerat i Yin, 1989, s. 22-23, Yins kursivering.

27 Yin, 1989, s. 21.

28 George och McKeown, 1985, s. 29; King, Keohane och Verba, 1994, s. 52.

29 King, Keohane och Verba, 1994, s. 35.

30 George, 1979, s. 61-62.

definitioner av situationen och konstruera en teori för handlandet. Ramverket inom vilket aktörens handlande analyseras ges av forskaren.³¹

I mitt fall innehåller den undersökta tidsperioden så stora variationer i relationen mellan stat och kommun inom politikområdet (vilket illustreras i kapitel fyra till sex och diskuteras i det avslutande kapitel sju) att man skulle kunna hävda att vi har flera olika fallstudier. I analysen skulle man kunna dela in relationerna inom politikområdet i tre perioder – från 1985 till slutet av 1980-talet, den första halvan av 1990-talet och slutligen decenniets sista femårsperiod – som radikalt skiljer sig åt i hur relationerna mellan stat och kommun hanterades och uppfattades. Jag har dock valt att inte göra denna uppdelning utan ser analysen som en analys av *ett* fall där det finns stora förändringar som också analyseras. Jämförelser kan dock göras över tiden för att på så sätt öka generaliserbarheten. Fördelen är då att strukturen och omgivningen är densamma vilket inte fallet om jag valt att jämföra med ett annat politikområde eller ett annat land.

Det finns fördelar med fallstudier. En av de fördelar som har lyfts fram är att man kan vänta till ett senare stadium med att ”läsa” analysen,³² flexibiliteten ökar således. Fallstudier lämpar sig väl för studier som, i likhet med denna, vill undersöka förändringar. Förändring innebär skillnad mellan samma objekt vid två tidpunkter. Den bygger således på tre grundläggande idéer: skillnad, olika tidpunkter och samma studieobjekt. Denna förändring kan gälla någon av de fyra byggstenarna i politiken – idéer, regler, handlingar eller intressen. Dessa förändringar kan vara antingen endogena, då de har sitt ursprung inom studieobjektet, eller exogena, att förändringarna kommer utifrån.³³ Ska man undersöka detta inom ett politikområde är det en förutsättning att en fallstudie görs då man annars inte kan få det djup i analysen som krävs för att kunna observera och förklara förändringar och dess ursprung.

Trots att det skulle kunna hävdas att mitt fall till viss del är avvikande (”deviant”) så är fördelen att det har en tydlighet i sin illustration av beroendeförhållandet. Jag tror att denna tydlighet är nödvändig för att teorin ska kunna utvecklas. Senare skulle man kunna gå vidare och tillämpa teorin på det som anses vara typiska fall. Detta utesluter heller inte generaliserbarhet

31 George och McKeown, 1985, s. 35.

32 Stenelo, 1985, s. 24.

33 Sztompka, 1993, s. 4, 11, 20-21.

då det som är generaliserbart är tillämpbarheten av interdependensperspektivet på nationella relationer, snarare än karaktären hos interdependensförhållandet i det här valda fallet. Jag vill således hävda att det icke-hierarkiska angreppssättet med fokus på aktörernas resurser och fluktuationer i dessa över tid, uppmärksammar ett ömsesidigt, men inte nödvändigtvis symmetriskt, beroende. Det har en generell tillämpbarhet, även om det konkreta beroendet varierar mellan undersökningsområde och vald tidsperiod och där variationen inom det här valda politikområdet sannolikt är ovanligt stor.

1.4.1 Material

Fallstudiemetoden kräver dock många gånger att man använder sig av en mängd olika typer av källmaterial.³⁴ Utgångspunkten har varit litteratur om relationerna mellan stat och kommun i Sverige. Här ligger fokus till stor del på spänningen mellan självstyrelse och styrning. Då svenska kommuners konstitutionella ställning på många sätt är ovanlig i en internationell jämförelse blir parallellerna med andra länder ofta problematiska. Mycket av litteraturen är således svensk. Denna litteratur räcker dock inte för att förstå relationen inom flyktingmottagande då den inte ger tillfredsställande svar på frågan om varför relationen förändras. Mycket av den svenska litteraturen är statisk i sitt angreppssätt.

Som tidigare påpekats anser jag att den dynamik som behövs för att förklara förändring är mycket mer framträdande i interdependenslitteraturen. Mycket inspiration har hämtats från denna internationellpolitiska sfär då jag anser att de här redovisade teoretiska resonemangen har en begreppslig klarhet som andra delar av litteraturen saknar. De teoretiska resonemangen är generella, även om de normalt inte används på den typ av empiriska fall som denna avhandling behandlar. Det generella är, som vi återkommer till i kapitel tre, att det finns kollektiva aktörer som interagerar; dessa aktörer kan sedan vara stater eller andra typer av organisationer. Det finns dessutom vissa, framförallt brittiska, författare som har tillämpat liknande resonemang på nationella fenomen och då betonat det icke-hierarkiska i relationerna.

³⁴ Yin, 1984, s. 78-98.

Primärmaterial

I mitt fall har primärmaterial haft en stor betydelse och det är främst arkivhandlingar som använts för den empiriska applikationen. Det handlar om vad som kallas "hårt" primärmaterial, med vilket avses källor som är svåra att manipulera i efterhand, eftersom de återger aktörernas åsikter vid en given tidpunkt. Till denna kategori brukar räknas interna rapporter, samtida noteringar från överläggningar mellan nyckelpersoner m.m.³⁵

Mycket av materialet om flyktingpolitiken, framför allt det som berör faktiska förhållanden om vad som har hänt och när, har hämtats ur det offentliga trycket. Propositioner, skrivelser och utredningar har här varit de främsta materialkällorna. Således har jag gått igenom budgetpropositionerna från åren 1985-2001. De flesta år finns det också en skrivelse från regeringen till riksdagen som berör flyktingpolitiken. Även andra propositioner om ändringar på området och de utredningar som i många fall föregått dessa har använts i hög utsträckning. Förutom fakta finner man här också statens åsikter och förslag inom politikområdet. Här kan man således till stor del se hur den ene av de aktörer vi är intresserade av har agerat inom området.

Vad gäller kommunernas inställning och agerande finns det inget motsvarande sätt att skaffa information, även om vissa publikationer utgivits av kommunförbundet. Istället har jag gått igenom Regeringskansliets diarium för den undersökta tiden och där hittat en mängd dokument som visar kommunernas inställning till politiken. Dessa dokument är dels brev och skrivelser från enskilda kommuner, dels remissvar på olika utredningsbetänkanden från myndigheter och kommuner. Här finns också en del dokument från kommunförbundet. Alla dessa kan räknas som "hårt" primärmaterial och har skrivits i direkt anslutning till skeendena. Sammantaget anser jag att detta ger en tydlig bild av kommunernas åsikter och agerande inom politikområdet.

Genom att använda mig av Regeringskansliets diarium och handlingar kan jag således i ett antal fall se interaktionen mellan aktörerna. Jag ser inte bara vad kommunerna tyckt utan också hur staten bemött detta. Dessutom finns det ett antal akter som innehåller hela händelseförlopp med inte bara statens bud och liknande utan också kommentarer från kommunförbundet. Här kan

35 Moravcsik, 1998, s. 80-81.

man således i skrift i flera fall se hela förhandlingsprocesser, processer som när de pågick var omgärdade av sekretess, men där mycket utförliga protokoll nu offentligt föreligger. Arkivhandlingarna är i många fall mycket omfattande och detaljerade, vilket gör att tillförlitligheten ytterligare ökar eftersom olika delhandlingar ofta bekräftar varandra.

Det skrivna materialet har kompletterats med intervjuer. Som ett led i förberedelserna för undersökningen gjorde jag 1994 intervjuer med sex tjänstemän i olika kommuner och en tjänsteman vid Invandrarverket Region Syd. Intervjuerna, som var explorativa till sin karaktär, gjordes för att försöka förstå problemen ur kommunernas synvinkel. Dessa intervjuer anges inte med direkta referenser i avhandlingen, utan tjänar mer som bakgrundskunskap och inspirationskälla för mig. På ett senare stadium i avhandlingsprocessen har intervjumetoden använts på ett mer ingående sätt. Jag har då valt att intervjua ledande tjänstemän som varit involverade i politikområdet, d.v.s. nyckelpersoner för staten (inom departement eller myndigheter) och kommunerna (främst genom kommunförbundet) som deltagit i de redovisade förhandlingarna inom området, sammanlagt sju personer. Jag har valt att intervjua personer som har lång erfarenhet inom området och därmed kan göra jämförelser över tid. Jag har således ansett att överblicken varit viktigare än ögonblicksbilder. Det är fråga om ett slags elitintervjuer som till stor del använts i bekräftande syfte. Gemensamt för alla intervjuerna är att de varit löst strukturerade diskussioner kring det här aktuella problemområdet.³⁶ Diskussionerna har bandats och används som reguljära källor. Referenser till dessa senare intervjuer finns i de olika empiriska avsnitten.

1.4.2 Val av fall

Valet av flyktningmottagandet som fall motiveras av den grundläggande paradoxen inom politikområdet – att det är staten som avgör vilka som får stanna i landet, men att staten inte kan ge dem någonstans att bo utan kommunernas medgivande. Detta leder omedelbart till en rad intressanta frågor om ansvar, makt, samarbete, ekonomi och praktiska problem. Dessutom är, intressant nog, relationen inte reglerad i lag, vilket ger stora möjligheter att undersöka förändringar och deras uppkomst.

³⁶ Stenelo, 1985, s. 29f.

En annan fördel med att välja flyktingmottagandet som studieobjekt är att det finns en klar startpunkt. Min studie börjar 1985 när det kommunala flyktingmottagandet infördes. I regeringens proposition 1983/84:124 föreslås ett kommunalt mottagande av flyktingar. Ansvarsförhållandena skulle klargöras och i huvudsak var förändringen att Statens invandrarverk skulle teckna avtal med kommunerna om flyktingmottagande mot ersättning från statens sida.³⁷ Genom det kommunala mottagandet skulle då flyktingar kunna fördelas över landets kommuner samtidigt som det övergripande ekonomiska ansvaret var statens.

Före 1985 fanns det en eftersläpning i synen på flyktingar från de tidigare decenniernas arbetskraftsinvandring, vilket gjorde att det utgicks ifrån att alla invandrare som kom till landet bosatte sig på egen hand, skaffade arbete och i princip klarade sig själva. Med tiden hade den verkliga situationen allt mer avlägsnat sig från denna bild. Genom det lokala flyktingmottagandet skulle mottagandet fördelas mellan olika kommuner och inte, såsom tidigare, bara utgå ifrån att flyktingarna stannade i de kommuner där de befann sig. Detta skulle ske genom att avtal träffades mellan invandrarverket och kommunerna om det antal flyktingar som respektive kommun skulle ta emot och introducera till samhället. Samtidigt överflyttades ansvaret för verksamhetsområdet till Statens invandrarverk från Arbetsmarknadsstyrelsen.

Det är således 1985 som kommunerna blir en självständig aktör inom flyktingmottagandet och det är också då som relationerna mellan stat och kommun inom området blir uppmärksammade och problematiska. Det är därför naturligt att ta denna tidpunkt som startpunkt för analysen. Då detta är en ständigt aktuellt fråga finns det ingen naturlig slutpunkt. Jag följer så långt möjligt utvecklingen fram till tidpunkten för denna avhandlings framläggande, d.v.s. tiden fram till årskiftet 2001/2002 täcks av avhandlingen.

Helt kort kan som bakgrund sägas att den stora förändring som skett inom stat-kommun-relationen inom området under den studerade perioden är att 1989 schabloniserades den statliga ersättningen till kommunerna för flyktingmottagande. Tidigare hade kommunerna i efterhand ersatts för sina verkliga kostnader för flyktingarna men från och med 1989 erhöll kommunerna en på förhand bestämd summa per mottagen flykting oavsett hur stora kostnaderna för flyktingen i verkligheten blev. (För år 2002 är

37 Prop. 1983/84:124, s. 17.

schablonersättningen 158 200 kronor per vuxen och 97 100 per barn under 16 år).³⁸ En annan förändring med betydelse för relationen mellan stat och kommun var att fr.o.m. 1994 fick asylsökande rätt att under tiden ansökan om uppehållstillstånd prövas på egen hand ordna boende. Följden av detta har varit att många asylsökande på egen hand har sökt sig till kommuner och sedan stannat där när uppehållstillstånd väl givits, vilket gjort att spridningen mellan kommunerna försvårats. En annan faktor värd att påpeka redan här är att flyktingströmmarna till landet varierat kraftigt under tidsperioden, vilket i stor utsträckning påverkat relationen mellan stat och kommun över tid.

Jag vill också förtydliga valet av begrepp såsom flyktingmottagande och flykting. Terminologin är omdiskuterad³⁹ och valet av begreppet flykting är medvetet från min sida trots att det inte förekommer särskilt ofta i den offentliga litteraturen. Flykting definieras här i enlighet med Socialstyrelsens definition: ”Utländsk bidragstagare för vilken kommunen enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. har rätt till s.k. schablonersättning från staten”.⁴⁰

Flyktingar i denna avhandling avser således invandrare som genom att söka asyl i Sverige erhållit uppehållstillstånd att stanna i Sverige och mottagits i kommunerna med ersättning från staten. Förutom dessa personer finns det i vissa fall i avhandlingen anledning att tala om asylsökande. Det är personer som ansökt om asyl i landet, men där beslut om uppehållstillstånd ännu inte fattats – de vet alltså inte om de får lov att stanna i Sverige. Om de får uppehållstillstånd upphör de att vara asylsökande och blir istället flyktingar.

1.5 Disposition

I kapitel två tar analysen sitt avstamp i litteraturen om relationen mellan staten och kommunerna i Sverige. Mycket av diskussionen kretsar kring begreppen självstyrelse och styrning och spänningen mellan dessa. Även förändringar i

38 SFS 1990:927, 10§.

39 Ds 1999:48; Ds 2000:43.

40 Ds 2000:43, s. 41. För precisering av begreppet får man gå vidare till förordningen (SFS 1990:927) 3§ där det i princip sägs att den gäller personer som fått uppehållstillstånd som flyktingar i enlighet med Utlänningslagen. I utlänningslagens (SFS 1989:529) 3 kap sägs det då vilka som anses som flyktingar och därmed har rätt till asyl, och således får uppehållstillstånd i landet.

förhållandet mellan stat och kommun berörs. Det teoretiska ramverket presenteras i kapitel tre. Utgångspunkten är teoriaspekter kring interdependens, som diskuteras såväl generellt som i samband med relationen mellan stat och kommun. De mer generella avsnitten behandlar begreppet interdependens och dess innebörd, kopplingen mellan interdependens och makt samt den roll oklart ansvar och osäkerhet kan spela för en relation. Även förhandlingar som ofta följer av interdependens tas upp här. Andra halvan av kapitel tre ägnas åt att utifrån teoretiska utgångspunkter diskutera interdependensrelationen mellan stat och kommun avseende aktörernas resurser, strategier och maktförhållanden.

De följande kapitlen utgör avhandlingens empiriska del. I kapitel fyra läggs grunden för detta genom att interdependensrelationen mellan stat och kommun inom flyktingmottagandet analyseras. Här problematiseras ansvarsfördelningen och förhandlingarna inom området. Den rådande avtalsformen diskuteras också. I kapitel fem och sex tas sedan steget fullt ut när det gäller interdependensresonemanget. Kapitel fem fokuserar på statens beroende – vilka resurser staten saknat (informations- och auktoritetsresurser) och den resurs staten besuttit (finansiell resurs). Resursernas betydelse både på kort och lång sikt – statens känslighet och sårbarhet – diskuteras här. I kapitel sex är det kommunernas resurser som studeras, vilka resurser kommunerna har saknat (auktoritets- och finansiella resurser) och den resurs som kommunerna besuttit (organisationsresurs). Det avslutande kapitel sju innehåller slutsatserna av den utförda analysen, såväl teoretiska och empiriska. Här diskuteras också hur beroendet förändrats över tid och varför.

Kapitel Två

Relationen mellan stat och kommun

”Som jag ... ser det har kommunerna en mycket klar strategi. De vill ha mer och mer. De är precis som barn. De testar gränserna, klagar och vill ha mer och mer. Staten är i det här rollspelet föräldern. — Staten är den som ska släppa ifrån sig, ge mera eller mindre frihet, och staten är, precis som föräldrar, inte alltid särdeles konsekvent”.⁴¹

2.1 Inledning

Detta kapitel syftar till att klargöra hur existerande forskning behandlar relationen mellan stat och kommun i Sverige. Det finns två huvudsakliga synsätt på denna relation i litteraturen – ett styrningsperspektiv i vilket kommunerna är underställda staten och ett självstyrelseperspektiv i vilket kommunerna har en egen kompetens frikopplad från staten. Dessa två helt olika utgångspunkter för studiet kan dock sammankopplas genom att fokusera på balansen mellan dessa motsatta värden som båda finns samtidigt i den politiska praktiken, även om de i sin renodlade form inte teoretiskt går att förena. Detta är ett exempel på en typ av dilemma-strukturer. Man kan också välja att se styrning och självstyrelse som ett centraliserat kontra ett decentraliserat synsätt.⁴²

Kapitlet ger inledningsvis en översiktlig bild av relationen mellan stat och kommun för att sedan behandla de två grundläggande synsätten var för sig. Ett första avsnitt handlar om självstyrelse, både begreppsligt och i lagstiftningen. Nästa avsnitt behandlar statens styrning av kommunerna, vilka möjligheter som finns för detta och hur dessa utnyttjas. Det sista avsnittet

41 Adelson, 2001, s. 27.

42 Stjernquist och Magnusson, 1988, s. 12.

behandlar förändringar i relationen mellan stat och kommun under senare år – förändringar i termer av centralisering och decentralisering.

2.2 Stat-kommun-relationen

Förhållandet mellan stat och kommun blir ofta motsägelsefullt då riksdagen enligt Regeringsformen genom lag kan inskränka eller utvidga vad kommunerna får respektive måste göra. Samtidigt har kommunerna ett stort handlingsutrymme genom att de är direkt valda, har en s.k. allmän kompetens och har rätt att ta ut skatt.⁴³ Principen om kommunal självstyrelse är en utgångspunkt för den rättsliga regleringen av förhållandet mellan stat och kommun.⁴⁴

”Det är i detta spänningsfält mellan de rättigheter som riksdagen gett kommunerna och den frihet som den kommunala självstyrelsen ger, som förhållandet stat-kommun framträder och bestäms”.⁴⁵

Det är således bara i teorin som självstyrelsen kan vara total, i verkligheten är den alltid begränsad och innehåller också en arbets- och uppgiftsfördelning mellan stat och kommun,⁴⁶ ”[k]ommunerna är en del av nationalstaten eftersom Sverige är en enhetsstat”.⁴⁷

Principen om den kommunala självstyrelsen är bara ett av de värden som finns i samhället, ett annat värde, som ofta sätts som motpol i debatten, är jämlikhet.⁴⁸ Självstyrelse kan potentiellt leda till omfattande skillnader mellan olika kommuner och frågan uppstår hur långt samhället är berett att acceptera detta. Eller som det uttrycks i den internationella litteraturen:

”the tensions which exist in Swedish local government between the idea of ‘equal service delivery’ and ‘local self-government’”.⁴⁹

43 Dahlkvist och Strandberg, 1999, s. 280; SOU 1996:129, s. 15.

44 Riksrevisionsverket, 1996, s. 91.

45 Riksrevisionsverket, 1996, s. 95.

46 Lundquist, 1972, s. 64; Riberdahl, 2001, s. 4; SOU 1996:129, s. 16; Stjernquist och Magnusson, 1988, s. 17.

47 Montin, 1996, s. 29.

48 SOU 1996:129, s. 17-18; Stjernquist och Magnusson, 1988, s. 47.

49 Goldsmith, 1995, s. 241.

Kommunal självstyrelse skapar skillnader mellan kommunerna och därmed ojämlikhet.⁵⁰ Samtidigt möjliggörs att man kan pröva sig fram, vilket leder till en smidigare anpassning till ändrade förhållanden och att medborgarna får en ökad valfrihet.⁵¹

Inställningen till den kommunala självstyrelsen är dubbelbottnad i debatten p.g.a. den variation i service som självstyrelsen kan komma att leda till. Som Jörgen Westerståhl uttryckt det:

”[a]lla tycker att kommunal självstyrelse är något förträffligt bara den inte får praktiska konsekvenser”.⁵²

Många, även i kommunerna, vill ha både statlig omfördelning och kommunal självstyrelse.⁵³ Kommunalt självbestämmande ses som positivt av medborgare och lokala politiker samtidigt som många menar att statlig styrning är nödvändig. Kommunal självstyrelse och statlig styrning uppfattas av många inte som något egentligt motsatsförhållande. Undersökningar visar att rättvisaspekter här ofta tar överhanden, även om åsikterna följer höger-vänster-skalan.⁵⁴

Självstyrelsens princip har ett stort egenvärde men måste hela tiden vägas mot andra principer och behov,⁵⁵ vilket leder till att gränsen för självstyrelsen således är en politisk och inte en rättslig fråga.

”I realiteten ankommer det mest på den politiska viljan om självstyrelseaspekterna respekteras i lagstiftningen”.⁵⁶

Det är också genom dessa politiska avvägningar som balansen kommer att variera mellan områden och över tid.⁵⁷ Politiska överväganden kommer dock i slutändan att ta sig juridiska uttryck. Trots att den kommunala självstyrelsen

50 Pierre, 1991, s. 292; Pierre, 1996, s. 227-228; Sharpe, 1970, s. 169.

51 Magnusson, 1989, s. 8; Sharpe, 1970, s. 158, 171; Wetterberg, 2001, s. 37.

52 Westerståhl, 1987, s. 19.

53 Pierre, 1996, s. 228.

54 Pierre, 1994, s. 31-32.

55 SOU 1996:129, s. 21.

56 Riberdahl, 2001, s. 4; se även Adelson, 2001, s. 28; Riksrevisionsverket, 1996, s. 168.

57 Riberdahl, 2001, s. 3; Riksrevisionsverket, 1996, s. 168.

finns inskriven i grundlagen är den varken obegränsad eller ovillkorlig – över tid och mellan områden sätter staten gränser för kommunernas självbestämmande.⁵⁸ Det enda skyddet som finns för självstyrelsen är att den bara kan inskränkas genom lag, alltså genom beslut av riksdagen.⁵⁹

”Den kommunala självstyrelsens gränser läggs fast av riksdagen och går i stort sett i varje ögonblick där riksdagen vill att de ska gå”.⁶⁰

Detta förhållande påverkar också i hög grad överklaganden av kommunala beslut. Genom besvärsinstitutets utformning kan man säga att den kommunala självstyrelsen ifrågasätts eftersom statliga myndigheter kan ersätta kommunala beslut (vid förvaltningsbesvär, detta gäller dock ej vid kommunalbesvär). Detta kan tolkas som stridande mot den kommunala självstyrelsen även om det främjar jämlikheten.⁶¹ I sin tur leder detta till att självstyrelsen till viss del bestäms av domstolarna och inte av riksdagen. Vissa forskare efterlyser belysning av dessa konsekvenser redan under lagstiftningens tillkomst.⁶² Kommunerna protesterar ibland mot besvärsinstitutet och konkreta exempel på domstolstrots, lagtrots och fördröjd verkställighet förekommer inom den kommunala sektorn.⁶³

Valet av utgångspunkt är viktigt. Det har hävdats att då självstyrelsen är både effektiv och demokratisk borde den vara huvudregeln, vilket innebär att det för uppgifter på central nivå måste motiveras varför de inte ska omfattas av självstyrelsen. Denna typ av resonemang brukar kallas för subsidiaritetsprincipen och innebär att beslut ska fattas på så låg nivå som möjligt. Subsidiaritetsprincipen strider delvis mot starka strävanden att integrera statlig och kommunal verksamhet och mot den statliga detaljregleringen av den kommunala verksamheten.⁶⁴ Ett motiv för uppgifter på central nivå är att vissa funktioner eller viss service har anknytning till hela riket, såsom utrikespolitik och försvar. En annan grupp av uppgifter utgörs av sådant som p.g.a.

58 SOU 1996:169, s. 128.

59 Marcusson, 1992, s. 35.

60 Norrving, 1993, s. 225.

61 Billum, 2001, s. 13; SOU 1996:129, s. 18; Stjernquist och Magnusson, 1988, s. 81.

62 Billum, 2001, s. 14-15.

63 Vahlne Westerhäll, 2001, s. 8.

64 Marcusson, 1992, s. 34.

fördelningsproblem bör beslutas av den centrala nivån – frågor där jämlikhets- eller rättvisespekter gör att alla ska ha samma service oavsett var man bor. Ett tredje motiv för central styrning är samhällsekonomiskt – för att staten ska kunna kontrollera ekonomin måste den kunna påverka kommunernas ekonomi genom att ange de finansiella ramarna. Detta är tre olika motiv för uppgifter som bör finnas på central nivå medan i princip allt annat kan decentraliseras till kommunerna.⁶⁵

För analysen av stat-kommun-relationen är således valet av utgångspunkt viktigt då detta i sin tur avgör hur man uppfattar relationen. Om man tar utgångspunkt i styrning kan kommunen uppfattas som en agent till staten, d.v.s. en ”top-down-modell” i vilken kommunerna är utförare och genomför de centralt fattade besluten. I det andra fallet är utgångspunkten självstyrelse, vilket leder till att kommunerna istället ses som en självständig aktör, det handlar då snarare om en ”bottom-up-modell”.⁶⁶ Om kommunerna ses som agenter står staten för arbetsledning medan om kommunerna ses som självständiga är de likvärdiga parter som båda lyder under riksdagen.⁶⁷ Staten kan alltså uppfattas både som överordnad auktoritet och medspelare. Jag instämmer med de författare som menar att dessa olika perspektiv måste syntetiseras.⁶⁸

Utifrån detta är det otillräckligt att bara studera formella förhållanden om man vill veta i hur hög grad kommunerna kan forma servicen. Man måste också undersöka den grad av handlingsfrihet som kommunerna har när de utför sina uppgifter. Handlingsfrihet avser möjligheten för lokala aktörer att fatta beslut om typ och nivå av service som den lokala aktören producerar och om hur denna service utförs och finansieras.⁶⁹

Ytterligare en aktör i relationen mellan stat och kommun är Svenska Kommunförbundet. Kommunförbundet kan sägas vara en länk genom att man förmedlar information till båda parter. I vissa fall är kommunförbundets ställning mycket stark och kan då begränsa kommunernas handlingsutrymme, men kommunförbundet är också viktigt för kommunerna för mobilisering då det gäller politiska och legal-hierarkiska resurser. Det är dock inte klarlagt hur

65 Westerståhl, 1987, s. 61-63.

66 Carmichael, 1995, s. 32; Rhodes, 1981, s. 110; Stjernquist och Magnusson, 1988, s. 178.

67 Jossen och Kleivan, 1999, s. 255; Rhodes, 1980, s. 289; Rhodes, 1988, s. 15; Rhodes, 1997a, s. 8.

68 Sannerstedt, 1988, s. 152.

69 Magnusson, 1989, s. 1; Page och Goldsmith, 1987, s. 5-6.

kommunförbundet klarar av denna dubbla roll att både representera kommunerna inför staten och förmedla information från staten till kommunerna.⁷⁰ Detta torde dock inte vara helt oproblematiskt.

Relationen mellan stat och kommun ska naturligtvis inte bara ses som konfliktfylld och motsägelsefull, även om det kan finnas en misstro mellan stat och kommun,⁷¹ utan det finns också sådant som förenar. Inom många områden föreligger konsensus mellan stat och kommun (även om denna inte är en gång för alla given).⁷² På en hel rad olika områden har kommunerna och staten också gemensamma uppgifter. Det är också på grund av de gemensamma uppgifterna som gränsen vad gäller uppgiftsfördelning är så svår att dra och kan variera över tid och mellan områden.⁷³

2.3 Kommunal självstyrelse

Låt oss nu diskutera den kommunala självstyrelsen. Det finns forskare som menar att självstyrelsen i princip inte har något eget existensberättigande utan att det bara handlar om förvaltningsuppgifter, oavsett om det är på central eller lokal nivå. Kommunerna blir ur detta perspektiv en lokal verkställare av statlig politik.⁷⁴ Detta leder till uttalande av typen: "[l]okalt självstyrelse i verklig mening har aldrig existerat i Sverige".⁷⁵ Man menar då att vi inte har någon självstyrelse utan bara självförvaltning.⁷⁶ Jag delar inte denna uppfattning om självstyrelsen.⁷⁷ Även om självstyrelsen i många fall är praktiskt begränsad finns det en principiellt viktig diskussion inbegripen i begreppet. Termen är djupt rotad i den svenska politiska traditionen och påverkar tänkandet inom området. Inte minst märks detta genom att begreppet ständigt återkommer som en grund för olika utredningar.⁷⁸

70 Pierre, 1994, s. 91, 96.

71 Ståhlberg, 2001, s. 11.

72 Adelson, 2001, s. 38; Johansson, 2001, s. 38-39.

73 Riksrevisionsverket, 1996, s. 95.

74 Dahllkvist och Strandberg, 1999, s. 261, 279; Lundquist, 1998, s. 24.

75 Dahllkvist och Strandberg, 1999, s. 300; denna historieskrivning är naturligtvis inte oomstridd, se exempelvis Wetterberg, 2001, s. 31.

76 Riberdahl, 2001, s. 18.

77 Jag instämmer här med exempelvis Ståhlberg, 2001, s. 19.

78 Se exempelvis SOU 1996:129; 2000/01:Ku12; 2000/01:URD3.

Kritiken riktas också från ett delvis annat perspektiv än det som här anlagts, nämligen med utgångspunkt i medborgarnas demokratiska påverkansmöjligheter. Kommunal självstyrelse enligt mitt synsätt är frihet i förhållande till staten, vilket kan existera utan kommunal demokrati.⁷⁹ Självstyrelsens praktiska betydelse ska samtidigt inte överdrivas (även om det finns tecken på att den är betydligt bättre rustad att möta utmaningar än vad som framkommer i den allmänna debatten).⁸⁰ Som Stjernquist uttryckt saken:

”det är med den kommunala självstyrelsen som med vädret: Alla talar om den men ingen gör något åt den”.⁸¹

Den kommunala självstyrelsen kan ses som en grundläggande normativ princip om relationen mellan staten och kommunerna. Ideologin bakom principen är decentralisering. Då kommunen själv får bestämma över sin verksamhet, organisation, inkomster m.m. kommer positiva värden att uppnås. Dessa positiva värden är dels värden som främjar demokrati, dels värden som främjar effektivitet.⁸² Det råder dock ingen nödvändig motsättning mellan dessa båda värden – genom att medborgarna kan vara aktiva och ha kontakter med sina företrädare kan behoven effektivt registreras och därigenom ge bästa behovstillfredsställelse.⁸³

Den kommunala självstyrelsen är en av grundpelarna i den svenska folkstyrelsen enligt Regeringsformen, men den är inget självändamål utan en frihetsidé som ska stärka den lokala demokratin. Därför kan självstyrelsen inte förverkligas om staten detaljstyr kommunerna och dess verksamheter. För att vi ska kunna tala om verklig självstyrelse måste kommunerna ha ett lokalt handlingsutrymme.⁸⁴ ”Ju större kommunalpolitisk handlingsfrihet lagen ger, desto större är självstyrelsen”.⁸⁵

Kommunerna har tre huvudsakliga karakteristika: de arbetar inom ett avgränsat geografiskt område inom en stat, de håller lokala val och de har viss

79 Prop. 2001/02:80, s. 71.

80 Ståhlberg, 2001, s. 11; Wetterberg, 2001, s. 31.

81 Stjernquist, 1986, s. 9.

82 Johansson, 2001, s. 24; Johansson, Nilsson och Strömberg, 2001, s. 7; SOU 1996:129, s. 16; Stjernquist och Magnusson, 1988, s. 14, 44; Vahlne Westerhäll, 2001, s. 7.

83 Westerståhl, 1987, s. 60.

84 Svenska Kommunförbundet, 1994, s. 7.

85 Riberdahl, 2001, s. 5.

autonomi som omfattar t.ex. beskattningsmakt. Värden av kommunerna är dock inte bara funktionellt utan även kunskaps- och värdemässigt genom att frihet, jämlikhet och välfärd främjas.⁸⁶ Enligt detta synsätt är självstyrelsens princip så viktig att den ingår i definitionen av kommuner – kommuner är inte kommuner om de inte har någon självstyrelse, då är de en del av den statliga organisationen.

2.3.1 Begreppet kommunal självstyrelse

Idag används begreppet kommunal självstyrelse närmast som ett honnörords snarare än som analytisk kategori.⁸⁷ Det har funnits försök att definiera självstyrelsen, men de har varit allmänt hållna.⁸⁸ Kärnan i begreppet är dock att medborgarna i en kommun styr sig själva. Begreppet kommunal självstyrelse har dock också använts på många andra sätt: för att beteckna en funktion, ett kommunalt styrelseskick och hela den kommunala verksamheten.⁸⁹ I vissa fall används det också synonymt med kommunal demokrati.⁹⁰

Det är dock möjligt att inom det kommunala självstyret differentiera mellan egenförvaltning, som är kommunens egna angelägenheter (den allmänna kompetensen) och självförvaltning, som är statliga uppgifter som staten ålagt kommunerna att sköta (den speciallagsreglerade kompetensen).⁹¹ Det innebär med andra ord en skiljelinje mellan kommunala åtaganden å ena sidan och kommunala åligganden å den andra.⁹² Inte heller uppdelningen här emellan är konstant utan varierar över tiden.⁹³ Den kommunala självstyrelsen har utifrån detta ett dubbelt ursprung, både idémässigt och faktiskt: självstyrelsen skulle vara genomförande för staten på det lokala planet, enligt ett konservativt synsätt, samtidigt som den var ett uttryck för den egna aktiviteten inom kommunen, enligt ett liberalt synsätt.⁹⁴ Eftersom tanken om kommunal

86 Sharpe, 1970, s. 154-155.

87 Adelson, 2001, s. 27; SOU 1996:129, s. 11; Stjernquist, 1986, s. 9.

88 Riberdahl, 2001, s. 3; SOU 1996:129, s. 127.

89 Stjernquist och Magnusson, 1988, s. 16-17.

90 Johansson, Nilsson och Strömberg, 2001, s. 7; Kjellberg, 1991, s. 49.

91 Stjernquist och Magnusson, 1988, s. 37.

92 Bäck, 1990, s. 7.

93 Riksrevisionsverket, 1996, s. 87.

94 Johansson, Nilsson och Strömberg, 2001, s. 7; Riksrevisionsverket, 1996, s. 93; Westerståhl, 1987, s. 39.

självstyrelse kommer från olika idéströmningar som av olika anledningar förespråkar samma självstyrelse finns det en dubbeltydighet genom hela dess historia.⁹⁵ De två idéskolorna stod emot varandra redan när kommunalförordningarna från 1862 skrevs, och resultatet blev då en kompromiss, vilken ledde till oklarhet. Denna oklarhet har bestått sedan dess trots att lagen och politiken har förändrats.⁹⁶ Vissa menar att den konservativa synen med kommunerna som en integrerad del av staten varit den i Sverige dominerande ideologin sedan 1800-talets mitt, med följderna att självstyrelse är en tveksam etikett för att beskriva kommunernas ställning.⁹⁷

Även vid debatten om kommunsammanslagningarna under 1960- och 1970-talen kunde man se två olika uppfattningar om vad kommunerna är och bör vara. Synsättet som var och fortfarande är dominerande har kallats ”enhetlig integrationism” och har socialdemokratiskt ursprung. Denna uppfattning anger att kommunerna först och främst är en förlängd arm för staten, vilket gör att nationell demokrati är överordnad den lokala. Den har resulterat i att det aldrig funnits någon genuin vilja att sprida den politiska makten. Det borgerliga synsättet, som fått stryka på foten, har kallats ”pluralistisk enhetsstatlig integrationism”; det viktigaste är här att kommunerna är självständiga politiska samfundigheter.⁹⁸ Debatten om kommunstorlek, som delvis hör samman med självstyrelsen, kan ses som kopplad till fyra olika värden – effektivitet, demokrati, fördelning och ekonomisk utveckling, alltså om balansen mellan demokrati och funktionell kapacitet.⁹⁹ Det förefaller som om den borgerliga inställningen ändrats under 1980- och 1990-talen så att även de vill se kommunerna som en del av staten. Motiveringen är dock en annan, att staten då skulle kunna styra i riktning mot fler privata alternativ. Det dominerande synsättet hos, i princip, alla partier är i dag således att kommunerna är integrerade delar av den statliga förvaltningen.¹⁰⁰

Det är dock inte bara i Sverige som debatten har funnits och fokuserat kring dessa två modeller, detta är generella debattlinjer för åtminstone stora delar av

95 Dahlkvist och Strandberg, 1999, s. 281; Riksrevisionsverket, 1996, s. 93.

96 Dahlkvist och Strandberg, 1999, s. 279; Ds 1990:20, s. 55; Marcusson, 1992, s. 33; Montin och Amnå, 2000, s. 173; Riksrevisionsverket, 1996, s. 93.

97 Montin, 1996, s. 30.

98 Dahlkvist och Strandberg, 1999, s. 258-259, 284; Montin, 1996, s. 31-32; Montin, 2000, s. 13.

99 Pierre, 1996, s. 230; Sharpe, 1970, s. 160.

100 SOU 2000:1, s. 155; Dahlkvist och Strandberg, 1999, s. 296-297; för vidare diskussion se Strandberg, 1998.

västeuropa.¹⁰¹ I den internationella debatten har diskuterats en autonomimodell som tänkes stå i motsatsställning till en integrationsmodell, en diskussion som motsvarar konflikten mellan lokalism och integrationism.¹⁰² I Sverige har då integrationismen varit dominerande till skillnad från stora delar av Europa där autonomiperspektivet haft företräde.¹⁰³ I praktisk politik handlar det dock alltid om en kompromiss mellan dessa båda modeller.¹⁰⁴

2.3.2 Självstyrelsen i lagen

Den kommunala självstyrelsen har historiskt sina rötter i den franska revolutionens idéer.¹⁰⁵ Vissa menar att den har en historia som är ännu längre, från Birger Jarls tid,¹⁰⁶ och detta kan förstås i ljuset av att kommunerna passerat alla regimer utom de despotiska.¹⁰⁷ Begreppet har dock inte använts i lagtext förrän i 1974 års Regeringsform när det kodifierades i portalparagrafen (RF1:1). Det kom heller inte in i Kommunallagen förrän 1991. Att begreppet inte har funnits i lagtext innebär dock inte att principen inte har funnits, 1862 kallades det för att kommunerna fick sköta ”gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter”, 1948 vidgades detta till att kommunerna själva fick vårda ”sina angelägenheter”.¹⁰⁸

I förarbetena till 1974 års Regeringsform definieras den kommunala självstyrelsen som ”principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna”.¹⁰⁹ Tanken baseras på att det är grundläggande för kommunernas kompetens att de har en fri sektor vid sidan om sina särskilda åligganden; man gör alltså en uppdelning mellan den allmänna kompetensen och den speciallagsreglerade sektorn, där den fria sektorn sägs kännetecknas av initiativrätt och självständig beslutanderätt. I förarbetena kopplar man samman självstyrelsebegreppet och den allmänna

101 Rhodes, 1980, s. 289.

102 Björnå och Jensen, 2001, s. 294; Montin, 2000, s. 11-12; Montin och Amnå, 2000, s. 158, 170.

103 SOU 2000:1, s. 155.

104 Montin, 2000, s. 13.

105 Stjernquist och Magnusson, 1988, s. 16.

106 Dahlkvist och Strandberg, 1999, s. 286.

107 Lundquist, 1972, s. 115.

108 SOU 1996:129, s. 117.

109 Prop. 1973:90, s. 190.

kompetensen som i sin tur hör nära samman med beskattningsrätten.¹¹⁰ Anledningen till att självstyrelsen kopplades till den allmänna kompetensen var antagligen att de statliga verken inte ville släppa sin möjlighet till styrning eller sitt ansvar för det speciallagsreglerade området.¹¹¹ Man kan dock diskutera om betydelsen är densamma i den politiska debatten idag. Enligt min mening omfattar diskussionen om självstyrelsen ofta hela den kommunala kompetensen.

Begreppet självstyrelse tas också upp i Kommunallagen från 1991. I den anges att kommunerna sköter ”på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter”.¹¹² Principen gäller all kommunal verksamhet och ses som grundläggande för relationen mellan stat och kommun.¹¹³ Den kommunala självstyrelsen har alltid varit relativ.¹¹⁴ Att det saknas en definition i lagtexten gör det också möjligt att anpassa självstyrelsen till tidsandan och verksamheternas krav.¹¹⁵ Avsaknaden av definition innebär dock också att det juridiska skyddet för självstyrelsen är begränsat och att de flesta ingrepp som gjorts i självstyrelsen inte är grundlagsstridiga, även om de ofta varit politiskt kontroversiella.¹¹⁶

En begränsning i den kommunala självstyrelsen som varit föremål för mycket juridisk diskussion har varit begränsningen av beskattningsrätten. Mot bakgrund av att beskattningsrätten är en viktig del av det kommunala självstyret har ett permanent skattestopp ansetts strida mot grundlagens skydd för självstyrelsen.¹¹⁷ Däremot har legala instanser accepterat ett tillfälligt skattestopp.¹¹⁸ Under 1991-1993 beslutade staten om ett tillfälligt kommunalt skattestopp. Kommunerna kritiserade det kommunala skattestoppet mycket hårt, dels för att det principiellt stred mot självstyrelsen, dels för att man ansåg att det gav oacceptabla negativa konsekvenser för kommunernas ekonomi.¹¹⁹

110 Marcusson, 1992, s. 29; Riberdahl, 2001, s. 5; SOU 1996:129, s. 51; Stjernquist, 1986, s. 11.

111 Stjernquist, 1986, s. 13.

112 SFS 1991:900, 1 Kap 1§.

113 Marcusson, 1992, s. 31; SOU 1996:129, s. 14.

114 Pierre, 1994, s. 24; SOU 1996:129, s. 188; Kjellberg, 1991, s. 52; Stjernquist och Magnusson, 1988, s. 21, 23, 31-32.

115 Adelson, 2001, s. 29; SOU 1996:169, Bilaga II, s. 18; Wetterberg, 2001, s. 31.

116 Riberdahl, 2001, s. 5.

117 Riberdahl, 2001, s. 4.

118 Bäck, 1990, s. 14; SOU 1996:129, s. 23.

119 Svenska Kommunförbundet, 1994, s. 15.

En kommitté har föreslagit att den kommunala självstyrelsen bör markeras tydligare i Regeringsformen genom att samla väsentliga bestämmelser om kommuner och landsting i ett särskilt kapitel i Regeringsformen¹²⁰ och att det föreskrivs att ”principen om kommunal självstyrelse skall tillmätas särskild betydelse vid all normgivning som rör kommunerna och landstingen”.¹²¹ Vissa forskare delar denna uppfattning och efterlyser en kompetenskatalog i grundlagen med motiveringen att smärtgränsen för den kommunala självstyrelsen är nådd.¹²² Riksdagen delade dock inte denna uppfattning, även om de borgerliga partierna reserverade sig och ville ha en grundlagsreglering.¹²³ Det är dock viktigt att påpeka att en förstärkning av grundlagsskyddet minskar regeringens och riksdagens handlingsfrihet.¹²⁴ Även demokratiutredningen vill ha en förstärkning av den kommunala självstyrelsen, dock inte utifrån det här anlagda perspektivet med relationen mellan stat och kommun utan mot bakgrund av medborgarnas relation till kommunen.¹²⁵

Som lagskydd för den kommunala självstyrelsen finns också Europakonventionen om kommunal självstyrelse som Sverige ratificerade 1989. Även här är reglerna allmänt hållna, även om de går längre än den svenska grundlagen. Det saknas dock sanktioner om staten inte lever upp till konventionen.¹²⁶

Självstyrelsen som den framgår av lagarna innebär att kommunerna har rätt att besluta om och finansiera sin verksamhet. Staten har här ett ansvar för att se till att de finansiella förutsättningarna föreligger så att självstyrelsen får ett innehåll. Riksdagen är den som kan begränsa självstyrelsen men är också den yttersta garanten för självstyrelsen.¹²⁷

2.3.3 Den kommunala kompetensen

Det är vanligt att inom litteraturen skilja mellan olika delar av den kommunala självstyrelsen beroende på om det är kommunernas egna, frivilliga, uppgifter

120 SOU 1996:129, s. 19, 30-31, 243.

121 SOU 1996:129, s. 179.

122 Vahlne Westerhäll, 2001, s. 19.

123 2000/2001:KU12, s. 1, reservation från moderater, kristdemokrater, centerpartist och folkpartist, s. 52.

124 Riberdahl, 2001, s. 7.

125 SOU 2000:1, s. 157.

126 Riberdahl, 2001, s. 6; SOU 1996:129, s. 167.

127 Marcusson, 1992, s. 36.

eller om det är uppgifter som staten ålagt dem att sköta. Stjernquist och Magnusson menar dock att denna differentiering mellan egenförvaltning och självförvaltning inte är nödvändig om den kommunala självstyrelsen tolkas som en princip om att kommunen själv ska bestämma inom sitt område:

”Låt den kommunala självstyrelsens princip avse hela den kommunala verksamheten. ... Från kommunallagstiftelsens synpunkt ända sedan 1862 har det inte funnits någon anledning att skilja mellan självstyrelseärenden (egna ärenden) och specialreglerade (statliga) ärenden. Alla är de genom statlig lagstiftning delegerade ärenden och alla äro de gemensamma kommunala”.¹²⁸

Resonemanget kommer ur att all kommunal kompetens ytterst är en delegation från staten, det är genom staten kommunerna får sitt berättigande.¹²⁹ Även Westerståhl menar att skillnaderna mellan de olika typerna av kommunal kompetens bör tonas ner så att begreppet kommunal självstyrelse kan omfatta hela den verksamhet som kommunerna bestämmer över. Att definiera begreppet kommunal självstyrelse är således enligt denna uppfattning inte så viktigt eftersom gränsen flyttas i takt med samhällsutvecklingen, p.g.a. lagstiftning och kommunala initiativ.¹³⁰ Det har således aldrig gått att i lagstiftningen en gång för alla fixera den punkt där fördelningen av kompetens mellan stat och kommun är lämpligast, vilket inte heller varit önskvärt från lagstiftarnas sida.¹³¹ Istället har det framhållits att graden av självstyrelse avgörs av formerna för samverkan mellan stat och kommunerna.¹³²

I Kommunallagen från 1991 delas den kommunala kompetensen upp i tre delar: allmänna befogenheter,¹³³ tillägg till allmänna befogenheter – att det i vissa fall krävs lagstöd för att kommunerna ska få bedriva verksamhet som inte är traditionellt kommunal, och speciella befogenheter och skyldigheter – att kommunerna ska sköta vissa uppgifter.¹³⁴ Denna speciallagsreglerade kom-

128 Stjernquist och Magnusson, 1988, s. 40.

129 Dahlkvist och Strandberg, 1999, s. 280; Stjernquist, 1986, s. 10; Stjernquist och Magnusson, 1988, s. 194.

130 Westerståhl, 1987, s. 41.

131 Magnusson och Norrving, 1988, s. 16; 2000/2001:KU12, s. 1, 20; Riberdahl, 2001, s. 17; Ståhlberg, 2001, s. 20.

132 2000/2001:KU12, s. 12, 20; SOU 1996:129, s. 17.

133 Dessa definieras i lagtexten som att kommuner: ”får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.” Kommunallagen, SFS 1991:900, 2 Kap 1§.

134 SOU 1996:129, s. 89-90.

petens är omfattande och mycket varierande. Skillnaden mellan frivilliga och specialreglerade verksamheter är dessutom inte helt skarp och har ändrats över tid genom att tidigare frivilliga uppgifter blivit obligatoriska samtidigt som kommunernas inflytande över dessa uppgifter ökat.¹³⁵

Det ska inte bortses från att kommunerna i vissa fall medverkar i rent statlig verksamhet vilken då inte täcks av självstyrelsebegreppet - ”[d]en kommunala självstyrelsens organ kan alltså ägna sig åt annat än kommunal självstyrelse”.¹³⁶ Det finns områden inom den kommunala kompetensen som helt saknar självstyrelseinslag och där verksamheten således i princip skulle kunna utföras av statliga tjänstemän. Som exempel kan nämnas livsmedelskontroll och överförmynderi.¹³⁷ Det viktiga här är då inte organen, eftersom kommunal organisation kan ägna sig åt både det speciallagsreglerade och det fakultativa området, utan gränsdragningen mellan statlig och kommunal verksamhet. Som vi kommer att se i kapitel fyra är det detta som är stöttestenen i vårt empiriska fall.

Svenska Kommunförbundet menar att om staten vill detaljstyra en verksamhet så hårt att det inte finns något lokalt handlingsutrymme bör staten också ha ansvar för verksamheten och således inte överlåta den på kommunerna.¹³⁸ Kommunförbundet har satt upp vissa kriterier som det anser måste vara uppfyllda för att den kommunala självstyrelsen ska kunna spela någon roll som en del av folkstyrelsen. Bland kriterierna märks: att kommunerna helt själva ska få besluta om kommunalskatten, att finansieringsprincipen (vilken innebär att kommunerna inte får åläggas nya uppgifter om de inte samtidigt får möjlighet att finansiera dessa genom annat än höjda skatter) måste lagstadgas och iakttas av staten, att kommunerna utan hinder från statliga detaljregler ska kunna anpassa verksamheten till lokala behov och förutsättningar, att de detaljstyrda verksamheter där kommunerna inte har något eget handlingsutrymme ska staten själv vara ansvarig för, och att domstolarna bara får kontrollera lagligheten vid sin granskning av kommunala beslut (och inte även lämpligheten såsom i dag är fallet vid förvaltningsbesvär).¹³⁹

135 Marcusson, 1992, s. 43-44, 51, 61; Pierre och Montin, 1991, s. 12; Ribberdahl, 2001, s. 5; SOU 1996:129, s. 121; Vahlne Westerhäll, 2001, s. 7.

136 Westerståhl, 1987, s. 42; jämför Pierre, 1994, s. 25.

137 Ribberdahl, 2001, s. 4.

138 Billum, 2001, s. 14; Ribberdahl, 2001, s. 4; Svenska Kommunförbundet, 1994, s. 20.

139 Svenska Kommunförbundet, 1994, s. 7, 15, 40, 53-54.

2.4 Statens styrning av kommunerna

Inte heller begreppet styrning är entydigt, även om man kan peka ut vissa karaktäristiska drag. Styrning är en medveten strävan att påverka någon att göra något. Styrningen faller ofta inte ut på det avsedda sättet, vilket gör det viktigt att skilja mellan framgångsrik styrning och styrningsförsök. Med begreppet styrning avser jag i likhet med de flesta andra författare styrningsförsök. Styrning förutsätter också en hierarkisk relation som är erkänd av både den som styr och den som blir styrd.¹⁴⁰

Ett problem med styrningsbegreppet är dess oklarhet. Att exempelvis ekonomiska incitament är viktiga kommer vi att se många exempel på i det empiriska materialet, men måste de därför vara ett uttryck för styrning? Om kommunerna tar initiativ genom att begära ersättning av staten och får det, är den ersättningen då en styrning av kommunerna från statens sida? Svaret torde vara nej, vilket implicerar att styrning är svårt att studera och att förekomsten av styrning inte kan tas för given utan att relationerna mellan aktörerna empiriskt kartläggs. Om enbart statens handlande studeras finns det, enligt detta sätt att resonera, en stor risk att styrningens betydelse överskattas.

Styrning består ofta av många olika delar i en styrningskedja fram till dess att politiska beslut implementeras. Förvaltningsstyrning är politikernas styrning av förvaltningen. Organisationstyrning sker inom förvaltningen medan samhällstyrning är förvaltningens styrning av samhällsmedlemmarna.¹⁴¹ För vår analys av relationen mellan stat och kommun är det förvaltningsstyrningen och dess problem som aktualiseras.

Det finns många olika instrument som kan användas för styrning. Gemensamt för dessa är två egenskaper: de har ett handlingsinnehåll och en auktoritativ kraft.¹⁴² "A policy instrument is an authoritative choice of means to accomplish a purpose".¹⁴³ Styrning handlar således ytterst om makt.¹⁴⁴

140 Riksrevisionsverket, 1996, s. 103; Westerståhl, 1987, s. 49.

141 Lundquist, 1987, s. 71-72.

142 Vedung, 1998, s. 34.

143 Elmore, 1987, s. 175.

144 Vedung, 1998, s. 28, 50.

Styrning kan också förekomma på många olika abstraktionsnivåer. Lundquist skiljer mellan styrningssystem, styrningsformer och styrningstekniker.¹⁴⁵

Styrning kan ses som en, men enbart en och kanske inte den viktigaste, av de faktorer som påverkar kommunernas handlande.¹⁴⁶ Att kommunerna i dag är så stora och betydelsefulla för stora delar av den offentliga servicen gör det också svårare för staten att styra dem.¹⁴⁷ Alla kommunala beslut fattas givetvis i en process där yttre krav också kan komma in. Staten kan sägas vara den aktör i kommunernas omgivning som i störst utsträckning påverkar kommunernas handlingsutrymme.¹⁴⁸

Man kan skilja mellan den statliga styrningen av den kommunala verksamhetens form och dess innehåll. Formen styrs av Kommunallagen och genom den nya Kommunallagen är det i princip upp till kommunerna att bestämma om denna. Innehållet i kommunernas verksamhet styrs av en lång rad olika regler, ofta efter vilken sektor som avses. Det är först på kommunal nivå som dessa två typer av regler sammanstrålar.¹⁴⁹ Styrning av kommunerna från statens sida motiveras oftast med en jämlikhetsargumentation,¹⁵⁰ såsom tidigare diskuterades.

Det finns en omfattande litteratur om styrning och i det närmaste lika många sätt att klassificera styrning som det finns författare. Ett sätt att kategorisera styrning är att säga att det finns tre grundläggande typer av styrinstrument: reglering, ekonomi och information.¹⁵¹ Givetvis finns det många variationer inom dessa kategorier, en sådan är om styrningen är positiv eller negativ.¹⁵² Man kan också dela in styrningen i om den är direkt – anger innehållet i åtgärderna, eller indirekt – påverkar på annat sätt.¹⁵³

Den första huvudgruppen av styrning är reglering, vilken kan kallas för juridisk eller bindande och innebär att man försöker påverka beteendet hos den som handlar genom förbud och påbud.¹⁵⁴ Den andra huvudgruppen är ekonomisk,

145 Lundquist, 1992, s. 74.

146 Westerstahl, 1987, s. 49.

147 Pierre, 1994, s. 27.

148 Pierre, 1994, s. 48, 80.

149 Pierre, 1994, s. 185.

150 Magnusson, 1989, s. 15.

151 Vedung, 1998, s. 29.

152 Bemelmas-Videc och Vedung, 1998, s. 250.

153 Lundquist, 1987, s. 149.

154 Lemaire, 1998, s. 59.

d.v.s. gör vissa typer av handlingar mer eller mindre ekonomiskt fördelaktiga. Ekonomisk styrning är sålunda inte tvingande. Det är inte heller den tredje typen, informerande styrmedel, vilka handlar om påverkan genom upplysning och rådgivning – man försöker således påverka handlandet genom kunskaper och värderingar.¹⁵⁵ För förvaltningsstyrning kan man lägga till ytterligare två typer av styrning, nämligen styrning av organisation och rekrytering.¹⁵⁶

Olika instrument passar olika bra beroende på kontexten och vilket styrinstrument man väljer att använda påverkar reaktionen på styrningen.¹⁵⁷ Mot bakgrund av detta finns det ofta en viss tidsföljd i styrningen där man börjar med den minst tvingande för att sedan övergå till mer tvingande former.¹⁵⁸ Dessa olika typer av styrning kombineras oftast för att styra en verksamhet – vilken kombinationen blir och vilken typ av styrning som betonas varierar över tid och mellan sektorer.¹⁵⁹

2.4.1 Regelstyrning

Låt oss börja med att analysera statens styrning av kommunerna genom olika typer av normer eller regler. Normstyrning är försök att direkt påverka den kommunala verksamheten. Den anger således innehållet i förvaltningens åtgärder. Här är det också viktigt att skilja mellan generell styrning, som avser alla åtgärder av ett visst slag, och specifik styrning, som avser ett specifikt fall.¹⁶⁰ Denna distinktion är central i Sverige där ministerstyre är förbjudet vid myndighetsutövning och tillämpning av lag¹⁶¹ och således är specifik normstyrning, orderstyrning, ej tillåtet i dessa fall. Det är endast generell normstyrning, även kallad regelstyrning, som kan användas av statsmakterna. Effekterna av styrningen kan dock variera mellan kommunerna då statliga regler inte påverkar alla kommuner på samma sätt.¹⁶²

Det finns ca 250 lagar och förordningar som har till direkt syfte att styra

155 Vedung och van der Doelen, 1998, s. 66.

156 Lundquist, 1992, s. 79.

157 Lemarie, 1998, s. 61; Vedung, 1998, s. 40.

158 Bemelmás-Videc och Vedung, 1998, s. 263-264; van der Doelen, 1998, s. 132; Vedung, 1998, s. 40.

159 Bemelmás-Videc och Vedung, 1998, s. 258, 262; Vedung, 1998, s. 52.

160 Lundquist, 1992, s. 79.

161 Regeringsformen (SFS 1974:152), 11 Kap 7 §.

162 Pierre, 1994, s. 83.

kommunerna. 200 av dessa är riktade till olika sektorer medan omkring 40 är allmänt reglerande för den kommunala verksamheten och organisationen, såsom Regeringsformen, Kommunallagen och lagen om kommunal indelning. Generellt för alla författningar, och för hela normstyrningen, gäller att procedurreglerna är viktiga och utgör ungefär hälften av alla regler. I många fall är således verksamhetens organisation mycket mer reglerad än innehållet.¹⁶³ Mest betydelsefull är kommunernas roll i författningarna om hälso- och sjukvård, undervisning och flyktmottagning. Tendensen är också att kommunerna blir allt viktigare i den nyare lagstiftningen.¹⁶⁴

2.4.2 Ekonomisk styrning

Ekonomisk styrning innebär att resurser tillförs eller tas bort från en verksamhet för att den styrande ska uppnå det handlande som eftersträvas. Den stora skillnaden mellan ekonomisk styrning och styrning via regler är att den ekonomiska styrningen inte är tvingande i samma utsträckning utan kommer att påverka kostnaden för ett handlande så att det blir antingen billigare eller dyrare.¹⁶⁵ Det handlar således om en indirekt form av styrning som inte berör innehållet utan ger förutsättningar för olika typer av verksamhet.¹⁶⁶ Den vanligaste statliga ekonomiska styrningen av kommunerna sker genom olika typer av bidrag, generella eller specialdestinerade. De specialdestinerade bidragen är förknippade med vissa villkor för att kommunerna ska få dem, exempelvis att kommunerna själva måste betala en viss del av kostnaderna för att kunna få bidrag av staten till resten. Detta kan gälla verksamheter som staten ålagt kommunerna att utföra eller uppgifter som kommunerna frivilligt åtagit sig.

I Sverige har de flesta av de specialdestinerade bidragen under 1990-talet ersatts med generella bidrag. Kommunerna får enkelt uttryckt en påse pengar som de sedan själv får fördela mellan olika verksamheter, vilket tänkes öka effektiviteten genom att kommunerna själva får göra prioriteringar. Den kommunala handlingsfriheten och självstyrelsen ökar.¹⁶⁷ Vissa menar dock att

163 Westerståhl, 1987, s. 56-58.

164 Riksrevisionsverket, 1996, s. 111, 114-116.

165 Leeuw, 1998, s. 77; SOU 1996:169, Bilaga II, s. 13-14; Vedung, 1998, s. 32.

166 Lundquist, 1992, s. 80.

167 SOU 1996:129, s. 123; Wetterberg, 2001, s. 31.

det nya systemet successivt urholkats.¹⁶⁸ Generella statsbidrag innebär att staten överger en del av sitt inflytande över politiken i olika sektorer men istället stärker greppet över den totala kommunala ekonomin. Risker för kommunerna, såsom att regelstyrningen kan stärkas eller kostnader vältras över från staten till kommunerna, har uppmärksammats i forskningen.¹⁶⁹

Ett påpekande är dock på sin plats: statsbidragen utformas inte mekaniskt utan genom förhandlingar både mellan kommunerna och mellan stat och kommun. Hur systemet för statsbidrag ser ut är inte en gång för alla givet utan ändras efter politiska prioriteringar och maktförskjutningar mellan styrinstrument och sektorer. Även ekonomisk styrning handlar i stor utsträckning om politik. Statsbidragen är heller inte isolerade från andra typer av styrning utan olika styrningsformer bör ses som en sammanhållen helhet, vilket ibland också ger att tydliga principer är svåra att urskilja.¹⁷⁰

Samtidigt som alltmer av statsbidragen gjorts till generella bidrag, har staten inte helt velat överge den ekonomiska styrningen. Istället ger man i vissa fall stimulanspengar, genom exempelvis projektbidrag till vissa specifika verksamheter.¹⁷¹ Detta är ett sätt att bakvägen smyga tillbaka till gamla sätt att styra genom att bevilja specialdestinerade projektpengar i stället för att höja det generella statsbidraget.¹⁷²

Staten har således flera medel genom vilka den kan påverka kommunernas ekonomiska beslutsfattande – skattepolitiken, systemet för allmänna statsbidrag, förändringar av statliga åligganden och systemet för specialdestinerade statsbidrag. Ofta finns det en inkonsistens mellan denna ekonomiska styrning och andra typer av styrning av kommunerna från statens sida p.g.a. att man vill uppnå flera mål samtidigt och ibland också med samma medel.¹⁷³ Att använda statsbidrag för att styra är ofta ett komplement till andra styrformer och sällan den viktigaste styrformen.¹⁷⁴

168 Riberdahl, 2001, s. 6.

169 Magnusson, 1989, s. 45.

170 Magnusson, 1989, s. 49, 56-57; Riksrevisionsverket, 1996, s. 97.

171 SOU 1996:169, Bilaga II, s. 58.

172 SOU 1996:169, s. 99.

173 Bäck, 1990, s. 35.

174 Carmichael, 1995, s. 34.

2.4.3 Andra typer av styrning

En annan typ av styrning är att staten utövar tillsyn över den kommunala verksamheten. På senare år har staten visat allt större intresse för denna typ av styrning, något som samtidigt försvårats genom att variationerna mellan kommunerna vad gäller organisation m.m. nu är så stora.¹⁷⁵ Kommunförbundet menar att styrning genom utvärdering och uppföljning till viss del kan ses som ersättning för tidigare regelstyrning.¹⁷⁶

Vissa författare menar att styrning genom avtal är en ny typ av styrning. Staten tecknar avtal med kommunerna om deras åtagande, ansvarsfördelning och vilka resurser som ska finnas. Denna nya modell finns hittills bara inom ett fåtal politikområden, exempelvis flyktingmottagandet, åtgärder för arbetslösa ungdomar och storstadspolitiken, men kan komma att användas även för andra typer av verksamheter.¹⁷⁷ Stat och kommun förhandlar då fram vilken ersättning som ska ges till kommunen för en viss prestation, vilket gör att behoven kan formuleras utifrån kommunens förutsättningar och kommunen vet på förhand vad staten förväntar sig av den. Det nya med avtalsskrivande mellan stat och kommun är också att man i ett sådant förhållande ser parterna som mer likvärdiga och inte i en hierarkisk relation till varandra, vilket är det normala när det gäller styrning.¹⁷⁸ Mot bakgrund av detta vänder jag mig mot att se avtalsträffande som en form av styrning därför att avtal per definition är frivilliga överenskommelser mellan två parter och således inte en form av styrning. Att det kommit att kallas för styrning ser jag mest som ett tecken på att begreppsbildningen inom området är otillräcklig. I denna avhandling kommer således avtal att diskuteras som en samarbetsform, inte som en styrningsform.

Ytterligare en form av styrning är styrning genom information. Den styrande försöker då påverka den styrde genom överföring av kunskap och övertalning. Denna styrning kan då uppfattas som ”snällare” än andra former av styrning.¹⁷⁹ Det är här viktigt att skilja mellan när information används som

175 SOU 1996:169, s. 100.

176 Svenska Kommunförbundet, 1994, s. 22.

177 SOU 1996:169, Bilaga II, s. 54.

178 SOU 1996:169, s. 97-98.

179 Vedung, 1998, s. 33; Vedung och van der Doelen, 1998, s. 103-104.

ett fristående styrinstrument, ”information som”, och när informationen gäller andra former av styrning, ”information om”.¹⁸⁰

Även styrning av organisationen kan förekomma. Att fördela arbetsuppgifterna mellan olika myndigheter och bestämma hur dessa ska utföras är ett sätt att styra ett politikområde. Det finns dock författare som menar att organisation snarare är en förutsättning för styrning och ser det därför inte som ett styrningsinstrument i sig.¹⁸¹

2.5 Förändringar i relationen mellan stat och kommun

Under senare år har en rad förändringar skett som ändrat balansen mellan styrning och självstyrelse. Låt oss studera dessa förändringar och se hur de har påverkat relationen mellan staten och kommunerna.

Decentralisering hör nära samman med den här diskuterade balansen mellan styrning och självstyrelse, eftersom decentralisering innebär att makt och ansvar flyttas från den centrala till den lokala nivån,¹⁸² vilket leder till ökad självstyrelse och mindre styrning. Decentraliseringen har många olika aspekter. Den första är att kommunerna tagit över en del uppgifter som tidigare sköttes av staten. Den andra är att samtidigt fick kommunerna genom den nya Kommunallagen möjlighet att själva bestämma över sin organisation. En tredje gäller ekonomin då den decentraliserades genom att de flesta bidrag övergick från att vara specialdestinerade till att bli allmänna, vilket gör att kommunerna själva kan bestämma vad de ska användas till.¹⁸³

Att det är fråga om en dynamisk och politisk relation¹⁸⁴ illustreras av att samtidigt med decentralisering har det förekommit centralisering och ökad reglering. Detta kan man se både i ansvarsfördelningen och i lagstiftningen. Det är framförallt rättighetslagstiftningen (utifrån mål om rättvisa) som har ökat.¹⁸⁵ Dessa garantier ökar rättssäkerheten och lyfter uppgifter ut ur den kommunala självstyrelsen, vilket innebär att kommunernas självstyrelse

180 Vedung, 1998, s. 49.

181 Vedung, 1998, s. 37-38.

182 Lundquist, 1992, s. 114-115.

183 SOU 1996:169, s. 20; SOU 1996:169, Bilaga II, s. 10.

184 Pierre, 1996, s. 228; Pierre och Montin, 1991, s. 13.

185 SOU 1996:169, Bilaga II, s. 15.

begränsas med hänsyn till den nationella likvärdigheten. Detta gör att det för kommunerna fortfarande finns många regler som måste följas.¹⁸⁶ En del av de reformer som beskrivs som uttryck för decentralisering minskar snarare än att ökar det lokala självbestämmandet. Det är dock möjligt att dessa reformer har löst problem på central nivå.¹⁸⁷ Härigenom uppstår paradoxen att administrativ decentralisering åtföljs av politisk centralisering.¹⁸⁸

Relationen kännetecknas således av både nyreglering och avreglering.¹⁸⁹ Den stora självstyrelsen har lett till att kommunernas behov av staten till viss del har minskat. Samtidigt är statens inflytande över verksamheten i kommunerna fortfarande stort vilket kanske märks extra mycket i dag när man kan säga att inte bara service decentraliseras till kommunerna utan i många fall också nedskärningar.¹⁹⁰

Att kommunerna genom sammanslagningar blivit större har också påverkat relationen mellan stat och kommun. Det är genom dessa sammanslagningar som kommunerna blivit tillräckligt starka administrativt för att kunna utföra större uppgifter. Ökad delegering och implementering är sålunda ett resultat av kommunsammanslagningarna – genom dessa har välfärdsstaten allt mer blivit ett kommunalt åtagande. Man har med andra ord från statens sida gjort kommunerna starkare för att de ska kunna utföra fler och större uppgifter, men detta innebär också att det blivit svårare för staten att styra dessa ”stora och starka” kommuner.¹⁹¹

Relationen mellan stat och kommun har försvårats de senaste åren p.g.a. ett antal problem som blivit allt tydligare. Dessa är finansieringsproblem – kommunerna har fått minskat ekonomiskt handlingsutrymme då utgifterna överstigit inkomsterna, styrningsproblem – svårigheter uppstår att balansera behov och resurser, demokratiproblem – medborgarna känner sig mindre delaktiga p.g.a. byråkratisering, toppstyrning och bristande kanaler för inflytande, och slutligen legitimitetsproblem – medborgarnas förtroende minskar.¹⁹² Välfärdsstatens uppbyggnad skedde till stor del genom utökning

186 Montin, 1993, s. 39; SOU 1996:169, s. 94.

187 Ds 1990:20, s. 63, 68.

188 Carmichael, 1995, s. 36.

189 Montin, 1996, s. 27.

190 Pierre, 1994, s. 181.

191 Pierre, 1994, s. 27.

192 Montin, 1996, s. 5.

av den kommunala verksamheten, vilket påverkade stat-kommun-relationerna och kan ses som ett exempel på att kommunerna alltid har varit beroende av den statliga politikens inriktning.¹⁹³

Således måste man hitta en balans mellan styrning och självstyrelse, men man får inte glömma att var denna balanspunkt ligger kan variera över tid och att det ytterst är staten som genom lagstiftning bestämmer positionen vid en viss tidpunkt. Vid införandet av det kommunala skattetaket blev frågan om var balansen mellan styrning och självstyrelse går väldigt synlig. Är skattetaket förenligt med den kommunala självstyrelsen då beskattningsrätten är en viktig del av den kommunala självstyrelsen? Man kan också hävda att i dag är den kommunala beskattningsrätten inte enbart en fråga för kommunerna, detta eftersom den har en stor betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen och konsekvenser för stabiliseringspolitiken. Kommunalskatten har då blivit ett av flera sätt att tillföra resurser till den offentliga sektorn.¹⁹⁴

Slutsatsen blir att de två stora förändringarna under de senaste 20 åren inte är förenliga med varandra. Kommunerna har, genom ramlagstiftningen, fått mer inflytande över sin verksamhet även vad gäller de speciallagsreglerade uppgifterna. Samtidigt har kommunernas ansvar för ekonomin ökat och då möjligheterna att skära ner de speciallagsreglerade uppgifterna är begränsad har kommunerna fått skära ner på de oreglerade verksamheterna.¹⁹⁵ Således har kommunernas handlingsfrihet ökat, p.g.a. den minskade regleringen, medan deras handlingsförmåga har minskat, p.g.a. stramare ekonomi. Sammantaget gör detta att det kan diskuteras huruvida den kommunala självstyrelsen har ökat eller minskat.

2.6 Avslutning

Syftet med den föregående framställningen har varit att lägga en grund för den fortsatta analysen. Med hjälp av befintlig litteratur har olika sätt att beskriva och förklara relationen mellan stat och kommun kartlagts. Jag väljer i denna avhandling ett annat synsätt för att försöka på ett mer djuplodande sätt

193 Pierre, 1994, s. 15.

194 Riksrevisionsverket, 1996, s. 167.

195 Pierre och Montin, 1991, s. 12-13.

klargöra relationen mellan stat och kommun inom ett politikområde. Detta val baserar sig på att jag anser att diskussionen om styrning kontra självstyrelse inte har mycket mer att tillföra. Gränsdragningen går att diskutera teoretiskt men den är mycket svårare att observera i praktiken, då det till stora delar handlar om ett aspektseende där forskarens perspektiv avgör utfallet. Detta innebär inte att styrning och självstyrelse inte finns – vi kommer att se exempel på detta i vårt empiriska fall – men förhoppningen är att det här valda angreppssättet ytterligare kan öka förståelsen för den komplexa relationen mellan stat och kommun.

Styrning inbjuder alltför mycket till ett ”top-down”-perspektiv, där statens agerande och kommunernas reaktioner på detta agerande är vad som studeras. Handlingskedjan tas sålunda för given i analysen. Jag menar att i många fall kan statens agerande vara en reaktion på olika typer av påtryckningar från kommunerna och således inget uttryck för statens vilja. Låt oss återkomma till detta i senare kapitel.

För att komma runt detta ”top-down”-perspektiv som styrningsperspektivet utgör har jag valt att istället studera *interaktionen* mellan stat och kommun. I nästa kapitel presenteras det perspektiv jag valt att använda, nämligen att se relationen som ett ömsesidigt beroendeförhållande. Det är detta perspektiv som sedan ligger till grund för min empiriska undersökning i de följande kapitlen.

Mitt angreppssätt förkastar inte styrning eller självstyrelse som relevanta begrepp eller empiriskt viktiga fenomen men överger det hierarkiska synsätt som finns representerat i båda. Jag väljer istället att se förhållandet som en relation mellan två parter som besitter, och saknar, olika resurser.

Kapitel Tre

Beroendeförhållanden

”[T]he potential for one organization’s influencing another derives from its discretionary control over resources needed by that other and the other’s dependence on the resource and lack of countervailing resources or access to alternative sources”.¹⁹⁶

3.1 Inledning

Detta kapitel syftar till att redogöra för den teoretiska basen på vilken min analys baserar sig. I den första delen kommer jag att diskutera interdependens generellt, oavsett relationstyp. Jag inleder med en begreppsanalys och diskuterar sedan olika typer av beroendeförhållanden – dependens och interdependens. Kopplingen mellan makt och interdependens kommer sedan att analyseras varefter förhållandet mellan makt och ansvar diskuteras. Interdependens kommer att ytterligare problematiseras genom att begreppen känslighet och sårbarhet introduceras. De följande avsnitten problematiserar två aspekter med nära koppling till beroenderelationer, nämligen osäkerhet och förhandlingar. Modellen byggs således upp efter hand: interdependens baseras på makt, leder till ansvarsdiskussioner, påverkas av osäkerhet och har förhandlingar som dominerande beslutsform.

Utgångspunkten är vald utifrån en generaliserande ambition. Modellen är tänkt att kunna användas på alla typer av interaktion mellan kollektiva aktörer. Logiken är allmän även om tillämpningen skiftar. I detta avsnitt är begreppsapparaten det viktiga, att få redskap för att kunna analysera relationer.

Kapitlets andra del har som ambition att utveckla dessa generella resonemang om interdependens mer specifikt på relationen mellan stat och kommun,

196 Pfeffer och Salancik, 1978, s. 53.

varför dessa aktörers resurser och strategier kommer att diskuteras. Kapitlet avslutas sedan med en analys av makt- och beroendeförhållanden i stat-kommun-relationen. Jag tar således inte min utgångspunkt i hierarki, utan ser staten och kommunerna som två kollektiva aktörer med olika resurser i sina maktbaser, resurser som kan användas på olika sätt. Målsättningen med detta kapitel är således att konstruera en generell modell vilken senare kommer att användas på mitt empiriska material.

3.2 Interdependens

Detta avsnitt handlar om dependens, beroende. Beroende kan ses som en maktrelation, verklig eller potentiell, och kan se olika ut på olika nivåer och inom olika sakområden. En relation kan kännetecknas av dependens, beroende för den ene parten, eller interdependens, ömsesidigt beroende.

3.2.1 Begreppsanalys

Begreppet interdependens har på senare år flitigt förekommit i litteraturen om organisationer och internationell politik. Interdependens är dock långt ifrån något nytt begrepp, det myntades redan på 1700-talet och var vid 1900-talets början normativt viktigt för de som förespråkade frihandel.¹⁹⁷ Begreppet fick ny aktualitet i samband med forskningen om internationell politisk ekonomi och mycket av litteraturen på vilken detta avsnitt baseras har sitt ursprung i denna forskningstradition även om också litteratur om andra typer av organisationer än stater använts. Begreppsapparaten är dock till stor del generell och logiken är densamma för många typer av aktörer. En följd av denna utveckling är att begreppet i dag ofta ses nära sammankopplat med resonemang om den internationella politisk-ekonomiska ordningen och då framförallt internationell handel.¹⁹⁸ Det sägs bl.a. att interdependens är ett fundamentalt och permanent drag i relationerna mellan utvecklade länder.¹⁹⁹

Inom litteraturen om interdependens finns en oenighet om hur fenomenet

197 de Wilde, 1988, s. 159; Morse, 1976, s. 661.

198 Jones och Willets, 1984, s. 3.

199 Zacher, 1992, s. 80.

ska definieras och mätas. Ofta är definitionerna så vaga att de tillåter många olika tolkningar.²⁰⁰ Generellt verkar det vara så att forskare varit mer intresserade av att mäta beroende och att resonera om dess eventuella konsekvenser än av att utveckla teori och det är detta som leder till många av förvecklingarna på området.²⁰¹ Inom litteraturen föreligger en skiljelinje mellan de forskare som ser interdependens som aktörsbaserat (staterna som centrala) och de som ser fenomenet mer övergripande, rörande systemet som helhet (globalt).²⁰² De sistnämnda har ofta ett annat fokus än den övriga litteraturens författare och fokuserar exempelvis på miljöproblem och liknande som sägs vara globala till sin karaktär.²⁰³

Det finns många olika definitioner av beroende.²⁰⁴ De flesta författare menar dock allmänt att dependens hänvisar till att någon (1) behöver något, (2) påverkas av, och/eller (3) domineras av någon annan.²⁰⁵ Enligt denna mycket enkla definition föreligger således interdependens när två aktörer behöver, påverkar eller dominerar varandra. Även de kanske mest kända författarna på området, Robert Keohane och Joseph Nye, har en liknande definition:

”...*dependence* means a state of being determined or significantly affected by external forces. *Interdependence*, most simply defined, means *mutual* dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among actors in different countries”.²⁰⁶

Det ligger då nära till hands att definiera beroende som motsatsen till autonomi – att aktörer på egen hand kan uppnå sina mål inom ett visst politikområde vid en viss tidpunkt.²⁰⁷ Vid interdependens måste således respektive aktör ta hänsyn till den andre aktören för att kunna uppnå sina mål.²⁰⁸

200 Jones, 1995, s. 3.

201 Holsti, 1978, s. 516-517; Holsti, 1980, s. 26.

202 Jones och Willets, 1984, s. 3.

203 List och Rittberger, 1992, s. 86; Reynolds och McKinlay, 1979, s. 150.

204 Se exempelvis Jones, 1995, s. 6; Spero, 1990, s. 13.

205 de Wilde, 1988, s. 164.

206 Keohane och Nye, 1989, s. 8.

207 Morse, 1976, s. 663.

208 Litwak och Hylton, 1962, s. 401.

Inom en del av litteraturen tar man utgångspunkt i att beroende kommer ur utbyte mellan organisationer:

”Organizational exchange is any voluntary activity between two organizations which has consequences, actual or anticipated, for the realization of their respective goals or objectives”.²⁰⁹

Utbytet är i och för sig frivilligt men utgångspunkten är att ingen organisation klarar sig helt själv utan alla kommer att ha utbyte med andra organisationer. Alla organisationer behöver olika typer av resurser från sin omgivning.²¹⁰ De två grundläggande resurserna för alla aktörer är pengar och auktoritet.²¹¹ Det blir lättare att förstå och mäta beroende om man ser det som ett utbyte²¹² – beroendet är direkt proportionellt till en aktörs behov av resurser och omvänt proportionellt till tillgängligheten av dessa resurser från annat håll.²¹³ Med andra ord, ju mer man behöver en resurs som en annan aktör har och ju svårare det är att få den från ett annat håll, desto mer beroende är man. Aktörens makt över en annan aktör kommer då att bestämmas av hur stor del av den andres behövda resurser som aktören i fråga besitter. Interdependensen bestäms av relationen mellan tillgängligheten av en resurs och efterfrågan på denna resurs för respektive aktör.²¹⁴ Utifrån denna typ av resonemang kan man säga att man är mycket beroende om man söker en viktig resurs som är svår att få från annat håll och oberoende om resursen inte är så viktig, lätt att få från annat håll (eller om aktören besitter den själv). Mellan dessa ytterpunkter finner man då litet beroende om det är en viktig resurs som är lätt att ersätta eller om det är en mindre viktig resurs som är svår att få från annat håll.²¹⁵ Ytterst är det aktörens funktioner och mål som avgör hur beroende han är av andra aktörer.²¹⁶ Denna typ av resonemang leder fram till definitioner av beroende av följande typ:

209 Levine and White, 1961, s. 588, kursivering i originalet.

210 Benson, 1975, s. 231; Rhodes, 1997b, s. 42; Rhodes, 2000, s. 60.

211 Benson, 1975, s. 232.

212 Scharpf, 1978, s. 354.

213 Bacharach och Lawler, 1981, s. 59, 61; Baldwin, 1980, s. 499-500; Emerson, 1962, s. 32; Montin, 2000, s. 15; Pfeffer och Salancik, 1978, s. 45; Rhodes 1980, s. 299.

214 Pfeffer och Salancik, 1978, s. 42.

215 Scharpf, 1978, s. 354-355.

216 Levine och White, 1961, s. 592.

”Dependence can then be defined as the product of the importance of a given input or output to the organization and the extent to which it is controlled by a relatively few organizations”.²¹⁷

Som vi sett här är interdependens egentligen ett väldigt brett begrepp även om varje typ av litteratur anpassat det för sina syften. Vad det egentligen handlar om är ett förhållande mellan aktörer och det finns inget som säger att dessa aktörer måste vara stater utan de kan naturligtvis vara i princip vad som helst. Viss litteratur ger utrymme för detta genom att nämna att andra än stater kan vara aktörer – de alternativ som då anges är individer, regeringar, företag m.m.²¹⁸ En mycket vid, men för mina syften användbar, definition är följande:

”Interdependence arises when the actions of individual members of a social system impact (whether materially or perceptually) the welfare of other members of the system. Those who are interdependent are affected by and react in a sensitive manner to each other’s behavior; the higher the level of interdependence, the more pronounced these impacts and reactions will be”.²¹⁹

Då mycket av litteraturen inom området är starkt ekonomiskt präglad förekommer definitioner i vilka interdependens ses i termer av att ett ekonomiskt beteende i ett land får effekter i andra länder. Detta är en för min utgångspunkt viktig poäng, nämligen att det finns kostnader, dock inte bara av ekonomiskt slag, i relationerna vilka kan avgöra den reella handlingsfriheten för aktörerna.

Utifrån det tidigare resonemanget om beroendeförhållande som ett utbyte, kan dependens ofta ses som att aktören inte har något val när det i själva verket snarare är så att alternativen är för dyra.²²⁰ Det är med andra ord kostnaderna för alternativen som ytterst avgör graden av beroende i relationen.

”The effects of transactions on interdependence will depend on the constraints, or costs, associated with them. — Where there are reciprocal

217 Pfeffer och Salancik, 1978, s. 51.

218 Morse, 1976, s. 663.

219 Young, 1992, s. 188.

220 Baldwin, 1980, s. 499-500.

(although not necessarily symmetrical) costly effects of transactions, there is interdependence”.²²¹

Interdependens involverar alltså enligt detta resonemang alltid kostnader eftersom interdependens begränsar autonomin. På förhand är det emellertid omöjligt att säga om fördelarna överväger nackdelarna i en beroendeförhållande.²²² Det ömsesidiga beroendet kan således gälla ömsesidiga vinster men precis lika gärna ömsesidiga kostnader.²²³ Vi ska återkomma till denna typ av resonemang senare i avhandlingen.

Problemet med att fokusera på kostnader och utbyte är att det blir svårt att förklara varför den ursprungliga fördelningen ser ut som den gör.²²⁴ Jag anser dock att detta problem minskar om man som jag väljer att se på konstitutionellt skapade enheter och fördelningar av resurser.

3.2.2 Dependens – interdependens

Teoretiskt kan skillnaden mellan dependens och interdependens lätt tydliggöras. Empiriskt är det dock frågan om olika former av beroende. Det handlar om ett kontinuum längs vilket en relation befinner sig, något som sannolikt varierar från sakfråga till sakfråga. En sådan skala kan göras för en eller två aktörer. Om man fokuserar på en aktörs relationer kommer ytterpunkterna på skalan att å ena sidan vara independens och å den andra kraftig dependens – där emellan finns mildare former av beroende. Om man fokuserar på relationen mellan två aktörer i termer av beroende blir ytterpunkterna för dem båda en situation av ensidig dependens. Mellan ren dependens, ensidigt beroende, och symmetrisk interdependens, balanserat ömsesidigt beroende, föreligger asymmetrisk interdependens, vilket innebär att båda aktörerna är beroende av varandra men den ene aktören är mer beroende än den andre – den ene aktören är mer beroende i vad vi kan kalla netto-termer. Det är ofta i dessa asymmetriska relationer som risken för spänningar och konflikt är störst.²²⁵

Vissa forskare menar att begreppet interdependens alltför mycket betonar

221 Keohane och Nye, 1989, s. 9; se också Rosecrance och Stein, 1973, s. 2.

222 Keohane och Nye, 1989, s. 9.

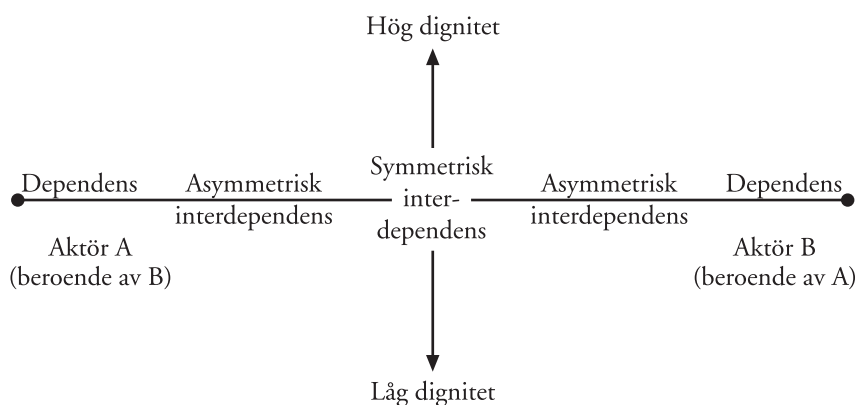
223 Knudsen, 1999, s. 136.

224 Rhodes, 1980, s. 302.

225 de Wilde, 1988, s. 162.

ömsesidighet och därmed döljer den verkliga ojämlikheten i relationer.²²⁶ Som också påpekats kommer nästan alla beroenderelationer att vara mer eller mindre ömsesidiga, även om de flesta är asymmetriska.²²⁷

Som jag ser det är dependens ytterpunkterna på skalan (när den ene aktören är beroende av den andre men inte tvärtom) medan interdependens föreligger när aktörerna är beroende av varandra, oavsett om de är lika beroende eller inte – denna interdependens kan vara asymmetrisk eller symmetrisk. Mitt resonemang leder således till att det är en empirisk fråga vilket som finns för handen i en viss relation. Var på skalan man befinner sig kommer dock givetvis att påverka maktrelationen mellan aktörerna.



Figur 3.1 Interdependensskala

Man kan komplettera skalan med ytterligare en dimension vilken utgörs av hur stort detta beroende är, dess dignitet. Som exempel kan vi tänka på symmetrisk interdependens som innebär att aktörerna är lika beroende av varandra men detta beroende kan då vara på en hög eller låg nivå.²²⁸ Bachrach och Lawler har ett motsvarande resonemang om makt, som kan överföras på beroende eftersom det, vilket vi strax ska återkomma till, är två sidor av samma mynt. Man kan således tala om absolut beroende – hur beroende varje aktör är oavsett den andres beroende, relativt beroende – jämförelse mellan två

226 Strange, 1996, s. xiii.

227 Reynolds och McKinlay, 1979, s. 144-145.

228 Emerson, 1962, s. 33-34.

aktörers absoluta beroenden, och totalt beroende – hur stor summan av aktörernas beroende är. Vad vår skala visar är att det relativa beroendet kan vara lika stort trots att det totala beroendet varierar.²²⁹ Totalt beroende är då ett komplement till det relativa beroendet som aktören själv oftast inte är lika medveten om.²³⁰ Nivån på det totala beroendet, digniteten, kommer också att påverka relationen mellan aktörerna. Om aktörerna båda är mycket beroende av resurser som tillhandahålls av den andre aktören (symmetrisk interdependens på hög nivå) kommer man rimligen att gå mycket långt för att bevara den här relationen och se till att inget ofördelaktigt inträffar, mycket längre än om man inte är så beroende av varandra.²³¹

Det är också viktigt att komma ihåg att interdependensrelationer inte är statiska utan kan ändras, vilket i sin tur ändrar maktförhållandena mellan aktörerna. Över tid kan beroenderelationen manipuleras, eller påverkas omedvetet, av aktörerna. Om en organisation blir mer eller mindre självförsörjande på ett eller annat sätt av en resurs kommer interdependensen att påverkas.²³² Genom att interdependensförhållanden kan förändras kan aktörerna i en relation medvetet försöka förbättra sin egen position. Aktörernas strategier handlar då om att ändra utbytesprocessen inom de spelregler som finns för utbytet.²³³ De olika strategierna kan principiellt sett användas på två sätt. Antingen försöker man öka den andre aktörens beroende av en själv eller minska sitt eget beroende av den andre. I båda fallen är resultatet det samma, att man förflyttar jämviktsläget i interdependensrelationen till sin egen fördel.

Låt oss, för att klargöra begreppen, likna figur 3.1 vid en gungbräda där det relativa beroendet avgör lutningen på gungbrädan utifrån det absoluta beroendet – de båda gungandes tyngd och kraft. Det totala beroendet, digniteten, kan då liknas vid höjden på gungbrädans fundament – hur långt det är ner till marken.

Påpekas bör att när vi talar om beroende handlar det om aktörernas upplevelse av beroende.²³⁴ Beroende är i många fall inte neutralt observerbart. Det kan med andra ord finnas en skillnad mellan subjektiv och objektiv interdependens och tolkningarna av beroendeförhållandet kan variera mellan

229 Bacharach och Lawler, 1981, s. 64-65, 67.

230 Bacharach och Lawler, 1981, s. 213.

231 Scharpf, 1978, s. 356.

232 Bacharach och Lawler, 1981, s. 59; Morse, 1976, s. 664; Pfeffer och Salancik, 1978, s. 43.

233 Rhodes, 1997b, s. 42.

234 Bacharach och Lawler, 1981, s. 68; Jones, 1984, s. 24; Rosecrance, et. al., 1977, s. 428.

aktörerna. Detta påverkar givetvis var på skalan man anser att relationen befinner sig, hur beroende man tror sig vara och vilken makt man har/anser sig ha gentemot den andre aktören. Å andra sidan kan man hävda att så länge ett beroendeförhållande inte uppmärksammas av någon av aktörerna så har det ingen betydelse ur maktsynpunkt. Utifrån denna synvinkel måste ett beroende vara uppmärksammat av minst en av parterna för att vara ett beroende.²³⁵ Även om en tredje part uppmärksammar beroendet kommer det inte att påverka de ursprungliga aktörernas relationer, utan bara den utomståendes uppfattning om aktörerna eller relation till aktörerna.

3.2.3 Makt och interdependens

En interdependensrelation innehåller alltid en maktdimension, som kan vara antingen symmetrisk eller asymmetrisk till sin karaktär. Interdependens handlar om relativ makt.²³⁶ Makt är inom statsvetenskapen ett ofta närvarande men mycket svårångat problemområde. Många författare har försökt lösa "gåtorna" kring makt, men kumulativiteten är bristfällig och det finns en rad olika uppfattningar om vad makt är och hur den ska definieras och mätas. Litteraturen kring makt är enorm varför jag här med nödvändighet begränsat mig till att diskutera vissa distinktioner hämtade från några av de klassiska verken på området. För den mer explicita kopplingen mellan interdependens och makt har jag koncentrerat mig på litteratur av Robert Keohane. Min ambition är således inte att här försöka åstadkomma någon egentlig maktanalys utan endast att framhäva de begrepp som behövs för min studie.

De flesta är dock överens om att ett grundläggande kännetecken för makt är att det är relationellt, makt är inget som kan ägas utan finns bara i relation till någon annan aktör.²³⁷ Det är ingen mening att säga att någon har makt om man inte också säger över vem eller vad.²³⁸

Den klassiska definitionen av makt är att en aktör – individ eller kollektiv – har makt över en annan om den förste aktören kan få den andre att göra något som den andre annars inte skulle ha gjort.²³⁹ För att kunna operationalisera att en

235 de Wilde, 1988, s. 163.

236 Moravcsik, 1998, s. 3.

237 Bachrach och Baratz, 1972, s. 30-32.

238 Emerson, 1962, s. 31.

239 Crozier, 1973, s. 216; Dahl, 1957, s. 202-203.

aktör har makt över en annan aktör krävs det att man kan visa att den andre aktörens förändrade agerande beror på krav från den förste aktören.²⁴⁰ Det krävs således enligt detta synsätt en viss sekvens av handlande och ett visst tidsutrymme för att man ska kunna tala om makt – att den ene aktörens agerande påverkar den andres.²⁴¹ Det finns med denna typ av definitioner ingen makt om den inte används.

Många författare har vänt sig mot detta synsätt inte minst därför att bara för att en aktör har, vad som kan tolkas som, maktmedel behöver det inte innebära att aktören har makt.²⁴² Alternativa sätt att se på makt är att se den som en potential där man då skiljer mellan potentiell makt och framgångsrik makt. Man kan också se makt som ett taktiskt instrument där aktören själv avgör om maktresursen ska användas.²⁴³ Denna potentiella makt har av vissa författare kallats för kapacitet ("capability") och kan mobiliseras för att användas för den verkliga ansträngningen som då kan kallas för makt. Med detta synsätt blir mobiliseringen av makt en dynamisk process med begränsningar orsakade av organisering och situation.²⁴⁴

I linje med denna typ av resonemang väljer jag att använda begreppet maktbas istället för kapacitet.²⁴⁵ En vedertagen definition på maktbas är:

”M ingår i A:s *maktbas* med avseende på relationen mellan A och B: M är en egenskap hos A, hos relationen mellan A och B, eller hos det system till vars komponenter A och B hör, och M ger A makt över B”.²⁴⁶

Maktbasen består således av ett antal maktbaskomponenter som ger en aktör makt över en annan. Maktbaskomponenterna kan vara resurser som en aktör besitter (resursstruktur) eller egenskaper i relationen som exempelvis beroende (beroendestruktur) eller egenskaper hos systemet såsom normer (befogenhetsstruktur).²⁴⁷

240 Emerson, 1962, s. 33.

241 Dahl, 1957, s. 204.

242 Bachrach och Baratz, 1972, s. 31.

243 Bacharach och Lawler, 1981, s. 44-46.

244 McClelland, 1970, s. 94-95.

245 Goldmann, 1978, s. 80-81.

246 Goldmann, 1978, s. 81; kursivering i original.

247 Goldmann, 1978, s. 81.

En aktörs maktbas kommer således att till viss del bestämmas av hans eget agerande men också av strukturella begränsningar. Denna maktbas kan aktören välja att använda, men det gäller i många fall att väga fördelarna gentemot nackdelarna i form av reaktioner från andra aktörer och det omgivande samhället.

Detta anknyter också till en form av kritik som ofta framförts mot maktens klassiska definition, att det inte tas hänsyn till olika typer av förutsägelser. Det kan ju vara så att en aktör förutser en annan aktörs reaktioner varför det kan förefalla som att den förstnämnde aktören har makt då den andre aktören accepterar förslagen medan verkligheten är den motsatta. Detta har kallats för ”lagen om föregripna reaktioner”.²⁴⁸ I denna typ av maktrelation kan också graden av varaktighet i förhållandet spela en avgörande roll. Det handlar om olika former av reciprocitet.²⁴⁹ Man kan gå med på mer eller mindre ofördelaktiga lösningar eftersom man hoppas att den andre gör eftergifter på samma sätt vid senare tillfälle då man vet att det finns både en historia och en framtid för relationen.²⁵⁰ Detta brukar kallas att relationen påverkas av framtidens skugga, ”the shadow of the future”.

En intressant aspekt i delar av litteraturen är att man lyfter fram vikten av icke-beslut. Att inte besluta kan manifesteras makt minst lika mycket som fattade beslut. Definitionen på ett icke-beslut är: ”ett beslut som består i att man undertrycker eller motverkar en latent eller manifest utmaning mot beslutsfattarens värderingar eller intressen”.²⁵¹ Detta innebär då att status quo bevaras och att man utövar sin makt för att bibehålla den rådande relationen mellan aktörerna.²⁵²

Ett delvis annat synsätt på makt är att makt ofta är ömsesidig och anpassningen kanske istället är resultat av förhandlingar. Om ett beroendeförhållande är symmetriskt är det således tveksamt om man kan prata om att den ene aktören har mer makt över den andre än vice versa, vilket däremot går bra om beroendet mellan aktörerna är asymmetriskt.²⁵³ Man kan också hävda att makt inte är en relation utan en process som hela tiden växer fram hos aktörerna och hör samman med aktörernas externa omgivning. En aktör har då

248 Bachrach och Baratz, 1972, s. 34.

249 Stenelo, 1987, s. 288.

250 Scharpf, 1978, s. 353; jämför Axelrod, 1987, passim.

251 Bachrach och Baratz, 1972, s. 55.

252 McClellan, 1970, s. 106.

253 Crozier, 1973, s. 217.

makt om han har en viktig position som berör de problem som avgör relationens framtid. Denna makt kommer alltid att vara begränsad av de existerande spelreglerna, vilket kan göra att aktören inte kan använda makten på det sätt han vill.²⁵⁴ Utifrån denna typ av resonemang menar många att man inte kan undersöka makt mellan bara ett fåtal aktörer utan man måste ta hänsyn till hela nätverk eller liknande för att få en verklig bild av makten mellan aktörerna.²⁵⁵

Inom den internationellpolitiska litteraturen om interdependens ses makt som en resurs som kan användas för att påverka andra aktörer att göra något som de annars inte skulle ha gjort. Makt är således inte ett mål i sig utan ett medel för att uppnå andra mål.²⁵⁶ Vilka resurser som fyller denna funktion som maktresurser varierar beroende på omständigheterna. Detta gör att framtida maktförhållanden ofta är svåra att förutse i konkreta situationer.²⁵⁷ Kopplingen mellan maktresurser och utfall är också ofta svår då en aktör med mindre maktresurser kan, åtminstone till viss del, kompensera det genom en högre motivation att uppnå det önskade resultatet.²⁵⁸ Kostnaderna för användandet kan då bedömas olika av de olika aktörerna:

”differential opportunity costs often lead competing actors to use different proportions of their potential power”.²⁵⁹

Beroende kan sägas vara maktens motsats. Det är dock här viktigt att skilja mellan maktbas och faktiskt utövande av makt. Trots att en aktör har en överlägsen maktbas kanske denne inte vill, p.g.a. olika typer av kostnader, utöva makt, vilket kan leda till att även aktören med större maktbas kan vara beroende.

Interdependensbegreppet betonar just denna ömsesidighet som kan finnas i en verklig relation. En aktör kan vara beroende av någon annan aktör trots sin maktbas och beroendet och makten begränsar vartannat. Den relativa makten som en aktör har beror således på vilka resurser aktören har, spelreglerna och hur utbytet mellan aktörerna ser ut.²⁶⁰

254 Crozier, 1973, s. 219-220.

255 Hanf, 1978, s. 11.

256 Keohane, 1986, s. 11, 54, 95.

257 Keohane, 1989, s. 54-55.

258 Keohane, 1986, s. 11; Keohane, 1989, s. 56.

259 Keohane, 1989, s. 80.

260 Rhodes, 1997b, s. 42.

Det finns dock andra delar i maktbasen som inte baseras på utbyte av resurser. De tidigare diskuterade icke-besluten kan vara ett exempel på detta. Andra typer av maktutövning är att ändra spelreglerna för aktörerna och att på olika sätt mobilisera stöd eller motstånd.²⁶¹ Låt oss komma tillbaka till detta när vi tillämpar resonemanget på stat-kommun-relationer då vi ska se att aktörerna använt sig av olika typer av makt och att en aktör kan ha en överlägsen maktbas och vara beroende på samma gång.

Inom litteraturen om internationell politik är utgångspunkten ofta den suveräna staten, vilket gör att vissa resonemang naturligtvis inte är tillämpliga på relationen mellan stat och kommun. Kommunerna är hierarkiskt underordnade staten men ingår i samma suveräna enhet. Att den ena parten är hierarkiskt överordnad den andre påverkar givetvis relationen eftersom staten har en större maktbas att använda mot kommunerna än mot andra stater. Å andra sidan innebär detta också begränsningar för staten då den vet att relationen kommer att vara bestående och det finns fler hänsyn att ta än på den internationella arenan, även alternativkostnaderna skiljer sig alltså mellan de olika arenorna. Man kan tänka sig att två stater kan straffa varandra på ett helt annat sätt än vad staten kan straffa kommunerna. Folkopinionen är mer direktverkande på det nationella planet då partipolitiska aspekter får ett starkare genomslag.

3.2.4 Makt och ansvar

Makt och ansvar hör väldigt nära samman – ”[w]hat is power from one point of view is simultaneously responsibility from another”.²⁶² Detta är kanske extra viktigt inom den offentliga sfären då vissa författare menar att det inte finns någon allokering av varor och tjänster som inte samtidigt allokerar makt och ansvar och vice versa.²⁶³

Interdependens handlar i mångt och mycket om att makten blir diffus. Den reella makten behöver p.g.a. olika typer av beroendeförhållanden inte vara densamma som den formella. Detta riskerar att leda till en del komplikationer, främst i ett demokratiskt samhälle.

261 Rhodes, 1980, s. 308.

262 Levy, 1966, s. 290.

263 Bryder, 1975, s. 18.

En av demokratins grundstenar är möjligheten till ansvarsutkrävande, vilket bygger på att ansvarsförhållandena är tydliga. Genom att makten är diffus och fluktuerande blir ansvaret också diffust. Som vi strax ska återkomma till är förhandlingar vanliga i interdependensrelationer. Problemet med ansvar accentueras i förhandlingssammanhang där man kan säga att aktörerna genom gemensamt beslutsfattande också blir gemensamt ansvariga för överenskommelserna. Genom att inkorporera fler i beslutsfattandet kan således inte bara ansvaret spridas utan också opinionen från aktörernas interna led tystas.²⁶⁴ Det finns således en risk att ansvaret blir oklarare när beslut fattas genom förhandlingar eftersom fler aktörer då deltar i beslutsfattandet. I många fall döljs den reella ansvarsfördelningen vilket gör det svårare för medborgarna att utkräva ansvar.²⁶⁵ Den litteratur som framförallt lyft fram oklara ansvarsförhållanden och deras betydelse är den som behandlar den ökande internationaliseringen. Slutsatsen i denna är att de:

”oklara relationerna mellan nationella och övernationella organ skapar *oklara ansvarsförhållanden*”.²⁶⁶

Jag hävdar att även inom staten är konsekvenserna desamma av oklara relationer.

Tyvärr förefaller ansvarsproblematiken vara ett otillräckligt utforskat område. Det finns många studier om ansvarsförhållanden inom organisationer,²⁶⁷ men få där frågeställningen preciseras till vad det innebär att en organisation har ansvar för något – d.v.s. den fråga som skulle behöva utredas här. De få studier som berör problematiken gör det mest i ett vidare perspektiv, såsom internationaliserings-effekter på demokratin.²⁶⁸ Någon riktig problematisering är svår att hitta i annan politologisk litteratur. Man kan i likhet med Bovens hävda att ansvar är ett begrepp som används ofta men utan någon preciserad mening.²⁶⁹

Ansvar är, precis som makt, relationellt då en aktör är *ansvarig gentemot* någon annan. Ansvar gäller även en viss företeelse eller handling, aktören är *ansvarig för* något. Ansvar kan dock också ses som en egenskap, att aktören är

264 Stenelo, 1991, s. 234, 236.

265 Stenelo, 1990, s. 353.

266 Stenelo, 1990, s. 316, kursivering i originalet.

267 Se exempelvis Bovens, 1998.

268 Se exempelvis Stenelo 1991.

269 Bovens, 1998, s. 22.

ansvarskännande.²⁷⁰ Vissa författare talar om passivt ansvar, definierat legalistiskt, och aktivt ansvar, som utgår från moraliska värden.²⁷¹

Av analytiskt klagörande skäl kan det finnas anledning att diskutera en klassificering av ansvar. Följande är inte någon heltäckande klassificering av ansvar men förhoppningen är att den kan måla upp en ram för att ge vägledning till den empiriska analysen i avhandlingen. Lundquist skiljer mellan politiskt, juridiskt och moraliskt ansvar.²⁷² Till denna klassificering bör läggas ekonomiskt ansvar. Inom hela den offentliga sektorn är det givetvis så att riksdagen och till viss del regeringen är ytterst ansvarig politiskt. När man, som vi, diskuterar kommuner, finns det också politiskt ansvar på den kommunala nivån. Tillämpningsansvaret, som främst rör juridiskt och ekonomiskt ansvar, skjuts dock i många fall ner till andra nivåer och enheter. Ansvarsfördelningen följer med andra ord i många fall arbetsfördelningen. Det moraliska ansvaret är ofta svårt att tillämpa på organisationer. Även om organisationer i vissa fall har etiska regelsystem är moralisk medvetenhet något som är nära förknippat med individnivån.

Som vi kommer att se handlar mycket av vår analys av ansvaret i interdependensrelationen mellan stat och kommun om aktörernas förmåga att leva upp till sitt ansvar och om vad ansvaret egentligen innebär, politiskt, juridiskt och framförallt ekonomiskt. Det stora problemet är att kostnadsansvar och verksamhetsansvar inte hålls ihop, vilket brukar ses som en bärande princip.²⁷³

3.2.5 Känslighet och sårbarhet

För att kunna undersöka relationer i ett beroendeperspektiv behöver vi ytterligare diskutera begreppsapparaten kring interdependens. I litteraturen skiljer man ofta mellan två typer av interdependens vilka också har samband med makten i relationen. De är som vi ska se nära kopplade till en tidsfaktor och beslutsalternativ – två viktiga faktorer i en diskussion om interdependens.²⁷⁴

Den första typen av interdependens är känslighet (”sensitivity”) som syftar på graden av påverkan inom ett policynätverk, alltså hur lätt och snabbt

270 Bryder, 1975, s. 19; jämför Bovens, 1998, s. 24-26.

271 Bovens, 1998, s. 26.

272 Lundquist, 2001, s. 139.

273 Johansson, 2001, s. 23.

274 Jones och Willets, 1984, s. 5.

någons agerande får effekter. Det handlar här om kortsiktiga kostnader för någon orsakade av någon annans agerande. Känslighet är kostnader innan man haft möjlighet att ändra den ursprungliga politiken.²⁷⁵ Här kan knytas an till det tidigare förda resonemanget om subjektiv kontra objektiv interdependens. En aktör kan uppleva sig som känslig trots att han från en objektiv synpunkt inte är det, denna subjektiva upplevelse kan då komma att påverka relationen mellan aktörerna. Objektiv känslighet kan sägas ha tre karakteristika: dess omedelbara effekt på den beroende aktören, dess framträdande roll för den beroende aktören och den beroende aktörens kortsiktiga anpassningsförmåga.²⁷⁶ Dimensionen känslighet har sitt ursprung i den ekonomiska litteraturen och har ofta använts om ett lands känslighet för förändrade handelsvillkor med andra länder.²⁷⁷

Den andra typen av interdependens är sårbarhet ("vulnerability"). Här är det fråga om längre tid under vilken man haft möjlighet att ändra den ursprungliga politiken. Det handlar således om tillgänglighet till och kostnader för alternativa handlingslinjer. Vilka alternativen är kommer i sin tur att begränsas av interdependensen.²⁷⁸ Sårbarhet handlar om vilka politiska alternativ som finns när man väl blivit utsatt för något som man är känslig för, d.v.s. sårbarhet innebär bestående kostnader efter att man haft chans att ändra politiken. Många författare menar att det är graden av sårbarhet som är det mest intressanta och viktiga i ett beroende- och maktperspektiv.²⁷⁹ Sårbarhet kan också ses som en aktörs oförmåga att isolera eller skydda sig själv från effekter som överförs från andra händelser.²⁸⁰

Generellt sett är sårbarheten mer betydelsefull ur ett statsvetenskapligt perspektiv medan känslighet är mer intressant i ett ekonomiskt perspektiv.²⁸¹ Sårbarhet tar hänsyn till politiskt agerande på ett sätt som känslighet inte gör, eftersom sårbarhet förutsätter handlande.²⁸² Att säga att de olika typerna av beroende har olika vikt för olika vetenskaper innebär dock inte att de är helt

275 Keohane och Nye, 1989, s. 11-13.

276 Jones, 1984, s. 24; Jones och Willets, 1984, s. 5.

277 Cooper, 1968.

278 Keohane och Nye, 2001, s. 238.

279 Keohane och Nye, 1989, s. 11-15.

280 Tetreault, 1981, s. 557.

281 Cooper, 1986, s. 290.

282 Keohane och Nye, 2001, s. 238.

schilda från varandra – givetvis är det så att ekonomiskt beroende kan få politiska konsekvenser.²⁸³ Sårbarheten kan ta sig uttryck i t.ex. ekonomiska eller politiska kostnader vilka båda kan vara lika allvarliga. Sårbarheten varierar naturligtvis mellan olika politikområden.²⁸⁴

Huvuddragen i de ovan relaterade resonemangen är således att man är sårbar om man är beroende av ett fåtal aktörer för en stor andel av sina viktiga intressen och alternativen är få och dyrbara. Under sådana omständigheter hjälper det inte att man får tid på sig att ändra sin politik, man har inga lättillgängliga/billiga alternativ att byta till utan fortsätter att vara beroende, sårbar.²⁸⁵ Maktdimensionen i resonemanget är tydlig – ”asymmetrical vulnerability interdependence is an important source of power”.²⁸⁶

Det finns ett starkt samband mellan känslighet och sårbarhet då känslighet innebär att aktören i konkreta situationer försöker ändra sin politik så att de långsiktiga effekterna, sårbarheten, av en annan aktörs agerande eller av externa faktorer minskar.

3.2.6 Osäkerhet

Att se relationer som präglade av interdependens kan naturligtvis användas på alla typer av relationer mellan organisationer. Alla organisationer behöver vissa resurser, såsom pengar, råvaror m.m. och dessa resurser finns någonstans i omgivningen. För att få dessa från omgivningen tvingas organisationen köpslå på ett eller annat sätt, vilket också leder till en osäkerhet som organisationen dock försöker reducera.²⁸⁷ Osäkerhet följer av att aktörer trots att de inte har fullständig information om andras intentioner eller handlandets konsekvenser ändå måste interagera med dessa i en beroenderelation.²⁸⁸

Om man inte kan förutse vad som kommer att hända finns det risk för politisk passivitet eller alltför riskfylld politik.²⁸⁹ Osäkerhet handlar om situationer som aktörerna inte kan kontrollera och som lätt kan leda till att

283 Griffiths, 1992, s. 88.

284 Keohane och Nye, 2001, s. 258.

285 Bengtsson, 1999, s. 64.

286 Keohane och Nye, 2001, s. 238.

287 Rhodes, 1980, s. 294.

288 Bengtsson, 2000, s. 38.

289 Stenelo, 1990, s. 340.

akuta insatser krävs. Permanens i relationen saknas många gånger och lösningar riskerar att bli provisoriska och av ad hoc-karaktär, vilket i sin tur riskerar att leda till ännu större osäkerhet då politikens förutsägbarhet ytterligare minskar.²⁹⁰ Osäkerheten är olika fundamental inom olika politikområden beroende på områdets beskaffenhet. När politikområdet kännetecknas av snabba förändringar och nya förutsättningar måste organisationerna bemöta detta, antingen aktivt och offensivt eller reaktivt och defensivt.²⁹¹ Osäkerhet kan således emanera ur tidsnöd, d.v.s. att det politiska beslutstempot är högt.²⁹²

Osäkerheten beror många gånger på att aktörerna inte utifrån tidigare erfarenheter kan analogisera, vilket annars är ett vanligt inslag i politiskt beslutsfattande. Om problemen är nya är detta inte möjligt och osäkerheten blir stor.²⁹³

Om sakfrågan i huvudsak präglas av extern osäkerhet (som är opåverkbar för aktörerna) kommer spänningen mellan aktörerna att öka i den aktuella interdependensrelationen. Osäkerhet om problemets framtid och omfattning indikerar att aktörerna måste göra någon form av riskbedömning. En sådan riskanalys kan gälla ekonomiska villkor, politiska möjligheter, opinion m.m. Osäkerhet innebär att problemet kan komma att förändras och det leder i sin tur till att maktrelationerna kan upplevas som instabila.

En stor osäkerhet inom ett politikområde kan också komma att innebära att förhandlingslösningar oftare eftersträvas än vad som annars varit fallet eftersom dessa tillåter flexibla överenskommelser, lösare organisation och mindre regelstyrning. Det blir helt enkelt lättare att improvisera då osäkerheten lett till behov av förändringar.²⁹⁴ Osäkerhet kan också leda till att bredare lösningar sökes än vad som annars varit fallet.²⁹⁵ Förhandlingar kan således sägas vara ”osäkerhetsvänliga” jämfört med andra typer av interaktion mellan aktörerna.

290 Stenelo, 1993, s. 25.

291 Stenelo, 1993, s. 7; Stenelo, 1996, s. 221.

292 Stenelo, 1990, s. 310.

293 Stenelo, 1993, s. 8.

294 Stenelo, 1996, s. 221.

295 Sannerstedt, 1996, s. 56.

3.2.7 Förhandling

Från en diskussion om beroende är steget inte långt till förhandlingar: ”Förhandlingar är inte minst av intresse som regleringsmekanism av den interdependens som nu tillmäts så stor vikt”.²⁹⁶ Vid ökat ömsesidigt beroende blir det allt mer förhandlingar som bestämmer aktörernas agerande då ingen av aktörerna ensidigt kan besluta – ”Autoritet har forvitret til forhandlinger”.²⁹⁷ Beroendeförhållandets utseende bestämmer vilken förhandlingsmakt som olika deltagare har. Vissa författare menar att beroende inte bara är en variabel vid förhandlingar utan i själva verket grundförutsättningen. Följande citat illustrerar denna inställning:

”Dependence can both define the bargaining relationship and analyze the variation that occurs within bargaining relationships”.²⁹⁸

”Power is central to bargaining, and dependence theory offers the optimal framework for analyzing bargaining power”.²⁹⁹

Grad av beroende kan antas avgöra trovärdigheten hos aktörerna i en förhandling.³⁰⁰

Det finns en skillnad i synsätt mellan förhandlingar och den tidigare diskuterade styrningen, men ska förhandlingar överhuvudtaget diskuteras i styrningstermer ses förhandlingar som en form av informationsstyrning då en part försöker övertala sin motpart i förhandlingarna. Förhandlingar är således inget styrinstrument i sig.³⁰¹

Förhandlingar har tilldragit sig ett stort intresse och litteraturen på området är mycket omfattande. Jag anser dock att det finns en risk att en alltför stark fokusering på det förhandlingstekniska spelet kan leda till att man inte ser kontexten. Som Rhodes uttrycker det:

296 Stenelo, 1990, s. 282.

297 Olsen, 1990, s. 108.

298 Bacharach och Lawler, 1981, s. 79.

299 Bacharach och Lawler, 1981, s. 206.

300 Moravcsik, 1998, s. 52.

301 Vedung, 1998, s. 37.

”[t]he problem with a focus on negotiative behaviour, however, is that it is ”context-less”; it ignores the hard realities of politics and power, ignoring the structural limits to negotiation”.³⁰²

Eftersom målet med denna avhandling är att studera relationen mellan två aktörer inom ett politikområde kommer det naturligtvis att finnas tillfällen när förhandlingar ägt rum. Men det finns också, som jag kommer att visa i de senare kapitlen, tillfällen när förhandling inte begagnades. Det är med andra ord inte nödvändigt att det förekommer konkreta förhandlingar i ett beroendeförhållande. Man kan säga att förhandlingar är en möjlig strategi för att försöka kontrollera beroendeförhållandet. Bland andra tänkbara strategier kan nämnas konsultation, samråd och övertalning. Vi återkommer till det i avsnitt 3.3.2.

Hade man valt att ta sin teoretiska utgångspunkt i förhandlingar, istället för i interdependens, för att analysera det politikområde jag valt, skulle interdependensen tagits som given då ett ömsesidigt beroende ses som en förutsättning för förhandlingar.³⁰³ Detta ställningstagande är dock inte oproblemiskt, varför min utgångspunkt ligger ett steg tidigare – att visa att det finns ett ömsesidigt beroende mellan stat och kommun som kan vara asymmetriskt åt båda håll och således kan leda till förhandlingar mellan aktörerna.

Jag kommer i avhandlingen att betrakta förhandlingar som ett möjligt sätt för aktörerna att reglera sitt ömsesidiga beroende. Därför ska vi här helt kort beröra några för analysen viktiga dimensioner i förhandlingslitteraturen.

Den allmänt vedertagna definitionen av förhandlingar är att det är en process i vilken två eller flera aktörer som har både gemensamma och motstridiga intressen kommunicerar med varandra för att försöka nå en överenskommelse.³⁰⁴ De möjliga lösningar som kan accepteras av alla de inblandade aktörerna kallas i litteraturen för kontraktszon.³⁰⁵ Denna kontraktszon bestäms av hur stora kostnader aktörerna har om det inte blir någon överenskommelse, d.v.s. vilka alternativ som finns tillgängliga.³⁰⁶ Man

302 Rhodes, 1986b, s. 8.

303 Persson, 1992, s. 8.

304 Se bland annat Sannerstedt, 1992, s. 44; Sannerstedt, 1996, s. 20.

305 Sannerstedt, 1992, s. 46.

306 Putnam, 1993, s. 443.

kan då hävda att genom kontraktsszonen kan man avläsa aktörernas upplevelse av beroendeförhållandet. Om det inte blir någon överenskommelse kommer status quo att kvarstå; vilken betydelse har det för aktörerna? Den som förlorar mest på att det inte blir någon överenskommelse är villig att gå längst i förhandlingarna.³⁰⁷ Det är således viktigt att skilja mellan tillstånd och förändring och varför förändringar kommer till stånd.

Ett sätt att hantera interdependens kan emellertid vara just genom förhandlingar, eftersom kostnaderna att styra den andre aktören kan vara höga. Det uppmuntrar till ”management by negotiation...”³⁰⁸ Förhandling ses dock inte som ett styrningsredskap utan istället är det reciprocitet som betonas vid förhandlingar.³⁰⁹ Interdependensen kommer dock att påverka förhandlingarna – en enkel hypotes är att om aktören A:s beroende av B ökar kommer B:s förhandlingsmakt att öka.³¹⁰

Aktörerna, som kan karakteriseras som komplexa organisationer, förhandlar ofta på flera nivåer. Dessa, på engelska rubricerade som ”two-level games”, förhandlingar förekommer dels externt mellan aktörerna men också internt inom respektive aktör.³¹¹ Båda aktörernas interna förhandlingar måste då leda till att det mellan aktörerna framförhandlade avtalet godkänns och omvänt måste de interna ståndpunkterna möjliggöra ett avtal med den andre parten. Dessa tvånnivåförhandlingar påverkar varandra. Det kan t.ex. vara så att ju lättare det är att få igenom något internt desto svårare kan det vara att få sina krav tillgodosedda i den externa förhandlingen.³¹²

Förhandlingar kan vara ett sätt att komma överens när aktörerna inte är hierarkiskt överordnade varandra eller när kostnaderna av att ensidigt bestämma anses vara för höga.³¹³ Precis som vi diskuterat kring interdependens finns i förhandlingarna utrymme för strategiska överväganden och försök till påverkan av olika faktorer runt förhandlingen. En komplicerande faktor i en förhandling är den asymmetriska tillgången på information. Varje aktör kan ha ett intresse av att inte dela med sig till motparten av den information som

307 Moravcsik, 1998, s. 62.

308 Rhodes, 2000, s. 74.

309 Lundquist, 1987, s. 83.

310 Bacharach och Lawler, 1981, s. 60-61.

311 Putnam, 1993, s. 438.

312 Putnam, 1993, s. 439, 443.

313 Norrving, 1993, s. 226-227; Sannerstedt, 1992, s. 156-157.

man besitter – förhandling handlar i detta ljus om det kontrollerade utbytet av ofullständig information.³¹⁴ Detta leder till att förhandlingar karakteriseras av osäkerhet. Extra problematiskt blir detta i en situation kännetecknad av kris där överenskommelse måste träffas snabbt. Osäkerhet i förhandlings-situationen kan också leda till att breda överenskommelser sökes.³¹⁵ Problem med osäkerhet kan dock komma att underlättas om aktörerna möts i flera förhandlingar, eftersom aktörerna då lär sig om varandra och det blir svårare att hota och bluffa. De tidigare diskuterade aspekterna av ett varaktigt samarbete och reciprocitet kan således underlätta förhandlingarna.³¹⁶

Vårt huvudsakliga empiriska intresse i denna avhandling är relationen mellan stat och kommun inom ett avgränsat politikområde. Det i många fall mest intressanta är då inte att studera de förhandlingar som ägt rum utan de som aldrig kom till stånd och ställa sig frågan varför så var fallet. Särskilt om det är svåra frågor kan det finnas en motvilja att omförhandla hos aktörerna vilket leder till att överenskommelsen överlever och kanske blir en dogm långt efter att dess operativa värde minskat.³¹⁷

Vad vi i första hand är intresserade av när det gäller förhandlingar är dess utgångspunkter snarare än den förhandlingstekniska processen i sig. Låt oss ta det populära exemplet med en enkel förhandling mellan köpare och säljare om priset på en vara. Ur ett strikt förhandlingsperspektiv tas ibland utgångspunkterna, det pris som köpare respektive säljare kan acceptera, som givna. Med vårt syfte är det just utgångspunkterna som är det intressanta – det speglar interdependensen. Inom förhandlingslitteraturen finns begreppet BATNA (”Best Alternative To Negotiated Agreement”).³¹⁸ Det handlar om kostnaderna för att inte komma överens i förhandlingen – ju bättre alternativ man har desto starkare förhandlingsmakt.³¹⁹ Detta beror då på interdependensrelationen mellan aktörerna.³²⁰ Alternativet till en förhandlingsöverenskommelse behöver dock inte vara statiskt utan kan ändras under förhandlingens gång och påverkas av de andra aktörerna – det ligger då i varje aktörs

314 Putnam, 1993, s. 454.

315 Sannerstedt, 1996, s. 21, 52, 56.

316 Putnam, 1993, s. 440; Sannerstedt, 1988, s. 165; Sannerstedt, 1992, s. 54.

317 Stenelo, 1991, s. 232.

318 Sannerstedt, 1992, s. 185.

319 Fisher och Ury, 1981, s. 98; Sannerstedt, 1996, s. 42.

320 Moravcsik, 1998, s. 60-61.

intresse att försöka förbättra sin egen BATNA och försämra de andra aktörernas.³²¹ Återigen ser vi att alternativen handlar om olika sorters kostnader för aktörerna, precis som tidigare diskuterats i samband med beroende. Det handlar också om hur angelägna aktörerna är om att relationen fortsätter.³²² Detta har också kallats ”The Nash solution” – att varje rationell aktör förkastar allt som är sämre än hans BATNA vilket leder till att den med bäst BATNA lätt får mest utdelning i förhandlingen.³²³

Låt oss innan vi går vidare till nästa avsnitt summera modellen så här långt. Relationer kan i många fall ses som interdependens mellan aktörer baserad på resursutbyte. De kan vara symmetriska eller asymmetriska och ha olika dignitet. Detta beroende kan också vara långsiktigt, vilket gör aktören sårbar, eller kortsiktigt, då aktören är känslig. Interdependens baseras ytterst på makt – aktörerna besitter maktbaser som de kan välja att utnyttja men att göra så kan också innebära kostnader. Makten blir utifrån detta diffus och så även ansvaret – olika typer av ansvar behöver inte höra samman. Extra allvarligt blir detta i situationer av osäkerhet, som påverkar aktörerna och deras relation och agerandet inom interdependensrelationen. Detta synsätt har också en beredskap för förändring då ändrade förhållanden eller agerande kan förändra relationen mellan aktörerna. Interdependensen kan således se olika ut vid olika tidpunkter och inom olika politikområden.

3.3 Interdependens i stat-kommun-relationer

Relationerna mellan stat och kommun ses, såsom diskuterats i tidigare kapitel, ofta i termer av självstyrelse kontra styrning. Balansen mellan dessa värden varierar över tid och mellan politikområden. För att problematisera detta ytterligare har jag valt att ta utgångspunkt i att se relationen mellan stat och kommun som ett förhållande präglad av interdependens, d.v.s. ömsesidigt beroende, som dock inte behöver vara symmetriskt. Synsättet är ett sätt att försöka förstå den inbyggda spänning som finns i stat-kommun-relationen mellan styrning och självstyrelse. Vi överger således hierarkisyngsättet och ser staten och kommunerna som två kollektiva aktörer som interagerar med varandra.

321 Fisher och Ury, 1981, s. 101-102.

322 Bacharach och Lawler, 1981, s. 59.

323 Bacharach och Lawler, 1981, s. 11-14; Moravcsik, 1998, s. 62.

Utgångspunkten är att aktören är beroende av olika typer av resurser som den andre aktören har, som som man själv behöver och som man inte kan få fram internt. Det är en kamp mellan organisationer om resurser och om man besitter resurserna har man ett potentiellt maktövertag över den andre, som då befinner sig i en beroendesituation.³²⁴ Ju mer resurser och ju bättre en aktör kan använda dem, desto mindre beroende är den aktören.

Den grundläggande idén är således att alla organisationer är beroende av andra organisationer för att få resurser. Tillgängligheten, fördelningen och utbytbarheten av resurserna är väsentliga aspekter för att förstå beroendeförhållanden och makten mellan organisationer (vilken i sin tur påverkar valet av medel).³²⁵

Att använda begreppet interdependens kopplat till den empiri som jag intresserar mig för förefaller vara ovanligt. Normalt används interdependens om förhållandet mellan formellt likställda stater på den globala arenan eller likställda organisationer av ett eller annat slag. Stater är juridiskt likställda men har skillnader i faktisk maktbas, vilket gör att de ändå blir beroende av varandra.³²⁶ Här ska jag dock försöka använda begreppet och teorin på relationen mellan olika typer av enheter inom en stat där den ene är formellt underställd den andre. Denna appliceringsform ger givetvis många och viktiga skillnader gentemot den ”vanliga” användningen, men det finns tillräckligt mycket som är generellt för att begreppen och deras teoretiska överbyggnad ska vara användbara. Logiken är densamma för alla typer av kollektiva aktörer.

Kommunerna är inte bara beroende av staten utan mer generellt av hela sin omgivning. Denna omgivning förändras hela tiden vilket gör att kommunernas agerande måste ändras.³²⁷ Kommunerna kan dock, precis som alla andra aktörer, också försöka påverka sitt beroende. I vissa fall kan kommunerna vända sig till staten, ibland via kommunförbundet, för att få resurser och instrument som minskar deras beroende av omgivningen. Att den statliga styrningen har minskat behöver alltså inte betyda att kommunernas verkliga handlingsutrymme ökat i motsvarande grad.³²⁸

324 Pierre och Montin, 1991, s. 18-19.

325 Rhodes, 1981, s. 98-99, 102.

326 Rosecrance och Stein, 1973, s. 3.

327 Montin, 2000, s. 14; Pierre och Montin, 1991, s. 15-16.

328 Pierre, 1991, s. 289, 301.

Genom att se relationen som ett utbyte kommer man således ifrån det vanliga sättet att se kommunerna antingen som agenter för staten eller som självständiga aktörer och kan istället se att relationerna är mer komplexa än så.³²⁹ Visst kan staten besluta om en lag, ge bidrag, inspektera och i vissa fall själv se till att servicen utförs, men för det mesta behöver den samarbeta med andra offentliga organisationer för att kunna genomföra det den föresatt sig.³³⁰ Genom samarbetet blir staten i många fall, åtminstone till viss del, en aktör bland andra aktörer och inte överordnad, vilket leder till att maktrelationerna kan vara såväl symmetriska som asymmetriska.³³¹ Detta kan i sin tur innebära att staten inte alltid kan befälla andra aktörer att göra något utan istället är tvungen att förhandla om politiken och genomförandet med berörda organisationer.³³²

Låt oss använda oss av de teoretiska resonemang som presenterats tidigare i kapitlet för att försöka förstå relationen mellan staten och kommunerna.

3.3.1 Statens och kommunernas resurser

Resurser är viktiga i den modell som här konstruerats – de avgör huruvida det föreligger interdependens mellan aktörerna och i så fall hur symmetrin i denna relation ser ut. Tillsammans utgör en aktörs resurser dennes maktbas i en konkret situation. Ju mer resurser en aktör har och kan använda sig av ju mindre sårbar är aktören.

Det finns många sätt att klassificera resurser. För organisationer generellt är det fyra typer av resurser som är viktiga: finansiella, personella, informationsbaserade och produkt- och servicebaserade.³³³ Andra författare talar om dimensioner istället för resurser och pekar då ut fyra dimensioner i relationerna: ekonomisk, social, legal och politisk dimension.³³⁴ Snarare än dessa två kategoriseringar väljer jag att följa Rhodes klassificering då den mer är anpassad till offentliga organisationer och deras resurser.

329 Montin, 2000, s. 16; Rhodes, 1986a, s. 16.

330 Rhodes, 1988, s. 1.

331 Jensen, 1995a, s. 143-144; Rhodes, 1997b, s. 47.

332 Stoker, 2000, s. 98.

333 Benson, 1975, s. 232, efter Aldrich.

334 Goldsmith, 1995, s. 247.

De typer av resurser som är viktiga i relationen mellan stat och kommun är:

1. Auktoritetsresurser – legala och hierarkiska resurser – handlar om tvingande makt, att genom lagar och förordningar utföra funktioner och service.³³⁵ Här kommer parlamentets roll som högsta beslutsfattare i landet in, det är bara det som kan stifta lagar.³³⁶ De viktigaste legal-hierarkiska resurserna för stat-kommunrelationen är givetvis de lagar och regler som avser den kommunala organisationen och verksamheten, ytterst handlar det här om sambandet mellan kommunens makt och dess ansvar. Om kommunerna har några legal-hierarkiska resurser så är dessa med andra ord bestämda av staten. Denna typ av resurser ligger i princip utanför kommunernas kontroll och är således mycket svåra för kommunerna att påverka, åtminstone på kort sikt (även om kommunerna naturligtvis kan försöka påverka statsmakterna att öka deras självstyrelse).³³⁷ Man får inte glömma att relationerna mellan stat och kommun inte bara bestäms av lagar utan i högsta grad är en politisk relation vilket kan ha betydelse för hur de olika resurserna – framför allt auktoritetsresurserna – kan användas.³³⁸ Att bara fokusera på formella auktoritetsrelationer leder lätt till att man underskattar det inflytande som kommunerna har då auktoritet kan motverkas av politiska överväganden eller informationsbrist.³³⁹ Rent konstitutionellt finns det i svensk lagstiftning också en splittring genom att kommunerna samtidigt är statens utförare av politik och en lokal röst gentemot staten.³⁴⁰

2. Finansiella resurser, avser inkomster som offentliga organisationer får från skatter, avgifter och andra externa inkomstkällor, alltså hur verksamheten finansieras och vilken typ av styrning som denna finansiering är förbunden med.³⁴¹ Staten har många olika finansiella vapen att tillgå för att på så sätt påverka kommunernas handlande. Som tidigare påpekats betyder det dock inte att de alltid används eller får de önskade effekterna.³⁴² Givetvis är

335 Rhodes, 1981 s. 100-101.

336 Rhodes, 1988, s. 110.

337 Pierre, 1994, s. 139; Pierre och Montin, 1991, s. 19, 22.

338 Pierre, 1996, s. 228.

339 Hanf, 1978, s. 6.

340 Elander och Montin, 1989, s. 6.

341 Pierre och Montin, 1991, s. 20; Rhodes, 1981, s. 100-101.

342 Rhodes, 1988, s. 113-114.

statsbidragen och de regler som omger dessa en viktig påverkansmöjlighet för staten. Vi ska återkomma till detta. Kommunerna kan mobilisera finansiella resurser från i princip två håll: uppifrån – från staten (statsbidrag) eller nerifrån – från medborgarna (genom skatter och avgifter). En hög andel finansiering genom statsbidrag gör att det är en stor del av inkomsterna som är svåra att påverka.³⁴³ Staten kan här sägas ha en tveeggad inställning till det kommunala ekonomiska handlingsutrymmet. Samtidigt som man vill ha stabila kommunala ekonomier som kan ge medborgarna en bra service vill man begränsa tillväxten av den kommunala sektorn (med höjningar av kommunal-skatten som följd).³⁴⁴ Med ekonomiska bidrag kan man också försöka påverka olika former av samarbete inom och mellan kommuner.³⁴⁵

3. Politiska resurser är å ena sidan kommunernas kapacitet att fatta beslut och å andra sidan den politiska styrningen av kommunernas verksamheter.³⁴⁶ De politiska resurserna handlar bl.a. om legitimitet, vilket ytterst följer av deltagande i beslutsfattandet och möjligheten att få folkets stöd i olika frågor. För den offentliga sektorn kommer legitimiteten i sista hand från medborgarnas möjlighet att välja representanter i allmänna val. Denna direkta legitimitet har då både staten, genom riksdagen och parlamentarismen, och kommunerna, genom att beslutsfattarna väljs av medborgarna. Genom val kan kommunerna tala för sina medborgare i området.³⁴⁷ I vissa fall kan det finnas en uttrycklig vilja hos väljarna i kommunen som går emot statens ambitioner, vilket ger kommunpolitikerna möjlighet att starkare stå emot statens önskemål. Kommunerna kan också mobilisera politiska resurser genom samverkan med andra kommuner.³⁴⁸

4. Informationsresurser, är liktydiga med den information och expertis som olika aktörer har. Det handlar med andra ord om tillgången på och insamlandet av fakta och hur denna används. Här har staten ofta en viktig roll då den är central för alla politikområden.³⁴⁹ Kommunerna är dock den aktör som har

343 Pierre och Montin, 1991, s. 23-24.

344 Pierre, 1994, s. 154.

345 Stoker, 2000, s. 101.

346 Pierre, 1994, s. 142; Rhodes, 1981, s. 100-101.

347 Rhodes, 1988, s. 114.

348 Pierre och Montin, 1991, s. 20, 23.

349 Rhodes, 1981, s. 100-101; Rhodes, 1988, s. 115.

den ursprungliga informationen om exempelvis genomförande. Staten kan här försöka öka sin information genom olika former av utvärdering och kontroll.³⁵⁰ Hur stark statens kontroll är kommer att variera från område till område men det finns alltid en viss möjlighet till kontroll. Detta kan avse olika typer av inspektioner, men det vanligaste kanske är den form av kontroll som staten får genom att kommunala beslut överklagas. Genom överklaganden kan staten kontrollera om lagar och förordningar följs och annars se vad som behöver rättas till.³⁵¹

5. Organisatoriska resurser avser tillgången på personal, kunskap, land, byggnader, material m.m. Det viktiga här är om man kan agera själv eller om man är beroende av någon annan utförare.³⁵²

Sammanfattningsvis kan sägas att staten har ett övertag när det gäller de legala, politiska och finansiella resurserna. Hur stort detta övertag är varierar dock. Detta betyder inte att kommunerna är helt utan dessa resurser. Åtminstone potentiellt kan kommunerna tänkas ha ett övertag när det gäller informationsresurser och organisatoriska resurser.³⁵³ Dessa resurser utgör aktörernas maktbaser. Till stor del är de strukturellt givna vad gäller formen. När det gäller innehållet kan aktören däremot till väsentlig del påverka resurserna. Som vi ser har aktörerna delvis olika maktbaser och kan därför påverka varandra.

Dessa resurser ska inte ses som isolerade från varandra, i en given situation kan både staten och kommunerna använda många olika resurser. Resurserna är mångfasetterade vilket gör att relationen mellan stat och kommun många gånger kan vara komplex.³⁵⁴ Fördelningen av resurser och ansvar mellan stat och kommun är mångtydig och kan förändras, vilket gör att konsekvenserna av ett agerande på förhand kan vara svåra att beräkna.³⁵⁵ Att besitta resurserna ska också skiljas från att använda dem – det är här makten kommer in. Användningen av en resurs kan slutligen också begränsas av externa faktorer.

Det faktum att stat och kommun har olika mycket av olika resurser gör att

350 Stoker, 2000, s. 102.

351 Rhodes, 1988, s. 133, 140.

352 Rhodes, 1988, s. 116.

353 Rhodes, 1988, s. 116.

354 Rhodes, 1981, s. 100-101.

355 Rhodes, 1980, s. 290.

vi kan få en relation kännetecknad av interdependens trots att det formellt finns en hierarkisk relation mellan aktörerna. Det är således skillnad mellan att besitta en maktbas och att använda denna genom att utöva makt.

”Every organisation has a given amount of room for action and how this room is used depends on its ability to mobilise important resources”.³⁵⁶

Att interdependens handlar om resurser och avsaknaden av dessa innebär att det också finns kostnader för aktörerna. Om en aktör saknar en resurs och därför är beroende av en annan aktör får detta kostnader genom det potentiella maktövertag som den andre aktören får. Det kan dock också finnas kostnader förknippade med att använda sig av en resurs. När vi här diskuterar kostnader handlar det alls inte bara om finansiella kostnader, utan även om exempelvis politiska kostnader, som att genomförandet av en impopulär lagstiftning kan ha politiska kostnader i form av t.ex. sviktande väljarstöd. Eller som Rhodes uttryckt det:

”where central and local government are interdependent, commands provoke non-compliance whereas negotiation produces co-operation”.³⁵⁷

Att tvinga kommunerna att göra något kan vara ekonomiskt fördelaktigt men få negativa politiska konsekvenser. Vi återkommer till denna viktiga poäng senare.

Förekomsten av interdependens får dock inte, som tidigare påpekats, dölja att beroendeförhållandet kan vara asymmetriskt. Ett sådant asymmetriskt beroende kan exempelvis sätta gränser för hur staten kan agera.³⁵⁸ Hierarki och interdependens står i detta ljus i motsats till varandra och för att förstå att central politik inte alltid lyckas måste man se på interna och externa begränsningar för staten. Det är otillräckligt med ett centralistiskt perspektiv. Genom interdependensen blir kommunernas problem till stor del även statens problem, vilket kan leda till oväntade konsekvenser och minskad effektivitet.³⁵⁹

356 Montin, 2000, s. 14.

357 Rhodes, 1997b, s. 44.

358 Rhodes, 1986a, s. 20; Rhodes, 1997a, s. 15.

359 Rhodes, 1988, s. 3-4.

3.3.2 Statens och kommunernas strategier

Maktbasens olika resurser innebär olika handlingsalternativ för aktörerna. De legala resurserna har t.ex. staten ensamrätt till. Ingen av aktörerna kan dock helt fritt välja vilken resurs den vill använda, och varje aktör kommer således att begränsas av de andra aktörerna. Det kan också finnas aspekter av social kontroll som hindrar aktörerna från att utnyttja resurser fullt ut. Som ett exempel kan nämnas att om kommunerna accepterar att staten har rätt att kontrollera utgifter för att säkra samhällsekonomin, kommer de sedan rimligen inte att göra allt för att komma runt de ekonomiska begränsningarna.³⁶⁰ Som vi tidigare diskuterat kan det vara så att kostnaderna för vissa alternativ är höga. Detta kan också leda till att handlingsalternativen begränsas.

Man kan således hävda att det ömsesidiga beroende som finns mellan staten och kommunerna är komplementärt.³⁶¹ Staten som den dominerande parten kan utöva en form av hierarkisk auktoritet t.ex. genom finansiell kontroll men är på samma gång beroende av specialistkunskap och information som bara finns hos kommunerna. Dessutom initieras koordination ofta nerifrån och inte uppifrån som man skulle kunna förvänta sig. Detta är en följd av en långtgående specialisering på den statliga nivån.³⁶²

Strategi ses här som en plan för handlande.³⁶³ Framgångsrika strategier i detta sammanhang är de som hjälper aktören att ackumulera tillgängliga resurser, alltså gör att aktören kan kraftsamla samtidigt som han behåller sin egen handlingsfrihet.³⁶⁴ Sådana strategier blir viktiga både för staten och kommunerna då de försöker påverka den inbördes relationen. Ett tänkbart mål kan vara att få andra organisationer att acceptera den egna organisationens preferenser rörande tidpunkten för respektive aktörs insatser och villkoren för och omfattningen av resursutbytet. Interdependensrelationen kan ses som ett komplicerat spel mellan stat och kommun där båda aktörerna, genom sina resurser, försöker influera den andre aktören, samtidigt som man själv försöker att minska sitt beroende av den andre aktören.³⁶⁵

360 Rhodes, 1981, s. 107, 124.

361 Rhodes, 1981, s. 102.

362 Scharpf, 1978, s. 359, 361.

363 Stenelo, 1972, s. 23.

364 Stenelo, 1990, s. 278.

365 Jenssen, 1995a, s. 133; Rhodes, 1988, s. 42-43.

Rhodes har gjort en klassificering av olika typer av strategier som redovisas nedan.³⁶⁶ Jag väljer att koppla strategierna till respektive aktör då vissa strategier är förbehållna den ene av aktörerna medan andra kan användas av både stat och kommun.

De möjliga strategier som endast staten förfogar över är:

- Byråkrati, att staten kan tvinga kommunernas handlande i positiv riktning – ”gör så”, eller negativ riktning – ”det är förbjudet”, genom framför allt sin legala resurs.
- Inkorporering, att staten inkluderar kommunerna i beslutsfattandet för att de ska känna sig delaktiga.
- Konsultation, att staten låter kommunerna uttala sig utan att förbinda sig att följa deras önskemål.
- Incitament, att staten har möjlighet att genom finansiella eller andra positiva incitament få kommunerna att genomföra politik.

Kommunernas egna strategier kan sägas vara:

- Konfrontation, att kommunerna går emot staten genom att bryta lagar, gör sådant som man inte får eller inte gör det man ska göra.
- Penetrering, att kommunerna försöker liera sig med en del av den statliga organisationen för att sedan stå starkare mot resten av den centrala organisationen.³⁶⁷

Vissa strategier kan användas av båda aktörerna:

- Förhandling, att aktörerna diskuterar utbyte av resurser.
- Undvikande, att man så långt möjligt ignorerar varandra om man inte kan komma överens, så att var och en använder sina resurser och försöker uppnå sina egna mål.
- Övertalning, att genom lobbying, råd och argument få den andre aktören att acceptera att verkligheten är sådan som man själv vill beskriva den.

³⁶⁶ Strategierna är hämtade från Rhodes 1986a, s. 392-393, som dock inte delat upp dem på olika aktörer.

³⁶⁷ Man kan diskutera om kommunerna i detta sammanhang ses som enskilda enheter eller om det handlar om ett kommunkollektiv. Om man ser varje kommun som en egen enhet med egna strategier skulle ytterligare en strategi kunna läggas till, nämligen strategin att samarbeta med andra kommuner eller via kommunförbund.

- Professionalisering, att skapa ett isolerat politikområde där det är professionella kriterier, intressen och värden som bestämmer.
- Uppdelning, att problemen förenklas genom att dela upp dem i mindre delar och göra dem till uppgifter för andra organisationer.³⁶⁸ Genom att skapa nya myndigheter kan man ändra problembilden – ”setting up an overarching agency reframes the governance question but does not resolve it”.³⁶⁹

Det är dock viktigt att påpeka att dessa strategier inte enbart ska ses som operativa redskap även om de ofta används på det sättet. Vissa av strategierna, såsom konsultation, kan vid vissa tillfällen endast ha psykologiska och symboliska funktioner för aktörerna.³⁷⁰

3.3.3 Maktförhållanden mellan stat och kommun

Det finns en fundamental obalans i interdependensförhållandet mellan stat och kommun genom att staten har lagstiftningsmakten och således formellt ensidigt kan bestämma över kommunerna. Som vi ska se hindrar detta dock inte att det är relevant att tala om interdependens. Det faktum att staten har en resurs i sin maktbas innebär inte automatiskt att staten kan eller vill använda den. Att mot kommunernas vilja tvinga igenom ett visst förfarande kan också vara ödesdigert vid genomförandet av politiken eller senare inom ett annat politikområde. Centralt ensidigt beslutsfattande är inte utan kostnader. Det finns således en spänning mellan interdependens och användandet av tvingande auktoritet.³⁷¹ Att befalla kan leda till motstånd från den man försöker styra och det kan också leda till att flexibiliteten på lägre nivåer minskar. När det föreligger interdependens blir förhandlande och reciprocitet viktigt – ”the government cannot command; it must use new tools and techniques to steer and guide”.³⁷² Genom förhandlande kan då aktörerna bättre förstå varandra och få förtroende för varandra vilket är viktigt för relationen.³⁷³

368 Rhodes, 1986a, s. 392-393.

369 Stoker, 2000, s. 104.

370 Stenelo, 1996, s. 222.

371 Rhodes, 1986b, s. 6; Rhodes, 1997a, s. 114.

372 Rhodes, 2000, s. 61.

373 Montin, 2000, s. 15; Rhodes, 2000, s. 74.

Maktens fördelning blir med andra ord en empirisk fråga.³⁷⁴ Kommunerna har också en självständighet genom att de har av medborgarna direkt valda representanter och möjligheter att själva finansiera sina verksamheter.³⁷⁵ Trots sin formella underordning har kommunerna alltså en viss egen handlingsförmåga genom den kommunala självstyrelsen. Kommunerna kan ses som en administrativ enhet med egen politisk organisation som är en del av en större och mer omfattande politisk och administrativ enhet, staten.³⁷⁶ Det är dock alltid, som diskuterades i föregående kapitel, centralmakten som definierar kommunernas befogenheter både politiskt och ekonomiskt och som utfärdar regler för olika sektorer för kommunerna att följa.³⁷⁷

Staten har således en särpräglad position. Den har inte bara lagstiftningsmakten, den kan även kontrollera vilka aktörer som får delta i beslutsprocessen, vilka frågor som finns på agendan, reglerna för konsultation och när denna ska ske, alltså olika typer av politiska resurser. Staten kan bjuda in andra aktörer i beslutsprocessen och välja att låta sig påverkas men har alltid valet att utöva tvångsmakt. Staten har genom sina resurser fler valmöjligheter än andra aktörer; den kan utnyttja andra, mer tvingande, delar av sin maktbas om den indirekta kontrollen över policyn inte fungerar. Staten kan till viss del också manipulera andra aktörer vilket gör att relationen mellan stat och kommun kan vara mer asymmetrisk än vad den först verkar.³⁷⁸

Statens agerande kan trots dess överordnade position begränsas av andra aktörer. Statens beroende av kommunerna beror framförallt på att staten är beroende av kommunerna för genomförandet av den nationella politiken. De statliga organen kan inte själva genomföra politiken utan måste förlita sig på kommunerna för detta. Detta gör att hur mäktig staten än kan verka kommer den alltid att till viss del vara beroende av kommunerna. Staten och kommunerna behöver varandra då ingen har all information som krävs för att lösa komplicerade problem.³⁷⁹ Kommunernas autonomi kan också vara större än den verkar då kommunerna på informella vägar har tillträde till statligt beslutsfattande, genom att kommunerna har tillgång till viktig information

374 Lundquist, 1987, s. 81.

375 Sharpe, 1970, s. 170.

376 Kjellberg, 1995, s. 45.

377 Pierre, 1994, s. 51.

378 Rhodes, 1986a, s. 26.

379 Rhodes, 1985, s. 39; Rhodes 1986a, s. 16, 20; Rhodes, 1997b, s. 46.

och genom att de implementerar politiken. Detta kommer att gälla trots att staten kan förefalla ha stark kontroll över kommunerna.³⁸⁰ Staten kan ses som senior partner i relationen men är fortfarande en partner.³⁸¹

Interdependensförhållandet innebär att de olika aktörerna har olika mycket handlingsfrihet vilken hör samman med maktförhållandena i relationen. Den relativa maktpotentialen mellan aktörerna kommer att bero på respektive organisations resurser, spelreglerna och hur utbytesprocessen mellan organisationerna ser ut. Interaktionen blir ett potentiellt plussummespel där båda aktörerna kan vinna samtidigt genom samarbete. Av olika anledningar använder sig staten inte alltid av lagstiftningsmakten, vilket gör att förhandlande uppstår mellan aktörerna³⁸² – ”[t]he effective division of labour is often contextual and negotiated”.³⁸³

Vår slutsats vid anläggandet av ett interdependensperspektiv är att relationen mellan stat och kommun ter sig annorlunda än hur den normalt uppfattas – det rör sig om två aktörer som är ömsesidigt beroende av varandra. Att kommunerna är beroende av staten är helt oomtvistat. Det är från staten som kommunerna får sin kompetens och i många fall sina finansiella förutsättningar. Att staten skulle vara beroende av kommunerna kan däremot tyckas vara mer kontroversiellt. Jag menar dock att det i många fall är så. Staten kan inte med dagens stora offentliga sektor ombesörja alla uppgifterna själv utan måste lita till att kommunerna tar hand om mycket av det praktiska genomförandet inom de av staten satta ramarna. Att göra ett tankeexperiment om hur det skulle se ut om alla kommunala uppgifter skulle centraliseras till statlig nivå ger en antydning om vilka problem som skulle uppstå. Jag menar alltså att relationen mellan stat och kommun rent allmänt kan ses som ett beroendeförhållande. Vissa aspekter av dessa beroendeförhållande ligger utanför kommunernas kontroll medan andra är lättare att påverka, i vissa fall med hjälp av Svenska Kommunförbundet. Motsvarande gäller för staten, vissa aspekter av dess beroendeförhållande kan den lättare manipulera än andra.³⁸⁴

Man måste dock ta hänsyn till att aktörerna kanske inte alltid är medvetna om det eventuella maktövertag som de besitter, vilket kan vara en förklaring

380 Sharpe, 1985, s. 362, 364.

381 Rhodes, 1988, s. 206; jämför Jenssen, 1995a, s. 139.

382 Rhodes, 1986a, s. 21-22.

383 Pierre och Peters, 2000, s. 91.

384 Bengtsson, 1999, s. 70.

till att kommuner ibland accepterar central intervention utan strid – kommunerna tror inte att de kan påverka. Det är således inte bara de faktiska resurserna som påverkar utan också de respektive målen och aktörernas perceptioner. Resurserna är således inte makt i sig utan bara del i maktbasen, vilken måste omsättas till makt. Denna potentiella makt kan i sin tur ses som en resurs i sig. Om maktbasen utnyttjas av organisationerna beror på spelreglerna och på aktörernas val av strategi.³⁸⁵ Om en kommun inte tror sig ha makten att påverka kan det alltså leda till att man inte inser att man har möjlighet att minska sitt beroende av en annan aktör.³⁸⁶

Relationer mellan stat och kommun tar ofta formen av vertikala, funktionella länkar mellan de olika nivåerna.³⁸⁷ Således kommer det att variera vilken organisatorisk enhet som representerar staten respektive kommunerna.³⁸⁸ Relationerna är med andra ord ofta specialiserade beroende på vilket politikområde det handlar om. Det är alltså viktigt att här komma ihåg att staten inte är en enhetlig aktör, vilket man ofta utgår ifrån, utan att olika delar av vad som här sammantaget kallats för staten kan ha olika intressen och kan använda sig av olika medel för att genomföra sina intressen inom olika politikområden. Det kan vara så att de centrala myndigheterna vill få kommunerna att satsa mer pengar på just deras område, ge så bra service som möjligt inom området o.s.v. Varje myndighet kan antas främst ha intresse av sitt område och kan då komma att konkurrera om kommunernas intresse för sitt område.³⁸⁹ Detsamma gäller för kommunerna, trots att även de här behandlats som ett kollektiv. Olika kommuner har olika intressen, beroende på storlek, kommuntyp m.m., och det kan i vissa sammanhang vara svårt att tala om kommunerna generellt. Det finns också en funktionell differentiering inom kommunerna, på samma sätt som det finns inom staten, där de olika politikområdenas intressen kan konkurrera med varandra.³⁹⁰

Med detta synsätt hamnar vi en bra bit ifrån det vanliga synsättet på ”government” vilket kännetecknas av statscentrism, institutionell isolering och homogenitet, statens överhöghet och fokus på legala arrangemang. Vårt

385 Rhodes, 1981, s. 104-105, 108, 111; Rhodes, 1986a, s. 18-19.

386 Pierre, 1994, s. 78.

387 Rhodes, 1997a, s. 13.

388 Rhodes, 1986a, s. 20.

389 Rhodes, 1988, s. 103-104.

390 Rhodes, 1988, s. 186.

synsätt ger att statens makt är förhandlingsbar, relativ och kontextuell istället för absolut – ”it is much more a matter of ’power over’ than ’power to’”.³⁹¹

3.3.4 Beroendeförhållanden mellan stat och kommun

Analysen av olika typer av beroendeförhållanden mellan stat och kommun ska kompletteras med de i avsnitt 3.2.5 introducerade begreppen känslighet och sårbarhet. Låt oss börja med känslighet vilket, som tidigare sagts, handlar om en aktörs kortsiktiga kostnader när denne påverkats av en annan aktör, alltså innan han haft tid att anpassa sig till förändringarna. Det handlar om att man ännu inte hunnit ändra användningen av sina resurser. Kommunerna är känsliga för statens beslut och åtgärder vilket kan komma till uttryck på många olika sätt. Hur staten fördelar statsbidragen påverkar givetvis kommunerna och deras skatteuttag. På samma sätt kommer statens regelförändringar givetvis att påverka kommunerna. I vissa fall kan även information förmedlad av staten till kommunerna komma att påverka kommunernas agerande.

Omvänt är staten känslig för vissa handlingar från kommunernas sida. Kommunerna kan i vissa fall påverka staten, åtminstone kortsiktigt. Denna påverkan kan vara direkt genom att man medvetet försöker påverka statens politik på något område. Det kan också vara så att kommunernas agerande omedvetet påverkar staten genom att man exempelvis implementerar beslut på ett sätt som staten inte önskat eller att även korrekt implementering inte leder till önskade effekter.

Sammantaget kan sägas att staten och kommunerna är känsliga för varandras agerande.

Vad gäller begreppet sårbarhet, som avser en långsiktig påverkan och ytterst handlar om kostnaden och tillgängligheten för alternativa handlingslinjer för aktören, kan noteras att kommunerna är sårbara för statens agerande. För många former av påverkan har kommunerna inga lättillgängliga och billiga alternativ utan förblir sårbara. Man ska samtidigt inte överskatta kommunernas sårbarhet. Inom vissa politikområden kommer det trots t.ex. regelförändringar att finnas möjligheter för kommunerna att själva utforma politiken. Det står emellertid klart att det finns ett moment av sårbarhet för kommunerna framför allt vad gäller lagstiftning och finansiella resurser.

391 Pierre and Peters, 2000, s. 81.

När det gäller statens sårbarhet vill jag hävda att det finns situationer där staten är sårbar gentemot kommunerna. Detta kan tyckas oväntat – i utgångsläget skulle man kunna hävda att det inte borde vara så eftersom staten har alla möjligheter att anpassa sig genom att förändra lagstiftning och finansiella resurser. I teorin har ju staten som legal överhöghet alltid tillgång till alternativ. I praktiken är detta inte alltid fallet. I vissa fall kan lagstiftning ha mycket höga politiska kostnader, exempelvis vid intern oenighet (t.ex. att man inte är överens inom regeringen eller inte utan stora kostnader kan få politisk majoritet i riksdagen för sina förslag) eller externa påtryckningar (exempelvis från den allmänna opinionen i landet eller internationell kritik). Vi kommer att illustrera detta i de empiriska avsnitten. I dessa situationer är alltså alternativen så kostbara att de inte kan utnyttjas. Statens sårbarhet är ofta internt betingad då det inte är kommunerna som begränsar statens alternativ utan statens egen belägenhet. Utifrån ett interdependensperspektiv är implikationen dock densamma. När lagstiftningsvägen är stängd är staten sårbar för kommunernas handlande och kommunerna får därigenom ett potentiellt maktövertag.

Resonemanget visar att staten och kommunerna i hög grad kan vara interdependenta. De kan påverka varandra och kan båda vara känsliga och sårbara för den andres agerande. Vi kan i teorin tänka oss att relationen kan falla in längs hela interdependensskalan med asymmetrisk interdependens till bådadas nackdel. Då det vid interdependens och särskilt vad gäller sårbarhet finns, som vi uppmärksammat tidigare, en stark maktdimension problematiseras relationen mellan stat och kommun väsentligt med detta angreppssätt. En ökad interdependens mellan stat och kommun kan, som tidigare nämnts, innebära att kommunerna har större möjligheter till sanktioner om de anser att staten hotar deras rättigheter. Kan vi tänka oss situationer där kommunerna har makt över staten, kan beroendet utvecklas i denna riktning? Låt oss återkomma till detta nedan.

En annan aspekt som komplicerar det förda resonemanget är den tidigare diskussionen om subjektiv kontra objektiv känslighet och sårbarhet. En analys kan visa att det finns möjlighet att tolka skeenden som interdependenta, men det kan vara en helt annan sak hur aktörerna själva upplever situationen. För att kunna uttala sig om det måste man känna till aktörernas inställning och upplevelse. Sådana empiriska belägg är svåra att presentera även om jag i den empiriska analysen kommer att så långt möjligt göra ett försök. Jag vill dock betona vikten av detta fenomen, inte minst eftersom det är den subjektiva upplevelsen som i första hand påverkar maktrelationen.

3.4 Avslutning

Låt oss, innan vi tillämpar dessa teoretiska resonemang på vårt empiriska material om relationen mellan stat och kommun inom flyktingmottagandet, säga något om hur teorins olika delar hänger samman.

Vi talar här om två aktörer som har var sin maktbas bestående av olika typer av resurser. Aktörernas maktbaser har olika sammansättning av dessa resurser. Staten har ensamrätt på auktoritetsresurser och övertag vad gäller finansiella resurser. Kommunerna har övertag vad gäller organisationsresurser och ofta också informationsresurser. Maktbaserna är således en form av potentiell makt som kan utnyttjas på olika sätt genom användning av de tillgängliga strategierna, exempelvis förhandling. Ansvaret kommer också att sammanhänga med resurserna i maktbasen.

Det är genom skillnaderna i maktbaserna som interdependensen, det ömsesidiga beroendet, kan uppstå. Strategiskt användande av resurserna i maktbasen gör att aktörerna försöker påverka interdependensen. Denna kan dock också påverkas av för aktörerna externa faktorer, vilket i hög grad ökar osäkerheten i relationen. Interdependensrelationen kan således förändras i symmetrisk eller asymmetrisk riktning, d.v.s. aktörernas sårbarhet och känslighet gentemot varandras agerande förändras.

Modellen för studien är klar – nästa steg är att använda den på ett konkret fall av stat-kommun-relationer, här flyktingmottagandet. Vi kommer att inleda med att fokusera på den oklara makten och ansvaret och hur detta resulterat i förhandlingar och avtalsträffande mellan parterna. Senare förskjuts fokus till respektive aktörs innehav respektive avsaknad av resurser i sin maktbas vilket leder till interdependens och gör att denna varierar i symmetri och dignitet. Avsikten är att empiriskt visa mitt falls position på interdependensskalan, och hur denna position varierat över tid, vilket avgörs av aktörernas respektive resurser. Aktörernas känslighet och sårbarhet har uppvisat stor fluktuation under den studerade tidsperioden. I detta perspektiv är lagstiftning bara *en* resurs bland andra, ett klart avsteg från den vanliga hierarkiska utgångspunkten.

Kapitel Fyra

Interdependensen inom flyktingmottagandet

”Själva strukturen är ganska intrikat och komplicerad, det bygger på att asylfrågor och flyktingpolitik är ett statligt åtagande ... men sedan när prövningsfasen är över ... kan ju staten inte fortsätta att ta något ansvar, fullt ut i alla fall, det här är ju då nästan alltid kommunala strukturer ... och då har man löst det på det här sättet att det är ett frivilligt åtagande från kommunerna att ställa upp på att skriva avtal med staten”.³⁹²

4.1 Inledning

Låt oss börja denna empiriska tillämpning av de i föregående kapitel redovisade teoretiska resonemangen med en diskussion om hur interdependensen inom området kommit till uttryck och hur aktörerna har agerat för att påverka varandra. Detta utgör den i föregående kapitel nämnda beroendestrukturen, inom vilken aktörerna använder de resurser de besitter. Beroendestrukturen består således av det system som aktörerna byggt upp för att reglera interdependensen. Denna struktur kan dock komma att förändras över tid. Kapitlets första avsnitt diskuterar ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom området. I det andra avsnittet beskrivs hur aktörerna, i stället för styrning, försökt påverka varandra genom användandet av olika strategier, såsom förhandlingar. Även avtalen som reglerat interdependensen kommer här att analyseras.

392 Intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

4.2 Ansvar

Man kan hävda att interdependensen, det ömsesidiga beroendet, kommer till klarast uttryck när det gäller fördelningen av ansvar inom politikområdet. Ansvar hör, som diskuterades i föregående kapitel, nära samman med makt och då maktförhållandet mellan de ömsesidigt beroende aktörerna är oklart och varierande blir ansvarsförhållandena också diffusa. Framför allt rör denna problematik ett politiskt och juridiskt ansvar som leder till problem inte minst när det kommer till det ekonomiska ansvaret. En stor del av diskussionen inom politikområdet rör verksamhetsansvaret och det ekonomiska ansvaret där aktörerna till viss del har olika tolkningar av ansvarsåtagandena.

Den här aktuella ansvarsproblematiken går tillbaka till det faktum att det inte finns någon lagreglering på området. Det finns många olika speciallagar som säger vad de boende i kommunen har rätt till, men det finns ingen lagstiftning som handlar om kommunernas flyktingmottagande. Detta är, vilket diskuteras i nästa kapitel, ett av de mest framträdande dragen inom området.³⁹³

En av huvudanledningarna till att det lokala flyktingmottagandet infördes 1985 var att man ville åstadkomma en klarare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna,³⁹⁴ där tidigare kommuner på ett ad hoc-betonat sätt hade fått ta ansvar för de asylsökande som kom till landet utan att få full ekonomisk täckning för sina kostnader. Denna klarare ansvarsfördelning skulle åstadkommas genom avtal som skulle ge bättre styrning av flyktingarna och fördelning av flyktingmottagandet mellan kommunerna.³⁹⁵ Staten skulle enligt det nya systemet för flyktingmottagande stå för en större del av kostnaderna för flyktingmottagandet i kommunerna, vilket innebar en ökning av den statliga ersättningen.³⁹⁶ Den grundläggande principen för statens ekonomiska ersättning till kommunerna är att staten skall ersätta "[k]ommunernas kostnader för den introduktion som flyktingmottagandet utgör."³⁹⁷ En anledning till att staten skulle ta över en större

393 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23; intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

394 Storstadsdelegationen, 1982-06-12, IM2286/82.

395 Storstadsdelegationen, 1982-06-12, IM2286/82.

396 Prop. 1983/84:124, s. 63.

397 Arbetsmarknadsdepartementet, SIGNE 1989-12-11, s. 2, IP5791/89, (arbetsgruppen som från början hade namnet "Arbetsgruppen för översyn av förordningen om ersättning till kommunerna", även kallad "Förordningsgruppen" tog sig vid sitt sammanträde 1989-08-23 namnet "SIGNE" som var dagens namnsdag).

del av kostnaderna var att dessa drabbade olika kommuner olika hårt beroende på den ojämna geografiska fördelningen av asylsökande. Staten skulle alltså ta sitt ansvar på ett sätt som tidigare inte skett.

Det rådde således från början ingen som helst tvekan om att mottagandet av flyktingar och asylsökande är en statlig angelägenhet. AGFA-utredningen (arbetsgruppen för flyktingansvaret), som föregick införandet av det lokala flyktingmottagandet, uttryckte det så här:

”[d]en svenska flyktingpolitiken är en integrerad del av Sveriges utrikespolitik. — Flyktingpolitik är sålunda entydigt ett statligt åtagande”.³⁹⁸

Kommunförbundet tryckte hårt på detta i sitt yttrande och menade att eftersom staten beslutar om flyktingpolitiken är staten ansvarig, både ekonomiskt och på andra sätt och att detta inte får drabba vissa kommuner.³⁹⁹ Även kommuner har påpekat att en tydlighet i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är viktig för flyktingpolitikens trovärdighet.⁴⁰⁰

Man kan gå så långt som att diskutera om kommunerna på egen hand har kompetens att arbeta med flyktingmottagande. Kommunerna får inte lov att bedriva utrikespolitik och man kan även hävda att flyktingmottagande i sig inte har anknytning till den enskilda kommuners område eller medlemmar. Det skulle innebära att en tvingande lagstiftning med ett kommunalt ansvar skulle strida mot den kommunala självstyrelsen. Till viss del begränsar således även normer aktörernas agerande. Som påpekades i kapitel två är dock självstyrelsen ytterst ett politiskt fenomen och måste således definieras mot denna bakgrund.

Redan den första utredningen på området antyder den dubbeltydighet som finns:

”det är staten som ansvarar för att flyktingar får ett omhändertagande i Sverige av viss omfattning och innehåll. När flyktingen bosätter sig i en kommun blir han därmed kommuninvånare gentemot vilken kommunen i princip har alla de skyldigheter och allt det ansvar som normalt gäller kommunens invånare”.⁴⁰¹

398 Ds A 1981:11, s. 79.

399 Skrivelse från Svenska Kommunförbundet 1980-12-12, s. 2-3, IM5157/80.

400 Yttrande från Göteborgs kommun på Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., Ds 1993:75, s. 5, Ku92/5509/IP.

401 Ds A 1981:11, s. 79.

Flyktingarna är alltså statens ansvar men flyktingarna kommer vid någon tidpunkt att bli invånare i en kommun och blir då kommunens ansvar, precis som gäller för alla övriga invånare. Denna gräns passeras då flyktingen ”kommer i arbete/utbildning eller på annat sätt integrerats”.⁴⁰² Det finns alltså en tidsmässig gräns för det statliga ansvaret även om det principiellt inte är någon tvekan om det statliga ansvaret. Även kommunerna är medvetna om tidsaspekten och värnar om att staten inte ska slippa undan ansvaret för tidigt.⁴⁰³

Ett sätt att definiera ansvaret kan således vara att utgå ifrån den tid som flyktingen befunnit sig i Sverige. Detta har vid ett flertal tillfällen diskuterats från statens sida, som vi ska se framför allt i samband med ekonomiska diskussioner. Olika tidsrymder har föreslagits och vad gällde schablonersättningen sades det å ena sidan att ersättningen skulle täcka kommunernas kostnader under tillståndsåret och ytterligare tre år.⁴⁰⁴ Å andra sidan sades det att introduktionsperioden beräknades bli 18 månader.⁴⁰⁵ När en enhetlig introduktionsersättning diskuterades var förslaget två år vilket sågs som en ”obehaglig överraskning för kommunerna”.⁴⁰⁶ Kommunerna krävde också att staten vid nya regleringar skulle ta hänsyn till att det ekonomiska ansvaret för tidigare mottagna flyktingar övergått till kommunen.⁴⁰⁷

Efterhand kan man också se en önskan från statsmakternas sida att normalisera synen på flyktingar. De ska mer eller mindre ses som vanliga medborgare men med ett visst behov av extra stöd under första tiden i Sverige.⁴⁰⁸ Det ska med andra ord vara behoven och inte det faktum att man är invandrare som är avgörande för insatserna. Således behövs särskilda åtgärder bara under den första tiden i landet.⁴⁰⁹ När introduktionen är avslutad har myndigheterna dock inga speciella skyldigheter mot flyktingarna jämfört med andra invånare.⁴¹⁰

402 Ds A 1981:11, s. 119.

403 Yttrande från Karlskoga kommun på Ds A 1981:11, s. 3, IM3597/81.

404 Arbetsmarknadsdepartementet, 1989-11-20, s. 3, IP 5791/89.

405 Arbetsmarknadsdepartementet, 1990-02-13, s. 2, IP5791/89.

406 Yttrande från Eskilstuna kommun på Ds 1997:47, In97/1429/IE.

407 Yttrande från Jönköpings kommun på SOU 1996:55, In 96/783/IE.

408 Prop. 1997/98:16, s. 19.

409 Prop. 1997/98:16, s. 19-20; SOU 1997:82, s. 57.

410 SOU 1997:82, s. 67.

Undan för undan definieras kommunernas ansvar:

”[k]ommunerna har ansvar för att de som får tillstånd att bosätta sig i Sverige får goda livsbetingelser och en bra introduktion i det svenska samhället”.⁴¹¹

Formuleringarna fortsätter att ändras och successivt verkar kommunernas ansvar öka, även om detta inte sägs rent ut.⁴¹² Det förefaller finnas en ambition att renodla de olika nivåernas ansvar, vilket illustreras av citatet:

”[f]rån det en invandrare är folkbokförd i en kommun [har fått uppehållstillstånd] är det kommunen som har det operativa ansvaret för introduktionen och staten får en styrande, stödjande, samordnande, kontrollerande och uppföljande roll samtidigt som man har att handlägga ersättningsfrågorna till kommunerna”.⁴¹³

Även statens ansvar definieras således i dessa sammanhang:

”[s]taten skall ha ett övergripande ansvar för åtgärderna genom att bestämma målen, avsätta resurser, samt svara för styrning och uppföljning genom en central myndighet”.⁴¹⁴

Kommunerna är utförarna och staten finansiären och övervakaren. Detta är ett av de få exempel som finns i det empiriska materialet där en klar styrningssyn kommer till uttryck. Här är ”top-down”-perspektivet klart uttalat, statens hierarkiska överordning betonas. En dubbeltydighet om det statliga ansvaret och dess längd kan dock till viss del ses inom det ekonomiska området, vilket vi återkommer till senare.

Glidningarna i formuleringarna kan tyckas fina men är uppenbara; staten friskriver sig och lägger över mer och mer ansvar på kommunerna. Ansvaret är med andra ord inte bara oklart utan också föränderligt. Det pågår ständiga diskussioner om just ansvaret. Ett exempel är att ett projekt som redovisades år 2000 hade som mål att just klargöra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.⁴¹⁵

411 Prop. 1993/94:94, s. 22.

412 Skr. 2000/01:4, s. 48.

413 SOU 1997:82, s. 67.

414 SOU 1996:55, s. 315; se även SOU 1997:82, s. 23.

415 Integrationsverket, 2000b, s. 9.

Vissa menar dock att man inte lyckats klargöra ansvaret: ”det problem som uppkommer av att det finns en gråzon där statens och kommunernas ansvar (finansiellt och annat) är oklart”.⁴¹⁶ Det har också hävdats att avtalen har en viktig del i ansvarsproblematiken då avtalen också skall ”tydliggöra vem som ansvarar för vad, hur och när”.⁴¹⁷

Vi ser här att alla de inblandade aktörerna ser kommunerna som mycket betydelsefulla i flyktingmottagandet. Vad är det då som ger kommunerna den ställningen? Framför allt beror det på att det är kommunerna som besitter de organisatoriska resurserna. Det är kommunerna som är utförare av konkreta tjänster, såsom utbildning, utbetalning av ekonomiska bidrag m.m. som flyktingarna behöver under sin första tid i landet. Denna del av politiken kan staten inte utföra.

Man kan dock samtidigt argumentera för att det faktiskt finns mycket i det här som är kommunala skyldigheter, flyktingarna är ju på många sätt kommuninvånare som vilka som helst, vilket gör ansvarsbildningen ännu oklarare.⁴¹⁸

Ansvaret är med andra ord i många delar diffust och förutom att påverka maktfördelningen har detta mycket reella ekonomiska konsekvenser för de berörda aktörerna.

4.2.1 Ekonomiskt ansvar

Mycket av diskussionen i den aktuella ansvarsfrågan hänger intimt samman med diskussionen om ekonomin inom sakområdet. Att ansvaret för ekonomin var viktigt stod klart redan från början, då Statens invandrarverk (SIV) menade att det lokala omhändertagandet i kommunal regi var tvunget att bygga på att det ”statliga kostnadsansvaret fullföljs och upplevs som trovärdigt av kommunerna”.⁴¹⁹ För att ytterligare öka trovärdigheten för statens ekonomiska ansvar gjordes det vid ett tillfälle ett gemensamt uttalande av den dåvarande invandrarministern Birgit Friggebo och den dåvarande ordföranden för kommunförbundet Joakim Ollén om att staten även fortsättningsvis

416 Yttrande från Statskontoret på SOU 1997:82, s. 2, In97/1429/IE.

417 Integrationsverket, 2000b, s.12.

418 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23; intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

419 Yttrande från Statens invandrarverk på Ds A 1981:11, s. 6, IM3597/81.

skulle ha det fulla ekonomiska ansvaret.⁴²⁰ Detta kan ses som ett led i en övertalningsstrategi från statens sida för att få kommunerna att delta i flyktingmottagandet där kommunernas egna företrädare också inkorporerades. Det påpekades samtidigt från kommunalt håll att även om kommunerna åtagit sig ett delansvar så har flyktingmottagandet gett större kostnader än de staten ersatt och att staten därigenom dragit sig undan sitt ansvar.⁴²¹

”[I]nvandrarpolitik och integrationsfrågor är statliga ansvarsområden där kommunernas roll är att verkställa den statliga politiken. Således har staten det direkta ekonomiska ansvaret”.⁴²²

I linje med detta väljer en central tjänsteman på kommunförbundet att beskriva relationen mellan stat och kommun inom flyktingmottagandet på följande sätt:

”... vi har lite olika uppfattningar om våra respektive roller. Från kommunalt håll är vi ganska bestämda i vår uppfattning att flyktingmottagandet i Sverige det är en statlig angelägenhet och kommunerna medverkar ... mer som uppdragstagare, eller som entreprenörer åt staten ... Min slutsats blir väl att man ser lite olika på det, bl.a. av ekonomiska skäl”.⁴²³

Kommunerna var redan när det lokala mottagandet infördes skeptiska och på sin vakt mot att staten ville lägga på dem nya uppgifter och att det kunde ligga kommunerna till last vid exempelvis diskussioner om den totala kommunala ekonomin.⁴²⁴ Det påpekades också från många kommuner att de kommunala kostnaderna till fullo skulle täckas av staten.⁴²⁵ Flera kommuner var oroliga för

420 Skrivelse från Svenska Kommunförbundet 1993-11-12, Ku93/3031/IP.

421 Yttrande från Trollhättans kommun på SOU 1996:55, In 96/783/IE; skrivelse från Markaryds kommun 1996-10-24, In96/2256/KE.

422 Yttrande från Jönköpings kommun på SOU 1996:55, In 96/783/IE.

423 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

424 Yttrande från Svenska Kommunförbundet på Ds A 1981:11, s. 3, IM3597/81; se även yttrande från Malmö kommun på Ds A 1981:11, IM3597/81; yttrande från Västerås kommun på Ds A 1981:11, IM3597/81.

425 Yttrande från Svenska Kommunförbundet på Ds A 1981:11, s. 10, IM3597/81; yttrande från Stockholms kommun på Ds A 1981:11, IM3597/81; yttrande från Uppsala kommun på Ds A 1981:11, s. 2, IM3597/81; yttrande från Hallstahammars kommun på Ds A 1981:11, IM3597/81; yttrande från Karlskoga kommun på Ds A 1981:11, s. 2, IM3597/81; yttrande från Köpings kommun på Ds A 1981:11, IM3597/81; yttrande från Oxelösunds kommun på Ds A 1981:11, s. 4, IM3597/81; yttrande från Haninge kommun på Ds A 1981:11, s. 4, IM3597/81; Statens invandrarverk 1983, s. 25; brev till regeringen från Uppsala kommun 1981-06-26, IM 2678/81.

de kommunalekonomiska konsekvenserna och att staten genom att tidsbegränsa statsbidraget inte skulle täcka kostnaderna för hela den tid då flyktingarna behöver stöd.⁴²⁶ Kommunerna ville således att de verkliga kostnaderna skulle ersättas så att det ”ses som en betalning för utförda tjänster och inte ett statsbidrag i vanlig mening”.⁴²⁷

När den ekonomiska ersättningen schabloniserades tenderade ansvarsfrågan återigen att bli en fråga om tid. Staten lovade att ta på sig kostnadsansvaret, vilket innebar att betala de ersättningar flyktingarna behövde, i upp till tre år plus mottagningsåret, alltså i genomsnitt tre och ett halvt år. I maj 1990, när det nya ersättningsystemet precis trätt i kraft, kom emellertid invandrarverket och Arbetsmarknadsstyrelsen i en central överenskommelse överens om att målet skulle vara att flyktingar skulle vara egenförsörjande tolv månader efter att de fått uppehållstillstånd. Generellt räknade kommunerna med att pengarna skulle räcka i 18 månader, även om vissa kommuner tycktes ha svårt att få pengarna att räcka till alla kostnader för flyktingarnas introduktion.⁴²⁸ Detta trots att alla parter, även kommunförbundet, var överens om att det nya bidragssystemet genomsnittligt inte skulle ge mindre pengar till kommunerna.⁴²⁹ Andra undersökningar har visat att bara en mycket liten del av flyktingarna klarade sin egen försörjning tre och ett halvt år efter mottagandet i kommunerna. Introduktionen drar ut på tiden och det har varit svårt för flyktingarna att bli självförsörjande.⁴³⁰ Resonemanget om ett tidsbegränsat ekonomiskt ansvar baserar sig på att efter den tiden borde alla ha fått den introduktion som den statliga ersättningen ska stödja och därefter handlar det om generella satsningar som inte är relaterade till flyktingkapet. Nackdelen kan sägas vara att det blir ett väldigt fokus på tidsgränsen – även om pengarna tar slut efter tre och ett halvt år tar ju inte samhällets ansvar slut.⁴³¹

Kommunförbundet har vid ett flertal tillfällen krävt att staten måste ha ett längre tidsperspektiv för kostnaderna.⁴³² Flera kommuner har menat att staten

426 Yttrande från Solna kommun på Ds A 1981:11, IM3597/81; yttrande från Botkyrka kommun på Ds A 1981:11, IM3597/81; yttrande från Täby kommun på Ds A 1981:11, s. 3-6, IM3597/81; yttrande från Uppsala kommun på Ds A 1981:11, s. 4-5, IM3597/81; Statens invandrarverk 1983, s. 25.

427 Yttrande från Göteborgs kommun på Ds A 1981:11, IM3597/81.

428 Riksdagens revisorer, rapport 1991/92:12, s. 20.

429 Riksdagens revisorer, rapport 1991/92:12, s. 73.

430 SOU 1996:55, s. 231.

431 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

432 Remissvar från Svenska Kommunförbundet på SOU 1996:55, s. 3-4, In96/783/IE.

måste ta det fulla ekonomiska ansvaret inte bara under den tid då flyktingen deltar i introduktionsprogram utan även efteråt fram till dess flyktingen klarar sin försörjning på egen hand. Det är de långsiktiga kostnaderna som oroar kommunerna.⁴³³ Flera kommuner har haft stora, från staten ofinansierade, kostnader för flyktingmottagandet beroende på att kommunerna fortfarande haft stora kostnader för flyktingarna efter det att schablonersättningen från staten förbrukats. Inte minst det dåliga arbetsmarknadsläget har lett till att flyktingarna försörjts genom socialbidrag.⁴³⁴ Omfattningen av dessa kostnader varierar givetvis från kommun till kommun, men storstäderna har varit hårt drabbade.⁴³⁵ Vissa kommuner uttrycker att man tycker att staten smiter från kostnaderna som istället vältras över på kommunerna som inte kan göra något åt dem. Bidrag från staten upplevdes:

”som mycket kortsiktiga där den viktigaste utgångspunkten synes vara att så fort som möjligt få kommunen att själv ta över den aktuella verksamheten i kommunens ordinarie budget”.⁴³⁶

Man kan i detta sammanhang inte bortse från att detta kan vara en medveten strategi från statens sida för att undvika än större negativ kritik från kommunerna. Detta blir då en uppdelningsstrategi där man genom att dela

433 Skrivelse från Göteborgs kommun 1996-02-07, A96/1767/IP; remissvar från Västerås stad på SOU 1996:55, s. 8, In96/783/IE; remissvar från Trollhättans kommun på SOU 1996:55, s. 7, In96/783/IE.

434 Skrivelse från Landskrona kommun 1996-10-01, In96/1418/KE; skrivelse från Malmö stad och Norrköpings kommun 1996-10-22, In96/1600/KE; skrivelse till statsrådet Erik Åsbrink från Malmö stad och Norrköpings kommun 1996-05-30, In96/1600/KE; skrivelse från Kristianstads kommun 1997-01-29, In97/390/KE; ansökan om bidrag från Trollhättans kommun 1997-11-10, In98/16/KE; ansökan om bidrag från Botkyrka kommun 1997-11-05, In97/2755/KE; skrivelse från Norrköpings kommun, Malmö stad och Landskrona kommun 1997-10-08, In97/2497/KE; PM om flyktingmottagande, socialbidragskostnader, arbetsmarknadsläge m.m. i Malmö – Norrköping – Landskrona 1997-09-30, In97/2497/KE.

435 Skrivelse från Landskrona kommun 1996-10-01, In96/1418/KE; skrivelse från Malmö stad och Norrköpings kommun 1996-10-22, In96/1600/KE; skrivelse till statsrådet Erik Åsbrink från Malmö stad och Norrköpings kommun 1996-05-30, In96/1600/KE; skrivelse från Klippans kommun 1997-02-21, In97/548/KE; ansökan från Klippans kommun 1997-10-20, In97/2593/KE; interpellation till Pierre Schori från Sten Andersson (m) 1996-10-23, interpellation 1996/97:33, In96/2274/IE; ansökan från Kristianstads kommun 1997-09-23, In97/2452/KE; skrivelse från Norrköpings kommun, Malmö stad och Landskrona kommun 1997-10-08, In97/2497/KE; skrivelse från Älvkarleby kommun 1993-01-11, Ku93/134/IP; brev från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje kommuner 1998-06-15, s. 1, Ku1999/143/IM.

436 Ansökan om bidrag från Botkyrka kommun 1997-11-05, In97/2755/KE; se även skrivelse från Norrköpings kommun, Malmö stad och Landskrona kommun 1997-10-08, In97/2497/KE; remissvar från Arvika kommun på SOU 1996:55, s. 3, In96/783/IE; skrivelse från Östersunds kommun 1987-04-08, IP1775/87; intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

upp servicen till flyktingarna tidsmässigt bortser från de totala konsekvenserna, vilka kanske skulle vara svårare för staten att försvara.

Staten är väl medveten om sitt kostnadsansvar men oenigheten ligger ofta i vad detta innebär. Staten är också rädd för hur ansvaret ska uppfattas av kommunerna. Denna rädsla är givetvis störst när beroendet är asymmetriskt till statens nackdel. När statens känslighet ökar och konjunkturtillägg diskuteras sägs det att man måste höja ersättningarna ”för att inte få en svekdebatt om statens kostnadsansvar”.⁴³⁷ Vid detta tillfälle sägs det också från statens sida att det kan ses som att staten har en ”bidragsskuld” till kommunerna för tidigare mottagna flyktingar för vilka ersättningarna inte räckt. Staten menar dock att det var svårt att fastställa hur stor denna ”bidragsskuld” var. De mycket preliminära beräkningar som gjordes tydde på att ”bidragsskulden” var på mellan 1,2 och 1,8 miljarder kronor.⁴³⁸

Alla undersökningar som gjorts visar att statens ersättning till kommunerna för flyktingmottagande inte täcker kostnaderna, underskottet varierar dock mellan åren, vilket vi återkommer till i kapitel sex.⁴³⁹ För vissa kommuners del räckte de statliga schablonersättningar som erhöles bara till cirka halva bidragsperioden.⁴⁴⁰ Dessa och andra utvärderingar har lett till att kommunkollektivet menat att staten inte tagit sitt fulla ekonomiska ansvar för kommunernas kostnader.⁴⁴¹ Informationsbrist som leder till osäkerhet spelar här en viktig roll, inte minst har helt externa faktorer, såsom konjunktur, haft mycket stor betydelse för utfallet.

Staten har dock, vilket vi återkommer till i nästa kapitel, vid ett tillfälle (1993) gått in och givit ett konjunkturtillägg, då man började misstänka att schablonersättningen inte skulle räcka. Det sades från departementet att ”[d]et torde bli svårt att hävda att inte rådande arbetsmarknadsläge har inneburit en kostnadsövervältring på kommunerna”.⁴⁴² Vid samma tillfälle infördes också stimulansbidrag för att kommunerna snabbt skulle kunna öka sitt mottagande. Kommunförbundet krävde då, vilket betonar statens sårbarhet och akuta känslighet:

437 Alternativa justeringar av schablonersättningen till kommunerna, 1993-11-18, s. 1, Ku93/3031/IP.

438 Alternativa justeringar av schablonersättningen till kommunerna, 1993-11-18, s. 6, Ku93/3031/IP.

439 Statens invandrarverk, 1998b, s. 32, 36-37.

440 Remissvar från Västerås stad på SOU 1996:55, s. 7, In96/783/IE.

441 Brev från moderata kommunalråd i Stockholms län 1993-11-08, Ku93/3719/IP.

442 Prop. Om överföring av flyktingar till Sverige från f.d. Jugoslavien och anslagsbehov i övrigt med anledning av regeringens Bosnien-beslut i juni, 1993-09-21, Bilaga 2, s. 10, Ku93/3031/IP.

”mer långsiktiga garantier för att staten inte övervältrar kostnader för flyktingmottagandet på kommunerna. Om staten förväntar sig att kommunerna skall ställa upp på ett väsentligt ökat flyktingmottagande måste kommunerna i förväg få reda på att staten tar kostnadsansvaret”.⁴⁴³

Staten menade att förhandlingslösningarna, som vi strax ska återkomma till, uppfyllde dessa krav. Den ansvarige ministern, Birgit Friggebo, sade att:

”[g]enom alla dessa förslag anser regeringen att staten tar det fulla ansvaret för de kostnader som schablonersättningen är avsedd att täcka. Några ytterligare statliga garantier kan inte ges. Svenska kommunförbundet har uttryckt tillfredsställelse över de förslag regeringen lagt och har för sin del också uttalat att man anser att staten på detta sätt visat att man tar sitt ansvar för kostnaderna för flyktingmottagandet. Kommunerna kan nu skriva avtal med Invandrarverket utan oro för den framtida situationen på arbetsmarknaden.”⁴⁴⁴

Man kan dock lite tillspetsat säga att detta är enda gången som man sett denna uttalande vilja att ta ansvar översättas i handling och det kan ju bero på att flera tiotusentals flyktingar just då behövde plats i kommunerna. Statens känslighet hade ökat drastiskt vilket gjorde relationen mer asymmetrisk till statens nackdel. Kommunförbundet har efter detta vid flera tillfällen varit starkt kritisk till statens sätt att ta sitt ansvar och begärt ett nytt ersättningsystem för att renodla ansvarsfördelningen, men utan resultat.⁴⁴⁵

Flera kommuner har till regeringen ansökt om extra medel för de extra kostnader som orsakats av flyktingmottagandet, ofta med motiveringen att staten ska medverka till att kostnaderna för flyktingmottagandet fördelas solidariskt.⁴⁴⁶ Ett vanligt argument i kommunernas argumentering för extra bidrag för flyktingmottagande är att det behövs så att utgifterna:

443 Minnesanteckningar från överläggningar med Svenska Kommunförbundet 1993-09-27 angående statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet, s. 2, Ku93/3031/IP.

444 Regeringens svar på framställning från Burlövs kommun 1994-03-16, Ku94/784/IP.

445 Svenska Kommunförbundet, 1999, s. 2; kursivering i originalet.

446 Ansökan från Landskrona kommun 1995-12-27, In96/708/IE; skrivelse från Perstorps kommun 1997-02-10, In97/549/KE; skrivelse från Kristianstads kommun 1997-01-29, In97/390/KE; ansökan från Markaryds kommun 1997-10-20, In97/2595/KE; skrivelse från Klippans kommun 1991-10-07, Ku91/1041/MP.

”för flyktingpolitiken belastar hela samhället och inte bara enstaka – i sammanhanget solidariska – kommuner”.⁴⁴⁷

Eller som riksdagsmannen Sten Andersson formulerade det i en interpellation: ”Malmö får betala för riksdagens och regeringens flyktingpolitik”.⁴⁴⁸ Under hela tiden har även kommunförbundet varit mycket noga med att poängtera att man inte accepterat en kostnadsövervältring från statens sida på kommunerna.⁴⁴⁹

4.2.2 Ansvaret inom stat och kommun

Så här långt har vi diskuterat den problematiska ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Problemen i ansvarsfrågan fortplantar sig dock också inom respektive aktörskategori, och detta gäller speciellt för staten. Ansvarsfördelningen är oklar också inom den aktör som vi här valt att kalla staten. Detta har betydelse för interdependensrelationen då man genom att bestämma vem som ska ha ansvaret för olika frågor indirekt kan påverka den andre aktören och beroenderelationen.

För kommunerna är det framförallt kommunförbundet som varit deras representant i det mesta av det här arbetet. Kommunförbundet har betydligt större kunskaper än varje enskild kommun och dessutom är det praktiskt för staten att bara ha en motpart istället för 289. Antalet parter kan också komma att påverka förhandlingarna som förs mellan aktörerna. Kommunförbundet ses alltså i mycket av arbetet som en representant för kommunerna, vilket dock inte innebär att alla kommuner hela tiden har samma uppfattning som kommunförbundet. Kommunförbundet för i många fall kommunernas talan men kan inte tvinga kommunerna att föra en viss politik. I många fall förs

447 Yttrande från Huddinge kommun på Ds A 1981:11, IM3597/81; se även skrivelse från Perstorps kommun 1997-02-10, In97/549/KE; skrivelse från Jönköpings kommun 1996-11-20, In96/2584/KE; remissvar från Västerås stad på SOU 1996:55, s. 1, In96/783/IE; skrivelse från Växjö kommun 1999-11-04, Ku1999/44/IM.

448 Interpellation till Pierre Schori från Sten Andersson (m) 1996-10-23 – interpellation 1996/97:33, In96/2274/IE; se även särskilt yttrande till SOU 1996:55 av sakkunnig Gunnar Wetterberg; remissvar från Huddinge kommun på SOU 1996:55, IN96/783/IE; brev från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje kommuner 1998-06-15, s. 1, Ku1999/143/IM.

449 Svenska Kommunförbundets yttrande på SOU 1992:133, Ku92/5454/IP; brev från Kds Kristianstad 1992-11-09, Ku92/5005/IP; yttrande från Svenska Kommunförbundet på SOU 1997:82 och DS 1997:47, s. 4, In97/1429/IE; yttrande från Svenska Kommunförbundet på SOU 1996:55, s. 1, In96/783/IE.

förhandlingar mellan staten och kommunförbundet, som sedan i sin tur på olika sätt, genom referensgrupper, remiss eller liknande, tar reda på vad kommunerna tycker och förankrar ståndpunkterna i kommunerna.

Kommunförbundet representerar inte bara kommunernas intressen utan tecknar också ramavtal med staten:

”... har kommunförbundet och arbetsmarknadsdepartementet kommit överens om nivån på den nya schablonbeloppen. Avtalet är påskrivet och kommunförbundet kommer att informera kommunerna”.⁴⁵⁰

Kommunförbundet kan också påverka kommunernas agerande, vilket i princip sker på två sätt: dels genom att kommunförbundet årligen anordnar ett flertal konferenser för kommunala befattningshavare om aktuella problem, dels genom att kommunförbundet publicerar cirkulär till kommunerna.⁴⁵¹

I statens fall kan man se att många av de organisatoriska förändringar som gjorts har skett i syfte att förbättra kontakterna med kommunerna. Genom att ändra organisationen hoppas man att interdependensen ska hanteras på ett annat sätt. Aktörerna har olika typer av organisatoriska resurser och det är dessa staten här använder sig av genom strategierna uppdelning och professionalisering.

Innan det lokala flyktingmottagandet infördes 1985 var det Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) som hade ansvaret för flyktingarna som kom till Sverige. Då det lokala omhändertagandet infördes flyttades ansvaret för överförande, mottagande och omhändertagande av flyktingar till Statens invandrarverk.⁴⁵² Dessa organisationsförändringar visar hur politikområdet har utvecklats och att organisationen har följt efter. Utvecklingen har dock fortsatt och nu när invandrarnas situation på längre sikt betonas allt mer har inrättats ytterligare en ny myndighet – Integrationsverket.

På den statliga sidan har således under största delen av den undersökta tidsperioden invandrarverket varit statens företrädare och det är regeringen som bestämmer över invandrarverkets organisation. Från och med 1 juli 1989

450 Minnesanteckningar från sammanträdet med Förordningsgruppen den 8 maj 1989, s. 1, IP5791/89.

451 Pierre, 1994, s. 92.

452 Yttrande från Statens invandrarverk på Ds A 1981:11, s. 7, IM3597/81.

fick invandrarverket en regionaliserad organisation. Syftet var att åstadkomma en effektivare handläggning men också att verket skulle få bättre kontakter med kommunerna.⁴⁵³ Det var alltså genom invandrarverkets regionkontor som det direkta samarbetet med kommunerna skedde vad gällde förläggningsplatser, mottagande och samordning.⁴⁵⁴ Genom att bestämma invandrarverkets organisation kunde staten påverka kontakterna mellan verket och kommunerna. Regionindelningen ändrades flera gånger med just denna ambition.⁴⁵⁵

Inom flyktingområdet har alla myndigheter inom sitt verksamhetsområde samma ansvar för invandrarna som för den övriga befolkningen, medan Integrationsverkets (fr.o.m. 1 juni 1998, tidigare Statens invandrarverks) roll är att bevaka och samordna myndigheternas arbete samt ansvara för invandrapolitikens genomförande.⁴⁵⁶

Rent organisatoriskt löd invandrarverket vid tiden för dess delning under Utrikesdepartementet men det var Inrikesdepartementet som hade hand om frågor som rörde integration och medborgarskap. Detta visar på den dubbla roll som invandrarverket hade.⁴⁵⁷ Denna tillhörighet har också ändrats många gånger under årens lopp – invandrarfrågorna har vandrat runt mellan Arbetsmarknadsdepartementet, Kulturdepartementet, Inrikesdepartementet och nu senast Näringsdepartementet, vilket visar hur svårt det är att kategorisera detta politikområde och hur oklart ansvaret är.

Redan innan det lokala flyktingmottagandet infördes var vissa kommuner kritiska till att det var samma myndighet som skulle både bevilja tillstånd och ha hand om omhändertagandet av flyktingar.⁴⁵⁸ Även vissa andra organisationer uttryckte sin skepsis mot detta.⁴⁵⁹ Det var dock inte förrän i början av 1990-talet som diskussionen om huruvida man skulle dela invandrarverket i två oberoende delar (där den ena ansvarar för invandrings- och tillståndsfrågor och den andra för invandrarfrågor) på allvar drog igång. Riksdagens revisorer såg vid den tidpunkten inget behov av detta.⁴⁶⁰ En utredning tyckte dock att

453 Skr. 1987/88:157, s. 38; skr. 1989/90:68, s. 49.

454 Skr. 1988/89:82, s. 39; skr. 1989/90:68, s. 49.

455 Prop. 1997/98:1, utgiftsområde 8, s. 11; SOU 1997:82, s. 29; yttrande från Statens invandrarverket på SOU 1996:55, s. 34, In96/783/IE.

456 Skr. 1990/91:77, s. 20; prop. 1997/98:16, s. 98.

457 Prop. 1997/98:16, s. 98; SOU 1997:82, s. 77.

458 Yttrande från Uppsala kommun på Ds A 1981:11, s. 1, IM3597/81.

459 Brev från Svenska flyktingrådet 1992-02-20, Ku92/1050/S.

460 Riksdagens revisorer, rapport 1991/92:12, s. 66.

det varit lämpligt att dela invandrarverket.⁴⁶¹ Även en senare utredning delade denna uppfattning.⁴⁶² Så småningom beslutades att fr.o.m. den 1 juni 1998 inrätta en ny myndighet med ansvar för integrationsfrågor. Denna myndighet fick namnet Integrationsverket.⁴⁶³

Statens strategier har varit uppdelning – man ändrar problemdefinitionen genom att dela upp problemen i mindre delar, vilket leder till ändrad fördelning mellan myndigheterna, och professionalisering – som följer av uppdelningen genom att olika aspekter av problemen betonas.

Att skapa en ny myndighet var från regeringens sida ett sätt att poängtera vikten av integrationspolitik och att den är något mer än invandringspolitik (alltså tillståndsfrågor av olika slag). Ansvaret för integrationsfrågorna ska tydligt skiljas från invandringsfrågorna med målet att renodla myndigheternas ansvarsområden.⁴⁶⁴ För invandrarverket var integrationsfrågorna bara en av många uppgifter, vilket gjorde att man inte kunde prioritera dem i den omfattning som ansågs behövas och en uppdelning skulle därför öka politikens trovärdighet. De två områdena är så olika att man helt enkelt behöver två myndigheter, ansågs det nu, bl.a. som en naturlig följd av utvecklingen inom området där motverkande av rasism blivit allt viktigare.⁴⁶⁵ Uppdelningen av myndigheterna följer också den uppdelning på departementsnivå med olika statsråd för de olika frågorna som har funnits under senare år.

Integrationsverket har ansvar för integrationen på alla plan i samhället. Man har ansvar för att verka för lika rättigheter för alla samt att motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Det är också den nya myndigheten som har tagit över ansvaret för nyanländas integration i det svenska samhället.⁴⁶⁶ Viktigast för våra intressen är att det är Integrationsverket som är den myndighet som har kontakt med kommunerna om mottagande m.m. Dessa frågor kom således att flyttas från invandrarverket.⁴⁶⁷ Integrationsverket ska:

461 SOU 1992:133, s. 103.

462 SOU 1996:55, s. 325; Inrikesdepartementet Promemoria 1997-09-01 – sammanställning av remissvar rörande Invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande *Sverige, framtiden och mångfalden* (SOU 1996:55), s. 4, In96/783/IE.

463 Prop. 1997/98:16; prop. 1997/98:1, utgiftsområde 8, s. 11.

464 Prop. 1997/98:16, s. 100, 102; SOU 1996:55, s. 325; prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 8, s. 16.

465 SOU 1997:82, s. 107-108, 115.

466 Prop. 1997/98:16, s. 99; SOU 1996:55, s. 325; Inrikesdepartementet – promemoria 1997-09-22, s. 12, In97/1429/IE.

467 Prop. 1997/98:16, s. 102-104, 106.

”..verka för att alla berörda myndigheter tar ett reellt ansvar för att inom sina respektive verksamhetsområden aktivt arbeta i linje med de integrationspolitiska målen. Detta gäller även i förhållande till kommunal och annan verksamhet i samhället”.⁴⁶⁸

Det är också Integrationsverket som utvärderar kommunernas introduktion för att rapportera uppåt till regeringen men också för att kommunerna själva ska kunna ta del av resultaten.⁴⁶⁹ Här ser vi tydligt hur fokus för förändringen är professionalisering sammankopplat med uppdelning. Genom att säga att detta är en separat problematik som behöver specifik kunskap och organisation professionaliserar man problemområdet.

Invandrarverket var kritiskt mot utredningen som föregick den nya myndigheten och menade att den varit bristfällig då argument för den nya myndigheten saknades och uppdraget för den nya myndigheten var oklart, samt menade att en ny tredje aktör, vid sidan av kommunerna och invandrarverket kunde försvåra informationsöverföringen.⁴⁷⁰ Man befarade att helhetsperspektivet, som man inom invandrarverket försökt upprätthålla, skulle gå förlorat och att de kontaktnät som upparbetats mellan invandrarverket och kommunerna skulle upphöra.⁴⁷¹ Invandrarverket var också kritisk till att den nya myndigheten skulle centraliseras och menade att det var ett steg tillbaka och att det kunde försämra kontakten med kommunerna.⁴⁷² Statskontoret å sin sida menade att ”[r]egeringens direktiv utgör närmast en beställning på ett förslag till en ny myndighet för integrationsfrågor”,⁴⁷³ och såg reformen mer som politiskt än praktiskt betingad.⁴⁷⁴

468 Prop. 1997/98:16, s. 102; se även SOU 1996:55, s. 326.

469 Prop. 1997/98:16, s. 104; SOU 1996:55, s. 326; intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15.

470 Remissmöte om Lika möjligheter – betänkande (SOU 1997:82) från Utredningen om introduktion samt en ny myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området samt Introduktionsersättning – tre alternativ (Ds 1997:47), s. 1-2, In97/1429/IE; yttrande från Statens invandrarverket på SOU 1996:55, s. 32, In96/783/IE.

471 Yttrande från Statens invandrarverket på SOU 1996:55, s. 31, In96/783/IE; intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

472 Remissmöte om Lika möjligheter – betänkande (SOU 1997:82) från Utredningen om introduktion samt en ny myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området samt Introduktionsersättning – tre alternativ (Ds 1997:47), s. 7, In97/1429/IE; yttrande från Statens invandrarverket på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 3, In97/1429/IE; yttrande från Statens invandrarverket på SOU 1996:55, s. 34, In96/783/IE.

473 Yttrande från Statskontoret på SOU 1997:82, s. 4, In97/1429/IE.

474 Yttrande från Statskontoret på SOU 1997:82, s. 4, In97/1429/IE.

Kommunerna var splittrade till förslaget om en ny myndighet. Vissa kommuner tyckte att det var bra med en kraftsamling runt integrationspolitiken, åstadkommen genom en ny integrationsmyndighet och en delning mellan tillståndsärenden och integrationsfrågor.⁴⁷⁵ Dessa kommuner var ofta kritiska till invandrarverkets sätt att hantera integrationsfrågorna.⁴⁷⁶ En del kommuner försökte i detta sammanhang också argumentera för att den nya myndigheten rent fysiskt skulle förläggas till deras kommun.⁴⁷⁷ Andra kommuner var negativa till den nya statliga myndigheten, en del med motiveringen att det varit bättre att satsa på det lokala planet.⁴⁷⁸ Många kommuner var tveksamma och tyckte att det borde utredas bättre och att för- och nackdelarna behövde belysas i relation till kostnaderna.⁴⁷⁹ Efter viss tvekan tillstyrkte Svenska Kommunförbundet förslaget om att inrätta en ny integrationsmyndighet med motiveringen att det fanns fördelar med att renodla ansvars- och arbetsuppgifterna.⁴⁸⁰

De flesta remissinstanserna var dock negativa till delningen av invandrarverket, framför allt därför att de tyckte att motiv för delningen saknades och att det fanns en rädsla för kostnaderna.⁴⁸¹ Detsamma gällde vissa av de sakkunniga som var knutna till utredningarna, som menade att det inte fanns tillräckligt med underlag för förslaget.⁴⁸² I riksdagen accepterades förslaget med minsta möjliga majoritet då bara socialdemokraterna och centern röstade för förändringen.⁴⁸³ Exempelvis Lars G Johansson på Kulturdepartementet menar att:

475 Yttrande från Eskilstuna kommun på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, In97/1429/IE; yttrande från Sandvikens kommun på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, In97/1429/IE; yttrande från Botkyrka kommun på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, In97/1429/IE; yttrande från Malmö kommun på SOU 1996:55, s. 3, In96/783/IE; yttrande från Göteborgs kommun på SOU 1996:55, s. 3, In96/783/IE; yttrande från Västerås stad på SOU 1996:55, s. 3, In96/783/IE.

476 Yttrande från Eskilstuna kommun på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, In97/1429/IE.

477 Yttrande från Botkyrka kommun på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, In97/1429/IE; yttrande från Göteborgs kommun på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 3, In97/1429/IE; yttrande från Norrköpings kommun på SOU 1996:55, s. 7, In96/783/IE.

478 Yttrande från Stockholms stad på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, In97/1429/IE; yttrande från Karlskoga kommun på SOU 1996:55, s. 3, In96/783/IE; yttrande från Sollentuna kommun på SOU 1996:55, s. 17, In96/783/IE.

479 Yttrande från Huddinge kommun på SOU 1996:55, In96/783/IE; yttrande från Norrköpings kommun på SOU 1996:55, s. 2, 7, In96/783/IE; yttrande från Upplands Väsby kommun på SOU 1996:55, s. 5, In96/783/IE.

480 Yttrande från Svenska Kommunförbundet på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 2, In97/1429/IE.

481 Inrikesdepartementet Promemoria 1997-09-01 – sammanställning av remissvar rörande Invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande *Sverige, framtiden och mångfalden* (SOU 1996:55), s. 4, In96/783/IE.

482 Särskilt yttrande av Lars G Johansson, sakkunnig till SOU 1996:55, s. 454; särskilt yttrande av Björn Weibo, sakkunnig till SOU 1996:55, s. 456; intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

483 Protokoll 1997/98:39, Sfu 6, moment 32.

”så här långt har nog skeptikerna fått rätt, kommunerna har fått två myndigheter att ha kontakt med och samverka förefaller inte fungera väl”.⁴⁸⁴

Vissa menar att byråkratin har ökat med den nya myndigheten samtidigt som resultaten inte blivit de förväntade, trots att mycket utlovats.⁴⁸⁵ Det finns också de som menar att kontakterna med kommunerna försämrats med den nya myndigheten.⁴⁸⁶

Integrationsverket tog den 1 juni 1998 över vissa av invandrarverkets uppgifter. Integrationsverket har ingen regional organisation men har samverkat med länsstyrelserna vad gäller integrationspolitiken på regional nivå.⁴⁸⁷ Senare poängterades uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna genom att Statens invandrarverk bytte namn till Migrationsverket fr.o.m. 1 juli 2000.⁴⁸⁸

Regeringen har nu tillsatt en emansutredare som ska göra en översyn av mottagande och introduktion för flyktingar. Översynen skall även omfatta systemet för statlig ersättning och delar av mottagandet av asylsökande.⁴⁸⁹ Till viss del överlappar uppdraget med Integrationsverkets arbetsuppgifter, och förklaringen till detta kan vara att tillsättande av en utredning utgör en politisk markering.⁴⁹⁰ Utredningen ska också se över ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Integrationsverket, vilket kan ses som att inte heller regeringen är nöjd med ansvarsfördelningen dem mellan.⁴⁹¹

4.3 Ömsesidig påverkan

Att ansvaret och maktförhållandena är oklara innebär att aktörerna på andra sätt får försöka påverka varandra. Man kan säga att på grund av det ömsesidiga beroendet tvingas aktörerna på olika sätt komma överens då de inte kan bestämma över varandra. Ett klart definierat ansvar ger klara beslutsprocesser,

484 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23; se även intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

485 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

486 Intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

487 Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 8, s. 30.

488 Skr. 2000/01:4, s. 6.

489 Dir. 2001:87; prop. 2001/02:1, utgiftsområde 8, s. 23.

490 Intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15.

491 Dir. 2001:87.

medan interdependensen kräver andra beslutsvägar. De strategier som ofta används är inkorporering, att kommunerna får delta i beslutsfattande, och förhandlande, ofta om ekonomiska resurser. Detta har i många fall skett genom förhandlingar mellan staten och framför allt kommunförbundet. Även övertalning och konsultation har varit vanliga strategier.

4.3.1 Förhandling

Förhandlingar är en flitigt använd strategi och dominerande beslutsmekanismen då interdependens råder. Förhandlingar kan även ses som en form av inkorporering där parterna tillsammans deltar i beslutsfattandet.

Förhandlingsinslaget fanns redan från början och går sedan som en röd tråd genom hela relationen mellan stat och kommun inom det aktuella politikområdet. Redan innan förslaget om det lokala flyktingmottagandet kom 1983 sades det att kommunerna skulle få vara med och påverka utformningen:

”[p]ropositionen skall föregås av överläggningar med Svenska kommunförbundet om kommunernas uppgifter i mottagningen och omhändertagandet av flyktingar, formerna för samverkan mellan stat och kommun och statens ersättning till kommunerna”.⁴⁹²

Förhandlingar uppkommer just därför att det finns ett beroendeförhållande. Om aktörerna inte är beroende finns det ingen anledning att förhandla utan de kan fatta enskilda beslut. Förhandlingar är en metod för gemensamt beslutsfattande. Det handlar således om att försöka påverka den andre aktören utifrån den i situationen givna interdependensrelationen (förhandlingarna rör alltså konkreta sakfrågor men förhandlingsutfallet kan sedan påverka interdependensrelationens framtida utseende).

Vilken förhandlingsstyrka de olika parterna har bestäms till stor del av hur symmetriskt eller asymmetriskt beroendet är. Externa faktorer påverkar beroendet vilket leder till att användandet av strategierna förändras. När det fanns bortåt 100 000 flyktingar på de statliga förläggningarna som skulle placeras i kommunerna så fick ”kommunerna i det läget ett ganska bra

492 Arbetsmarknadsdepartementet, 1983-11-29, Lämnat till Svenska Kommunförbundet 30/11 – Mottagning av flyktingar, s. 2, IM3597/81.

förhandlingsläge gentemot staten för att få upp ersättningen”.⁴⁹³ Det var vid denna tid som extra ersättningar till kommunerna i form av stimulansbidrag och konjunkturtillägg infördes, vilket vi ska återkomma till. Att förhandlande om ekonomiska resurser användes som en strategi kan vi dock redan nu konstatera. Interdependensläget är också förklaringen till att förhandlingarna har minskat på senare år:

”nu är staten inte lika beroende och sedan är det budgetsituationen, det har inte funnits ... så mycket utrymme för det här”.⁴⁹⁴

När en aktörs beroende minskar behöver denne inte förhandla lika mycket längre eftersom lika stor hänsyn inte behöver tas till andra parter. Balansen mellan symmetri och asymmetri förändras.

I de förhandlingar som lyfts fram i detta avsnitt är det uppenbart att även de inblandade aktörerna sett interaktionen just som förhandlingar eftersom vissa av handlingarna använder beteckningar såsom ”slutbud” och liknande.⁴⁹⁵ Ofta förefaller det lättare att förhandla om pengar än om principer, varför många av de förhandlingar som här uppmärksammas har handlat om ekonomiska ersättningar.

Schablonersättningen

I många fall har förändringar inom politikområdet föregåtts av ett omfattande samarbete och förhandlande mellan representanter för stat och kommun. När möjligheterna till nytt ersättningssystem för kommunerna (schablonersättningen, som innebar att kommunen fick en viss fast summa per mottagen flykting, vi återkommer till detta i nästa kapitel) skulle utredas sades det att:

”[v]i föreslår därför att en arbetsgrupp tillsätts med representanter för arbetsmarknadsdepartementet, finansdepartementet, Statens invandrarverk, Svenska Kommunförbundet och AMS”.⁴⁹⁶

493 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

494 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

495 Se exempelvis slutbud i fråga om ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet, 1993-12-01, Ku93/3031/IP.

496 1989-03-16 – Översyn av förordningen 1984:683 (ersättningsförordningen), s. 2, IP5791/89.

Genom att se på sammansättningen kan noteras vilka intressen som bedömdes som relevanta i sammanhanget. Kommunförbundet ses här som representant för kommunernas intressen även om det inte kan ingå för enskilda kommuner bindande avtal. Här sätts ramarna för de kommande förhandlingarna och avtalen – interdependensen mellan aktörerna regleras.

Både staten och kommunerna var angelägna om att förankringen av förslagen i kommunerna skulle vara stark, detta skulle uppnås bl.a. genom en konferens arrangerad av kommunförbundet.⁴⁹⁷ Detta kan ses som ett led i en övertalningsstrategi där kommunerna skulle övertygas om att förslagen var bra. Kommunförbundet och kommunerna uppfattades dock från statligt håll som mycket intresserade av att det ekonomiska systemet reformerades.⁴⁹⁸ Kommunerna höll alltså redan från början med om principerna för förändringen men var mycket skeptiska till tidpunkten för genomförandet.⁴⁹⁹

Från statens sida var det dock viktigt att få igenom denna förändring och kunna få en schabloniserad ersättning. Avsikten var att minska osäkerheten om kostnaderna och kunna få ett ramverk för kommunernas åtagande. Även kommunerna var intresserade av detta då det skulle underlätta deras planering att veta hur mycket varje flykting fick kosta – det är dock en helt annan sak att många kommuner vid den här tiden nog hoppades på ett överskott från schablonersättningen – ”så staten lockade ju på det sättet med en ersättning, kommunalpolitikerna trodde generellt att pengarna skulle räcka”.⁵⁰⁰ Verkligheten blev, delvis p.g.a. konjunkturen, en helt annan, något som vi diskuterar i kommande kapitel.

I förhandlingar ligger det ofta i aktörernas intresse att inte lägga alla korten på bordet från början – det måste finnas något att förhandla om. Förhandlingar handlar om ett givande och ett tagande. I det ljuset är det inte så konstigt att departementet, när förhandlingar om schablonersättningen ska inledas med kommunförbundet, var bekymrat över vilket bud man skulle lägga. Man ville lägga ett bud under det maxbelopp man kunde tänka sig men det var viktigt för statens trovärdighet att det inte syntes att man lagt ett lågt bud. Den ram

497 Minnesanteckningar från sammanträdet med Förordningsgruppen den 28 juni 1989, IP5791/89.

498 PM 1989-06-20 – FÖRTROLIGT, IP5791/89.

499 Minnesanteckningar från sammanträdet med Förordningsgruppen den 28 juni 1989, IP5791/89; 1989-07-03 – Arbetsmarknadsdepartementet, Statssekreterare Bo Göransson, minnesanteckningar från sammanträde med SIGNE 1989-08-23, s. 1, IP5791/89; Kommunförbundet Stockholms län – 1990-01-19, IP5791/89.

500 Intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

som man kommit överens om inom Regeringskansliet skulle inte överskridas men omfördelningar skulle kunna ske inom den utifrån kommunförbundets krav.⁵⁰¹

”För att ha något förhandlingsutrymme gentemot kommunförbundet bör vårt första bud till kommunförbundet ligga 10-15% under den kostnadsram vi har gjort upp med Fi om. För att inte ett sådant bud skall uppfattas som ett försök att göra en besparing och ett avsteg från den överenskomna principen att det nya systemet skall vara kostnadsneutralt för stat och kommun...”⁵⁰²

Det är således inte bara mellan staten och kommunförbundet som förhandlingar ska äga rum utan också inom staten då ansvarigt departement och Finansdepartementet ska komma överens. Den ansvarige tjänstemannen på sakdepartementet menar att departementet hade ett dubbelt förhandlingsläge där man först var tvungen att få fram pengar från Finansdepartementet och sedan förhandla gentemot kommunförbundet.⁵⁰³

Till slut fick man emellertid en överenskommelse från statens sida med kommunförbundet där den med Finansdepartementet överenskomna ramen underskreds. Sakdepartementet anser sig alltså ha lyckats bra i förhandlingarna med kommunförbundet och fick pengar ”över”, jämfört med vad man hade varit villig att betala ut till kommunerna:

”[e]n del av överskottet bör eventuellt läggas som ett påslag på potten för extraordinära kostnader”.⁵⁰⁴

Kommunförbundet menar att de varit med och påverkat mycket och gjorde egna studier utifrån vilka man förhandlade: ”det var ett tagande och ett givande”.⁵⁰⁵

501 Arbetsmarknadsdepartementet – Lars G Johansson – 1990-01-08, rev 1990-01-10, Förtroligt arbetsmaterial – Internt underlag för förhandlingarna med svenska kommunförbundet om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet, s. 2, 8, IP5791/89.

502 Arbetsmarknadsdepartementet – Lars G Johansson – 1990-01-08, rev 1990-01-10, Förtroligt arbetsmaterial – Internt underlag för förhandlingarna med svenska kommunförbundet om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet, s. 8, IP5791/89.

503 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

504 Arbetsmarknadsdepartementet – Lars G Johansson – 1990-02-06 – Nyheter i systemet efter överenskommelsen med kommunförbundet, IP5791/89.

505 Intervju med Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18.

Man kan således konstatera att staten anser sig ha lyckats i dessa förhandlingar, men det finns även, som vi ska återkomma till, exempel på motsatsen. Jag tänker då främst på införandet av konjunkturtillägg. Förklaringen till dessa skillnader står att finna i att beroendeförhållandet förändrades. Vid tidpunkten för den senare förhandlingen var staten mycket mer beroende av kommunerna – interdependensen hade förskjutits i mer asymmetrisk riktning till statens nackdel eftersom statens känslighet ökat.

Ersättningsbelopp

Ett stort område för förhandlingar har under hela perioden varit ekonomin – bland annat omförhandlas generalschablonen för kommunernas mottagande varje år.⁵⁰⁶ Det sades redan innan generalschablonen infördes att så skulle bli fallet:

”[f]rågan om generalschablonens storlek kommer i slutändan ändå att bli en förhandlingsfråga mellan staten och kommunförbundet”.⁵⁰⁷

Hur svåra dessa förhandlingar varit beror till stor del på hur interdependensen sett ut vid det aktuella tillfället. Under hösten 1993 stod det klart att många flyktingar från Bosnien skulle få uppehållstillstånd vilket gjorde att kommunernas flyktingmottagande kraftigt måste ökas. Kommunförbundet krävde då att ersättningarna kraftigt skulle höjas och att statens kostnadsansvar, som vi berört tidigare i detta kapitel, skulle förlängas från tre och ett halvt år till minst fem år. Kommunförbundets ledning framförde vid direkta överläggningar med invandrarministern att ersättningen, som då var på ett schablonbelopp per mottagen flykting, borde ökas till två och ett halvt schablonbelopp att betalas ut vid fem tillfällen under en femårsperiod.⁵⁰⁸ Begäran om ökning motiverades av att inte ens om den dåvarande lågkonjunkturen vändes skulle flyktingarnas situation på arbetsmarknaden förbättras.⁵⁰⁹

506 1989-06-04 Diskussionsunderlag, IP5791/89; brev till Högsby kommun 1988-02-18, IP5478/87.

507 Arbetsmarknadsdepartementet – Lars G Johansson – 1989-10-18 – Proposition om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagande m.m., s. 13, IP5791/89.

508 Minnesanteckningar från överläggningar med Svenska Kommunförbundet 1993-09-27 angående statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagande, s. 2, Ku93/3031/IP.

509 Skrivelse från Kommunförbundet i Kronoberg, 1993-10-04, s. 1, Ku93/4223/IP.

Kommunernas förväntningar på förbättrade ersättningar var stora och, enligt tjänstemän på departementet, underblåsta av kommunförbundet själva.⁵¹⁰ Återigen ser vi ett exempel på en förhandling med flera nivåer där kommunförbundet förbättrade sin förhandlingsposition gentemot staten genom att högre krav ställdes från kommunerna. Staten var emellertid beredd att utnyttja det faktum att kommunförbundet ”bara” är språkrör för kommunerna:

”om vi ändå inte kan komma överens med Kommunförbundet är sådana utfästelser ännu viktigare för att kunna övertyga enskilda kommuner om trovärdigheten när det gäller det statliga kostnadsansvaret för flyktningmottagandet”.⁵¹¹

Även statens förhandlingar kan ses som en flernivåförhandling där riksdagen måste besluta om huvuddragen i eventuella överenskommelser och departementet ofta har intresse av att handlingsfriheten maximeras i riksdagen så att de närmare reglerna kan utformas i samarbete med myndigheter och kommuner.⁵¹² Det berörda sakdepartementet har också, såsom tidigare nämnts, en flernivåförhandling med Finansdepartementet om ekonomiska konsekvenser av eventuella överenskommelser med kommunförbundet.⁵¹³

Den kritiska punkten i dessa förhandlingar var till stor del beslutsunderlaget. Det var oklart hur stort underskottet var.⁵¹⁴ Det enda underlaget för hur mycket mer ersättning kommunerna behövde för att kostnadstäckning skulle nås var en rapport från Komrev enligt vilken 91 procent av ersättningen förbrukats efter två år från flyktingarnas mottagande, allt enligt den ursprungliga planen.⁵¹⁵ Vad det gällde var att uppskatta hur mycket mer flyktingarna skulle kosta kommunerna under de återstående ett och ett halvt åren av det statliga kostnadsansvaret. Osäkerheten var således stor och

510 Svenska Kommunförbundets reaktion på Kulturdepartementets förslag 1993-11-30 i fråga om ersättning för flyktningmottagandet, s. 3, Ku93/3031/IP.

511 Svenska Kommunförbundets reaktion på Kulturdepartementets förslag 1993-11-30 i fråga om ersättning för flyktningmottagandet, s. 4, Ku93/3031/IP.

512 Alternativa justeringar av schablonersättningen till kommunerna, 1993-11-18, s. 9, Ku93/3031/IP.

513 Prop. Om överföring av flyktingar till Sverige från f.d. Jugoslavien och anslagsbehov i övrigt med anledning av regeringens Bosnien-beslut i juni, 1993-09-21, Bilaga 2, s. 4, Ku93/3031/IP.

514 Alternativa justeringar av schablonersättningen till kommunerna, 1993-11-18, s. 1, Ku93/3031/IP.

515 Slutbud i fråga om ersättning till kommunerna för flyktningmottagandet, 1993-12-01, Ku93/3031/IP; underlag för bedömning av schablonersättningens storlek år 1994, 1993-11-11, s. 1-2, Ku/3031/IP.

parterna tvistade om vad som var ”rätt nivå” på konjunkturtillägget för att nå kostnadstäckning.⁵¹⁶

Staten kunde tänka sig en extra ersättning till kommunerna för de flyktingar som drabbats av sämre möjligheter på arbetsmarknaden, trots att man egentligen ville avvakta ytterligare uppföljningar p.g.a. den bristande informationen.⁵¹⁷ Departementet insåg dock självt hur svårt det skulle vara att hävda att man skulle vänta när staten var så beroende av kommunernas vilja att öka sitt flyktingmottagande.⁵¹⁸ I arkivhandlingarna från Regeringskansliet framgår att flera olika varianter på extra ersättningar övervägdes. Kommunförbundets krav om en fördubbling diskuterades dock aldrig – även statens högsta alternativ låg långt ifrån kommunförbundets krav.⁵¹⁹ Regeringen övervägde att inte kompensera kommunerna för tidigare förluster utan i stället öka ersättningen kraftigt för framtida mottagna flyktingar. Nackdelen med en sådan konstruktion för staten hade varit att det kunde bli svårt att sedan minska ersättningarna igen.⁵²⁰ Som vi tidigare diskuterat finns det en konservatism i framförhandlade lösningar i svåra frågor – aktörerna vill inte gärna riva upp ingångna överenskommelser – och särskilt en sänkning av ersättningsnivån är svår att få stöd för.

Till slut fick man dock en överenskommelse om konjunkturtilläggsbelopp med kommunförbundet.⁵²¹ Slutresultatet blev att schablonersättningen bara ökades med inflationen och att ett konjunkturtillägg för flyktingar mottagna 1991 betalades ut till kommunerna med 35 000 kr/vuxen och 5 000 per barn under 16 år.⁵²² Detta beräknades som en uppskattning av den sannolika genomsnittliga kostnad per flykting mottagen 1991 som staten borde ha stått för men som schablonen inte täckt.⁵²³ Dessutom beslutades om ett stimulanbidrag till kommunerna för flyktingar som togs emot i kommuner vilka under slutet av 1993 och början av 1994 kraftigt ökade sitt flykting-

516 Svenska Kommunförbundets reaktion på Kulturdepartementets förslag 1993-11-30 i fråga om ersättning för flyktingmottagandet, s. 3, Ku93/3031/IP.

517 Alternativa justeringar av schablonersättningen till kommunerna, 1993-11-18, s. 1, 10, Ku93/3031/IP; prop. 1992/93:100, Bil 12, s. 261-262.

518 Underlag för bedömning av schablonersättningens storlek år 1994, 1993-11-11, s. 8, Ku/3031/IP.

519 Alternativa justeringar av schablonersättningen till kommunerna, 1993-11-18, s. 7, Ku93/3031/IP.

520 Alternativa justeringar av schablonersättningen till kommunerna, 1993-11-18, s. 1, 7, Ku93/3031/IP.

521 Slutbud i fråga om ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet, 1993-12-01, Ku93/3031/IP.

522 Resultat av överläggningar mellan Kulturdepartementet och Svenska Kommunförbundet, s. 2, Ku93/3031/IP.

523 Alternativa justeringar av schablonersättningen till kommunerna, 1993-11-18, s. 2, Ku93/3031/IP.

mottagande. Vi återkommer till detta i nästa kapitel där statens resurser och dess sårbarhet diskuteras.

Numera förefaller det vara så att förhandlingarna mellan staten och kommunerna formaliserats då sakdepartementet och kommunförbundet årligen träffas för att förhandla om de ekonomiska villkoren.⁵²⁴ Kommunförbundet menar att man kunnat påverka nivåerna, om dock inte i den utsträckning man önskat.⁵²⁵

Framgång i förhandlingarna beror, åtminstone delvis, på hur interdependensen ser ut och upplevs. Med andra ord förändras förutsättningarna för förhandlingarna om interdependensens symmetri förändras. Ju mer känslig en aktör är ju svårare är det för denne att få till stånd ett fördelaktigt förhandlingsresultat. Staten ”lyckades” bättre i förhandlingarna om schablonersättningen 1989/90 än vid förhandlingen 1993, det ska då jämföras med att 22 237 flyktingar mottogs i kommunerna 1990 och 61 500 mottogs 1994.⁵²⁶ Vid den senare tidpunkten var interdependensen asymmetrisk till statens nackdel vilket gjorde att man var tvungen att, åtminstone delvis, tillmötesgå kommunernas krav.

4.3.2 Övertalning

Det finns, som tidigare diskuterats många olika strategier, varav förhandlingar är en. En annan strategi är övertalning, att försöka få den andre aktören att acceptera en viss ståndpunkt genom att förmedla fakta och argumentation i saken. Betoning av samförstånd kan också ses som ett led i en övertalningsstrategi. Medvetna styrningsförsök genom övertalning kan också ses som informationsstyrning.

Vi ser vid många tillfällen att staten påverkats av kommunernas åsikter och påpekanden. Staten måste i vissa fall ta hänsyn till detta p.g.a. att det föreligger en beroendesituation – i vissa fall kan det vara ”billigare” ekonomiskt för regeringen att inte följa kommunernas önskemål men i många fall har man ändå varit tvungen att göra det av politiska skäl.

Vid ett flertal tillfällen har kommunerna också försökt övertala staten via uppvaktningar och regeringsbesök i kommunerna. En annan variant är att

524 SOU 1997:82, s. 25.

525 Intervju med Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18.

526 Skr. 1996/97:24, s. 47.

man begärt att få diskutera med regeringen om de problem man har.⁵²⁷ Vilket inflytande detta har är givetvis svårt att bedöma men det är åtminstone ett möjligt sätt för kommunerna att försöka övertala staten.

I ett antal fall kan man se att kommunerna anser att deras övertalningsförsök gentemot staten har lyckats:

”[i] invandrapolitiska kommitténs (IPOK) betänkande från 1996 gavs tydliga hänvisningar till att staten hade förstått kommunernas synpunkter”.⁵²⁸

Det ska dock påpekas att alla delar i denna utredning inte resulterade i politiska förslag.

Att betona samförstånd kan vara en del i en övertalningsstrategi. Man begränsar då den andres handlingsutrymme genom att båda förväntas ta ansvar för politiken och därmed kan politikens legitimitet öka. Beroendet tonas ned och de gemensamma intressena lyfts fram.

Det finns i många fall inom vårt politikområde ett intresse, åtminstone från statens sida, av att visa upp att staten och kommunerna är överens och att kommunförbundet tar en aktiv del exempelvis vad gäller uppföljning av schablonersättningsreformen.⁵²⁹ I flera fall använder staten kommunförbundets stöd som argument för att dess politik är framgångsrik:

”[r]egeringen har också haft överläggningar med Svenska Kommunförbundet som delar regeringens bedömning att de insatser som görs på flyktingsidan kan bidra till att lösa många av de problem som uppkommit i kommuner med stor andel flyktingar och som därmed riskerar att få höga merkostnader”.⁵³⁰

Avsikten är uppenbarligen att genom att påpeka kommunförbundets inställning ska legitimiteten för politiken öka.

Generellt kan man som invandrarverket säga: ”[d]agens flyktingmottagande har utvecklats i samförstånd mellan huvudaktörerna i mottagandet – regering/

527 Brev från Uppsala kommun 1998-05-22, In98/82/IE.

528 Yttrande från Eskilstuna kommun på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 3, In97/1429/IE.

529 Arbetsmarknadsdepartementet – 1990-02-13 – Redogörelse för överläggning mellan Svenska kommunförbundet och arbetsmarknadsdepartementet om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet – underlag för regeringens proposition februari 1990, s. 5, IP5791/89.

530 Svar på interpellation av Sten Andersson om ersättning till kommunerna för mottagning av flyktingar, interpellation 1996/97:33, In96/2274/IE; se även svar från regeringen på brev från Laholms kommun 1994-04-14, s. 2, Ku94/803/IP.

Statens invandrarverk och kommuner”.⁵³¹ Kommunerna framhåller sin egen roll och organisatoriska resurs:

”[d]et är angeläget att landets kommuner finns med som aktiva parter när det gäller att forma den framtida integrationspolitiken eftersom det i huvudsak är i kommunerna som det praktiska förverkligandet skall ske”.⁵³²

Man talar inte alls i termer av överhöghet eller styrning utan om samförstånd och ett implicit beroende. Vi ligger här långt ifrån den styrningsrelation som ofta antas.

4.3.3 Konsultation

Ett annat sätt att analysera det ömsesidiga beroendeförhållandet är att se på remissförfarandet för att på så sätt klarlägga om regeringen tagit hänsyn till kommunernas åsikter. Remissförfarandet är ett typiskt, och i Sverige mycket frekvent, exempel på en form av konsultationsstrategi – staten ”bjuder in” andra aktörer och låter dem uttala sig utan att förbinda sig att följa de andra aktörernas åsikter och rekommendationer. I många fall är det svårt att se vilken roll detta spelat men vi kan åtminstone konstatera att staten själv framhåller konsultationens roll: ”[v]id utformningen av systemet har stark tonvikt lagts vid kommunernas synpunkter”.⁵³³ Om det är läpparnas bekännelse eller ett sätt att demonstrera ett gemensamt intresse är svårt att uttala sig om.

Minst lika intressant är att staten i ett flertal fall agerat som om man velat undvika att få synpunkter från kommunerna för att på så sätt kunna bevara sin handlingsfrihet. Staten har i flera fall försökt undvika kommunernas påverkan vid konsultationen, vilket kan vara en strategi för att stabilisera ett rådande ”interdependensläge”.

När det gäller den kanske största förändringen inom politikområdet, införandet av schablonersättningen, var, som vi har sett, kommunförbundet med i den arbetsgrupp som utarbetade förslaget, men förslaget gick sedan aldrig ut på remiss: ”[t]id för remissbehandling gives icke. Förankring får ske

531 Yttrande från Statens invandrarverk på SOU 1992:133, s. 2, Ku92/5454/IP.

532 Brev från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje kommuner 1998-06-15, s. 2, Ku1999/143/IM.

533 Arbetsmarknadsdepartementet – 1990-02-13 – Redogörelse för överläggning mellan Svenska kommunförbundet och arbetsmarknadsdepartementet om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet – underlag för regeringens proposition februari 1990, s. 1, IP5791/89.

på annat sätt”.⁵³⁴ Till slut kom man från departementet överens med kommunförbundet om att arbetsgruppens förslag skulle ”skickas ut av kommunförbundet till ett antal kommuner på ”internremiss””.⁵³⁵ Det fanns alltså inte någon formell utredning utan bara en arbetsgrupp och förankringen gjordes till stor del via informella kontakter med utvalda kommuner.⁵³⁶ I andra fall har åtgärderna ansetts vara så brådskande att remissbehandling inte kunnat ske. Detta gällde t.ex. förslag till åtgärder för medborgare från det forna Jugoslavien.⁵³⁷

I något fall är det uppenbart att staten försökt komma runt konsultation genom att inte skicka förslagen på direktremiss till kommunerna utan bara till Svenska Kommunförbundet, som i sin tur skickat ut det till kommunerna. Kommunförbundet var då också mycket kritiskt till att remisstiden var så kort att man inte hann fatta beslut i kommunförbundets styrelse utan att remissvaret måste bli ett kanslyttrande.⁵³⁸ Även kommunerna påpekade vid detta tillfälle att man var missnöjd med statens hanterande av remissväsendet: ”..vill vi beklaga den korta remisstiden, samt tidpunkten (mitt i semestertider) för densamma”.⁵³⁹ Det finns i det empiriska materialet också andra exempel på att kommunerna är upprörda över att de inte fått tillfälle att yttra sig innan förslag lagts.⁵⁴⁰ Frågan är om förfarandet är en medveten strategi från staten sida för att man ska slippa ta hänsyn till kommunernas synpunkter eller om det bara är en effekt av tidspress. Uppenbart är i alla fall att kommunerna vill erinra om sitt potentiella inflytande och bli uppmärksammade.

I vissa fall förekommer det i materialet att staten föregripit konsultationens respons. Ett exempel utgörs av utformandet av direktiven till en utredning 2001 då det läggs vikt vid att en helhetsbedömning ska göras och att hela ersättningssystemet ska utredas på en gång; en utbrytning av vissa frågor skulle kunna leda till att ”Kommunförbundet reagerar och [vi] får samma debatt som vi fick när äldrestödsproppen skulle läggas och då regeringen faktiskt la

534 PM 1989-06-20 FÖRTROLIGT, s. 3, IP5791/89.

535 Arbetsmarknadsdepartementet – Statssekreterare Bo Göransson – 1989-12-07, IP5791/89.

536 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

537 Brev från rättschefen, kulturdepartementet – Proposition med förslag till åtgärder för medborgare i det forna Jugoslavien, Ku92/3268/IP.

538 Yttrande från Svenska Kommunförbundet på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 1, In97/1429/IE.

539 Yttrande från Karlshamns kommun på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 1, In97/1429/IE; jämför yttrande från Karlskoga kommun på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, In97/1429/IE; yttrande från Nynäshamns kommun på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, In97/1429/IE.

540 Skrivelse från Uppsala kommun om invandring av äldre anhöriga m.m., Ku93/1478/IP.

sig”.⁵⁴¹ Även om asymmetrin vid denna tidpunkt har ändrats till statens fördel görs således en del taktiska överväganden från statens sida för att minska kommunernas påverkansmöjligheter.

Konsultation är alltså en ofta använd strategi i relationen mellan stat och kommun. Vad vi ser i vårt empiriska material är att även undvikande av konsultation är att betrakta som en, åtminstone tänkbar, strategi.

4.4 Avtal om flyktningmottagande

Mot bakgrund av interdependensförhållandet mellan stat och kommun var det nödvändigt för staten att reglera den interdependens som fanns. Ett sätt var avtal som band båda parterna så att staten visste hur många flyktingar man kunde placera ut och vilken introduktion de skulle få i kommunerna och kommunerna visste hur många flyktingar de skulle ta emot och introducera och vilken ersättning de skulle få för detta. Avtal är alltså ett sätt att reglera interdependens. Hela politikområdet bygger således på frivilliga överenskommelser mellan invandrarverket och kommunerna om flyktningmottagande – alltså förhandlingsresultat. Detta är ett av de utmärkande dragen för politikområdet. Kommunerna kan säga nej till avtal om flyktningmottagande.⁵⁴² Överenskommelserna är nödvändiga just för att staten inte har några maktmedel att styra kommunerna med (det finns med andra ord ingen garanti för att överenskommelser kan träffas) och om kommunerna inte vill ta emot flyktingar kan staten (med gällande lagstiftning) inte tvinga dem.

Istället för tvång – som ett användande av den legala resursen skulle innebära – blev statens strategi att försöka komma överens med kommunerna. Staten inkorporerade kommunerna i arbetet genom att träffa avtal med dem, vilket också innebar ett förhandlande om resurser.

Genom avtalskonstruktionen skulle staten kunna försäkra sig om att mottagandet i de olika kommunerna var likvärdigt, och det statliga kostnadsansvaret kunde fastslås.⁵⁴³ På så vis skulle avtalet binda båda parterna. Svenska Kommunförbundet var också positivt till avtalskonstruktionen som man menade gav kommunerna tid och ekonomiska möjligheter att planera

541 E-mail inom Regeringskansliet, 2001-10-03, N2001/9966/IM.

542 Intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

543 Yttrande från Statens invandrarverk på Ds A 1981:11, s. 7, IM3597/81.

sina insatser och flyktingarnas bosättning.⁵⁴⁴ Flera kommuner såg också avtalskonstruktionen som något positivt genom att hänsyn kunde tas till kommunens förutsättningar m.m. Detta förutsatte då att det fanns ett rejält förhandlingsutrymme i kontakterna mellan kommunerna och invandrarverket och att man inte var bunden av på förhand fastställda schabloner om exempelvis ersättning.⁵⁴⁵ Redan i det ursprungliga förslaget till lokalt flyktingmottagande framhåller vissa kommuner det viktiga i att parterna är likvärdiga och förhandlar med varandra:

”[f]ör att en rimlig avtalsituation för kommunerna skall uppstå måste kommunerna och staten vara likvärdiga förhandlingsparter”.⁵⁴⁶

Avtalsmodellen inom flyktingmottagandet kan ses som ett föregångsexempel på stat-kommun-relationer som är flexibla och obyråkratiska för båda parter. Som påpekades i föregående kapitel ses förhandlingar ofta som lämpliga när det förligger osäkerhet och behov av snabba förändringar. Förhandlingar är då ofta en bra regulator i ett föränderligt maktfördelningssystem.

4.4.1 Avtalen i praktiken

Staten kan alltså inte bestämma att ett visst antal flyktingar ska tas emot i en kommun utan måste ha berörd kommuns godkännande för detta, vilket man får genom att teckna avtal med kommunen om flyktingmottagande. Förhandlingsaspekten är givetvis närvarande här då avtalet är frivilligt för båda parter.

Utgångspunkten för kontakterna mellan Integrationsverket, tidigare Statens invandrarverk, och kommunerna är att myndigheten ska träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av flyktingar mot statlig ersättning.⁵⁴⁷ Under senare år innehåller överenskommelserna även riktlinjer för innehållet i det kommunala mottagningsprogrammet.⁵⁴⁸ Systemet trädde

544 Yttrande från Svenska Kommunförbundet på Ds A 1981:11, s. 3, 8, IM3597/81.

545 Yttrande från Karlskoga kommun på Ds A 1981:11, s. 3, IM3597/81; yttrande från Perstorps kommun på Ds A 1981:11, IM3597/81; yttrande från Västerås kommun på Ds A 1981:11, s. 5, IM3597/81.

546 Yttrande från Södertälje kommun på Ds A 1981:11, s. 12, IM3597/81.

547 Skr. 1984/85:185, s. 24.

548 SOU 1997:82, s. 31.

i kraft 1984 då invandrarverket kontaktade ett 90-tal kommuner för att försöka få avtal om flyktingmottagande med dessa. Dessa kommuner skulle, enligt det ursprungliga förslaget från AGFA-utredningen, väljas ut utifrån tillgång på arbete, utbildning och bostäder och om kommunerna sedan tidigare hade erfarenhet av invandring. Att ett 90-tal kommuner tillfrågades innebar en ökning jämfört med tidigare då ett fåtal kommuner fått ta emot väldigt många flyktingar. Denna utveckling berodde på att inströmningen av asylsökande ständigt ökade.

I början av 1987, när det blev uppenbart att antalet avtalsplatser inte räckte och situationen var ansträngd p.g.a. långa väntetider på de statliga förläggningarna, vände sig invandrarverket till invandrarministern med en vädjan om rikspolitiska åtgärder för att få fram tillräckligt många kommunplatser.⁵⁴⁹ Tjänstemän på invandrarverket ville då att invandrarministern, statsministern och partiledarna skulle underteckna en skrivelse till landets kommunstyrelser om att insatserna för flyktingmottagande skulle ökas.⁵⁵⁰ Tjänstemännen ville således att de högsta politikerna i landet skulle ta aktiv del i en övertalningsstrategi gentemot kommunerna. Invandrarministern menade dock att det var "en olämplig form för att ge uttryck för hur kommunerna skall eller bör agera".⁵⁵¹ Invandrarverket hade också en egen "övertalningskampanj" gentemot kommunerna vilken bl.a. bestod av att alla kommuner kallades till länskonferenser där läget presenterades och att invandrarverket begärde att alla kommuner skulle öka sitt mottagande med ca 35 procent.⁵⁵² Övertalning, genom vilken man försöker påverka kommunernas preferenser, har alltså varit en vanlig strategi från statens sida gentemot kommunerna vad gäller avtalen om flyktingmottagande.⁵⁵³

1988 togs så steget fullt ut och invandrarverket vände sig till alla landets 284 kommuner med en begäran om mottagande av ca 23 000 flyktingar, vilket motsvarade 2,8 promille av befolkningen. Verket ansåg att det vore rimligt att varje kommun hade ett mottagande på denna nivå.⁵⁵⁴ 276 kommuner sa ja

549 SOU 1996:55, s. 203.

550 Skrivelse från tjänstemän på Statens invandrarverk, 1987-03-23, IP1434/87.

551 Brevsvar från invandrarministern (Georg Andersson), 1987-03-31, IP1434/87.

552 Skrivelse från tjänstemän på Statens invandrarverk, 1987-03-23, IP1434/87.

553 Bäck och Soininen, 1998, s. 13; PM om flyktingmottagande, socialbidragskostnader, arbetsmarknads-läge mm i Malmö och Norrköping 1996-05-29, s. 3-4, In96/1600/KE; skrivelse från Malmö stad och Norrköpings kommun 1996-05-21, In96/1600/KE.

554 Skr. 1987/88:157, s. 36; skr. 1989/90:68, s. 27; SOU 1996:55, s. 203.

och hade således 1989 avtal med invandrarverket.⁵⁵⁵ Bland de kommuner som sade nej till att ta emot flyktingar fanns det vissa, t.ex. Sjöbo, som inte tog emot av ideologiska skäl. De flesta kommuner som sade nej gjorde dock det på grund av brist på bostäder.

Man bör komma ihåg att de allra flesta kommuner ställde upp på tanken om en solidarisk fördelning av flyktingmottagandet mellan landets kommuner.⁵⁵⁶ Flera kommuner såg frågan om solidarisk fördelning som en förutsättning för att ställa upp – man ställde bara upp om andra ställde upp och flyktingarna därigenom fördelades mellan kommunerna.⁵⁵⁷ De kommuner som redan tidigare tagit emot många flyktingar ville att fler kommuner skulle vara med och dela på ansvaret – det fanns en rädsla för att det lokala omhändertagandet skulle komma att koncentreras till ett fåtal kommuner och det ville man förhindra.⁵⁵⁸ Det fanns från invandrarverkets sida en medvetenhet om att det var ”i de invandratäta kommunerna som Sveriges invandrapolitik verkligen sätts på prov”.⁵⁵⁹

Det handlar alltså inte enbart om krassa ekonomiska kalkyler från kommunernas sida. Även om det fanns kommuner som tog emot flyktingar av kortsiktiga ekonomiska skäl tog de flesta kommuner emot av rent humanitära skäl.⁵⁶⁰ Det fanns en ideologisk grund av solidaritet med både flyktingarna och de andra kommunerna och man gjorde bedömningen att man i vart fall inte skulle förlora ekonomiskt på det.⁵⁶¹ Många kommuner lockades också av möjligheten till fler arbetstillfällen som en följd av omhändertagandet av flyktingarna.⁵⁶² Invandrarverket använde också solidariteten med riksdagens beslut som ett argument gentemot kommunerna när flyktingmottagandet

555 Prop. 1989/90:100, Bil 12, s. 33.

556 SOU 1996:55, s. 204; intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15.

557 Yttrande från invandrarnämnden i Stockholms kommun, citerat i yttrande från Stockholms kommuns kommunstyrelse på Ds A 1981:11, IM3597/81; yttrande från Uppsala kommun på Ds A 1981:11, s. 2, IM3597/81.

558 Yttrande från Huddinge kommun på Ds A 1981:11, IM3597/81; yttrande från Botkyrka kommun på Ds A 1981:11, IM3597/81; yttrande från Uppsala kommun på Ds A 1981:11, s. 2, 4, IM3597/81; yttrande från Örebro kommun på Ds A 1981:11, s. 2, IM3597/81; yttrande från Haninge kommun på Ds A 1981:11, s.2-3, IM 3597/81; Statens invandrarverk, 1983, s. 3, 23, 26; Storstadsdelegationen 1982-06-12, IM2286/82.

559 Statens invandrarverk – brev till regeringen 1981-03-26, IM1361/81.

560 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23; intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15.

561 Bengtsson, 1999, s. 77; intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21; intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23; intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15; intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

562 Intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15.

behövde ökas.⁵⁶³ Ytterligare ett argument för fördelning mellan kommuner var att på så sätt kunde den befintliga kommunala servicen inom alla områden utnyttjas bättre.⁵⁶⁴

Från statens sida försökte man påverka kommunernas inställning genom ideologiska resonemang och vädjan om humanitet genom att t.ex. säga att om kommunerna:

”skulle vara restriktiva eller säga nej eller kräva mer så skulle vi [kommunerna] framstå som väldigt inhumana och bara tänka på pengar och ersättning o.s.v.”.⁵⁶⁵

På flera håll har kommunerna varit skeptiska till fördelningen av flyktingar mellan länen och kommunerna. De ansåg att tillräcklig hänsyn inte togs till antalet redan mottagna flyktingar, beräknat som andel av totalbefolkningen, när nya avtal om flyktingmottagande skulle träffas och krävde därför nya kvotberäkningar.⁵⁶⁶ Det fanns ett moraliskt tryck på kommunerna att ställa upp på flyktingmottagande. Det var svårt för enskilda kommuner att säga nej mot bakgrund av detta. Även mellan kommuner var trycket att ställa upp stort och om en kommun i ett län inte ställde upp såg de andra kommunerna kritiskt på den kommunen.⁵⁶⁷

Invandrarverkets nya strategi att försöka engagera landets samtliga kommuner i flyktingmottagandet, som i mångt och mycket var en nödlösning från början då det behövdes fler kommunplatser, kom att kallas ”hela-landet”-strategin eller ”hela-Sverige”-strategin. Strategin var ingen genomtänkt politik utan en av situationen påkallad nödvändighet.⁵⁶⁸ Denna nödlösning kom sedan att uppfattas som en dygd av invandrarverket.⁵⁶⁹ Flera kommuner har varit kritiska till ”hela-Sverige”-strategin då de menat att riksdag och regering inte tagit ansvar för strategin på så vis att vissa kommuner fått ett mycket högre

563 Skrivelse från tjänstemän på Statens invandrarverk, 1987-03-23, IP1434/87.

564 Yttrande från Norrköpings kommun på Ds A 1981:11, s. 2, IM3597/81.

565 Intervju med Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18.

566 Skrivelse från moderata kommunalråd i Stockholms län, 1993-11-08, Ku93/3719/IP.

567 Intervju med Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18; intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

568 Riksdagens revisorer, rapport 1991/92:12, s. 17; Riksrevisionsverket, 1988, s. 21-22; SOU 1996:55, s. 203.

569 SOU 1996:55, s. 205.

antal flyktingar än sin del av ansvaret⁵⁷⁰ Samtidigt fanns det kommuner som var kritiska av rakt motsatta skäl då de inte fick några flyktingar trots att de hade möjlighet att ta emot dem.⁵⁷¹

I takt med att allt färre asylsökande kommit till landet, vilket givetvis lett till att färre antal fått uppehållstillstånd, har antalet flyktingar som ska kommunplaceras drastiskt minskat. Kommunplaceringarna har också reducerats eftersom många flyktingar nu på egen hand bosätter sig i kommunerna redan vid ankomsten. Att de asylsökande numera har rätt till eget boende har alltså i princip gjort att statsmakterna inte längre kan påverka bosättningen av flyktingar.⁵⁷² Vi återkommer till detta i kapitel sex. Från rekordnivåerna 1994 skedde minskningen mycket snabbt vilket också ledde till att år 2000 fanns avtal med bara 134 kommuner, en siffra som gällde även under slutet av 1990-talet.⁵⁷³ Nu har vi en situation där vissa kommuner har sagt nej till ytterligare flyktingmottagande och andra kommuner som slutit avtal inte har fått ta emot några flyktingar.⁵⁷⁴ För Integrationsverket har det under senare år blivit svårare att teckna avtal i vissa regioner. Detta beror dels på att många asylsökande har eget boende och kommunerna anser att avtalsträffandet är meningslöst.⁵⁷⁵ Dels beror det på att många kommuner under senare år tagit emot ett stort antal flyktingar och därigenom ansträngt mottagningsresurserna och nu är rädda för de framtida ekonomiska konsekvenserna.⁵⁷⁶ Detta bekräftas också av en tjänsteman på Svenska Kommunförbundet:

570 Ansökan från Landskrona kommun 1995-12-27, s. 1, 3, In96/708/IE; skrivelse från Landskrona kommun 1996-01-01, In96/1418/KE; skrivelse från Landskrona kommun 1994-08-31, A95/195/IP; skrivelse från Malmö stad och Norrköpings kommun 1996-05-21, In96/1600/KE; PM om flyktingmottagande, socialbidragskostnader, arbetsmarknadsläge, mm i Malmö – Norrköping – Landskrona 1997-09-30, s. 1, 4, In97/2497/KE; skrivelse från Malmö stad 2001-01-10, s. 2, N2001/882/STO.

571 Skrivelse från Herrljunga kommun 1992-10-01, s. 1, Ku92/4411/IP; skrivelse från Gällivare kommun 2001-09-10, N2001/8601/IM.

572 Skr. 1996/97:24, s. 45; SOU 1996:55, s. 204; Integrationsverket, 2000b, s. 20.

573 Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 8, s. 24; prop. 2001/02:1, Utgiftsområde 8, s. 19.

574 SOU 1996:55, s. 204; skrivelse från Örnsköldsvik, Lycksele, Krokomb och Östersunds kommuner 2000-01-26, Ku2000/213/IM.

575 Statens invandrarverks utredning på uppdrag av regeringen om omfattningen av och de effekter som det egna boendet för asylsökande får i olika avseenden, 1995-01-31, s. 7, A95/380/IP; yttrande från Göteborgs kommun på Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., Ds 1993:75, s. 6, Ku92/5509/IP; intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21; intervju med Lars Wällstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

576 Statens invandrarverks utredning på uppdrag av regeringen om omfattningen av och de effekter som det egna boendet för asylsökande får i olika avseenden, 1995-01-31, s. 7, A95/380/IP.

”dels tror jag det egna boendet och dels ersättningsfrågan och ryckigheten i statens agerande, det är faktorer som påverkar kommunernas intresse”.⁵⁷⁷

Många kommuner är negativa till att ”hela-Sverige”-strategin överges, men argumenten varierar. Vissa betonar att det finns risk för ghettobildningar när bara vissa kommuner tar emot flyktingar, andra är rädda för opinionen i de kommuner som då ska pekats ut som ”invandrarkommuner” och ställer sig frågande till vad som kommer att hända om flyktingmottagandet, p.g.a. högre flyktinginströmning, behöver ökas igen eftersom det då kan vara svårt att komma tillbaka och teckna nya överenskommelser i de kommuner som avvecklat sin mottagningsorganisation.⁵⁷⁸ Svenska Kommunförbundet menar att staten måste verka för att många kommuner ska vara engagerade och att det är viktigt att ”hela-Sverige”-strategin hålls levande även om antalet asylsökande är lågt.⁵⁷⁹

För att försöka komma till rätta med problemen med koncentrerad av flyktingar till storstäderna har regeringen föreslagit att Integrationsverket på försök under 2001 och 2002 ska kunna ge ersättning, på sammanlagt 30 miljoner kronor per år, till kommuner som organiserat tar emot flyktingar som bott en kortare tid i storstadskommunerna.⁵⁸⁰ Detta är ett försök att få andra kommuner att locka till sig flyktingar från storstäderna genom framför allt informationsinsatser.⁵⁸¹ Huruvida detta kommer att bli en permanent åtgärd, och i så fall i vilken form, undersöks för närvarande av en utredning.⁵⁸²

Man har idag bestämt att Integrationsverket ska teckna överenskommelser med de kommuner som har bra möjligheter till arbete och utbildning.⁵⁸³

577 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21; se även SOU 1996:155, s. 327; yttrande från Upplands Väsby kommun på SOU 1996:55, s. 2, In96/783/IE.

578 Yttrande från Norrköpings kommun på SOU 1996:55, s. 8, In96/783/IE; yttrande från Gnosjö kommun på SOU 1996:55, In96/783/IE; yttrande från Jönköpings kommun på SOU 1996:55, In96/783/IE; skrivelse från Malmö stad 2001-01-10, s. 2, N2001/882/STO; brev från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje kommuner 1998-06-15, s. 1, Ku1999/143/IM; intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

579 Yttrande från Svenska Kommunförbundet på SOU 1997:82, s. 3, In97/1429/IE; yttrande från Svenska Kommunförbundet på SOU 1996:55, s. 4, In96/783/IE; Svenska Kommunförbundet, 1999, s. 7; intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

580 Prop. 2000/01:1, utgiftsområde 8, s. 21, 25; dir. 2001:87; prop. 2001/02:1, utgiftsområde 8, s. 23, 27. 581 Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 8, s. 19; intervju med Ronny Nilsson, invandrarförvaltningen i Malmö, 2001-07-18.

582 Dir. 2001:87.

583 Statens invandrarverk, 1997, s. 30-31.

Detta är samma kriterier som AGFA-utredningen i början av 1980-talet såg som urvalskriterier. Man kan med andra ord säga att cirkeln är sluten. Att färre kommuner numera får ta emot flyktingar innebär dock inte nödvändigtvis rent principiellt att kommunerna inte längre är viktiga. Staten erkänner kommunernas viktiga roll i genomförandet.⁵⁸⁴ Det är kommunerna som besitter de organisatoriska resurserna för att kunna ta emot och integrera flyktingar.

Avtalsslutandet inom flyktingmottagandet har således till viss del spelat ut sin roll genom att flyktingarna själva väljer var de vill bo (vi återkommer till det i kapitel sex). Ett flertal kommuner har ifrågasatt om man överhuvudtaget ska ha kvar avtalen i sin nuvarande form.⁵⁸⁵ Det innebär dock inte att avtalsslutande som idé spelat ut sin roll. Inom storstadspolitiken, som är nära kopplad till flyktingpolitiken, har avtalsmodellen tagits i bruk de senaste åren. Staten tecknar då utvecklingsavtal med kommuner i storstadsregionerna om insatser i utsatta bostadsområden för att skapa tillväxt och bryta segregationen. Fram till sommaren 2001 hade lokala utvecklingsavtal tecknats med sju kommuner.⁵⁸⁶ I avtalen ingår åtgärdsplan, reglering av statliga och kommunala åtaganden samt uppföljning.⁵⁸⁷

Avtalsträffande, som förenar de två strategierna förhandling och inkorporering, är således fortfarande ett viktigt instrument för staten i dess relationer med kommunerna. Avtal föregås nästan alltid av någon typ av implicita eller explicita förhandlingar, så även här trots att fördelningen av förhandlingsmakt mellan stat och kommun varierat över tid.

4.5 Slutsatser

Interdependensen har tydligt kommit till uttryck genom, men även påverkats av, ansvarsfördelningen inom området. Staten och kommunerna är i många fall överens om vem som har ansvaret men inte vad detta innebär.

584 Prop. 1997/98:16, s. 25.

585 Brev från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje kommuner, 1998-06-15, s. 5, Ku1999/143/IM; intervju med Ronny Nilsson, invandrarförvaltningen i Malmö, 2001-07-18; intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

586 Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 8, s. 31.

587 Prop. 2000/01:1, utgiftsområde 8, s. 28-29; skrivelse från Malmö stad 2001-01-10, s. 2, N2001/882/STO; Kulturdepartementet, 1999-12-20, Lägesbeskrivning över vad som är gjort och vad som är på gång mot bakgrund av skrivelsen In97/1700/IE om flyktingpolitiken, s. 1, Ku1999/143/IM.

Då ingen av aktörerna ensidigt kan bestämma måste de istället försöka komma överens för att reglera beroendet. Som vi sett sker detta genom förhandlingar som resulterar i avtal. Detta förfarande kombinerar två olika strategier, nämligen inkorporering och förhandlande. Förhandlingarna påverkas av de olika aktörernas förhandlingsmakt vilken i sin tur hör samman med vilka resurser de olika aktörerna besitter respektive saknar då detta ger aktörerna deras möjliga handlingsalternativ. Detta ska analyseras i de två kommande kapitlen. Förhandlingsmakten kan också ändras över tid p.g.a. ändrad asymmetri – att en aktörs sårbarhet eller känslighet förändras.

Genom ”hela-Sverige”-strategin kan sägas att staten påverkade interdependensen då man minskade sitt beroende av ett fåtal kommuner genom att beroendet kom att omfatta fler kommuner som deltog i flyktingmottagandet. Man var således lika beroende av kollektivet av kommuner men inte av varje enskild kommun.

Statens beroende

”Onekligen ledde flyktingfrågans visibilitet i massmedia och i den politiska debatten i slutet av 1980-talet, tillsammans med den allmänna opinionens kluvenhet inför bilden av ett ekonomiskt kostsamt lokalt mottagande i tider av allmänna nerskärningar, till ökade krav på de ansvariga beslutsfattarna”.⁵⁸⁸

5.1 Inledning

Vilket beroende har utvecklats hos berörda aktörer? Vi börjar i detta kapitel med statens känslighet och sårbarhet för att i nästa kapitel gå vidare med kommunernas beroende. Avsikten är att studera beroendeförhållandet i ett förändringssperspektiv.

Det som försätter en aktör i en beroendesituation är avsaknad av vissa viktiga resurser, såsom diskuterades i kapitel tre. I detta kapitel ska vi undersöka hur staten blivit känslig och sårbar inom flyktingmottagandet – vad det är för resurser som saknats? En aktör som saknar en resurs försöker kompensera detta genom att använda andra resurser. Vad är det då för resurser som staten har besuttit, och hur har dessa använts?

Det kan noteras att vid ett flertal tillfällen har staten, p.g.a. det ömsesidiga beroendet, varit känslig och sårbar för kommunernas agerande. Detta innebär att staten inte kan göra som den själv vill utan måste ta hänsyn till kommunernas vilja. Ökad känslighet är en akut situation, där beroendet förändrats till aktörens nackdel, antingen på grund av externa faktorer eller den andre aktörens agerande – positionen på interdependensskalan ändras. Om aktören inte, genom sitt agerande och sina beslut, kan ta sig ur den akuta situationen kommer även aktörens sårbarhet att öka. Sårbarheten innebär att man även på lång sikt är förhindrad att ta sig ur beroendet, vilket i sin tur innebär att även när politiken

588 Bäck och Soininen, 1998, s. 93.

anpassats måste man ta hänsyn till den andres agerande. En tjänsteman på kommunförbundet underströk att: ”visst ... finns ett beroendeförhållande med det system vi har”.⁵⁸⁹ En annan intervjuperson uttryckte det som att ”[s]taten har varit kommunernas gisslan”.⁵⁹⁰ Staten har i många situationer varit mycket angelägen om att relationen med kommunerna skulle vara välfungerande.⁵⁹¹

Kommunerna påpekar vid ett flertal tillfällen för staten hur viktiga de själva är:

”[k]ommunförbundet vill också inledningsvis understryka att kommunerna under den senaste tioårsperioden gjort stora insatser när det gäller flyktingmottagandet”.⁵⁹²

Kommunerna vill gärna framhålla statens beroende och sårbarhet och de är i många fall mycket kritiska till statens agerande och är ofta inte sena att påpeka det:

”[u]r ett kommunalt perspektiv är det centrala i kommitténs betänkande ett indirekt erkännande av tidigare systems tillkortakommanden”.⁵⁹³

Relationen mellan stat och kommun har alltså varit långt ifrån friktionsfri. Även staten påpekar ibland, i övertalande syfte, hur betydelsefulla kommunerna är. Staten trycker här på för att även kommunerna ska erkänna sitt ansvar:

”för att denna politik skall kunna lyckas är vi beroende av att kommunerna även fortsättningsvis ställer upp och tar emot flyktingar. ... jag hoppas att detta arbete kommer att bedrivas lika ambitiöst och solidariskt som hittills”.⁵⁹⁴

Staten erkänner också sin känslighet:

”det ... är mycket angeläget att kommunerna ökar sin mottagning av flyktingar. Det är en förutsättning för att den nuvarande situationen med långa vistelsetider på förläggning skall kunna lösas”.⁵⁹⁵

589 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

590 Intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15.

591 Intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15.

592 Yttrande från Svenska Kommunförbundet på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 1, In97/1429/IE.

593 Yttrande från Eskilstuna kommun på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 1, In97/1429/IE.

594 Brev till Högsby kommun från statsrådet Georg Andersson 1988-02-18, IP5478/87.

595 Brevsvar från invandrarministern (Georg Andersson) 1987-03-31, IP1434/87.

5.2 Statens bristande resurser

Vad är det då för resurser som staten saknar och som innebär att man hamnar i ett ömsesidigt beroendeförhållande med kommunerna? Enkelt uttryckt har auktoritetsresursen varit mycket begränsad, för att inte säga obefintlig (i alla fall för centrala delar av politikområdet). Informationsresursen har varit mycket bristfällig, framför allt externt, vilket sammantaget lett till den här observerade interdependensen. Staten har inte kunnat dominera beslutsfattandet på det sätt som man normalt utgår ifrån. Problemet omfattning och utseende har skiftat mycket kraftigt och mycket fort.

Den bristande auktoritetsresursen leder till att staten inte ensidigt kan bestämma över kommunerna men också att den inte kan styra flyktingarna. Det finns principiellt två vägar för staten att ta sig ur beroendet gentemot kommunerna: stänga gränserna eller tvinga kommunerna till flyktingmottagande. Som vi ska se bottnar problemet med utnyttjandet av auktoritetsresurserna i rädslan för opinionen. Det är således egentligen bristen på politiska resurser, eller rädslan för de politiska kostnaderna, som lett till statens bristande resurser och beroendet av kommunerna.

Den resurs som har använts för att till viss del kompensera avsaknaden av informations- och auktoritetsresurser är den finansiella resursen. Detta har skett både långsiktigt, för att minska sårbarheten, och kortsiktigt, för att hantera en temporär känslighet. Låt oss dock börja med de resurser staten saknat. Asymmetrin i beroendeförhållandet avgörs av balansen mellan aktörernas tillgång och avsaknad av resurser.

5.2.1 Avsaknad av informationsresurs

Ett utmärkande drag för flyktingmottagandet är att informationsresursen är mycket begränsad vilket leder till en stor osäkerhet. Denna osäkerhet är ”inbyggd” och präglar området som i hög grad påverkas av externa, opåverkbara faktorer. Osäkerheten emanerar dock också från aktörernas egna ageranden. Det finns vidare olika sätt att försöka reducera denna osäkerhet. Som vi kommer att se i detta avsnitt är osäkerhet ett problem som påverkar såväl staten och kommunerna som relationen dem emellan på olika sätt. Osäkerheten påverkar därmed interdependensförhållandet.

Mycket tyder på att även om, såsom här är fallet, båda aktörerna påverkas

av den bristande informationsresursen, så är det statens känslighet och sårbarhet som i störst utsträckning påverkats av bristen på information.

Den grundläggande osäkerheten är hur många flyktingar som kommer till landet. Denna osäkerhet består dels av en osäkerhet om hur många som söker asyl i landet, dels av en osäkerhet om hur många av dessa som får uppehållstillstånd och således ska bo i en kommun. Osäkerhet finns som ett permanent drag – det är i princip omöjligt att försöka förutsäga flyktinginströmningen. Detta framgår också av fluktuationen i diagram 5.1.⁵⁹⁶

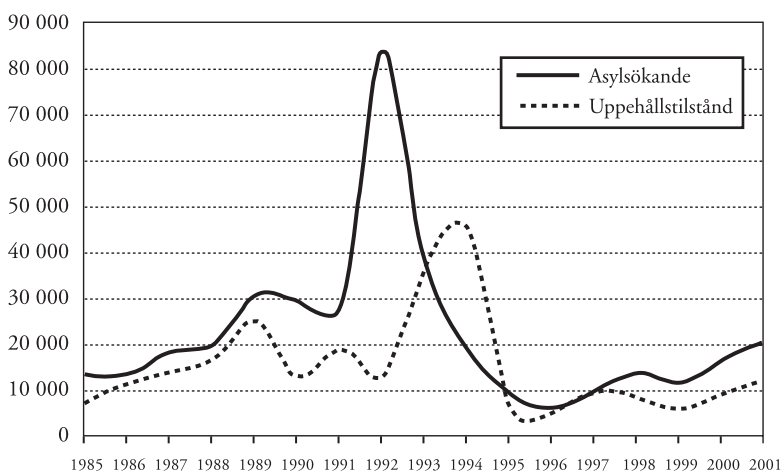


Diagram 5.1 Antal asylsökande och beviljade uppehållstillstånd (Källa: Migrationsverket).

När det lokala mottagandet infördes 1985 räknade man med att 5 000 platser per år skulle behövas i kommunerna. Dessa beräkningar kom dock nästan omedelbart på skam genom att det årliga antalet asylsökande fördubblades mellan åren 1985 och 1989 (från ca 15 000 till ca 30 000).⁵⁹⁷ Under hela tiden motsvarade således kommunernas mottagande inte behovet (således fick flyktingar med färdiga uppehållstillstånd vistas på en statlig förläggning i

⁵⁹⁶ Migrationsverket, 2001, s. 8.

⁵⁹⁷ SOU 1991:1, s. 101; PM om flyktingmottagande, socialbidragskostnader, arbetsmarknadsläge mm i Malmö och Norrköping 1996-05-29, s. 1, 8, In96/1600/KE.

⁵⁹⁸ Prop. 1989/90:100, Bil 12, s. 32; prop. 1989/90:105, s. 8-9.

väntan på kommunalt mottagande).⁵⁹⁸ Under perioden 1980-2000 fick 267 000 asylsökande uppehållstillstånd i Sverige och skulle således kommunplaceras. Till detta kommer anhöriga till flyktingar som ofta anländer en tid efter sin släkting, uppskattningsvis ca 66 000 under åren 1985-1996.⁵⁹⁹

Flyktingmottagandet uppnådde en helt ny nivå 1994 då 70 000 personer behövde kommunplaceras efter regeringens beslut att skyddsbehövande från Bosnien skulle få uppehållstillstånd i landet. Sverige var då det land som efter Tyskland tog emot flest asylsökande från f.d. Jugoslavien.⁶⁰⁰ Hur svårt det är att förutse något inom detta politikområde illustreras av att för budgetåret 1993/94 fanns avtal med kommuner om mottagande av 32 000 flyktingar medan behovet för samma period alltså beräknades till ca 70 000 platser.⁶⁰¹ Bara under åren 1991-1995 tog kommunerna emot nästan 140 000 flyktingar.⁶⁰² Därefter sjönk antalet drastiskt och nivån låg på 9 000 för 1999. Antalet ökade åter år 2000 till 16 303, på grund av inträdet i Schengensamarbetet.⁶⁰³ Från och med 1995 har kommunernas flyktingmottagande motsvarat det behov av platser som funnits.⁶⁰⁴

Då flyktingmottagandet aldrig på förhand kan förutses är kraven på beredskap och flexibilitet höga.⁶⁰⁵ Det är naturligtvis inte lätt att utforma en organisation där arbetsbördan varierar så kraftigt och inte heller går att förutsäga samt är mycket svår att påverka.

Trots dessa svängningar har det grundläggande systemet bestått med enbart några få förändringar. Det är i grunden samma organisation och samma tillvägagångssätt som använts under hela perioden trots dessa kraftiga variationer. En del av de förändringar som kommit, exempelvis det egna boendet (som vi ska återkomma till senare) var just en följd av den vid tidpunkten rådande situationen och således av yttre omständigheter som inte kunde förutses.⁶⁰⁶

Siffrorna visar hur svårt det är att förutse någonting inom detta politikområde. Den borgerliga regeringen uttryckte det på följande vis 1991:

599 Demker och Malmström, 1999, s. 93, 128.

600 Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 8, s. 10.

601 Prop. Om överföring av flyktingar till Sverige från f.d. Jugoslavien och anslagsbehov i övrigt med anledning av regeringens Bosnien-beslut i juni, 1993-09-21, Bilaga 2, s. 1, Ku93/3031/IP.

602 SOU 1996:55, s. 231.

603 Prop. 2000/2001:1 utgiftsområde 8, s. 19; Migrationsverket, 2001, s. 7.

604 Skr. 1997/98:23, s. 41.

605 Prop. 1993/94:100, Bil 12, s. 173.

606 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

”[f]örutsägelser om den framtida invandringen till Sverige har nästan alltid kommit på skam. Det ligger närmast i sakens natur att sådana knappast kan göras med någon större träffsäkerhet”.⁶⁰⁷

Migrationsverket har heller inte att ta hänsyn till antal flyktingar i sitt arbete utan det betraktas som en exogen faktor.⁶⁰⁸

Osäkerheten om antalet flyktingar kom också på olika sätt att fortplanta sig vidare till kommunerna. Eftersom behovet är så svårt att förutse är det också svårt för ansvarig myndighet att träffa avtal om mottagande för korrekt antal flyktingar.⁶⁰⁹ I mitten av 1980-talet kunde man inte få fram tillräckligt med kommunplatser för flyktingar med uppehållstillstånd, vilket ledde till att flyktingarna fick vänta på förläggningar, detta samtidigt som det fanns brist på arbetskraft i flera kommuner.⁶¹⁰ Under andra perioder, som när praxis för uppehållstillstånd skärptes (1990-1991), fick färre asylsökande uppehållstillstånd, vilket ledde till att en del kommuner inte fick ta emot så många flyktingar som man hade avtal med invandrarverket om – differensen var ca 3 000 platser för mycket vid den tidpunkten.⁶¹¹

Det finns dock fler externa faktorer än antalet flyktingar där informationsbristen är påtaglig och påverkar statens och kommunernas beroendeförhållande. En faktor som i hög grad påverkat relationen är konjunkturen. Redan innan det lokala omhändertagandet infördes fanns det från statens sida en rädsla för att villigheten från kommunernas sida att teckna avtal kunde variera med den ekonomiska konjunkturen.⁶¹²

Denna osäkerhet inom området påverkar också de politiska resurserna inom området. När antalet flyktingar är lågt och konjunkturen god är fokuseringen på problemet litet, men detta kan snabbt ändras:

”om ... du får en kraftig invandring igen, då tror jag att frågorna direkt kommer att komma upp på dagordningen, försämrar Sveriges ekonomi ... då kommer frågorna upp om invandrarna direkt”.⁶¹³

607 Skr. 1991/92:80, s. 10.

608 Riksrevisionsverket, 1988, s. 7; intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

609 Riksrevisionsverket, 1988, s. 28-29.

610 Skr. 1989/90:68, s. 52.

611 Skr. 1992/93:157, s. 41, 44.

612 Yttrande från Statens invandrarverk på Ds A 1981:11, s. 8, IM3597/81; yttrande från Uppsala kommun på Ds A 1981:11, s. 2-3, IM3597/81.

613 Intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

I ett sådant läge ökar statens sårbarhet p.g.a. samverkan mellan externa och interna faktorer.

5.2.2 Avsaknad av auktoritetsresurs

Det kanske mest utmärkande draget för det politikområde vi undersöker är att det inte finns någon lagstiftning som reglerar relationerna mellan stat och kommun inom området. Om lagstiftning hade funnits hade det ömsesidiga beroendet sannolikt varit mycket lägre.

Staten har, som diskuterades i föregående kapitel, alltid en legal resurs som är dess ultimata maktmedel då den gör att staten ensidigt kan bestämma över andra nationella aktörer. Inom det här aktuella politikområdet har staten inte använt sig av denna resurs. Frågan är varför? Det svar som kan härledas ur våra teoretiska resonemang, och bekräftas av empirin, är att kostnaderna varit för höga. Låt mig påminna om att vi här talar om lagar som rör relationen mellan stat och kommun. Detta har staten inte velat lagstifta om. Detta innebär inte att hela politikområdet är oreglerat, det finns många lagar som reglerar t.ex. kommunernas skyldigheter gentemot flyktingar vad gäller undervisning, bistånd m.m. Vad som är oreglerat är *relationen* mellan stat och kommun och det leder till ömsidigt beroende mellan aktörerna.

Regeringen skulle således kunna upphäva eller mildra interdependensen genom att införa en lagstiftning om kommunernas skyldighet att ta emot flyktingar, exempelvis motsvarande en viss andel av sin befolkning. Detta har inte ansetts politiskt möjligt eftersom de politiska kostnaderna härför skulle vara höga opinionsmässigt och ha inneburit påfrestningar i relationerna med kommunerna. Auktoritetsresursbristen kommer således ur bristen på politisk resurs. Staten har varit rädd för kostnaderna och de konsekvenser som en lagstiftning kunnat innebära.

”Jag menar rent principiellt att det var viktigt för flyktingarna och för opinionen ute att visa på att man var överens om att göra det här och att kommunerna fick ersättning. ... kommunerna var ju beredvilliga att ta emot utan någon lagstiftning”.⁶¹⁴

614 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

Alternativet lagstiftning slogs dock ganska snabbt ur hågen utan några större, ingående diskussioner.⁶¹⁵ Den ansvarige tjänstemannen på departementet är tveksam till om det hade gått att lagstifta:

”då hade väl en del av de här starka kommunalpolitikerna bromsat ... jag tror det hade fått majoritet i riksdagen om man hade lagstiftat ... men det hade kanske varit en diskussion om fel saker”.⁶¹⁶

Från invandrarverkets sida krävde man heller ingen lagstiftning, då man menade att även det hade nackdelar.⁶¹⁷ Även kommunförbundet tror att lagstiftningsalternativet skulle fått mycket starkt motstånd från kommunalt håll.⁶¹⁸ Kommunförbundet såg lagstiftningsvägen som svårframkomlig – om man skulle få folklig uppbackning för flyktningmottagandet så kunde det inte komma som ett direktiv, politikerna hade inte kunnat försvara det. Lagstiftning skulle vara en utmaning mot opinionen.⁶¹⁹ Avtalen innebar att kommunalpolitikerna öppet tvingades ta ställning till frågan och argumentera för sina beslut, vilket var viktigt för de politiska resurserna.⁶²⁰ De politiska kostnaderna för en tvångslagstiftning, både gentemot opinionen och kommunerna, var med andra ord för höga. Ett annat problem med lagstiftning är att den riskerar att bli svår att kontrollera då det är svårt att straffa kommuner som inte följer den.⁶²¹ En sådan lagstiftning skulle dock ha tagit bort eller åtminstone reducerat det ömsesidiga beroendet inom området. Nu finns interdependensen där och den relevanta frågan är hur aktörerna har försökt påverka denna till sin egen fördel.

Som vi påpekade i kapitel två utgör självstyrelsen en viss, om än delvis föränderlig, begränsning för statens agerande gentemot kommunerna. Att regeringen är medveten om att man inte kan ålägga kommunerna vad som helst med tanke på den kommunala självstyrelsen framgår av citatet:

615 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

616 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

617 Intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

618 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

619 Intervju med Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18; intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

620 Intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

621 Intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

”[e]n grundprincip är att kommuner inte skall svara för en uppgift som är en statlig angelägenhet eller som inte har anknytning till kommunens medlemmar”.⁶²²

Även andra citat tyder på liknande överväganden:

”[d]e beslut som kommunerna fattar om flyktingmottagande är åtgärder som kommunerna vidtar inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Kommunerna beslutar självständigt om detta. Om kommunerna skall tvingas att ta emot ett visst antal flyktingar måste det ske genom lagstiftning”.⁶²³

Till viss, om än begränsad, del inskränktes alltså statens handlingsmöjligheter av den kommunala självstyrelsen.

Det har dock funnits tillfällen då den avtalsmodell (vilken diskuterades i föregående kapitel) som varit dominerande vid regleringen av beroendet har ifrågasatts. På senare år har det diskuterats att införa föreskrifter inom området genom skyldighetslagstiftning om målen för introduktionen av flyktingar. Det har dock inte varit tal om en lagstiftning om kommunernas skyldighet att ta emot flyktingar.

För att öka statens möjlighet att påverka kommunernas introduktion föreslog en utredning att staten skulle föreskriva nationella mål som skulle vara bindande för alla kommuner, alltså en generell lagstiftning.⁶²⁴ Rättfärdigandet av en sådan lagstiftning var att kommunerna fick statsbidrag för verksamheten vilket gav staten rätt att reglera vad pengarna användes till samt utvärdera verksamheten.⁶²⁵ Utredningen tog upp att en tvingande lagstiftning kan verka oförenlig med att flyktingmottagandet är frivilligt för kommunerna, men ansåg inte att detta argument höll då frivilligheten för kommunerna trots allt är begränsad eftersom flyktingarna måste bosätta sig i någon kommun.⁶²⁶ Förklaringen till att det är först

622 Prop. 1993/94:94, s. 32.

623 Brevsvar från invandrarministern (Georg Andersson) 1987-03-31, IP1434/87.

624 SOU 1997:82, s. 59, 62, 73.

625 Inrikesdepartementet, promemoria 1997-09-22, Sammanställning av remissvar på betänkandet av Utredningen om introduktion för nyanlända invandrare samt en ny myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området (SOU 1997:82) och på departementsskrivelsen Introduktionsersättning – tre alternativ (Ds 1997:47), s. 7, In97/1429/IE.

626 SOU 1997:82, s. 73-74; yttrande från Göteborgs kommun på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 1, In97/1429/IE.

på ett mycket sent stadium som en diskussion förs om att reglera interdependensen med lagar är att staten tidigare framförallt påverkat genom ekonomiska instrument, något som vi återkommer till senare i detta kapitel. Att påverka genom ekonomi fungerade dock inte längre då flyktingmottagandet sjönk och således inte alla kommuner var berättigade till ersättning.

Det fanns positiva röster till en sådan lagstiftning eftersom den skulle binda även de centrala myndigheterna.⁶²⁷ De flesta var dock negativa, såsom invandrarverket, Riksrevisionsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och kommunförbundet, vilka menade att existerande frivilliga avtal var ett smidigare sätt att se till att målen för introduktionen uppfylldes.⁶²⁸ Statskontoret och Riksrevisionsverket var också kritiska med tanke på den kommunala självstyrelsen och menade att en ny lag inte kan tvinga en kommun att, mot sin vilja, ge en kvalitativt bra introduktion.⁶²⁹ Dessa förslag om lagreglering realiserades dock inte, delvis p.g.a. den massiva kritiken, och avtalskonstruktionen finns därför kvar.

Vi ser här att det finns kostnader för att använda den legala maktresursen. Kostnaderna är framförallt politiska i form av en negativ opinion från befolkning och kommuner men lagstiftning kan också framkalla reaktioner i strid mot lagstiftarnas intentioner. Istället för att ta dessa kostnader valde regeringen att inte föra förslaget vidare. Det är dock värt att återigen påpeka att även den lagstiftning som har övervägts inte hade upphävt interdependensen då den ej gällt kommunernas mottagande av flyktingar utan introduktionen när flyktingarna redan mottagits i kommunen.

5.2.3 Användande av auktoritetsresursen – visum och praxis

Principiellt finns det två möjligheter för staten att komma ur eller minska sitt beroende. Antingen reglerar man kommunernas mottagande av flyktingar, vilket vi sett inte ansågs möjligt, eller så minskar man det antal flyktingar som ska kommunplaceras. Båda alternativen hade politiska kostnader, den ena i

627 Yttrande från Uppsala kommun på SOU 1997:82, In97/1429/IE.

628 Yttrande från Invandrarverket på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 1, In97/1429/IE; yttrande från Göteborgs kommun på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 1, In97/1429/IE; yttrande från Arbetsmarknadsstyrelsen på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 3, In97/1429/IE; yttrande från Svenska Kommunförbundet på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 2, In97/1429/IE; yttrande från Statskontoret på SOU 1997:82, s. 3, In97/1429/IE; yttrande från Riksrevisionsverket på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 2, In97/1429/IE.

629 Yttrande från Statskontoret på SOU 1997:82, s. 3, In97/1429/IE; yttrande från Riksrevisionsverket på SOU 1997:82 och Ds 1997:47, s. 2, In97/1429/IE.

form av nationell opinion, den andra internationellt, i form av minskat politiskt anseende i Sveriges internationella relationer. Ur statens synvinkel handlar det om att ställa dessa olika typer av kostnader mot varandra och mot andra typer av kostnader av ekonomisk och organisatorisk art. Under den allra största delen av den undersökta perioden har de politiska kostnaderna bedömts som högst, men när flyktingmottagandet exploderade i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet gjordes det motsatta valet. I valet mellan vilken typ av åtgärder som skulle ge de lägsta politiska kostnaderna valde regeringen, att genom visum och praxis, reglera flyktingströmmarna till landet. Detta ledde till att den grundläggande sårbarheten mellan stat och kommun inom politikområdet fanns kvar, men att statens känslighet minskade temporärt. Det finns här också en koppling till informationsresursen, då denna reglering samtidigt innebar en minskad osäkerhet inom området.

Staten kan således reducera den externa osäkerheten för både stat och kommun genom att försöka kontrollera hur många som får uppehållstillstånd, vilket regeringen kan göra genom att ändra utlänningslagens praxis. Staten använde sig således vid detta tillfälle av sin auktoritetsresurs. Dessa förändringar kan antingen vara i skärpande eller mildrande riktning, resultatet ur informationssynvinkel är detsamma, osäkerheten minskar. Ett par exempel i mildrande riktning utgjordes av regeringens beslut om att de som sökt asyl innan den 1 januari 1988 och vid årsskiftet 1988/89 ännu inte fått besked, som huvudregel skulle få stanna i landet.⁶³⁰ Samma gällde från maj 1989 för barnfamiljer som varit i landet i mer än ett år.⁶³¹ Trots den borgerliga regeringens uttryckliga avståndstagande från tidsregler för uppehållstillstånd beslutade den i april 1994 att en sådan vistelsetidsregel skulle gälla för barnfamiljer som sökt uppehållstillstånd före den 1 januari 1993. Detta innebar att i princip alla dessa (ca 20 000 personer) fick uppehållstillstånd.⁶³²

Praxisförändringar har också skett åt andra hållet, att reglerna skärpts. I december 1989 (det s.k. Luciabeslutet) skärptes asylreglerna dramatiskt. Detta skedde genom att regeringen åberopade särskilda skäl, nämligen att Sverige inte hade kapacitet att ta emot alla de som ville söka asyl här.⁶³³ Således gavs asyl endast

630 Skr. 1988/89:82, s. 31.

631 Skr. 1989/90:68, s. 31-32; skr. 1990/91:77, s. 34-35.

632 Skr. 1994/95:131, s. 15.

633 Skr. 1989/90:68, s. 34; SOU 1991:1, s. 92; se även Demker och Malmström, 1999, s. 97.

till dem som hade särskilt starka skyddsbehov. Praxisändringen ledde till att andelen asylsökande som fick permanent uppehållstillstånd minskade från 80 procent till 50 procent.⁶³⁴ Förändringen av praxis innebar också att antalet asylsökande, åtminstone under den första tiden efter beslutet om den ändrade praxisen, minskade.⁶³⁵ Detta kan ses som att möjligheten att få stanna kan ha en ”pull-effekt”, att det påverkar antalet asylsökande.⁶³⁶

Vid riksdagsvalet 1991 fick Sverige en ny, borgerlig regering och denna fattade i december 1991 beslut om att det inte längre förelåg sådana förhållanden att man skulle ha kvar de skärpta reglerna för asyl utan istället övergå till normal praxis.⁶³⁷ Det mycket kritiserade Luciabeslutet upphävdes med andra ord.⁶³⁸ Den borgerliga regeringen uttalade vid ett flertal tillfällen att det skulle vara skyddsbehovet och inte hur länge man varit i Sverige som skulle avgöra om man fick stanna eller inte. Den s.k. väntetidspraxisen avskaffades därför successivt.⁶³⁹

I samband med att väldigt många asylsökande från f.d. Jugoslavien sökte sig till Sverige inträdde ett nytt regelinstrument – visum – som även det minskat osäkerheten. Visumtvång infördes och avskaffades för olika delar av det f.d. Jugoslavien, vilket till stor del påverkade antalet asylsökande.⁶⁴⁰ Viseringar har således använts för att komma till rätta med stor invandring från ett enskilt land.⁶⁴¹

Vi kan här se en tveksamhet i regeringens agerande. Efter flyktingtoppen under sommaren 1992 (juni-september kom 45 000 flyktingar)⁶⁴² infördes i oktober 1992 visumtvång för medborgare från Serbien-Montenegro, vilket gjorde att inströmningen från Kosovo upphörde. Samtidigt fattade regeringen beslut om att avskaffa visumtvånget för medborgare från Bosnien-Hercegovina. Under 1992 och första halvåret 1993 kom nästan 40 000 asylsökande från Bosnien-Hercegovina. Den 21 juni 1993 beslutade så regeringen genom ett praxisbeslut att i princip alla bosnier som då befann sig i Sverige skulle få permanent uppehållstillstånd. Detta innebar att kommunernas flyktingmottagande kraftigt behövde ökas till ca 70 000 år 1994. Vid samma

634 Skr. 1990/91:77, s. 10, 33.

635 SOU 1991:1, s. 134.

636 SOU 1992:133, s. 124.

637 Skr. 1991/92:80, s. 3, 32.

638 Demker och Malmström, 1999, s. 97.

639 Skr. 1992/93:157, s. 34.

640 Skr. 1992/93:157, s. 37-38.

641 Demker och Malmström, 1999, s. 99.

642 Skr. 1993/94:127, s. 14.

regeringsmöte infördes visumtvång för medborgare från Bosnien-Hercegovina. Visumtvånget infördes då det ansågs att många av flyktingarna hade skydd i närområdet. Efter beslutet om visumtvång sjönk antalet asylsökande drastiskt.⁶⁴³ Beslutet om att i princip alla bosnier som fanns i landet skulle få stanna kritiserades starkt dels för att det inte fattats av riksdagen, dels för att den beräknade omedelbara kostnaden av beslutet var ca 11 miljarder kronor.⁶⁴⁴

Man ser här tydligt två saker, dels hur regeringen med hjälp av visumtvånget reglerade antalet asylsökande till Sverige, dels vilken vända regeringen haft vid fattandet av dessa beslut då man hela tiden stängde en dörr och öppnade en annan. Det handlar här om en balansgång mellan å ena sidan politiska kostnader, framförallt i form av minskat internationellt anseende om att vara ett humanitärt land, och å andra sidan handfasta ekonomiska kostnader för den nationella ekonomin tillsammans med stora organisatoriska ansträngningar för att ta hand om alla asylsökande och flyktingar.

Detta visar också att skillnaderna mellan partierna varit mycket små när man haft regeringsmakten – det är i många fall omständigheterna som bestämmer vad som är praktiskt möjligt. Politiken kommer i andra hand, vilket leder till slutsatsen att det dagliga arbetet inte förändras så mycket beroende på vilken regering som finns vid makten.⁶⁴⁵

Tecken finns på att viseringsreglerna verkligen var effektiva då det gällde att stoppa asylsökande. Som framgår av diagram 5.1 sjönk antalet asylsökande från drygt 80 200 budgetåret 1992/93 till 17 000 budgetåret 1993/94.⁶⁴⁶ Även om en del av minskningen kommer av externa anledningar, såsom tillståndet i f.d. Jugoslavien har reglerna haft en betydande inverkan. UNHCR kritiserade i november 1995 Sverige för att ha stängt dörren alltför mycket.⁶⁴⁷ Detta kan ses som en konkret politisk kostnad för Sverige, vilken man i det längsta försökte undvika.

Genom dessa förändringar i regler om visum och praxis kunde man således öka informationsresursen. Man försökte kontrollera hur många som kom hit och fick stanna i landet för att öka möjligheten för planering både för staten och på den kommunala nivån, dvs. minska osäkerheten. Staten kan således,

643 Prop. 1993/94:94, s. 75; prop. 1993/94:100, Bil 12, s. 172; skr. 1993/94:127, s. 14, 35; skr. 1994/95:131, s. 21, 25.

644 Demker och Malmström, 1999, s. 97.

645 Intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15; intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

646 Prop. 1994/95:100, Bil 11, s. 143.

647 Demker och Malmström, 1999, s. 114.

åtminstone till viss del, påverka flyktinginströmningen. Beslutsfattarna är inte så helt utan handlingsmöjligheter som de själva ibland vill göra gällande.⁶⁴⁸ Däremot har handlingsalternativen ofta så stora politiska kostnader att de framstår som oattraktiva. Mot denna bakgrund förefaller Demkers och Malmströms påstående att ”[d]et finns således möjlighet att reglera flyktingströmmarna...”⁶⁴⁹ som tveksamt. Jag anser att man med en sådan slutsats har förbisett den politiska verklighet som styr besluten.

Bristande informationsresurser är således ett drag som utmärker det politikområde och den relation mellan stat och kommun som här studeras. Båda de i detta avsnitt behandlade bristande resurserna – auktoritetsresurser och informationsresurser – har sitt ursprung i bristande politiska resurser.

5.3 Statens resurser

Vi kan konstatera att staten inom politikområdet saknat ett par viktiga resurser. Det finns dock en resurs som man har besuttit och använt i många fall, den finansiella resursen. Denna har använts för att hantera sårbarheten på lång sikt, men också för att bemästra kortsiktig känslighet i akuta situationer.

Redan nu står det klart att den finansiella resursen är en maktresurs av stor betydelse för staten. I vårt empiriska fall torde betydelsen vara större än normalt då lagstiftningsvägen varit stängd och ekonomin således blir en av de få resurser som staten direkt kan kontrollera. Statens strategi har då varit att med hjälp av ekonomiska incitament påverka kommunerna att ta emot flyktingar.

5.3.1 Statens finansiella resurs

Staten använder sig många gånger av sin finansiella resurs i maktbasen. Strategierna som staten använder sig av gentemot kommunerna är förhandlande och användande av ekonomiska incitament, ibland i kombination med varandra. Staten inser sin beroendeställning och gör kommunerna mer välvilliga till att ta emot flyktingar genom att tillföra dem resurser. Det står helt klart att regeringen är medveten om ekonomins betydelse för kommunernas villighet att ta emot flyktingar:

648 Demker och Malmström, 1999, s. 79.

649 Demker och Malmström, 1999, s. 100.

”i de kontakter som SIV haft med kommuner om förutsättningar för att ordna bostäder i ett kommunalt omhändertagande har, enligt vad jag [statsrådet Anita Gradin] erfarit, kommunerna starkt understrukit att en sådan garanti [mot framtida höga kostnader] är av stor betydelse för kommunernas intresse av att träffa överenskommelser med SIV om mottagande av flyktingar”.⁶⁵⁰

Ekonomins betydelse erkänns också villigt av flera kommuner:⁶⁵¹

”grunden är att kommunerna trodde att de skulle tjäna pengar, staten var tvungen att sockra det, annars skulle inte kommunerna ta emot”.⁶⁵²

Detsamma har konstaterats av statliga utredningar:

”[k]ommunernas vilja att teckna dessa avtal är bland annat beroende av storleken på den ersättning som staten betalar”.⁶⁵³

Vissa kommuner och kommunförbundet använde också detta som ett argument för att staten skulle öka det statliga ekonomiska stödet till kommunerna:

”[s]kulle en sådan uppräknig av statsbidraget inte komma till stånd ser vi oss försakade att säga nej till fortsatt flyktingmottagande utöver det vi redan tecknat avtal om”.⁶⁵⁴

Många kommuner menar att för att kunna förhindra negativa attityder till flyktingar hos medborgarna i kommunen måste de kommunala kostnaderna täckas av staten.⁶⁵⁵ Man menar att man har:

650 Prop. 1983/84:124, s. 35; se även Statens invandrarverk, 1983, s. 33.

651 Yttrande från Gävle kommun på SOU 1992:133, Ku92/5454/IP; jämför yttrande från Örebro kommun på Ds A 1981:11, s. 4, IM3597/81.

652 Intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

653 SOU 1996:55, s. 280.

654 Skrivelse från Kommunförbundet i Kronoberg 1993-10-04, s. 1, Ku93/4223/IP; se även skrivelse från Klippans kommun 1991-10-07, Ku91/1041/MP; skrivelse från Svenska Kommunförbundet 1993-11-12, Ku93/3031/IP.

655 Skrivelse från Älvkarleby kommun 1993-01-11, Ku93/134/IP; skrivelse från Köpings kommun 1998-02-24, In98/429/KE; skrivelse från Laholms kommun 1994-03-09, Ku94/803/IP; remissvar från Jönköpings kommun på SOU 1996:55, In96/783/IE; skrivelse från Växjö kommun 1999-11-04, Ku1999/44/IM.

”sparat i bl.a. äldreomsorg och undervisning i den utsträckningen, att vi inte gärna kan ta ytterligare resurser från dessa sektorer för att täcka kostnader för ett utökat flyktingmottagande. Vi är rädda att detta i så fall skulle kunna bidra till en växande främlingsfientlighet”.⁶⁵⁶

Det handlar således om en sårbarhet för både kommunerna och staten, en sårbarhet som är kopplad till den allmänna opinionen och dess eventuella negativa inställning till flyktingmottagande. Att framhäva detta blir ett led i en övertalningsstrategi från kommunernas sida. Det är den politiska resursen som här aktualiseras.

Ekonomiska bidrag är inom politikområdet statens mest använda maktresurs, och den är statens enda sanktionsmöjlighet. Kommunerna betonar ständigt ekonomins betydelse och staten erkänner detta, vid flera tillfällen genom att ge extra bidrag – staten är således sårbar gentemot kommunerna och är medveten om sin sårbarhet. Givetvis är kommunerna till viss del sårbara i händelse av uteblivna resurser, men detta beroende är mer diskutabelt då ersättningen i strikt mening är ersättning för utförda tjänster. Om kommunerna inte behöver utföra tjänsterna (inte tar emot flyktingar) kommer resurserna inte att behövas för dessa tjänster. Vi återkommer till detta i nästa kapitel.

Som en bakgrund till resonemanget om statens användande av sina finansiella resurser och de ekonomiska konsekvenserna av flyktingmottagande och dess osäkerhet är det på sin plats att påminna om att det är fråga om en verksamhet som kostar en ansevärd summa pengar och där de totala kostnaderna är mycket svåra att förutse. Dock har statens informationsresurs inom området ökat genom införandet av schablonersättningen, vilket vi återkommer till i nästa avsnitt. Budgetåret 1993/94 beräknades anslagsbehovet till 11,8 miljarder kronor.⁶⁵⁷ Totalt beräknades att kostnaden för staten för asylprövning och mottagande under åren 1992-1994 uppgick till ca 20 miljarder kronor. Detta i ett läge när de offentliga finanserna i Sverige befann sig i djup kris. Därtill kom att i takt med att arbetslösheten växte ökade även kostnaderna på långre sikt.⁶⁵⁸ För år 2001 var de totala beräknade kostnaderna

656 Skrivelse från Kommunförbundet i Kronoberg 1993-10-04, s. 2, Ku93/4223/IP.

657 Prop. 1992/93:100, Bil 12, s. 257.

658 Prop. 1996/97:25, s. 53.

för mottagande och integration av invandrare och flyktingar knappt 5 miljarder kronor.⁶⁵⁹ Som tidigare nämnts är det fråga om kostnader som i många fall är svåra för statsmakterna att kontrollera p.g.a. det externa ursprunget.

Dessa ekonomiska konsekvenser får heller inte kopplas till frågan om asylrätt. Alla partier i riksdagen har varit överens om att de människor som behöver skydd ska få det oavsett de ekonomiska konsekvenserna,⁶⁶⁰ men naturligtvis kommer landets ekonomiska läge att påverka förutsättningarna för flyktingarnas mottagande och integration genom framför allt möjligheterna till arbete.⁶⁶¹ Från att det nya ersättningssystemet infördes 1991 och fram till 1999 har staten sammanlagt betalat ut ca 27 miljarder till kommunerna som ersättning för flyktingmottagande.⁶⁶² Det finns de som menar att språkbruket under åren ändrats från att tidigare ha handlat om solidaritet och humanism till att allt mer övergå till en diskussion om kostnader.⁶⁶³ De senare åren finns det dock en klar tendens från regeringens sida att återigen alltmer betona de demokratiska istället för de ekonomiska värdena inom flyktingmottagningen.⁶⁶⁴

Statens finansiella resurs mot sårbarhet

Ett tydligt exempel på att staten använt sin finansiella resurs för att påverka sin sårbarhet är när staten 1989 ville reformera ersättningssystemet till kommunerna och därmed byta ut det gamla systemet, enligt vilket kommunerna fick tillbaka de socialbidragsutgifter som de haft för flyktingarna, mot en schabloniserad ersättning. I förändringsarbetet var staten dock mycket sårbar för kommunernas åsikter då man på grund av det ömsesidiga beroendet hade svårt att styra utan behövde komma överens med kommunerna.

Genom att ändra ersättningssystemet kunde staten påverka sitt långsiktiga beroende. Schablonersättningen innebar att staten redan vid tillståndsgivningen visste hur mycket ersättning som skulle utbetalas till kommunerna.

659 Prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 8, s. 7.

660 SOU 1995:75, s. 29, 31, 37; SOU 1996:55, s. 263.

661 SOU 1996:55, s. 204.

662 Statens invandrarverk, 1997, s. 57; prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 8, s. 11; prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 8, s. 24.

663 Öppet brev till Invandrarministern från vänsterpartiet i Sundsvall 1995-11-30, A95/6333/INFI.

664 Prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 8, passim.

Osäkerheten minskade således för statens del, medan den ökade för kommunerna. Risktagandet flyttades över på kommunerna och en viss förskjutning av interdependensens asymmetri till statens fördel kan skönjas; statens sårbarhet minskade.

I kapitel fyra diskuterades de mycket omfattande förhandlingar mellan staten och kommunförbundet som föregick reformen. Man kan säga att det här från statens sida handlade om en balansgång i överläggningarna med kommunförbundet. Man ville å ena sidan från statens sida ha ett ersättningssystem som var så billigt som möjligt, vilket gjorde att man inte ville rätta sig allt för mycket efter kommunernas krav. Å andra sidan fick det nya systemet inte bidra till att kommunerna blev mer negativa till att ta emot flyktingar, utan istället skulle man öka mottagandet. Detta gjorde att staten insåg att hänsyn måste tas till kommunernas krav.⁶⁶⁵

Det övergripande målet med det nya ersättningssystemet var att kommunerna skulle stimuleras till att vidta aktiva åtgärder för flyktingarnas integration och självförsörjning.⁶⁶⁶ Detta skulle göras genom en generalschablon per flykting vilken skulle leda till att kommunernas flexibilitet kunde öka samtidigt som kommunerna kunde tjäna på aktiva åtgärder för flyktingar – ju snabbare flyktingarna kom ut i arbetslivet desto bättre för både flykting och kommun.⁶⁶⁷

Med det tidigare ersättningssystemet fick kommunerna sina kostnader för flyktingarnas socialbidrag, bostäder m.m. täckta av staten, vilket gjorde att det inte fanns några incitament för kommunerna att se till att flyktingarna snabbt blev självförsörjande.⁶⁶⁸ Det nya ersättningssystemet skulle vara mindre detaljstyrande för kommunerna, då de fick ökad frihet att själva utforma mottagandet, och skulle stimulera kommunerna att bli mer effektiva i sina insatser för flyktingarna i kommunen.⁶⁶⁹ Det fanns från statens sida en förhoppning om att det nya ersättningssystemet skulle bli billigare genom att aktiva åtgärder stimulerades och därigenom skulle flyktingarna snabbare kunna bli själv-

665 SIGNE – Diskussions-PM 1989-09-21 – Vissa konsekvenser av att införa en generalschablon för ersättning av kommunernas kostnader för flyktingmottagning, s. 1, IP5791/89.

666 Prop. 1989/90:100, Bil 12, s. 35.

667 Skr. 1989/90:68, s. 53, 55.

668 Prop. 1989/90:105, s. 10, 16; yttrande från Statens invandrarverk på Ds A 1981:11, s. 6, IM3597/81; yttrande från Eskilstuna kommun på Ds 1997:47, In97/1429/IE.

669 Prop. 1989/90:105, s. 4, 9, 16; Tillsättande av en arbetsgrupp med uppdrag att följa upp statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Bilaga, s. 1, Ku94/1514/IP; SIGNE, Diskussions-PM 1989-09-21, s. 2, IP5791/89; Arbetsmarknadsdepartementet – Lars G Johansson – 1989-10-18 – Proposition om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagande m.m. s. 1-2, IP5791/89.

försörjande. Denna besparing gällde då både för stat och kommun.⁶⁷⁰ Det nya systemet för schablonersättning skulle, genom att flyktingarna snabbare kunde försörja sig själva, också kunna underlätta för kommunerna att ta emot fler flyktingar, vilket då i sin tur skulle innebära att man kunde minska antalet flyktingar på de statliga förläggningarna.⁶⁷¹

För att kunna genomföra denna reform var det uppenbart att staten upplevde sig som beroende av kommunerna och deras representant kommunförbundet – man var tvungen att få deras acceptans för förslaget:

”Utan acceptans hos kommunförbundet är det knappast möjligt att införa ett helt nytt ersättningsystem”.⁶⁷²

Man ansåg dock inte att man helt satt i knäet på kommunförbundet och hade en reservplan:

”[o]m kommunförbundet i slutändan inte skulle ställa upp på ett system med en generalschablon fr.o.m. den 1 juli 1990 bör utredningsarbetet fortsätta med ett remissförfarande och inriktning på en proposition tidigast under hösten 1990 och ett genomförande tidigast den 1 januari 1991”.⁶⁷³

Man hoppades alltså kunna göra förändringar även utan kommunförbundets välsignelse, men erkände samtidigt att det vore mycket lättare om man fick kommunförbundets samtycke då kommunförbundet kan påverka kommunerna och deras inställning till förändringarna, vilket vi tidigare påpekat. Kommunförbundet kan på så sätt påverka både staten och kommunerna.

Kommunförbundet gillade dock idén så i principiellt avseende var man ense.⁶⁷⁴ Detta innebar att kommunförbundet delvis gick emot en del kommuner som ville ha längre garantier, men kommunförbundet menade att det fanns behov av att skapa incitament för kommunerna så att dessa blev effektiva.⁶⁷⁵ Vissa

670 Prop. 1989/90;105, s. 16.

671 Prop. 1989/90;105, s. 16; SIGNE, Diskussions-PM 1989-09-21, s. 2, IP5791/89.

672 Arbetsmarknadsdepartementet – Lars G Johansson – 1989-10-18 – Proposition om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagande m.m., s. 2-3, IP5791/89.

673 Arbetsmarknadsdepartementet – Lars G Johansson – 1989-10-18 – Proposition om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagande m.m., s. 3, IP5791/89.

674 Intervju med Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18; intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

675 Intervju med Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18.

kommuner såsom Malmö var missnöjda både med regeringens förslag och att kommunförbundet godkänt detta.⁶⁷⁶ De flesta kommuner var dock positiva och hoppades på ett överskott såsom nämndes i föregående kapitel.

Kommunförbundet var medveten om sin maktposition och att förslaget mer eller mindre stod och föll med förbundets inställning:

”då hade vi rätt stort inflytande och den hade inte kunnat genomföras, eller kunnat ska jag inte säga, men den hade nog inte genomförts om vi inte hade, från kommunalt håll, accepterat den”.⁶⁷⁷

Initierade aktörer var med andra ord medvetna om det beroendeförhållande som förelåg och mot bakgrund av detta krävde kommunförbundet bättre ersättningsnivåer och hade krav på systemets uppbyggnad.⁶⁷⁸

Kommunförbundet hade således vid denna tidpunkt ett starkt förhandlingsläge. Statens sårbarhet var uppenbar då beroendeförhållandet var asymmetriskt till statens nackdel. Kommunförbundet var som framhölls ovan positivt till idén och tyckte:

”att det är schysst att ställa upp men får man inte den ersättning för detta, helt nya, extraarbete, man begär att kommunerna ska göra, då finns det ingen anledning. Så grundsitsen tycker jag var väldigt stark för staten var så hemskt beroende av kommunerna...”.⁶⁷⁹

I februari 1990 kom regeringen med en proposition om ett nytt ersättningssystem till kommunerna för flyktingmottagandet och detta trädde sedan i kraft från den 1 januari 1991. En fråga där statens sårbarhet och ovilja att styra blev väldigt uppenbar gällde tidpunkten för genomförandet av den nya schablonersättningen. Från början var det regeringens mening att ett nytt ersättningssystem skulle träda i kraft den 1 januari 1990.⁶⁸⁰ Redan från början av arbetet var dock kommunerna mycket skeptiska till tidsplanen som de ansåg var mycket pressad.⁶⁸¹

676 Bäck och Soininen, 1998, s. 102.

677 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21; se även intervju med Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18.

678 Intervju med Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18.

679 Intervju med Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18.

680 Arbetsmarknadsdepartementet, 1989-03-16, Översyn av förordningen 1984:638, IP5791/89.

681 Minnesanteckningar från sammanträdet med Förordningsgruppen den 13 april 1989, s. 3, IP5791/89; minnesanteckningar från sammanträdet med Förordningsgruppen den 8 maj 1989, s. 3, IP5791/89; minnesanteckningar från sammanträdet med Förordningsgruppen den 9 juni 1989, s. 1, IP5791/89.

Kommunerna ville istället att det nya ersättningssystemet skulle genomföras den 1 januari 1991 och föreslog detta för Arbetsmarknadsdepartementet.⁶⁸² Även med ett genomförande 1 januari 1991 fanns det dock inte tid för remissbehandling utan förankring fick ske på annat sätt, bl.a. genom kommunförbundet.⁶⁸³ Kommunförbundet ville inte att förslaget skulle forceras fram och menade att det behövdes en mognadsprocess.⁶⁸⁴ Arbetsmarknadsdepartementet ansåg att det var för sent:

”[i]ntresset för en aktiv förordning och en generalschablon är stor nu framför allt med tanke på arbetsmarknadsläget. Det gäller därför att smida medan järnet är varmt”.⁶⁸⁵

Även AMS var angeläget om att systemet ändrades så snart som möjligt med tanke på arbetsmarknadssituationen.⁶⁸⁶ Inom Regeringskansliet var man med andra ord överens om att genomförandet skulle ske snabbt.⁶⁸⁷ Mycket hängde på konjunkturen, eller som den ansvarige tjänstemannen uttryckte det: ”skulle vi gjort samma sak nu så hade det nog varit betydligt svårare”.⁶⁸⁸

Det slutliga datumet för genomförande blev den 1 januari 1991 – kommunerna fick med andra ord sin vilja igenom och staten fick ge efter:

”[f]rån den statliga sidan finns en vilja att komma fort fram men kommunernas farhågor måste respekteras”.⁶⁸⁹

Proposition lämnades så att riksdagen kunde fatta beslut våren 1990, på så sätt skulle kommunerna få tillräckligt med tid för att innan förändringen trädde i kraft anpassa verksamhet och rutiner till det nya ersättningssystemet.⁶⁹⁰ Det var dock tack vare att kommunförbundet och staten var principiellt överens om behovet av förändringar som det kunde gå så fort.⁶⁹¹

682 Minnesanteckningar från sammanträdet med Förordningsgruppen 1989-06-09, IP5791/89.

683 PM, arbetsmarknadsdepartementet, 1989-06-20, IP5791/89.

684 Minnesanteckningar från sammanträdet med Förordningsgruppen 1989-06-09, IP5791/89.

685 Minnesanteckningar från sammanträdet med Förordningsgruppen 1989-05-08, IP5791/89.

686 Minnesanteckningar från sammanträdet med Förordningsgruppen 1989-06-09, IP5791/89.

687 Minnesanteckningar från sammanträdet med Förordningsgruppen 1989-06-28, IP5791/89.

688 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

689 Minnesanteckningar från sammanträdet med Förordningsgruppen 1989-06-09, s. 2, IP5791/89.

690 Arbetsmarknadsdepartementet – SIGNE – 1989-12-11, s. 18-19, IP5791/89.

691 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

Det nya ersättningsystemet infördes just när högkonjunkturen från 1980-talet förbyttes i lågkonjunktur och växande arbetslöshet, vilket givetvis gjorde det svårare att uppnå målet om egenförsörjning för flyktingarna.⁶⁹² Det var mot bakgrund av den vid tillfället rådande goda konjunkturen som regeringen var mycket angelägen om att schablonersättningen skulle genomföras så snart som möjligt, innan konjunkturen försvagades. Det ansvariga departementet lade också ner mycket arbete, rent pedagogiskt, på att presentera förändringarna på konferenser och liknande, och betona att detta skulle ses som ett incitament för kommunerna att vidta aktiva åtgärder för flyktingarna.⁶⁹³ Strategin med incitament kombinerades således med övertalningsförsök från statens sida. Även från kommunförbundets sida betonades konjunkturens betydelse:

”egentligen hade vi kanske inte ställt upp på den modellen om vi visste att konjunkturen så drastiskt skulle försämras de kommande åren”.⁶⁹⁴

Eskilstuna kommun uttryckte det som att 1990 ”kastades kommunerna in i det ekonomiska äventyr som den s.k. generalschablonen innebar”.⁶⁹⁵ Många kommuner var rädda för de ekonomiska konsekvenserna och så här i efterhand erkänner till och med den ansvarige tjänstemannen på departementet att de kanske, åtminstone delvis, fått rätt.⁶⁹⁶

Målet var alltså att en schabloniserad ersättning för flyktingmottagandet skulle bli billigare, vilket skulle gynna både stat och kommun. Staten håller härvidlag alla dörrar öppna, vilket illustreras av citatet:

”[e]tt huvudsyfte med reformen är att kommunerna skall arbeta mer aktivt för en snabb etablering av flyktingarna på arbetsmarknaden. Om så sker kan de kommunala kostnaderna hållas nere, vilket blir till fördel för den kommunala ekonomin. Detta är en avsedd effekt av omläggningen av systemet. Om däremot socialbidragskostnaderna i kommunerna minskar som en följd av att ökade statliga arbetsmarknadspolitiska satsningar eller andra externa faktorer och inte motsvaras av ökade kommunala kostnader i andra delar av flyktingmottagandet, bör detta föranleda en minskning av schablonen. Om å andra sidan socialbidrags-

692 SOU 1996:55, s. 220; Statens invandrarverk, 1997, s. 227.

693 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

694 Intervju med Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18.

695 Yttrande från Eskilstuna kommun på Ds 1997:47, In97/1429/IE.

696 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

kostnaderna trots aktiva kommunala åtgärder ändå skulle öka på grund av externa faktorer kan nivån på schablonbeloppet behöva höjas”.⁶⁹⁷

Om kommunernas flyktingmottagande blir mycket billigare kommer staten således att ta tillbaka en del av pengarna, men även det motsatta garderas för här. Detta anser jag är ett klart tecken på att staten är medveten om vilken betydelse ersättningen har för kommunernas villighet att ta emot flyktingar och vågar därför inte lova för mycket, samtidigt som staten själv gärna vill minska sina kostnader. Staten måste således ta hänsyn till kommunernas oro samtidigt som den själv vill värna om sina kostnader. Om man inte varit sårbar gentemot kommunerna kunde man sparat mycket mer.

Dessutom innebar det nya ersättningssystemet att de kommuner som tecknade avtal med invandrarverket om flyktingmottagande skulle få en s.k. grundersättning på tre schablonbelopp oavsett hur många flyktingar kommunen tog emot.⁶⁹⁸ Detta alltså som ett incitament för kommunerna att teckna avtal. Även i det tidigare anslagssystemet fanns det anslag som bara de kommuner fick som hade avtal med invandrarverket, även om den dåvarande ersättningen var baserad på antalet mottagna flyktingar. Under tidens gång har förslag framförts att grundersättningen, åtminstone delvis, ska kopplas till antalet i kommunens flyktingmottagande eller helt konstrueras om.⁶⁹⁹ Några sådana förändringar har dock inte kommit till stånd även om en utredare för närvarande analyserar grundersättningen.⁷⁰⁰

Även möjligheten till ersättning till kommunerna för extraordinära kostnader finns kvar även om den i det nya systemet blev mer restriktiv.⁷⁰¹ Denna möjlighet ansågs som extra viktigt då ersättningen schabloniserades. Kommunerna var tveksamma till den nya schablonersättningen eftersom de inte visste hur det ekonomiska resultatet skulle bli för den egna kommunen. För att minska denna osäkerhet ville kommunerna ha ett ”säkerhetsnät” i

697 Prop. 1989/90:105, s. 31.

698 Prop. 1989/90:105, s. 20.

699 Yttrande från Helsingborgs stad på Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., Ds 1993:75, Ku92/5509/IP; yttrande från Göteborgs kommun på Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., Ds 1993:75, s. 1, Ku92/5509/IP; Svenska Kommunförbundet, 1999, s. 32; brev från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje kommuner 1998-06-15, s. 5, Ku1999/143/IM.

700 Dir. 2001:87.

701 Prop. 1989/90:105, s. 26.

form av en utjämningspott med särskilda bidrag som kunde fördelas till kommunerna om kostnaderna blev högre än väntat.⁷⁰² Staten gick med på detta förslag och menade att:

”[e]n sådan pott får finansieras genom att generalschablonens belopp sätts något lägre än vad som annars är motiverat med hänsyn till de kostnader som generalschablonen är avsedd att täcka.”⁷⁰³

Man var alltså från statens sida beredd att gå kommunerna till mötes så länge det inte ökade den totala kostnaden utan bara var en omfördelning inom samma ekonomiska ram.

Således skulle invandrarverket ha möjlighet att efter särskild prövning ersätta kommuner som hade betydande extraordinära kostnader för flyktningmottagande.⁷⁰⁴ Ersättningen för extraordinära kostnader uppgick från början till 100 miljoner kr för år 1991.⁷⁰⁵ Denna ersättning höjdes dock till 110 miljoner kronor för att kommuner som fått extra kostnader p.g.a. att de inte fått ta emot så många flyktingar som de haft avtal om, skulle kunna få sina kostnader täckta.⁷⁰⁶ Detta berodde i sin tur på den skärpta praxis som regeringen infört och som innebar att färre flyktingar fick uppehållstillstånd och således skulle kommunplaceras. 1994 höjdes potten för extraordinära kostnader till 150 miljoner och det sades att invandrarverket skulle kunna använda den för att påverka kommunerna att ta emot kostnadskrävande grupper.⁷⁰⁷ Totalt fick kommunerna 584 miljoner för extraordinära kostnader under åren 1991-1996.⁷⁰⁸ Denna ersättning för extraordinära kostnader har radikalt minskats de senaste åren.⁷⁰⁹

Denna utveckling är mycket intressant. Kommunerna får ersättning för att ta emot flyktingar och de får ersättning om de inte får ta emot flyktingar.

702 Minnesanteckningar från sammanträdet med Förordningsgruppen, 1989-06-28, IP5791/89.

703 Arbetsmarknadsdepartementet – SIGNE – Förslag 1989-12-11 – Aktivt och samordnat mottagande av flyktingar; nytt system för ersättning till kommunerna för flyktningmottagande, s. 14, IP5791/89.

704 Arbetsmarknadsdepartementet – SIGNE – Förslag 1989-12-11 – Aktivt och samordnat mottagande av flyktingar; nytt system för ersättning till kommunerna för flyktningmottagande, s. 16, IP5791/89.

705 Prop. 1990/91:100, Bil 12, s. 136.

706 Skr. 1991/92:80, s. 42.

707 Prop. 1993/94:100, Bil 12, s. 196.

708 Statens invandrarverk, 1997, s. 57.

709 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

Staten är sårbar för kommunernas åsikter då det asymmetriska beroendet är till statens nackdel och staten vill därför gärna hålla sig väl med kommunerna vilket i enlighet med resonemangen om reciprocitet kan ses som en investering i framtiden från statens sida. Under de senaste åren när statens sårbarhet minskat har möjligheter till extra bidrag för kommunerna reducerats.

Staten gav trots sin sårbarhet vid tiden för schablonersättningens införande inte utan vidare efter för alla krav från kommunerna. För vissa kategorier, som för mångbarnsfamiljer, ville kommunförbundet att de verkliga kostnaderna i kommunerna skulle ersättas, på samma sätt som innan generalschablonens införande. Staten var dock mycket tveksam till detta:

”[n]ågon utvidgning av faktisk ersättning för en ny grupp bör helst inte ske. Bör dock kunna accepteras om kommunförbundet driver frågan hårt”.⁷¹⁰

Något sådant förslag om ersättning för faktiska kostnader för mångbarnsfamiljer finns inte i propositionen. Det handlar alltså på en rad punkter här om ett givande och ett tagande – förhandlande, som vi såg i kapitel fyra – från både statens och kommunförbundets sida. Staten avvisar en del förslag men godtar andra.

Sammantaget blir det många olika delar i ersättningssystemet som staten måste komma överens med kommunförbundet om. Detta gäller: konstruktionen av ersättningssystemet, nivån på generalschablonen, storleken på potten för sekundärflyttningar, storleken på potten för extraordinära kostnader, utbetalningsregler, övergångsregler och hur det nya systemet skall följas upp.⁷¹¹ Det fanns dock vissa begränsningar för förhandlingarna, den ram som staten satt upp var, som framhållits tidigare, att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun skulle vara oförändrad.⁷¹² Vad som innebar en oförändrad kostnadsfördelning var dock inte helt lätt att avgöra, vilket staten påpekade:

710 Arbetsmarknadsdepartementet – Lars Johansson – 1990-02-05 – Kommentarer till Kommunförbundets förslag, IP5791/89.

711 Arbetsmarknadsdepartementet – Lars G Johansson – 1990-01-08, rev 1990-01-10, Förtroligt arbetsmaterial – Internt underlag för förhandlingarna med svenska kommunförbundet om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktningmottagandet, s. 1, 20, IP5791/89.

712 Arbetsmarknadsdepartementet – Lars G Johansson – 1990-01-08, rev 1990-01-10, Förtroligt arbetsmaterial – Internt underlag för förhandlingarna med svenska kommunförbundet om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktningmottagandet, s. 1, IP5791/89; Arbetsmarknadsdepartementet – Lars G Johansson – 1990-02-05 – Kommentarer till Kommunförbundets förslag, IP5791/89.

”[d]et kommer därför i viss utsträckning att bli fråga om en ren förhandling om vad som är ”rätt” nivå på ersättningen”.⁷¹³

Staten är medveten om att den kan räkna med att kommunerna inte vill ha besparingar inom området utan att totalt lika mycket pengar ska gå till kommunsektorn.⁷¹⁴ Med andra ord är interdependensen i förhandlingarna tydlig. Staten är asymmetriskt beroende av kommunerna som måste fås att acceptera att ta emot flyktingar. Genom förhandlingar kan man få den acceptans från kommunerna som är nödvändig för att politikområdet ska fungera. Förhandlingar tillåter att hänsyn tas till den flexibilitet som är nödvändig med tanke på den stora osäkerheten.

Kommunförbundet verkar sammanfattningsvis ha varit en aktiv part i väldigt stora delar av utarbetandet av förslagen och fanns med i diskussionerna från allra första början då initiativ till förändringen togs.⁷¹⁵ Detta kan tolkas som att det fanns en medvetenhet om interdependensen mellan staten och kommunerna – staten erkände sin sårbarhet och svarade med att inkorporera kommunerna och dess företrädare i stora delar av arbetet för att hantera beroendet.

De senaste åren har dock, som vi återkommer till, asymmetrin i interdependensen minskat till statens fördel, d.v.s. statens sårbarhet har minskat. I takt med minskad sårbarhet kan staten då ändra strategi när det gäller användandet av sin maktbas. Förhandlingarna är med andra ord mycket tuffare för kommunerna i dag än vad de var för några år sedan.⁷¹⁶ En tjänsteman på kommunförbundet uttrycker det som att:

”man var ju rätt generös de första åren med uppräkningsarna också, det har ju också blivit stramare nu”.⁷¹⁷

Ett metodproblem som uppstår här är att vi behandlar organisationerna som förhandlande enheter. Givetvis är det individer som agerar men inte som

713 Arbetsmarknadsdepartementet – Lars G Johansson – 1990-01-08, rev 1990-01-10, Förtroligt arbetsmaterial – Internt underlag för förhandlingarna med svenska kommunförbundet om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet, s. 2, IP5791/89.

714 Arbetsmarknadsdepartementet – Lars G Johansson – 1989-10-18 – Proposition om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagande m.m., s. 13, IP5791/89.

715 Arbetsmarknadsdepartementet, 1989-03-16, Översyn av förordningen 1984:638, IP5791/89.

716 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

717 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

privatpersoner utan som representanter för respektive organisation. Oftast är det tjänstemän som på olika sätt, i arbetsgrupper eller liknande, samarbetar men i vissa fall ser man i handlingarna att statssekreterarna engageras i förhandlingarna.⁷¹⁸ Den politiska nivån finns således i kulisserna: "[d]et kommer kanske att behöva följas upp på (högt) politiskt plan – vi får bedöma detta senare".⁷¹⁹ I arkivmaterialet finns också exempel på att statsrådet och kommunförbundets ordförande direkt haft kontakt både för att övertala kommunerna till ökat mottagande och för att diskutera de ekonomiska villkoren.⁷²⁰

Det verkar också som om den politiska inblandningen har ökat de senare åren, i takt med att beroendet har förändrats och förhandlingarna blivit tuffare. Det är inte bara stora uppgörelser som numera görs på den politiska nivån utan politikerna har också blivit allt mer involverade i hela processen, såsom när det gäller uppräkningsnivåerna –

”från början var det ju också så att det förhandlades på tjänstemannanivå och sedan så bekräftades det då på den politiska nivån, de senare åren har tjänstemannanivån mer varit förpostfäktningar och sedan så har det skett, så att säga, uppgörelser ovan. Ja, politiska uppgörelser som tjänstemannanivån inte alltid har haft insyn i, eller, det har skett några totala avvägningar”.⁷²¹

Den under 2001 tillsatta utredningen av flyktigmottagandet och introduktionen av flyktingarna har som en viktig del av sitt direktiv att göra en översyn av systemet för ersättning till kommunerna för flyktigmottagande med en starkare koppling mellan introduktionsresultat och ersättning.⁷²² Kanske är detta ett första steg mot en reformering av ersättningssystemet, men om och i så fall vilka förändringar som kommer till stånd är, enligt min mening, betingat av beroendets utveckling.

Statens finansiella resurs mot känslighet

Hela arbetet med att införa schablonersättning kan således ses som ett utslag av statens sårbarhet, stor hänsyn tas till kommunernas synpunkter. Även vid andra

718 1989-07-03 – Arbetsmarknadsdepartementet, Statssekreterare Bo Göransson, IP5791/89.

719 1989-07-03 – Arbetsmarknadsdepartementet, Statssekreterare Bo Göransson, IP5791/89.

720 Kulturdepartementet – invandrarpolitiska enheten – Underlag för svar till KU med anledning av granskning av regeringens planering och handläggning av flyktingpolitiken, Ku92/3268/IP; minnesanteckningar ”SIGNE” 1989-11-20 – Genomgång med Bo Göransson och Anna Hedborg, IP5791/89.

721 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

722 Dir. 2001:87; intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15.

tillfällen har beroendet under perioder blivit mycket besvärligt för staten. Man har då återigen använt sig av sin finansiella resurs i maktbasen och plockat fram ekonomiska incitament för att påverka kommunerna och lösa problemen med utplacering av flyktingar.

När vi diskuterat den ekonomiska resursens användande vid införande av schablonersättningen handlar det om långsiktiga systemförändringar inom den rådande interdependensrelationen. Det handlar med andra ord om statens sårbarhet. Under vissa perioder kommer dock även känslighet att bli ett relevant begrepp för att karakterisera relationen. När en aktörs känslighet ökar innebär det att asymmetrin i beroendet ökar till denna aktörs nackdel, såsom diskuterades i det teoretiska kapitel tre. Känsligheten är tillfällig till sin karaktär och kan leda till att sårbarheten etableras på en ny, högre nivå, eller att sårbarheten återgår till sin tidigare nivå. Alla förändringar i beroendeförhållanden kommer således att innebära ökad känslighet för någon av aktörerna, medan bara de som kvarstår efter en tid innebär ökad sårbarhet.

Den ekonomiska resursen har även använts av staten i mer kortsiktigt syfte, nämligen att i akuta situationer påverka kommunernas inställning till flyktingmottagande och minska sin känslighet. Det handlar här om olika typer av extraordinära ersättningar.

Redan innan det lokala omhändertagandet infördes diskuterades lämpligheten i att ge vissa invandratäta kommuner extra statsbidrag men invandrarverket menade att om kommunerna skulle visa upp sina ökade kostnader kunde det leda till ett felaktigt intryck av att invandrarna är en ekonomisk belastning och därigenom ge negativa attityder och att det därför var viktigt att ersättningen i så fall utgick utifrån automatiska kriterier.⁷²³ Invandrarverket höll dock med kommunerna och menade att stödet till de invandratäta kommunerna borde öka.⁷²⁴ Detta är ett av flera exempel på en penetreringsstrategi från kommunernas sida. I många fall har invandrarverket varit en förbindelselänk mellan kommunerna och resten av den statliga organisationen vilket kan ses som naturligt med tanke på att det var invandrarverket som hade den dagliga kontakten med kommunerna.

Under hela perioden har det dock funnits möjlighet för invandrarverket/ Integrationsverket att efter ansökan bevilja medel till kommunerna för extraordinära kostnader. Hur stor kostnadsramen varit för dessa medel har varierat

723 Brev till regeringen från Statens invandrarverk 1981-03-26, s. 4, IM1361/81.

724 Brev till regeringen från Statens invandrarverk 1981-03-26, s. 7, IM1361/81.

över åren, delvis beroende på flyktingsituationen i landet; här finns alltså en koppling till statens känslighet. Invandrarverkets region syd menar att ett av syftena med dessa medel är ”att minska onödigt gnissel i kontakterna mellan SIV och kommunen”.⁷²⁵

Vid ett tillfälle under den undersökta tidsperioden kan man säga att asymmetrin till statens nackdel var extrem och akut – staten var alltså mycket känslig för kommunernas villighet att ta emot flyktingar. Tidpunkten var 1993-1994 och orsaken till det extrema beroendet var att så många asylsökande från det forna Jugoslavien fått uppehållstillstånd, vilket ledde till att det kommunala mottagandet mycket kraftigt behövdes ökas. Staten ville stimulera kommunerna att ta emot 70 000 personer under budgetåret 1993/94.⁷²⁶ Precis som vid andra tillfällen när staten behövt kommunernas samarbete var strategin som staten använde ekonomiska incitament. Förhandlingarna kring detta analyserades i kapitel fyra – låt oss nu fokusera på statens beroende.

Hösten 1993 infördes ett tillfälligt stimulansbidrag på 25 000 kronor per flykting till kommuner som senast den 31 mars 1994 träffade överenskommelser med invandrarverket om ett kraftigt utökat flyktingmottagande 1994 och till kommuner som redan hade ett avtal om att ta emot många flyktingar men som ändå ökade det.⁷²⁷ Detta för att stimulera både de kommuner som redan hade avtal om en stor andel flyktingar att öka sitt flyktingmottagande och få andra kommuner att komma upp till en viss nivå.⁷²⁸ Staten försökte här antecipera hur stora ersättningar som behövdes för att blidka kommunerna till ett mottagande som motsvarade statens behov.

Detta innebar givetvis extra kostnader för statens ersättningar till kommunerna men detta var ändå den ekonomiskt billigaste lösningen för staten då den samtidigt innebar att förläggingskostnaderna för flyktingar minskade med minst lika mycket. Å andra sidan, om flyktingarna inte snabbt togs emot i kommunerna ledde det till dubbla kostnader för staten eftersom

725 Yttrande från Statens invandrarverk, Region syd på Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., Ds 1993:75, s. 3, Ku92/5509/IP.

726 Prop. Om överföring av flyktingar till Sverige från f.d. Jugoslavien och anslagsbehov i övrigt med anledning av regeringens Bosnien-beslut i juni, 1993-09-21, Bilaga 2, s. 8, Ku93/3031/IP.

727 Förordning 1993:1615, anför i yttrande från Statens invandrarverk om dispensansökan från Mjölby 1994-03-29, Ku94/1127/IP; prop. Om överföring av flyktingar till Sverige från f.d. Jugoslavien och anslagsbehov i övrigt med anledning av regeringens Bosnien-beslut i juni, 1993-09-21, Bilaga 2, s. 8, Ku93/3031/IP; prop. 1993/94:94, s. 75.

728 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

statens ersättningar till kommunerna var lika stora oavsett hur länge flyktingarna väntat på förläggning. Då fick staten först betala för förläggningsvistelse och sedan för kommunmottagande.⁷²⁹ Statens ekonomiska sårbarhet, på längre sikt, och känslighet, av akut natur, var med andra ord uppenbar för alla inblandade parter. Staten själv var i så hög grad medveten om detta att ett PM utarbetades i departementet med titeln ”Konsekvenser om kommunerna inte ökar sitt mottagande”.⁷³⁰ Det visas där att under budgetåren 1993/94 och 1994/95 behövdes ca 130 000 kommunplatser för flyktingar. Om kommunerna inte ökade sitt mottagande skulle det innebära ökade förläggningskostnader på minst 2,9 miljarder kronor under dessa budgetår.⁷³¹ Departementet framhöll:

”[f]ör att snabbt minska belastningen på förläggningsanslaget är det viktigt att hitta ett system där de klart framgår att regeringen är beredd att vidta åtgärder som stimulerar till ökat flyktingmottagande i kommunerna”.⁷³²

Detta gjorde också att kommunerna kunde utnyttja sitt övertag och begära högre ersättningar eftersom de visste att alternativen var mycket dyrare för staten:

”Svenska kommunförbundet anser att de medel som frigörs när Invandrarverket reducerar sin förläggningsverksamhet bör användas för att skapa förutsättningar för kommunerna att öka sitt flyktingmottagande”.⁷³³

Stimulansbidraget kan då ses som ett steg i denna riktning. Staten ansåg att det var rimligt att 1,5-2 miljarder kunde användas till att stimulera kommunerna att ta emot flyktingar då kostnaderna för förläggningarna samtidigt minskade och staten kunde spara ca en miljard kronor.⁷³⁴ Staten var således ekonomiskt känslig, samtidigt som den ekonomiska resursen användes för att minska detta.

729 Prop. Om överföring av flyktingar till Sverige från f.d. Jugoslavien och anslagsbehov i övrigt med anledning av regeringens Bosnien-beslut i juni, 1993-09-21, Bilaga 2, s. 2, 4, Ku93/3031/IP.

730 Prop. Om överföring av flyktingar till Sverige från f.d. Jugoslavien och anslagsbehov i övrigt med anledning av regeringens Bosnien-beslut i juni, 1993-09-21, Bilaga 2, s. 4, Ku93/3031/IP.

731 Prop. Om överföring av flyktingar till Sverige från f.d. Jugoslavien och anslagsbehov i övrigt med anledning av regeringens Bosnien-beslut i juni, 1993-09-21, Bilaga 2, s. 4, Ku93/3031/IP.

732 Prop. Om överföring av flyktingar till Sverige från f.d. Jugoslavien och anslagsbehov i övrigt med anledning av regeringens Bosnien-beslut i juni, 1993-09-21, Bilaga 2, s. 6, Ku93/3031/IP.

733 Prop. Om överföring av flyktingar till Sverige från f.d. Jugoslavien och anslagsbehov i övrigt med anledning av regeringens Bosnien-beslut i juni, 1993-09-21, Bilaga 2, s. 3, Ku93/3031/IP.

734 Prop. Om överföring av flyktingar till Sverige från f.d. Jugoslavien och anslagsbehov i övrigt med anledning av regeringens Bosnien-beslut i juni, 1993-09-21, Bilaga 2, s. 4, Ku93/3031/IP.

Genom ekonomiska incitament försökte alltså regeringen få kommunerna att öka flyktningmottagandet. Staten var tvungen att agera.⁷³⁵ ”Det var en våldsamt påfrestning på kommunerna i det läget”.⁷³⁶ Vissa var emellertid kritiska till utformningen av stimulansbidraget och menade att det saknade betydelse och koppling till de verkliga kostnaderna.⁷³⁷ Agerandet från statens sida var i mycket inriktat på att få ut flyktingarna i kommunerna – ”det var kvantitet som gällde, i någon mån, det var det”.⁷³⁸

Vid förhandlingar om nivån på schablonersättningen för 1993 ville kommunförbundet att ytterligare ersättning skulle ges till kommunerna då flyktingarna på grund av arbetsmarknadsläget blev socialbidragsberoende längre tid än vad som beräknats när schablonersättningen infördes. Regeringen svarade med att säga att Statens invandrarverk och kommunförbundet skulle följa och analysera kostnadsutvecklingen men att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun skulle vara oförändrad.⁷³⁹

Samtidigt som stimulansbidraget infördes (1994) begärde kommunförbundet återigen ett höjt schablonbelopp. Uppföljningar visade att schablonersättningen normalt inte var förbrukad efter två år. Variationerna mellan kommunerna var dock stora, vi återkommer till detta i nästa kapitel, delvis beroende på om det var en in- eller utflyttningskommun för sekundärflyttningar. Regeringen gjorde bedömningen att det inte gick att dra generella slutsatser om i vilken utsträckning schablonersättningen täckte de avsedda kostnaderna men kom fram till att schablonersättningen inte skulle räcka för de flyktingar som mottagits under 1991. Därför bestämdes att kommunerna skulle få ett särskilt konjunkturtillägg för de flyktingar som mottagits i en kommun under år 1991. Konjunkturtillägget på 35 000 kronor per vuxen flykting och 5 000 kronor per barn under 16 år skulle täcka den uppskattade genomsnittliga merkostnaden för kommunernas socialbidrag. Som visades i kapitel fyra var detta föremål för förhandlingar mellan staten och kommunerna. Konjunkturtillägget kom som ett svar på flera kommuners

735 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

736 Intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

737 Brev från moderata kommunalråd i Stockholms län 1993-11-08, Ku93/3719/IP.

738 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

739 Prop. 1992/93:100, Bil 12, s. 261; kulturministerns svar på brev från Kds Kristianstad 1993-01-27, Ku92/5005/IP.

krav om statliga garantier för att kostnaderna skulle täckas.⁷⁴⁰ Vissa kommuner menade också att ett konjunkturtillägg stärkte kommunens engagemang för flyktingmottagandet även vid en ogynnsam arbetsmarknad.⁷⁴¹ Kostnaderna skulle fortsätta följas upp för att se till att man fick avsedd kostnadsfördelning; om så inte var fallet skulle kommunerna kunna få ytterligare statliga bidrag eller, om det var på andra hållet, få återbetala en del av konjunkturtillägget.⁷⁴² Det torde vara svårt för staten att i efterhand säga att kommunerna fått för mycket ersättning i en situation där staten var beroende av kommunerna. Staten var också medveten om detta problem och konstruktionen gjordes mest för att lugna kommunerna om underskotten skulle bli större än befarat.⁷⁴³ Det gjordes dock ingen ytterligare reglering då det bedömdes att ersättningarna täckt det som skulle täckas.⁷⁴⁴

Många intressanta drag blir här tydliga. Ett är att staten för första gången verkligen visar kommunerna att man tänker ta det ekonomiska ansvaret och inte bara utlova det. Statens känslighet demonstreras här med all önskvärd tydlighet med tanke på att detta sker just när kommunmottagandet kraftigt måste ökas och att man samtidigt inför stimulansbidrag för att uppnå detta. Vid senare tillfällen har kommunerna och kommunförbundet många gånger begärt ökad ekonomisk kompensation men staten har stått emot alla sådana påtryckningar, då beroendet varit mer asymmetriskt till statens fördel, både vad gäller känslighet och sårbarhet. Detta är ett klart exempel på statens skiftande beroende, vilket också erkänns av ansvarig tjänsteman inom departementet:

”väldigt mycket av att det blev av, ..att staten gick med på det då, liksom man inte har gått med på sådana här krav senare, var .. att då var ju staten beroende, det satt 90 000-100 000 på förläggningar – de måste ju ut”.⁷⁴⁵

740 Svar från regeringen på brev från Laholms kommun 1994-04-14, s. 2, Ku94/803/IP; brev från Burlövs kommun 1994-03-08, Ku94/784/IP.

741 Yttrande från Klippans kommun på Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., Ds 1993:75, s. 2, Ku92/5509/IP.

742 Skr. 1994/95:131, s. 35; resultat av överläggningar mellan Kulturdepartementet och Svenska Kommunförbundet 1993-12-07, Ku93/3031/IP.

743 Alternativa justeringar av schablonersättningen till kommunerna, 1993-11-18, s. 3, 5, Ku93/3031/IP.

744 Anteckningar från överläggningar mellan Svenska kommunförbundet och Arbetsmarknadsdepartementet om statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet år 1996, s. 1, In96/695/IE.

745 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

Staten var vid denna tid också mycket medveten om interdependensen och sin känslighet – ”[d]et är mycket tveksamt om vi överhuvudtaget kan få Kommunförbundet att acceptera vår nivå på konjunkturtillägget”.⁷⁴⁶ Kommunförbundet gjorde helt klart för staten att kommunernas villighet att öka sitt flyktingmottagande berodde på nivån på konjunkturtillägget. Hotet var klart från kommunernas sida – får vi inte mer pengar tar vi inte emot fler flyktingar.

”Med konjunkturtillägg på den föreslagna nivån kan man, enligt förbundets förhandlare, inte förvänta sig något positivt uttalande från förbundet om att kommunerna bör öka sitt mottagande”.⁷⁴⁷

Det krävdes en tydlig signal till kommunerna för att kommunerna skulle öka sitt flyktingmottagande.⁷⁴⁸ Det var dock inte bara tomma hot – vid tiden för ersättningens fastställande träffades ”knappast några avtal alls mellan SIV och kommunerna”.⁷⁴⁹ Vissa kommuner varnade för att kommunernas bristande ekonomiska förmåga att ta emot fler flyktingar skulle kunna tolkas som eller ge upphov till invandrarfientlighet.⁷⁵⁰ Detta kan ses som ett led i en ideologisk övertalningsstrategi. Osäkerheten för kommunerna spelade en stor roll här samtidigt som det blev uppenbart för staten hur känslig och sårbar den var. Statens känslighet ledde till att något måste göras omgående för att kommunerna skulle ställa upp på statens politik. Under denna tid utsattes samarbetet mellan stat och kommun för stora påfrestningar men fungerade enligt vissa förvånansvärt väl.⁷⁵¹

Det enda staten kunde göra var att ”presentera problematiken och vädja till kommunerna, det handlade faktiskt om det, vi kunde inte ge order”.⁷⁵²

746 Svenska Kommunförbundets reaktion på Kulturdepartementets förslag 1993-11-30 i fråga om ersättning för flyktingmottagandet, s. 3, Ku93/3031/IP; se även Alternativa justeringar av schablonersättningen till kommunerna, 1993-11-18, s. 3, Ku93/3031/IP.

747 Svenska Kommunförbundets reaktion på Kulturdepartementets förslag 1993-11-30 i fråga om ersättning för flyktingmottagandet, s. 3, Ku93/3031/IP; se även intervju med Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18.

748 Minnesanteckningar från överläggningar med Svenska kommunförbundet 1993-11-08 angående schablonersättning m.m. till kommuner för flyktingmottagande, s. 3, Ku93/3031/IP; prop. Om överföring av flyktingar till Sverige från f.d. Jugoslavien och anslagsbehov i övrigt med anledning av regeringens Bosnienbeslut i juni, 1993-09-21, Bilaga 2, s. 2, Ku93/3031/IP.

749 Alternativa justeringar av schablonersättningen till kommunerna, 1993-11-18, s. 10, Ku93/3031/IP.

750 Se exempelvis skrivelse från Kommunförbundet Skaraborg om flyktingmottagandet i kommunerna 1993-09-21, Ku93/3255/IP.

751 Intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

752 Intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

Invandrarverkets tjänstemän gav sig således ut på missionsresor till kommunerna, där medlet i stor utsträckning var pengar. Kommunerna skulle förmås att ställa upp och ta emot alla de flyktingar som då vistades på statliga förläggningar.⁷⁵³

Under andra perioder inom den här undersöka tidsrymden har beroendet varit asymmetriskt till statens fördel. Kommunerna var sårbara för statens agerande vilket föranledde helt andra reaktioner från statens sida. Detta innebar inte att ekonomiska incitament slutade användas men beloppen var mycket mindre. Man kan till och med gå så långt som att kalla dem för symboliska och de var, till stor del, ägnade att undvika negativa reaktioner både från medborgarna och kommunerna. Interdependensen fanns kvar, om än asymmetrisk, och till statens fördel. Mot bakgrund av denna utveckling ville staten fortfarande att kommunerna skulle vara välvilliga till att delta i politiken, men sårbarheten var inte alls densamma. Framförallt i slutet av 1990-talet minskade statens beroende drastiskt, vi återkommer till detta i nästa kapitel.

Trots att statens känslighet kraftigt minskat de senaste åren har vissa extra bidrag funnits, vilket bl.a. motiverats med att kommuner med stort flyktingmottagande inte bara har kostnader för socialbidrag utan också stora strukturella kostnader. Dessa kommuner har vid tre olika tillfällen 1996-1998 fått särskild kompensation på totalt 650 miljoner kronor.⁷⁵⁴ Dessa extra bidrag har tilldelats kommuner med en stor andel flyktingar som en del av rekonstruktiva engångsinsatser för kommuner som på grund av det nya utjämningsystemet drabbats av en särskilt svår ekonomisk situation. Ett 20-tal kommuner fick dela på pengarna.⁷⁵⁵ Vissa kommuner var dock kritiska till de kriterier enligt vilka denna kompensation fördelades och tyckte att de var orättvisa och inte kompenserade på det sätt som var avsett.⁷⁵⁶ Samtidigt menade en del av de kommuner som fick del av pengarna att det inte räckte.⁷⁵⁷

753 Intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15; intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

754 Prop. 1997/98:1, utgiftsområde 8, s. 16; regeringsbeslut 1996-10-24, nr 35; regeringsbeslut 1997-04-03, nr 20; regeringsbeslut 1998-01-15, nr 3.

755 Regeringsbeslut 1996-10-24, nr 35; regeringsbeslut 1997-11-20, nr 33, In97/2593/KE; regeringsbeslut 1997-11-20, nr 29, In97/1581/KE; regeringsbeslut 1998-01-15, nr 3; Svenska Kommunförbundet, 1999, s. 76.

756 Skrivelse från Jönköpings kommun 1996-11-20, In96/2584/KE; skrivelse från Lysekils kommun 1996-11-20, In96/2571/KE; ansökan från Kristianstads kommun 1997-09-23, In97/2452/KE; skrivelse från Botkyrka kommun 1997-03-04, In 97/708/KE; skrivelse från Motala kommun 1996-12-13 In96/294/KE.

757 Brev från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje kommuner 1998-06-15, s. 12, Ku1999/143/IM.

Dessa extra pengar har således inte varit betingade av flyktingmottagandet i sig utan kan istället ses som en del av den allmänna kommunalekonomiska situationen där flyktingmottagandet varit en viktig del i vissa kommuners ökade kostnader, framför allt genom att socialbidragen blivit högre.⁷⁵⁸ Denna förflyttning från specifika flyktingpengar till att göra bidragen mer allmänna kan då ses som en ambition att tona ner diskussionen om vad flyktingarna kostar och istället se kommunernas situation ur ett större kommunal-ekonomiskt perspektiv, detta är något som både staten och kommunförbundet är intresserade av.⁷⁵⁹ Flera kommuner har dock varit kritiska till att det inte finns någon faktor i uträkningsfaktorerna för det generella statsbidraget som kompenserar kommuner som haft ett stort flyktingmottagande.⁷⁶⁰ Här har dock gjorts vissa justeringar så att merkostnader kompenseras för kommuner med en hög andel invånare med utländsk bakgrund.⁷⁶¹

Vad jag försökt påvisa i dessa senare avsnitt är att staten har försökt påverka kommunernas inställning genom att ge dem extra pengar. Staten var rädd för en utbredd negativ opinion mot flyktingar och bemötte motstånd från kommunerna genom att ”krydda anrättningen” med extra resurser. Det handlar här om en balans från statens sida mellan politiska och ekonomiska kostnader som hanteras genom att den finansiella resursen används. Staten var med andra ord påtagligt sårbar, och under vissa perioder känslig, för kommunernas agerande och åsikter. Det som är intressant med dessa extra pengar är att se på när de kommer till stånd. Stimulansbidraget och konjunkturtillägget kom när statens känslighet var som störst och mest akut genom det stora antal flyktingar som snabbt behövde kommunplaceras. Den särskilda kompensationen till ett 20-tal kommuner kom när statens finanser började förbättras samtidigt som problemen framför allt i storstäderna blev allt mer uppenbara och uppmärksammade.⁷⁶²

Bakgrunden här, att kommunerna trots hårda påtryckningar nöjer sig med

758 Regeringsbeslut 1996-10-24, nr 35, regeringsbeslut 1997-04-03, nr 20; svar på interpellation av Sten Andersson om ersättning till kommunerna för mottagning av flyktingar, In96/2256/KE.

759 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23; intervju med Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18.

760 Ansökan från Tidaholms kommun 1997-10-22, In97/2321/KE; remissvar från Norrköpings kommun på SOU 1996:55, s. 2, 9, In96/783/IE.

761 Kulturdepartementet, 1999-12-20, Lägesbeskrivning över vad som är gjort och vad som är på gång mot bakgrund av skrivelsen In97/1700/IE om flyktingpolitiken, s. 2-3, Ku1999/143/IM.

762 Se exempelvis prop. 1997/98:165.

lite utspridda miljoner, är som vi tidigare påpekat att asymmetrin i beroendet förskjutits till statens fördel så att staten inte var lika sårbar gentemot kommunerna som tidigare – under andra hälften av 1990-talet svängde det ömsesidiga beroendet, till en asymmetri till kommunernas nackdel.

”Jag tycker att regeringen var rätt lyhörd fram till i början på 90-talet och var rätt så intresserad av att diskutera och att kommunerna kände att man kunde påverka och att man fick ersättning på ett rimligt sätt, jag kan säga fr.o.m. 93/94 så tycker jag den situationen har förändrats ganska påtagligt, man har i allt mindre utsträckning försökt att tillgodose, eller velat lyssna på de signaler som kommit från kommunerna. Jag tycker det är rätt så tydligt, trots att vi har varit överens om att ersättningen inte har täckt kommunernas kostnader, som var förutsättningen så har ju regeringen valt att inte generellt kompensera kommunerna på senare år utan duttat ut några hundra miljoner till speciellt utsatta kommuner”.⁷⁶³

Detta är dock inte hela sanningen. Vi får inte glömma att det som här diskuteras är politik på hög nivå och att detta, till stor del, var en politisk uppgörelse:

”den där frågan [om ekonomisk ersättning] var uppe på partikongressen i Sundsvall, ... då man slöt en uppgörelse på politisk nivå inom socialdemokratin att man skulle ligga lågt med all diskussion om vad flyktingar kostar och allting sådant till efter valet –98”.⁷⁶⁴

Istället fick kommunerna de mer allmänna ”Persson-pengarna” och kommunförbundets politiska ledning, från det socialdemokratiska partiet, skulle inte driva frågan vidare. Det finns också anledning att tro att flyktingfrågan i många fall har varit kopplad till andra frågor så att man gjort ”paketlösningar” i vilka flyktingmottagandet ingått.

”.. man skulle i budgetproppen då tillföra någonting och tillsätta en beredning tillsammans med kommunförbundet och titta på systemen ... men fick telefonsamtal uppe från Sundsvall att man hade gjort upp på det här sättet”.⁷⁶⁵

763 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

764 På intervjupersonens begäran anges källan här ej vid namn.

765 På intervjupersonens begäran anges källan här ej vid namn.

Det finns alltså tillfällen av långtgående politiskt samarbete utanför skiljelinjen mellan stat och kommun. Istället blir partitillhörigheten avgörande. Vi kan alltså se hur högt politiserat och känsligt detta politikområde är – varken staten eller kommunerna vill göra detta till en uppmärksam fråga. De politiska resurserna inom politikområdet är mycket begränsade.

5.4 Slutsatser

Vi har i detta kapitel undersökt uppkomsten av det ömsesidiga beroendet mellan stat och kommun – att lagstiftningsvägen i praktiken varit stängd. Staten har ej kunnat använda den auktoritetsresurs den besitter genom sin lagstiftningsmakt och hierarkiska överordning. Normalt är denna resurs statens främsta vapen.

Interdependensen är inte, vilket vi ska återkomma till, en gång för alla given. Den ändras dels av externa faktorer, dels av aktörernas eget agerande. Varje aktör försöker påverka beroendeförhållandet så att dess eget beroende minskar och den andre aktörens ökar – man försöker med andra ord ändra maktasymmetrin till sin egen fördel. På grund av beroendet finns det dock alltid gränser för hur långt man kan göra det. Dessa gränser kanske är extra viktiga då det som här rör sig om organisationer inom samma offentliga helhet. Staten kan inte ”klämma åt” kommunerna hur som helst utan att det slår tillbaka på den själv.

Ansvarsdiskussionen i föregående kapitel och avsaknaden av lagstiftning som diskuterats i detta kapitel hör delvis ihop. Ansvarsproblematiken har till stor del sitt ursprung i att lagstiftning saknas, vilket i sin tur bidrar till den interna osäkerheten. Det finns dock också renodlade externa faktorer som präglar spelreglerna inom området, främst antalet asylsökande som söker sig till landet. Dessutom bör konjunkturen nämnas, vilken påverkar fördelningen av kostnadsansvaret eftersom statens ersättning till kommunerna ej är kopplad till konjunkturutvecklingen medan kommunernas kostnader är det.

Dessa karakteristika förklarar också en hel del av de förändringar som ägt rum inom politikområdet. Kombinationen av osäkerhet och ansvar, externt och internt, gör att spelreglerna kan variera och att skiftningarna kan komma relativt snabbt.

Statens beroende kom i sin tur ur bristande politiska resurser inom politikområdet. Detta gav avsaknad av både auktoritetsresurser och informa-

tionsresurser. Det finns principiellt två sätt för staten att minska eller upphäva beroendet inom politikområdet: att genom lagstiftning tvinga kommunerna till flyktingmottagande eller att genom stängda gränser hindra flyktingar att komma in i landet. Båda dessa alternativ skulle dock innebära stora politiska kostnader – den första åtgärden gentemot kommunerna och den nationella opinionen, den andra mot omvärldsbilden av Sverige som ett solidariskt land och med risk för minskat internationellt anseende på detta område. Det handlar hela tiden om en balans mellan ekonomiska/organisatoriska och politiska kostnader.

Under förhållanden av extrem känslighet ansåg staten att de ekonomiska och organisatoriska kostnaderna var så höga att man var tvingad att riskera politiska kostnader. Osäkerheten och de ekonomiska/organisatoriska kostnaderna reducerades genom användande av auktoritetsresursen – visumtvång infördes och utlänningslagens praxis ändrades.

Som vi sett har staten försökt reducera sin känslighet och sårbarhet genom att använda sin finansiella resurs. Det finns många problem, både interna och externa, för staten inom politikområdet. Lösningen från statens sida har emellertid i princip varit den samma oavsett problemen, att använda sin finansiella maktresurs och med ekonomiska incitament reducera problemen. Man kunde således genom schablonersättningen minska sina kostnader samtidigt som kommunerna blev nöjda och när problem tillstötte längs vägen försöka göra kommunerna mer positiva genom olika former av extra ekonomiska ersättningar. Användandet av sin finansiella resurs i maktbasen har således varit statens universallösning för att hantera sin sårbarhet och känslighet.

Staten har dock också minskat sin sårbarhet genom att öka kommunernas sårbarhet – som vi påpekade i inledningen hör dessa givetvis samman då den enes agerande påverkar den andre i en beroenderelation. Låt oss analysera detta i nästa kapitel.

Kapitel Sex

Kommunernas beroende

”..har staten et hovedansvar for å finansiere den kommunale virksomhet, mens de kommunale myndigheter har ansvaret for å sette ut i livet statlig pålagte oppgaver. Det betyr at stat og kommune er gjensidig avhengig av hverandre. ... Denne sammenkopling og avhengigheten skaper imidlertid ofte en misnøye mellom stats- og kommunenivået”.⁷⁶⁶

6.1 Inledning

I føregående kapitel har vi studert statens sårbarhet under en period av ömsesidigt beroende. Det är dock inte bara staten som varit sårbar för kommunernas agerande. Även det motsatta gäller – kommunerna har varit sårbara för statens agerande, eller brist på agerande. Vi avslutar därför den empiriska genomgången med att undersöka vad det är som orsakat kommunernas beroende. Vad är det för resurser som kommunerna saknat och som orsakat deras beroende gentemot staten? Det handlar framför allt om auktoritetsresurser och ekonomiska resurser. Medan staten till stor del försöker hantera sin sårbarhet genom att få kommunerna att teckna avtal om flyktningmottagande med hjälp av ekonomiska incitament, handlar kommunernas sårbarhet snarare om att inte kunna reglera antalet flyktingar i kommunen – alltså bristande auktoritetsresurser. De ekonomiska aspekterna spelar emellertid roll även här. De resurser som kommunerna besitter, framför allt organisationsresurser, kommer helt kort att diskuteras då de till stor del faller utanför studiens huvudsakliga fokus. Vi kommer också att visa att asymmetrin i beroendeförhållandet ökat till kommunernas nackdel under de senare åren genom att staten, möjligen omedvetet, har ökat kommunernas sårbarhet och osäkerhet.

⁷⁶⁶ Jenssen, 1995a, s. 131.

För statens del diskuterade vi resurserna i termer av deras betydelse på både lång och kort sikt, sårbarhet och känslighet. För kommunerna är de kortsiktiga konsekvenserna svåra att spåra. Det är framför allt de långsiktiga som framträder, vi kommer således här att främst diskutera kommunernas sårbarhet.

6.2 Kommunernas bristande resurser

Det är primärt två resurser som kommunerna saknar, auktoritetsresurser och finansiella resurser. Som vi diskuterade redan i föregående kapitel om statens sårbarhet så finns det dock kopplingar mellan olika typer av resurser och även i kommunernas fall finns det en länk till bristande informationsresurser och politiska resurser. För att studera kommunernas sårbarhet och hur asymmetrin i interdependensrelationen förändrats över tid kommer vi dock att främst fokusera på auktoritetsresurser och finansiella resurser.

6.2.1 Avsaknad av auktoritetsresurs

Kommunernas sårbarhet är högst uppenbar eftersom de inte har, och inte kan ha, någon auktoritetsresurs gentemot staten. Det är staten, ytterst riksdagen, som är den högste beslutsfattaren i landet. Om staten inte vill gå kommunerna till viljes och underlätta deras situation har kommunerna ingen möjlighet att ändra detta.

Trots allt som här sagts om förhandlingar, avtal o.s.v. är det så och har alltid varit så att det i sista hand är flyktingen själv som bestämmer var han/hon vill bo. Flyktingen kan när som helst flytta från en kommun till en annan och numera redan som asylsökande välja vilken kommun han/hon vill bo i. Detta flyktingens fria val ligger bakom en stor del av kommunernas sårbarhet. Staten har bidragit till denna sårbarhet genom att inte agera i frågan. Tvärtom har staten drastiskt ökat kommunernas sårbarhet genom att ändra reglerna för asylsökande. Som vi ska se är detta också ett politiskt känsligt område eftersom det handlar om att begränsa individens frihet på ett genomgripande sätt. På sätt och vis kan man då säga att avtalen inte spelar någon roll – det är flyktingarna som bestämmer och detta ökar naturligtvis osäkerheten för kommunerna på ett för dem icke önskvärt sätt. Informationsresursen är således begränsad då en kommun inte kan veta hur många flyktingar som

väljer att bosätta sig i kommunen och inte kan påverka det. Att asylsökande numera redan från början kan bo i kommunerna (istället för på statliga flyktingförläggningar) har, som vi ska se, lett till att statens sårbarhet radikalt minskat då kommunerna ej har möjlighet att säga nej till mottagning av de asylsökande som själva bosätter sig i kommunen. Med andra ord är kommunerna lika sårbara mot statens agerande som de alltid varit medan statens sårbarhet drastiskt minskat.

Sekundärflyttning

Ett av de mest påtagliga exemplen på kommunernas sårbarhet är att kommunplacerade flyktingar när som helst har rätt att flytta från den kommun de har placerats i till en annan kommun. Flyktingarna omfattas av Socialtjänstlagens vistelsebegrepp vilket innebär att kommunen måste ge bistånd till de som vistas i kommunen.⁷⁶⁷ Trots många och hårda påtryckningar från kommunerna om att ändra reglerna har staten hårdnackat motstått dessa. Det är många flyktingar som flyttar – under stora delar av 1990-talet flyttade ca 12-13 procent av flyktingarna inom de första 18 månaderna efter mottagandet i en kommun. Mot slutet av årtiondet minskade dock flyttningarna, och förklaringen sägs vara att arbetsmarknadsläget förbättrats.⁷⁶⁸ Jag tror snarare att en kraftigt bidragande förklaring är att flyktingar redan som asylsökande bosätter sig i den kommun de själva vill och därmed minskar behovet av att flytta. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt.

Sekundärflyttandet drabbar framför allt storstadskommunerna, många flyttningar sker i storstädernas närområden.⁷⁶⁹ De allra hårdast drabbade kommunerna är Malmö och Helsingborg som fått sekundärinflyttande motsvarande ca två och en halv gång det antal man avtalat om.⁷⁷⁰ Dessa flyktingar har också gett kommunerna kostnader som staten inte har täckt.⁷⁷¹

767 Bl.a. påpekat av Botkyrka kommun, PM 1991-09-05, Synpunkter på flyktingmottagandet idag utifrån bl a de intentioner som anges i Regeringens proposition 1989/90:105 s. 3, Ku91/421/IP.

768 Integrationsverket, 2001, s. 13, 53.

769 Skr. 1994/95:131, s. 35; prop. 1994/95:100, Bil 11, s. 144; prop. 1997/98:16, s. 12; Statens invandrarverk, 1997, s. 69.

770 SOU 1996:55, s. 207; PM om flyktingmottagande, socialbidragskostnader, arbetsmarknadsläge mm i Malmö och Norrköping 1996-05-29, s. 4, In96/1600/KE; skrivelse från Norrköpings kommun, Malmö stad och Landskrona kommun 1997-10-08, In97/2497/KE.

771 Skrivelse från Malmö stad och Norrköpings kommun 1996-10-22, In96/1600/IE; svar på interpellation 1996/97:33 av Sten Andersson från Leif Blomberg, 1996-11-26, In96/2274/IE; skrivelse från moderata kommunalråd i Stockholms län 1993-11-08, Ku93/3719/IP.

Många kommuner, framför allt storstäderna, har fått problem med planering och introduktion.⁷⁷²

Regeringen tolkade sekundärflyttandet som ett tecken på att flyktningmottagandets kvalitet inte varit tillräcklig i vissa kommuner och att det var därför flyktingarna flyttade.⁷⁷³ Från regeringens sida har man sagt:

”[f]lyktingar och andra utlänningar som fått uppehållstillstånd har en självklar rätt att bosätta sig var de vill i landet. Ett sätt att förebygga stor koncentration av invandrare till vissa kommuner i storstadsområdena är naturligtvis att de andra kommunerna tar ett större ansvar i flyktningmottagandet”.⁷⁷⁴

Redan för budgetåret 1993/94 gick invandrarverkets generaldirektör ut med en instruktion till regionkontoren om att de skulle undvika placeringar av flyktingar i kommuner där det kunde leda till sekundärflyttning och ta hänsyn till att vissa invandrarstäta storstadskommuner fick en stor andel sekundärflyttande.⁷⁷⁵ Det har alltså under en lång tid funnits en medvetenhet från centralt håll om problemen.

Man räknar nu med att efter omflyttningar bor 25-30 procent av de flyktingar som fått uppehållstillstånd under 1990-talet i storstäderna, vilket motsvarar ca dubbelt den andel man ”borde” haft med tanke på sin befolkning.⁷⁷⁶ Detta har lett till att kommuner som Botkyrka och Göteborg säger att de:

”inte är beredd att träffa överenskommelse med Statens invandrarverk om flyktningmottagande förrän verket tilldelats betydligt bättre instrument för styrning av flyktingplaceringarna”.⁷⁷⁷

772 Skr. 1994/95:131, s. 31; yttrande från Göteborgs kommun på SOU 1997:82, s. 3, In97/1608/IE; yttrande från Svenska Kommunförbundet på SOU 1996:55, s. 1, In96/783/IE; skrivelse från Malmö kommun 1994-08-31, In96/632/IE; Botkyrka kommun, PM 1991-09-05, Synpunkter på flyktningmottagandet idag utifrån bl a de intentioner som anges i Regeringens proposition 1989/90:105, s. 1, Ku91/421/IP.

773 Prop. 1994/95:100, Bil 11, s. 143-144.

774 Svar från kulturministern 1993-12-13 på skrivelse från moderata kommunalråd i Stockholms län 1993-11-08, Ku93/3719/IP.

775 Svar från kulturministern 1993-12-13 på skrivelse från moderata kommunalråd i Stockholms län 1993-11-08, Ku93/3719/IP.

776 Integrationsverket, 2000b, s. 16, 25.

777 Skrivelse från Göteborgs kommun 1996-02-07, A96/1767/IP; se även skrivelse från Botkyrka kommun 1997-03-04, s. 1, In97/708/KE.

Detta sker samtidigt som vissa kommuner, då flyktingarna flyttar till storstäderna, inte får mottaga det antal flyktingar som man avtalat med invandrarverket om.⁷⁷⁸ Att flyktingarna så lätt har kunnat välja att flytta till storstäderna har framför allt berott på den goda tillgången på lägenheter.⁷⁷⁹

De kommuner som fått flest flyktingar och de som har fått minst antal har i denna fråga alltså samma intresse men av helt olika anledningar. De stora kommunerna vill att flyktingarna bor i andra kommuner för att inte bli överbelastade medan de små kommunerna vill att flyktingarna bor kvar i deras kommuner för att få tillskott av resurser och intäkter från bostäderna.

Det har under hela tiden från 1985 varit så att en del flyktingar inte blivit kommunplacerade på det sätt som varit avsett, utan dessa flyktingar har på egen hand bosatt sig i den kommun de har önskat och då kunnat begära att bli mottagna av kommunens flyktingmottagning.⁷⁸⁰

”Överenskommelserna kan inte ge möjlighet för kommunerna att vägra bosättning åt asylsökande och flyktingar som på egen hand söker sig till kommunen”.⁷⁸¹

Flera kommuner har varit kritiska till detta och redan från början menat att det varit nödvändigt att styra flyktingarnas bosättningsort.⁷⁸² Många kommuner har således under lång tid varit mycket kritiska till regelsystemet:

”[d]en nuvarande ordningen med flyktingars och asylsökandes grundläggande rättighet att själva välja bostadsort sätter i praktiken avtalet mellan kommunen och Statens Invandrarverk ur spel”.⁷⁸³

För att komma runt dessa problem har krav rests, både från utredningar och kommuner, på att flyktingarna för att få ekonomisk ersättning ska tvingas

778 Skrivelse från invandrarförvaltningen i Malmö stad 1994-05-24, A95/115/IP; skrivelse från Örnsköldsvik, Lycksele, Krokomb och Östersund 2000-01-26, Ku2000/213/IM; intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

779 Skrivelse från invandrarförvaltningen i Malmö stad 1994-05-24, A95/115/IP.

780 Skrivelse från socialkontoret i Järfälla kommun 1989-06-26, IM5791/89.

781 Arbetsmarknadsdepartementet, 1983-11-29, ”Mottagning av flyktingar”, s. 4, IM3597/81.

782 Yttrande från Lunds kommun på Ds A 1981:11, s. 4, IM3597/81; skrivelse från invandrarförvaltningen i Malmö stad 1994-05-24, A95/115/IP; skrivelse från Göteborgs kommun 1996-02-07, A96/1767/IP; skrivelse från Malmö kommun 1994-06-07, S94/3886/Sr.

783 Skrivelse från Landskrona kommun 1994-08-31, A95/195/IP.

fullfölja sin introduktion i den kommun där han/hon kommunplaceras.⁷⁸⁴ Dessa krav på ”ekonomisk kommunarrest” för flyktingar har dock aldrig blivit verklighet. De kommuner som stått utan flyktingar har på motsvarande sätt krävt att flyktingarna ska tvingas bo kvar i kommunerna och att ”hela-Sverige”-strategin upprätthålls. Dessa kommuner stod med en beredskap som inte utnyttjades, vilket många såg som ekonomiskt oförsvarbart.⁷⁸⁵

Från kommunförbundets sida argumenterar man att:

”då har vi tyckt att det är väl inte orimligt att samhället ställer krav på de som får skydd här att under en introduktionsperiod så får du finna dig i att vara på ett visst ställe om du vill ha samhällets stöd”.⁷⁸⁶

Vissa kommuner har dock försökt minska sekundärflyttningen genom att inte bevilja ekonomiskt bistånd till flyktingar som påbörjat sin introduktion i en annan kommun. Detta är dock egentligen bara ett kortsiktigt hot då det enligt Socialtjänstlagen är vistelsekommunen som har det yttersta ansvaret.⁷⁸⁷ Det finns de inom politikområdet som menar att det finns en övertro från kommunernas sida på möjligheterna att styra och planera – man får inte glömma att det faktiskt är individer det handlar om och att det finns många ostyrbara element inom just detta politikområde.⁷⁸⁸ Brist på information vilken leder till osäkerhet är som tidigare påpekats ett viktigt karaktistikum för politikområdet.

Trots att framför allt storstäderna fått många flyktingar vill regeringen inte ändra på systemet: ”[s]kyddsbehövandes möjligheter att välja bosättningsort bör inte inskränkas”.⁷⁸⁹ Däremot anser regeringen att man på olika sätt bör

784 SOU 1996:155, s. 316, 329; skrivelse från invandrarförvaltningen i Malmö stad 1994-05-24, 1994-05-24, A95/115/IP; skrivelse från Göteborgs kommun 1996-02-07, A96/1767/IP; yttrande från Lycksele kommun på SOU 1996:55, s. 1, In96/783/IP; skrivelse från Malmö kommun 1994-08-31, In96/632/IE; brev från Malmö kommun 1994-06-07, S94/3886/Sr; yttrande från Älvsbyns kommun på Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., Ds 1993:75, s. 1, Ku92/5509/IP; Statens invandrarverk, 1997, s. 236; intervju med Lars Wallstén, kommunalråd Landskrona kommun, 2001-08-29, intervju med Ronny Nilsson, invandrarförvaltningen i Malmö, 2001-07-18.

785 Skrivelse från Malå kommun 1994-04-15, A95/116/IP; skrivelse från Örnsköldsvik, Lycksele, Krokomb och Östersund 2000-01-26, Ku2000/213/IM; intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15.

786 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

787 Skrivelse från Landskrona kommun 1994-08-31, A95/195/IP; intervju med Ronny Nilsson, invandrarförvaltningen i Malmö, 2001-07-18.

788 Särskilt yttrande av Lars G Johansson, sakkunnig, till SOU 1996:155, s. 454; intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

789 Prop. 1997/98:16, s. 93.

försöka minska koncentrationen av asylsökande och flyktingar till vissa kommuner. Varje individ ska själv få bestämma, men det innebär inte att staten inte har möjligheter att styra var flyktingarna bor.⁷⁹⁰ Ett av huvudkriterierna vid val av vilka kommuner som ska ha överenskommelser om flyktingmottagande är i dag att sekundärflyttningar ska undvikas – kommuner varifrån flertalet flyktingar snabbt flyttar ska fr.o.m. 1996 inte erbjudas överenskommelse om flyktingmottagande.⁷⁹¹

Vi ser här hur kommunerna försöker minska sin sårbarhet genom att använda strategin att på olika sätt försöka övertala staten att lagstifta, att staten ska använda sin auktoritetsresurs. Genom att staten aldrig kommer med någon sådan lagstiftning kan man säga att den medvetet håller kvar kommunerna i det beroendeförhållande som finns och att kommunernas sårbarhet således kvarstår.

Kommunerna är här alltså sårbara för statens agerande, eller rättare sagt brist på agerande. Staten har inte velat åtgärda det strukturella problemet med flyktingarnas flyttningar men har däremot ändrat ersättningssystemet, efter påtryckningar från kommunförbundet, för att öka rättvisan mellan kommunerna.

Ersättningen till kommunerna för flyktingar som flyttar mellan kommuner, har hela tiden varit en stor fråga och diskuterades redan när man utredde möjligheterna att införa en schablonersättning.⁷⁹² Kommunförbundet var rädd för den påverkan på kommunernas ekonomi som sekundärflyttningen kunde ha.⁷⁹³ Det stora problemet ekonomiskt sett har varit att vissa kommuner, återigen framför allt storstadskommunerna, har fått många flyktingar som flyttat in till kommunen efter så lång tid att kommunen inte fått schablonersättning för dem även om de i många fall fortfarande inte varit självförsörjande.⁷⁹⁴

Under åren har man vid ett par tillfällen (fr.o.m. 1/7 1994 och 1/1 1996) försökt förstärka den ekonomiska rättvisan mellan kommuner, framför allt mellan in- och utflyttningkommuner. Detta har gjorts genom att efter

790 Prop. 1997/98:16, s. 93-94.

791 SOU 1997:82, s. 31; Statens invandrarverk, 1997, s. 67; regleringsbrev för budgetåret 1995/96, tionde huvudtiteln, D.

792 Arbetsmarknadsdepartementet, Översyn av förordningen 1984:683, 1989-03-16, IP5791/89.

793 Minnesanteckningar från SIGNE 1989-11-20, s. 1, IP5791/89.

794 PM om flyktingmottagande, socialbidragskostnader, arbetsmarknadsläge mm i Malmö – Norrköping – Landskrona 1997-09-30, s. 7, In97/2497/KE, skrivelse från Malmö stad 2001-01-10, s. 2, N2001/882/STO.

överenskommelser med kommunförbundet ändra tidpunkterna för utbetalningar av olika andelar av schablonersättningen.⁷⁹⁵ De ändrade utbetalningsreglerna skulle inte bara skapa en bättre rättvisa mellan kommunerna utan också en bättre kostnadseffektivitet.⁷⁹⁶ Att så många flyktingar har flyttat innebär också att statens kostnader har ökat, eftersom man har gett ersättning till såväl ut- som inflyttningskommuner.⁷⁹⁷

Som vi ska återkomma till senare i detta kapitel visar utvärderingar att dessa förändringar inte varit tillräckliga, fortfarande är det så att de kommuner som får många sekundärflyttningar går med ekonomiskt underskott medan kommuner från vilka många flyktingar flyttar går med ekonomisk vinst. Trots förändringar i utbetalningsreglerna har skillnaderna mellan kommunerna ökat, inte minskat, vilket var avsikten. Man kan dock anta att spridningen varit ännu större om utbetalningsreglerna inte ändrats.⁷⁹⁸ Kommunerna är således mycket sårbara inte bara för de ekonomiska ersättningarnas utformning utan också för flyktingarnas val. Sammantaget är detta ett resultat av att kommunerna inte har någon auktoritetsresurs att använda i sammanhanget. Tillsammans bestämmer detta i hög grad hur kommunerna ekonomiskt klarar sig inom politikområdet.

Asylsökande i kommunerna

När det lokala flyktingmottagandet infördes 1985 var tanken att även asylsökande utan uppehållstillstånd skulle kommunplaceras, men i.o.m. att allt fler asylsökande kom till landet hanns inte kommunplaceringen med och i september 1987 bestämde invandrarverkets styrelse att man skulle prioritera flyktingar med uppehållstillstånd vid utplacering i kommun.⁷⁹⁹ Fr.o.m. maj 1988 var det i princip bara personer med uppehållstillstånd som togs emot i kommunerna, medan asylsökande väntade på besked på förläggning.⁸⁰⁰ Förutom praktiska skäl var meningen att kommunerna skulle kunna planera

795 Prop. 1993/94:100, Bil 12, s. 181-182, 193-194; skr. 1994/95:131, s. 32; skr. 1996/97:24, s. 50; SOU 1996:55, s. 280; Ds 1993:75, s. 26.

796 Ds 1993:75, s. 26.

797 Prop. 1993/94:100, Bil 12, s. 194; regeringsbeslut 1995-01-23 om förordnande av en arbetsgrupp med uppgift att göra en översyn av vissa regler i förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. A95/1211/IP; Ds 1995:20, s. 12.

798 Integrationsverket, 2000a, s. 35, 43.

799 Skrivelse från Statens invandrarverk 1987-11-04, IP4562/87.

800 Skr. 1987/88:157, s. 34-35; prop. 1987/88:80, s. 14; Arbetsmarknadsdepartementet, 1989-10-18, s. 5, IP5791/89; skr. 1991/92:80, s. 40.

sitt mottagande bättre då man visste att flyktingarna skulle få stanna i landet.⁸⁰¹ När det nya systemet med schablonersättning kom 1989 utgick man ifrån att överenskommelserna mellan invandrarverket och kommunerna bara skulle omfatta flyktingar som fått uppehållstillstånd i landet. Den asylsökande hade visserligen rätt att bo var han/hon ville, men rätten till ekonomiskt bistånd var i normalfallet knuten till att den asylsökande bodde på förläggning, om man inte hade nära anhöriga eller liknande i en kommun (i så fall ersattes kommunernas kostnader härför enligt andra principer).⁸⁰²

Förändringen tog bara ett par år och var starkt betingad av den stora flyktinginströmningen. Det ska dock uppmärksammas att det var ett för staten dyrt system att låta de asylsökande bo länge på förläggning, 1991 beräknades den årliga kostnaden per asylsökande till 200 000 kronor.⁸⁰³

Att asylsökande vistades på förläggning ledde till att färre utplacerades i kommunerna och för de som fick uppehållstillstånd försköts utplaceringen framåt i tiden. På detta sätt minskade staten sin känslighet. Även statens sårbarhet minskade då man behövde ett mindre antal avtalsplatser då bara flyktingar med uppehållstillstånd skulle placeras, ej de asylsökande. Dessutom minskade till viss del kommunernas osäkerhet.

I takt med att allt fler flyktingar sökte asyl i landet accelererade såväl kostnaderna för de asylsökande som bodde på förläggning som tiden som de fick tillbringa på förläggning. När inströmningen var som störst, sommaren 1992, bad invandrarverket om åtgärder från regeringen så att kommunerna skulle kunna engageras i det direkta mottagandet av asylsökande från det forna Jugoslavien.⁸⁰⁴ Detta skulle lösas genom att de asylsökande hade rätt till bidrag oavsett om de vistades på förläggning eller på egen hand ordnat bostad.⁸⁰⁵ Delvis var det då yttre praktiska omständigheter som styrde. Det var också en tillgänglig, d.v.s. redan etablerad, lösning eftersom det var så systemet fungerade när det lokala mottagandet infördes 1985. På så vis kan det hävdas att det inte var något nytt utan snarare en tillbakagång.⁸⁰⁶

801 Prop. 1987/88:100, Bil 12, s. 51; skrivelse från Karlskrona kommun 1986-12-18, s. 1, IP38/87.

802 Prop. 1989/90:105, s. 27; Arbetsmarknadsdepartementet, Översyn av förordningen 1984:683, 1989-03-16, IP5791/89; Arbetsmarknadsdepartementet, 1989-10-18, s. 9, IP5791/89.

803 SOU 1991:1, s. 108.

804 Skrivelse från Statens invandrarverk, Förslag till åtgärder med anledning av den aktuella situationen för mottagning av asylsökande 1996-06-25, Ku92/3268/IP.

805 Prop. 1993/94:94, s. 22, 27, 33.

806 Intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15.

Ovanstående skedde genom lagen om mottagande av asylsökande (LMA) som trädde i kraft den 1 juli 1994. Lagen innebar att de asylsökande som så ville kunde ordna eget boende (s.k. ebo) och få bidrag till boendekostnaderna.⁸⁰⁷ De asylsökande skulle alltså ha samma rätt till ekonomiskt bistånd oavsett om de bodde på förläggning eller hade eget boende.⁸⁰⁸ Det ekonomiska stödet till boendekostnaderna är emellertid väldigt lågt, vilket lett till att de flesta som har eget boende bor som inneboende med i många fall väldigt dåliga bostadsförhållanden.⁸⁰⁹ Jag går här inte närmare in på lagens detaljer utan fokuserar på effekterna av lagen för relationerna mellan staten och kommunerna.

Kommunerna var splittrade till förslaget om eget boende. Kommunförbundet var emellertid positivt inställt framför allt p.g.a. att systemet för mottagande av asylsökande blev mindre stelbent än tidigare.⁸¹⁰ Invandrarverket var tveksamt och tyckte att *ett* system var att föredra, antingen förlägningsboende eller kommunboende.⁸¹¹ Man menade att det egna boendet slog sönder den modell som rådde och som gjorde att man kunde styra flyktingarna till olika platser.⁸¹² Storstäder, såsom Malmö, var negativa då de menade att trycket på dem skulle öka ytterligare om de asylsökande fick bo var de ville – man liknade det med hur systemet såg ut innan 1985, vilket var ett av skälen till att det lokala flyktingmottagandet infördes.⁸¹³

”Jag träffade Blomman [integrationsminister Leif Blomberg] när man presenterade det här med ”ebo”, jag sa att det här är det värsta ni kommer att göra”.⁸¹⁴

Andra kommuner var tveksamma till eget boende av rakt motsatta skäl, man var rädd att man då inte skulle kunna få flyktingar anvisade till sin kommunala

807 Statens invandrarverk, 1997, s. 30.

808 SOU 1992:133, s. 139.

809 Brev från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje kommuner 1998-06-15, s. 6, Ku1999/143/IM; dir. 2001:87; intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23, intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

810 Yttrande från Svenska Kommunförbundet på SOU 1992:133, s. 2, Ku92/5454/IP.

811 Yttrande från Statens invandrarverk på SOU 1992:133, s. 2, Ku92/5454/IP.

812 Intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

813 Yttrande från invandrarutskottet i Malmö på SOU 1992:133, Ku92/5454/IP; yttrande från Botkyrka kommun på Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., Ds 1993:75, s. 4, Ku92/5509/IP.

814 Intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

flyktningmottagning om det inte fanns någon styrning från invandrarverket, och på så sätt skulle ”hela-Sverige”-strategin urholkas.⁸¹⁵ Vissa kommuner tyckte också att det hade gått för fort med lagen vilket hade gjort att man inte beaktat alla konsekvenser för kommunerna.⁸¹⁶ Även organisatoriska skäl framfördes.⁸¹⁷

Vissa kommuner ansåg att möjligheten för asylsökande att bosätta sig i kommunerna innebar ett nytt ansvar för kommunerna.⁸¹⁸ Många kommuner påpekade att det viktigaste var att staten genom invandrarverket fortfarande hade det övergripande ansvaret för de asylsökande, vilket inte fick övervältras på kommunerna och därför skulle kommunerna också få ekonomisk ersättning från staten.⁸¹⁹ Regeringen menade att: ”[d]et finns därför ingen grund för de farhågor som förts fram om ett ökat kommunalt ansvar för mottagandet av asylsökande”.⁸²⁰ Regeringen diskuterade också att ett ökat kommunalt ansvar för asylsökande kan tolkas som stridande mot principen om kommunal självstyrelse då kommunerna inte får ha ansvar för en verksamhet som inte har anknytning till kommunens medlemmar.⁸²¹ Således är det fortfarande staten som har det fulla ekonomiska ansvaret för asylsökande, oavsett om de bor på förläggning eller i en kommun.⁸²² Vissa, som Statskontoret, var dock kritiska och menade att statens ansvar för nyanlända flyktingar klart måste redovisas.⁸²³ Vi kan således se att den kommunala självstyrelsen till viss del är begränsande för statens agerande.

815 Yttrande från Lycksele kommun på SOU 1992:133, Ku92/5454/IP.

816 Brev från invandrarbyrån Umeå kommun 1994-07-06, s. 2, Ku94/2375/IP; yttrande från Göteborgs kommun på Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktningmottagande m.m., Ds 1993:75, s. 6, Ku92/5509/IP.

817 Kulturdepartementet, sammanställning av remissyttranden SOU 1992:133, s. 13, Ku92/5454/IP; yttrande från Göteborgs kommun på Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktningmottagande m.m., Ds 1993:75, s. 6, Ku92/5509/IP, Skrivelse från SOFI, Samarbetsorganisationen för invandrarbyråpersonal, A95/380/IP.

818 Yttrande från Göteborgs kommun på Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktningmottagande m.m., Ds 1993:75, s. 5, Ku92/5509/IP; intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

819 Yttrande från Svenska Kommunförbundet på SOU 1992:133, s. 2, Ku92/5454/IP; yttrande från invandrarutskottet i Stockholms kommun på SOU 1992:133, Ku92/5454/IP; yttrande från Finspångs kommun på SOU 1992:133, Ku92/5454/IP; yttrande från Landskrona kommun på SOU 1992:133, s. 3, Ku92/5454/IP; yttrande från Botkyrka kommun på Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktningmottagande m.m., Ds 1993:75, s. 3, Ku92/5509/IP.

820 Prop. 1993/94:94, s. 35.

821 Prop. 1993/94:94, s. 32; SOU 1992:133, s. 159.

822 Prop. 1997/98:16, s. 77.

823 Yttrande från Statskontoret på SOU 1997:82, s. 2, In97/1429/IE.

Varför införde staten då det egna boendet trots att protesterna var så starka? Den främsta förklaringen förefaller vara att det blev billigare för staten. Statens utgifter för de asylsökande minskade då eget boende var 80 kr billigare per dygn och asylsökande än förlägningsboende. En annan fördel var den ökade valfriheten för de asylsökande.⁸²⁴ Lite hårddraget kan man säga att tidigare gjorde invandrarverket valet åt flyktingarna.⁸²⁵ De asylsökande som under väntetiden bott i en kommun skulle i första hand kunna bo kvar i den kommunen när uppehållstillstånd beviljats och då inräknas i den kommunens flyktingmottagande.⁸²⁶ Många asylsökande, över åren mellan 50-60% av de asylsökande, valde att använda sig av denna möjlighet till eget boende.⁸²⁷ Fler än hälften av dessa bodde i något av de tre storstadsområdena. Detta ska jämföras med att utredningen som föregick lagändringen räknade med att ca 5-10 % skulle välja eget boende.⁸²⁸ Man trodde nämligen inte att flyktingarna skulle klara av att ordna sitt eget boende utan de flesta skulle vistas på förläggning under väntetiden.⁸²⁹ Det är dock fortfarande statens ansvar att se till att de som inte vill bo i kommunerna under väntetiden får bo på förläggning och att se till att dessa flyktingar om de beviljas uppehållstillstånd mottages i någon kommun.⁸³⁰ Migrationsverket har velat ha en ändring i regelsystemet så att flyktingar som kan ordna ett eget lägenhetskontrakt när uppehållstillstånd har erhållits kan bosätta sig där och att alla andra bosätts genom att Integrationsverket anvisar plats. Detta skulle innebära gemensamma regler för alla som erhåller uppehållstillstånd oavsett var de bott under tiden som asylsökande.⁸³¹

Ändrad asymmetri – kommunernas ökade sårbarhet

Resultatet av det egna boendet blev således att staten till viss del kunde komma runt den grundläggande interdependensen genom att låta flyktingarna själva

824 SOU 1996:55, s. 209.

825 Intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15; intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

826 Prop. 1993/94:94, s. 71-72.

827 Skr. 2000/01:4, s. 44; prop. 2001/02:1, utgiftsområde 8, s. 44.

828 Skr. 1996/97:24, s. 43; SOU 1996:55, s. 208-209; prop. 1997/98:1, utgiftsområde 8, s. 12; Statens invandrarverk, 1997, s. 30-31; delredovisning gjord av Statens invandrarverk 1994-11-14, s. 4, A95/380/IP.

829 Yttrande från Svenska Kommunförbundet på SOU 1992:133, s. 1, Ku92/5454/IP.

830 Prop. 1997/98:16, s. 78.

831 Yttrande från Migrationsverket 2001-10-06 på kommittédirektiv, N2001/9966/IM.

välja var de vill bo och således inte behöva utplaceras av staten i kommunerna. Kommunerna har som väntat inte välkomnat detta och kritiken har varit hård från många håll och förslagen om att ändra reglerna många, men än så länge har staten stått emot kritiken.

Kommunerna försökte redan tidigare påverka staten att använda sin auktoritetsresurs för att minska den av flyktingarnas flyttningar orsakade kommunala sårbarheten. När staten så slutligen använde sig av sin auktoritetsresurs och lagstiftade inom området skedde det således inte alls på det sätt som kommunerna efterlyst. Tvärtom ökade lagstiftningen kommunernas sårbarhet. Kommunerna har sedan fortsatt sina påtryckningar för att få staten att återigen använda sig av lagstiftningsmakten för att förbättra kommunernas situation, men utan resultat.

Då kritiken mot regelsystemet var massiv från kommunerna tillsatte regeringen en utredning som skulle undersöka omfattningen och effekterna av det egna boendet för asylsökande.⁸³² Redan fyra månader efter införandet 1 juli 1994, kom en delredovisning från invandrarverket där man ”föreslår en viss inskränkning i den fria bosättningsrätten för asylsökande”.⁸³³ Det blev svårare för invandrarverket att träffa avtal med kommunerna – de asylsökande som hade eget boende i en kommun kommunplacerades automatiskt i denna kommun när han/hon fick uppehållstillstånd och kommunerna ansåg då att det inte var någon mening att teckna avtal eftersom flyktingarna redan fanns i kommunen.⁸³⁴ Flera kommuner har också haft problem med att erbjuda dessa flyktingar en egen bostad.⁸³⁵ Utredningens slutsats är att:

”.. flertalet regioner vid sina kontakter med olika intressenter – främst kommuner – inte fått någon positiv reaktion på det egna boendet för asylsökande”.⁸³⁶

Trots att kritiken mot det egna boendet hela tiden varit hård har regeringen inte velat ändra regelverket. En återgång till det gamla systemet är svårt nu när

832 Statens invandrarverks utredning på uppdrag av regeringen om omfattningen av och de effekter som det egna boendet för asylsökande får i olika avseenden, 1995-01-31, A95/380/IP.

833 Delredovisning gjord av Statens invandrarverk 1994-11-14, s. 1, A95/380/IP.

834 Statens invandrarverks utredning på uppdrag av regeringen om omfattningen av och de effekter som det egna boendet för asylsökande får i olika avseenden, 1995-01-31, s. 2, 7, A95/380/IP.

835 Dir. 2001:87.

836 Statens invandrarverks utredning på uppdrag av regeringen om omfattningen av och de effekter som det egna boendet för asylsökande får i olika avseenden, 1995-01-31, s. 9, A95/380/IP.

det egna boendet är etablerat, inte minst som det skulle drabba staten ekonomiskt eftersom förlägningsboendet är dyrare.⁸³⁷ Eller som en central tjänsteman på kommunförbundet uttrycker det:

”riksdagen eller regeringen framförallt har väl upptäckt att staten tjänar en massa pengar, ett antal miljarder, på det här och då är det inte lätt att ändra”.⁸³⁸

Här ser vi tydligt hur politiska och ekonomiska hänsyn står mot varandra, som så ofta i samhällslivet. Till skillnad från tidigare förefaller det dock vara så att de politiska hänsynen får stå tillbaka för ekonomin. Tidigare, när interdependensen var mer asymmetrisk till statens nackdel, var det omvänt – då var det politiska hänsyn som gjorde att man gav kommunerna mer resurser, ekonomin fick stå tillbaka. Här ser man då klart hur asymmetrin har förskjutits till kommunernas nackdel.

Även invandrapolitiska kommittén som kom med sitt slutbetänkande 1996 var mycket kritisk till det egna boendet och föreslog att lagstiftningen borde ändras så att rätten till eget boende under asylökandetiden begränsades.⁸³⁹ Invandrapolitiska kommittén menade att nackdelarna, i form av att många asylsökande väntade, och sedan bosatte sig, i invandrartäta områden i storstäderna, övervägde fördelarna, i form av billigare mottagande. Därför ville man ta bort det egna boendet och återgå till det regelsystem som fanns innan LMA infördes.⁸⁴⁰ Flera kommuner stödde detta förslag.⁸⁴¹ Invandrapolitiska kommittén var genomgående rätt hård i sina förslag och föreslog dessutom att flyktingen skulle tvingas stanna i den kommun där han/hon inlett sitt introduktionsprogram för att få ekonomisk ersättning – med andra ord en slags ekonomisk kommunarrest.

Sammanfattningsvis kan sägas att invandrapolitiska kommittén i stor utsträckning ville styra de asylsökandes och flyktingarnas bosättning och minska deras eget val. Detta fick många remissinstanser att vara kritiska till

837 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23; intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

838 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

839 SOU 1996:155, s. 316.

840 SOU 1996:155, s. 319.

841 Yttrande från Botkyrka kommun på SOU 1996:55, s. 5, In96/783/IE; yttrande från Göteborgs kommun på SOU 1996:55, s. 2, In96/783/IE; yttrande från Trollhättas kommun på SOU 1996:55, s. 2, In96/783/IE; yttrande från Upplands Väsby kommun på SOU 1996:55, s. 3, In96/783/IE.

förslagen och mena att invandrarverket fick alldeles för stor makt över invandraren, vars valfrihet alltså starkt skulle begränsas.⁸⁴²

Det blir här mycket tydligt att kommunernas och flyktingarnas intressen i vissa fall är motstridiga. Valfrihet för flyktingarna innebär bristande information och osäkerhet för kommunerna, medan begränsningar i flyktingarnas frihet skulle kunna leda till bättre förutsättningar för kommunerna och deras flyktingmottagande. Utifrån detta är det också lätt att förstå att storstadskommunerna, som fått många problem genom flyktingarnas valfrihet, välkomnade kommitténs förslag, medan andra, såsom invandrarverket, var mycket mer kritiska.⁸⁴³ Även Svenska Kommunförbundet gick på kommitténs linje och tyckte det var rimligt att introduktionen fullföljdes i den kommun där den påbörjats. De moderata och folkpartistiska ledamöterna i Svenska Kommunförbundets styrelse reserverade sig dock då de menade att ”[k]ommunarrest för vissa grupper i Sverige kan inte accepteras”.⁸⁴⁴ Kommunerna var splittrade till förslaget. Vissa kommuner tyckte att det var principiellt felaktigt att hindra folk att flytta då det ingrep i den personliga integriteten.⁸⁴⁵ Invandrarverket menade också att ett sådant tvångsinslag mot flyktingarna skulle vara principiellt fel och att man därför borde behålla den avtalsmodell mellan stat och kommun som fanns och sedan med information styra flyktingarna till kommuner med avtal.⁸⁴⁶ Andra kommuner ställde upp på den restriktiva hållningen, men ställde sig frågande till om den kunde genomföras i praktiken och vilka repressalier som skulle finnas.⁸⁴⁷ För att ett sådant förslag skulle få genomslag krävdes en ändring i socialtjänstlagstiftningen så att flyktingen inte var berättigad till socialbidrag i den kommun han/hon flyttat till.⁸⁴⁸

842 Yttrande från Statens invandrarverk på SOU 1996:55, s. 5, In96/783/IE.

843 Yttrande från Botkyrka kommun på SOU 1996:55, s. 5, In96/783/IE; yttrande från Malmö kommun på SOU 1996:55, s. 2, In96/783/IE; yttrande från Göteborgs kommun på SOU 1996:55, s. 3, In96/783/IE; yttrande från statens invandrarverk på SOU 1996:55, In96/783/IE; intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

844 Yttrande från Svenska Kommunförbundet på SOU 1996:55, s. 2-3, In96/783/IE, reservation från fp- och m-ledamöterna utom Johnny Magnusson (m).

845 Yttrande från Karlskoga kommun på SOU 1996:55, s. 2, In96/783/IE; yttrande från Upplands Väsby kommun på SOU 1996:55, s. 4, In96/783/IE.

846 Yttrande från Statens invandrarverk på SOU 1996:55, s. 6, In96/783/IE; brevvar från statsrådet Ulrika Messing till Örnsköldsvik 2000-02-17, Ku2000/213/IM.

847 Yttrande från socialförvaltningen i Jönköpings kommun på SOU 1996:55, s. 5-6, In96/783/IE; yttrande från Landskrona kommun på SOU 1996:55, s. 4, In96/783/IE; yttrande från Malmö kommun på SOU 1996:55, s. 2, In96/783/IE; yttrande från Sollentuna kommun på SOU 1996:55, s. 11, In96/783/IE.

848 Yttrande från Malmö kommun på SOU 1996:55, s. 2, In96/783/IE.

Invandrapolitiska kommitténs förslag på detta område ledde aldrig till några politiska åtgärder. Regeringen menade i propositionen som följde utredningen att ”det inte bör göras någon inskränkning i skyddsbehövandes möjligheter att välja bostadsort”.⁸⁴⁹ Enligt regeringen ska dock staten på andra sätt försöka styra var flyktingar bosätter sig så att koncentration till vissa kommuner undviks.⁸⁵⁰ Diskussionen om frågan om flyktingens fria val är dock långt ifrån över även om aktualiteten minskat.⁸⁵¹

Invandrapolitiska kommitténs förslag var inte förankrade hos den ansvarige ministern, som vid tillfället var Leif Blomberg, och visade sig inte politiskt gångbara.⁸⁵² Detta kan förklaras med att många av de politiker som deltog i kommittén var kommunpolitiker med en delvis annan syn på problemen än rikspolitikerna. Flera initierade källor menar att det visserligen har funnits skillnader mellan partierna, men att den stora skiljelinjen har gått inom partierna, mellan kommunalpolitiker, som varit tuffa och tydligt framfört sina krav, och rikspolitiker, som varit mer försiktiga.⁸⁵³

Det blir här uppenbart hur kommunerna genom olika former av konsultation försöker påverka staten att använda sin auktoritetsresurs. Remissväsendet är just en form av konsultation – kommunerna får uttala sig men staten förbinder sig inte att följa det. Kommunerna vill påverka staten att ta bort möjligheten till eget boende för de asylsökande vilket skulle innebära en återgång till hur det var tidigare och innebära att interdependensen ändrades. Staten skulle återigen bli mer beroende av kommunerna, asymmetrin skulle ändras till statens nackdel.

Man diskuterar ständigt flyktingarnas fria val och hur man ska kunna underlätta situationen i framförallt storstäderna. Undersökningar visar att drygt 70 procent av de som bor i ”ebo” bor i 20 kommuner, de flesta redan invandrantäta, och om de asylsökande får uppehållstillstånd väljer de oftast att bo kvar där.⁸⁵⁴ Det egna boendet kan leda till att kommuner där många asylsökande bor under väntetiden kan få många nya flyktingar om dessa

849 Prop. 1997/98:16, s. 93.

850 Prop. 1997/98:16, s. 93-94.

851 Intervju med Anders Westerberg, Migrationsverket, 2002-01-31.

852 Intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15; intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

853 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23; intervju med Ronny Nilsson, invandrarförvaltningen i Malmö, 2001-07-18.

854 Integrationsverket, 2000b, s.17; skr. 1996/97:24, s. 45; SOU 1996:155, s. 319.

asylsökande får uppehållstillstånd, trots att kommunen kan ha ett s.k. noll-avtal med invandrarverket.⁸⁵⁵ Som ett exempel kan nämnas Malmö vars mottagande under åren 1992-2000 legat på en konstant nivå runt 2000 flyktingar och andra invandrare med behov av introduktion per år, vilket de senare åren, med tanke på invandringstrycket, utgjorde cirka 10 % av landets totala mottagande.⁸⁵⁶ Om det någon gång funnits styrning av flyktingarna så upphörde den med rätten till eget boende vilket innebär att idag finns det ingen styrning alls vad gäller bosättning.⁸⁵⁷ Man försöker dock påverka flyktingarnas boende genom att förstärka informationen till flyktingarna inför deras val av bostadsort för att de på så sätt ska kunna göra bättre val.⁸⁵⁸ Det är således ett försök att helt vända på resonemanget: det finns ingen anledning att motivera kommunerna att ta emot, det är flyktingarna som väljer och därför måste kommunerna marknadsföra sig gentemot flyktingarna.⁸⁵⁹

Även om detta kan komma att ha en viss effekt räknar integrationsverket med att denna kommer att vara begränsad och menar att:

”[e]tt av de få sätten, om inte det enda, att effektivt påverka flyktingars bosättning under introduktionen är att anvisning till introduktionsplats med obligatorisk introduktionsersättning i en kommun utgår ifrån att det finns ett bestämt antal introduktionsplatser per kommun eller grupper av kommuner”.⁸⁶⁰

Detta innebär således att flyktingarna får flytta men att man måste acceptera introduktionsplats i den kommun som erbjuds för att få ekonomisk

855 SOU 1997:82, s. 46; Svenska Kommunförbundet, 1999, s. 31-32; intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

856 Skrivelse från Malmö stad 2001-01-10, s. 1-2, N2001/882/STO; detta kan jämföras med att Malmös befolkning 2001-12-31 utgjorde knappt 3 % av Sveriges befolkning. Under 2001 har, enligt de siffror som föreligger vid denna avhandlings tryckning, Malmö fått schablonersättning för 1019 flyktingar av vilka 537 hade eget boende i kommunen och 426 utgjordes av anhöriga till tidigare komna flyktingar; källor SCB:s och Integrationsverkets hemsidor; www.SCB.se, www.integrationsverket.se.

857 Brev från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje kommuner 1998-06-15, s. 6, Ku1999/143/IM; intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23; intervju med Ronny Nilsson, invandrarförvaltningen i Malmö, 2001-07-18.

858 Integrationsverket, 2000b, s. 13; brevsvaret från statsrådet Ulrika Messing till Örnköldsvik 2000-02-17, Ku2000/213/IM; skrivelse från Malmö stad 2001-01-10, s. 3, N2001/882/STO; Kulturdepartementet, 1999-12-20, Lägesbeskrivning över vad som är gjort och vad som är på gång mot bakgrund av skrivelsen In97/1700/IE om flyktingpolitiken, s. 2, Ku1999/143/IM; intervju med Ronny Nilsson, invandrarförvaltningen i Malmö, 2001-07-18.

859 Intervju med Ronny Nilsson, invandrarförvaltningen i Malmö, 2001-07-18.

860 Integrationsverket, 2000b, s. 14, 42.

ersättning.⁸⁶¹ Återigen ett förslag som alltså innebär en form av ”ekonomisk kommunarrest”. Man menar här att även om detta har nackdelar för det fria valet så uppvägs detta av fördelar som att kommunerna kan ge en kvalitativt bättre introduktion och att det krävs drastiska åtgärder om koncentrationen till vissa kommuner ska brytas.⁸⁶²

Denna känsliga fråga som berör kommunernas situation kontra individens fria val är ständigt aktuell och den särskilde utredare som tillsattes 2001 ska överväga olika alternativ ”[o]m utredaren finner att det finns behov av att i ökad utsträckning söka påverka boendet”.⁸⁶³

Det grundläggande problemet är således detsamma som det varit ända sedan det lokala mottagandet infördes 1985 – staten måste komma överens med kommunerna för att kunna placera ut flyktingar i kommunerna – men genom det egna boendet för asylsökande har nivån på statens beroende av kommunerna minskat. 1999 mottogs 9 000 flyktingar i kommunerna varav bara drygt 1 500 placerades av Integrationsverket. Lagen om eget boende har således lett till att bara 10-15 procent av de som bosätter sig i kommunerna anvisas plats av Integrationsverket.⁸⁶⁴ De övriga går förbi avtalskonstruktionen genom att själva välja var de vill bo och sedan har de rätt att stanna där. Detta var dock sannolik inte den primära anledningen till att det egna boendet infördes. Motiven var till största delen ekonomiska, men detta kan sägas vara en bieffekt som staten välkomnade. Ingen kunde heller förutse att omfattningen på det egna boendet skulle bli så stort som det i verkligheten blev – då hade med all säkerhet det kommunala motståndet varit än mer massivt.

Det totala beroendet har alltså radikalt minskat trots att beroendeförhållandet mellan aktörerna principiellt är detsamma – staten måste fortfarande ha avtal för de flyktingar som utplaceras i kommunerna, men antalet flyktingar är mycket lägre nu. Detta förfarande har radikalt ökat kommunernas osäkerhet eftersom de ej kan säga nej till de asylsökande som på egen hand söker sig till kommunen. Kommunerna är som väntat mycket kritiska till denna utveckling och har inte några medel att sätta emot – även om maktförhållandet i princip är detsamma som tidigare leder statens reducering av nivån på interdependensen till att kommunerna blir mer sårbara

861 Integrationsverket, 2000b, s. 39-40.

862 Integrationsverket, 2000b, s. 15, 41.

863 Dir. 2001:87.

864 Prop. 2000/01:1, utgiftsområde 8, s. 18; Integrationsverket, 2000b, s. 16.

än tidigare, d.v.s. asymmetrin förskjuts till kommunernas nackdel. Som en tjänsteman på kommunförbundet uttrycker det:

”sedan har staten genom lagstiftning fattat en del beslut som har inneburit att ... man har minskat kommunernas möjligheter att agera på egen hand och jag tänker då främst på det beslut som riksdagen tog 1993 om eget boende för asylsökande”.⁸⁶⁵

Återigen ser vi att självstyrelsen ytterst är politiskt definierad. Kommunerna får ej ha ansvar för asylsökande då det skulle strida mot den kommunala självstyrelsen, men det praktiska omhändertagandet kan vara kommunernas uppgift. När de fått uppehållstillstånd stannar många asylsökande i den kommun där de ditills bott utan att kommunen kan styra detta och kommunen måste fortsätta att ge dem service precis som till alla andra invånare.

Sammantaget finner vi att aktörerna kan påverka maktrelationen och därmed ändra interdependensen. Förändringen kan komma till stånd genom att själva anledningen till interdependensen ändras eller manipuleras, vilket är fallet när det gäller reduceringen av sårbarheten för staten, samtidigt som kommunernas sårbarhet drastiskt ökas. Interdependensen kan också påverkas av för aktörerna externa faktorer. Bidragande till statens minskade sårbarhet har varit att antalet asylsökande kraftigt minskat. Resultatet blir dock nästan paradoxalt – staten kan med tanke på den kommunala självstyrelsen inte lagstifta om skyldighet för kommunerna att ta emot flyktingar men kan lagstifta om en rättighet för flyktingen att bosätta sig var han/hon vill. Detta innebär att asymmetrin i beroendet ändras till kommunernas nackdel – staten blir mindre sårbar för kommunernas agerande medan kommunerna som kollektiv är lika sårbara som tidigare (men variationen i sårbarhet mellan dem är mycket stor). Samtidigt minskar också det totala beroendet p.g.a. färre asylsökande.

6.2.2 Avsaknad av finansiell resurs

Kommunerna har också varit sårbara ekonomiskt. Kommunerna har rätt till ersättning för de tjänster de utför inom området. En central fråga är hur stor

865 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

denna ersättning ska vara. Som vi diskuterat i tidigare kapitel handlar det här om det ekonomiska ansvaret. I den mån som de statliga ersättningarna inte täcker kommunernas kostnader kommer dessa att belasta den kommunala ekonomin. Kommunerna blir således beroende av statens ekonomiska resurser. Som vi ska se har denna sårbarhet varierat avsevärt mellan olika kommuner, men klart är att många kommuner har haft stora kostnader för flyktingarna.

Det finns också en koppling mellan den finansiella resursen och informationsresursen för kommunerna. Som påpekades i föregående kapitel ökade statens information om de ekonomiska konsekvenserna av flyktingmottagandet genom införandet av schablonersättningen medan kommunernas information på motsvarande sätt minskade:

”det har varit bra för kommunerna det här med ekonomin och så händer det här med arbetslösheten och då blev det dåligt helt plötsligt och det blev bra för staten i stället”.⁸⁶⁶

Det var med andra ord ett nollsummespel där frågan var vem som skulle bära de ekonomiska riskerna.

Schablonersättningen som infördes 1991 påverkade i högsta grad kommunernas uppfattning om osäkerheten. Reformen syftade till att öka flexibiliteten i flyktingmottagandet och kommuner som snabbt lyckades få flyktingarna självförsörjande skulle få en stimulans att öka sitt flyktingmottagande.⁸⁶⁷ Samtidigt ökade osäkerheten hos kommunerna för hur väl deras kostnader skulle ersättas av staten – man fick inte som tidigare automatiskt tillbaka de pengar man betalt ut. Förhandlingarna kring denna förändring har vi behandlat i tidigare kapitel.

Den stora nackdelen med schablonersättningen blev att ingen hänsyn togs till att flyktingar har olika individuella möjligheter att bli självförsörjande och att olika kommuner har olika arbetsmarknadsläge, vilket också påverkar möjligheten för flyktingar att bli självförsörjande. Bostadsmarknaden var också sådan att även kommuner med sämre arbetsmarknad behövdes som flyktingmottagare. Inte heller togs det hänsyn till andra variationer mellan kommunerna som kunde påverka kostnaden såsom skillnader i bostads-

866 Intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

867 Arbetsmarknadsdepartementet – SIGNE, 1989-12-11, s. 7-8, IP5791/89.

kostnader och socialbidragsnormer. Kopplingen mellan arbetsmarknadsläge och självförsörjning innebar också att schablonersättningssystemet var känsligt för växlingar i konjunkturen,⁸⁶⁸ vilket parterna var medvetna om och också fick erfara vid senare tillfällen. De finansiella riskerna bars i det nya systemet av kommunerna och informationen om den finansiella resursens tillräcklighet var starkt begränsad, förutsägbarheten var låg.

Kostnadstäckning

Den stora ”knäckfrågan” i interdependensrelationen mellan stat och kommun vad gäller den finansiella resursen är: vad är kostnadstäckning?⁸⁶⁹ Kommunerna har som tidigare påpekats krävt att staten ska stå för alla kostnader som flyktingarna ger upphov till och menat att statens anslag inte räcker till, medan staten i princip menat att utslaget på kommunkollektivet så räcker ersättningarna. Storleken på ersättningarna är den fråga som mest diskuterats och ifrågasatts.⁸⁷⁰

Kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna har regelbundet följts upp. Redan i förarbetena till propositionen om generalschablonen påpekas vikten av att uppföljning görs av de ekonomiska konsekvenserna av reformen för både stat och kommun.⁸⁷¹ Undersökningarna har gällt om statens bidrag täckt kommunernas kostnader för den tid som avsetts, alltså mottagningsåret och de tre kommande åren. Undersökningarna har således inte gällt om kommunerna haft kostnader efter denna tid – de bidrag m.m. som betalas ut till flyktingarna efter denna tid syns m.a.o. inte i utvärderingarna.⁸⁷² De kostnader som här diskuteras är ”särkostnader” – ”dvs. de kostnader som direkt förorsakas kommunen genom att den tar emot flyktingar och som kommunen annars inte skulle ha”.⁸⁷³ Bidragsutnyttjandegraden är kvoten mellan kommunernas redovisade kostnader och intäkter.⁸⁷⁴

868 SIGNE, Diskussions-PM 1989-09-21, s. 2-4, 6, IP5791/89.

869 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

870 Intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15.

871 Arbetsmarknadsdepartementet, 1989-10-18, s. 3, IP5791/89.

872 Prop. 1994/95:100, Bil. 11, s. 136; Ds 1994:136, s. 9, 36; Ds 1995:75, s. 11.

873 Underlag för överläggningar med Svenska Kommunförbundet, 1993-11-03, s. 3, Ku93/3031/IP; Svenska Kommunförbundet, 1999, s. 17-18.

874 Statens invandrarverk, 1998b, s. 32.

Jag redovisar resultaten av undersökningarna i följande tabell.

Tabell 6.1 Bidragsutnyttjandegrad åren 1991-1996.

Flyktingar mottagna år	Bidragsutnyttjandegrad exklusive stimulansbidrag	Bidragsutnyttjandegrad inklusive stimulansbidrag
1991	86,3 % (inkl. konjunkturtillägg) ⁸⁷⁵	
1992	129,0 % ⁸⁷⁶	
1993	125,0 %	116 % ⁸⁷⁷
1994	120,0 %	109 % ⁸⁷⁸
1995	126,0 %	
1996	137,0 % ⁸⁷⁹	

I tabellen visas bidragsutnyttjandegraden, för flyktingar mottagna ett visst år, totalt för de undersökta 41 kommunerna.⁸⁸⁰ Skillnaden mellan kommunerna är dock stora, allt mellan 62% och 170% bidragsutnyttjandegrad uppmättes för flyktingar mottagna 1992.⁸⁸¹ För alla åren gäller att bidragsutnyttjandet varierar beroende på kommutyp, men sambandet mellan bidragsutnyttjandegrad och sekundärflyttning är tydligt.⁸⁸² För åren 1993 och 1994 blir utvärderingen mer komplicerad då man kan diskutera om man för dessa år ska räkna med eller utan stimulansbidraget. Stimulansbidraget är en ersättning till kommunerna men egentligen inte för utförd tjänst utan som uppmuntran för kommunerna att ta emot fler flyktingar.

Trots att det bara är år 1991 som kommunernas kostnader för flyktingmottagandet täcks är underskottet för kommunkollektivet de första åren inte så stort i kronor räknat. Däremot går enskilda kommuner med stora underskott.

875 Ds 1995:75, s. 27.

876 Ds 1997:31, s. 23.

877 Statens invandrarverk, 1998a, s. 40, 43.

878 Statens invandrarverk, 1998b, s. 32, 37.

879 Integrationsverket, 2000a, s. 41.

880 Man kan här diskutera om man ska använda de faktiska resultaten för de undersökta kommunerna, vilket jag valt att redovisa, eller om man ska använda de skattningar för bidragsutnyttjandegraden i hela riket som är ca 10-15% lägre än de här redovisade siffrorna, Integrationsverket, 2000a, s. 41.

881 Ds 1997:31, s. 23.

882 Integrationsverket, 2000a, 42-43.

För flyktingar mottagna 1992-1994 beräknas det sammanlagda resultatet till minus 44 miljoner, vilket är marginellt jämfört med de totala kostnaderna.⁸⁸³ Detta leder till observationen:

”[s]ammanvägt med stimulansbidraget inräknat kan alltså landets kommuner anses fått kostnadsäckning för flyktingmottagande vid avstämningen 3,5 år efter flyktingarnas mottagande”.⁸⁸⁴

Att underskottet ökar för flyktingar mottagna 1995 och 1996 beror till stor del på att socialbidragskostnaderna ökat med 16 procent, vilket i sin tur beror på att tidigare statliga kostnader övervältrats på kommunerna. Trots att sysselsättningen ökat för flyktingarna gör detta att socialbidragskostnaderna kraftigt ökat. För en flykting mottagen 1996 var den genomsnittliga socialbidragskostnaden 140 000 kronor medan motsvarande kostnad för en flykting mottagen 1994 var 115 000 kronor. Detta gör att underskottet för kommunerna för flyktingmottagandet 1995 ökade till ca 350 miljoner och för flyktingar mottagna 1996 var underskottet 242 miljoner. Ungefär hälften av detta underskott beräknas komma från kostnadsövervältringar från stat till kommun.⁸⁸⁵

Detta leder till slutsatsen:

”att det skett en försämring för kommunerna under senare delen av 90-talet: statsbidragen för flyktingmottagandet täcker inte längre kommunernas kostnader”.⁸⁸⁶

Integrationsverket påpekar vidare att: ”[d]e statliga ersättningarna borde öka cirka 15 procent för att täcka kommunernas kostnader för flyktingmottagningen”.⁸⁸⁷ Regeringen verkar dock inte ta någon större notis om detta utan konstaterar bara att ”kommunerna totalt sett inte fått täckning för sina genomsnittliga kostnader för introduktionsinsatserna”⁸⁸⁸ och att ”kostnadsutvecklingen för 1995 och 1996 motsvarar den genomsnittliga nivån för hela 1990-talet”.⁸⁸⁹ Man gör med andra

883 Statens invandrarverk, 1998b, s. 38.

884 Statens invandrarverk, 1998b, s. 38.

885 Integrationsverket, 2000a, s. 21, 23, 32-34, 39-40, 42, 47.

886 Integrationsverket, 2000a, s. 32.

887 Integrationsverket, 2000a, s. 41.

888 Prop. 2000/01:1, utgiftsområde 8, s. 17; se även dir. 2001:87; prop. 2001/02:1, utgiftsområde 8, s. 20.

889 Prop. 2000/01:1, utgiftsområde 8, s. 17.

ord inga förändringar av ersättningen trots att man tidigare sagt att man väntade på just denna utredning innan man skulle besluta om ändringar av ersättningarna.⁸⁹⁰ Vi kan således konstatera att regeringen inte, på samma sätt som ett par år tidigare då stor vikt fästes vid kommunala påtryckningar och stimulansbidrag och konjunkturtillägg infördes, kom att gå kommunerna till mötes eftersom statens sårbarhet minskat så att asymmetrin förskjutits till kommunernas nackdel.

Kommunernas ökade kostnader kommer således av att staten vältrat över kostnader på kommunerna. I takt med att färre kostnader täcks av staten måste socialbidraget täcka dessa, som exempel på detta kan nämnas minskade statliga bostadsbidrag, höjda kostnader för sjukvård och medicin och svårare att få arbetslöshetsersättning.⁸⁹¹ Detta sker trots att staten tidigare i överläggningar med kommunförbundet sagt:

”[o]m det därvid visar sig att kommunernas kostnader ökar på grund av sänkta bostadsbidrag och detta leder till att kommunerna inte får avsedd kostnads-täckning genom schablonersättningen bör ersättningen justeras för att undvika en övervältring av statliga kostnader på kommuner som deltar i flykting-mottagandet”.⁸⁹²

En undersökning som gällde flyktingar mottagna 1997 (publicerad 2001)⁸⁹³ använder sig av en mätmetod med vilken fokus ligger på utvecklingen av försörjningsstödet till flyktingar vilket gör att jämförbarheten med tidigare utredningar är mycket begränsad. Det går utifrån denna utvärdering inte att dra några slutsatser huruvida kommunerna har fått täckning för sina kostnader. Försörjningsstödet har minskat med 22 procent eller 25 000 kr per flykting mellan flyktingar mottagna 1996 och 1997 och detta förklaras dels av en gynnsammare åldersstruktur, dels av att det blivit lättare med egenförsörjning – det beror således inte på någon ändrad statlig politik.⁸⁹⁴

Hur de ekonomiska villkoren ska se ut framförhandlas årligen av Svenska Kommunförbundet och det departement som handlägger frågor om

890 Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 8, s. 32.

891 Integrationsverket, 2000a, s. 21.

892 Anteckningar från överläggningar mellan Svenska kommunförbundet och Arbetsmarknadsdepartementet om statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet år 1996, s. 4, In96/695/IE.

893 Integrationsverket, 2001.

894 Integrationsverket, 2001, s. 15, 19, 52.

flyktingmottagande.⁸⁹⁵ Kommunerna har alltså genom kommunförbundet en möjlighet att vara med och påverka även om det i slutändan givetvis är staten som bestämmer resurstilldelningen. Dessa förhandlingar har blivit mycket svårare för kommunerna nu när beroendeförhållandet är asymmetriskt till kommunernas nackdel – de är mer beroende av staten än vad staten är beroende av dem och varför ska då staten betala ut mer än nödvändigt? Kommunerna är fortfarande beroende av den finansiella resursen medan staten är mer ovillig att använda denna.

Man kan här också se att flera kommuner samarbetar för att på så sätt få större tyngd bakom sina argument om att pengarna inte räcker – kommuner med likartade problem går samman och gör gemensamma skrivelser till regeringen.⁸⁹⁶ Detta är en samarbetsstrategi där även mindre kommuner kan ”åka med lite på bananskalet”.⁸⁹⁷

Problemet för kommunerna är dubbelt, dels att bidraget för en del kommuner inte räcker för den tid som staten har sagt att de ska bekosta flyktingarnas introduktion och uppehälle, dels att flyktingarna i många fall efter denna tid inte är självförsörjande utan fortfarande kostar pengar för kommunerna.⁸⁹⁸ Ett exempel utgörs av Lunds kommun där flyktingarna mottagna år 1991 under 1995, alltså när schablonersättningen inte längre gäller, i socialbidragsutgifter kostade fyra och en halv miljon.⁸⁹⁹ Dessa kostnader belastar helt den kommunala ekonomin. Någon undersökning av kostnaderna i ett längre perspektiv för att kunna se de samhällsekonomiska konsekvenserna har aldrig gjorts trots att det flera gånger efterlysts.⁹⁰⁰ Från kommunförbundets sida har man begärt att hänsyn ska tas till de totala kostnaderna men det har inte fått något gehör från statens sida:

”då faller man tillbaks till den uppgörelsen att kostnadsansvaret avsåg tre och ett halvt år och det är den tid man ska följa”.⁹⁰¹

895 SOU 1997:82, s. 25

896 PM om flyktingmottagande, socialbidragskostnader, arbetsmarknadsläge m.m. i Malmö – Norrköping – Landskrona 1997-09-30, In97/2497/KE; brev från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje kommuner 1998-06-15, Ku1999/143/IM; PM om flyktingmottagande, socialbidragskostnader, arbetsmarknadsläge mm i Malmö och Norrköping 1996-05-29, In96/1600/KE; skrivelse från Norrköpings kommun, Malmö stad och Landskrona kommun 1997-10-08, In97/2497/KE.

897 Intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

898 Remissvar från Västerås stad på SOU 1996:55, s. 8, In96/783/IE; skrivelse från Köpings kommun 1998-02-24, s. 4, In98/429/KE.

899 Ansökan från Lunds kommun, 1997-06-11, In97/1581/KE.

900 Statens invandrarverk, 1998b, s. 85.

901 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

Anledningen till att kostnaderna blivit högre än de statliga ersättningarna är att flyktingarna fått gå på socialbidrag längre än beräknat eftersom det varit svårt för dem att få arbete. Brist på informationsresurser i form av osäkerhet om konjunkturer slår således igenom även på kommunal nivå. Mot denna bakgrund har vissa kommuner föreslagit att schablonersättningen ska differentieras mellan kommunerna beroende på arbetsmarknadsläget i kommunen.⁹⁰² Det konstateras även här att det är utflyttningskommunerna (de kommuner som många flyktingar efter ett tag flyttar från) som är ”vinnarna” i ekonomiska termer medan inflyttningskommunerna är ”förlorarna”. Förhoppningen var att det nya utbetalningssystemet för schablonersättningar skulle rätta till denna orättvisa mellan kommunerna,⁹⁰³ vilket inte blev fallet. Det är i första hand storstäderna, med förorter, och större städer som haft ett underskott för flyktingmottagande.⁹⁰⁴ För vissa kommuner, exempelvis Malmö, har den kraftiga invandringen haft stora konsekvenser för kommunens ekonomi. Som exempel kan nämnas att 1996 hänförde sig 68 procent av Malmös socialbidragskostnader till personer med utländsk bakgrund och att man bara fått schablonersättning för 13 000 av de nästan 21 500 flyktingar och andra invandrare med likartade behov av introduktion som man tagit emot åren 1992-2000.⁹⁰⁵

Även vad gäller införandet av schablonersättningen ser man kommunernas sårbarhet och deras försök att reducera den. Vi har tidigare diskuterat statens sårbarhet vid detta tillfälle men inte bara staten var sårbar utan också kommunerna var utsatta och sårbara.

Man ville från kommunalt håll att de ekonomiska konsekvenserna skulle analyseras noga innan reformen genomfördes, vilket var ett av argumenten för att vänta med genomförandet. Det var framförallt de stora kommunerna som var rädda för de ekonomiska konsekvenserna.⁹⁰⁶ Samtidigt sägs det att uppföljningen

902 Yttrande från Sundsvalls kommun på Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., Ds 1993:75, s. 2, Ku92/5509/IP.

903 Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 8, s. 21-22; skr. 1996/97:24, s. 53.

904 Integrationsverket, 2001, s. 10.

905 SOU 1996:55, s. 285; PM om flyktingmottagande, socialbidragskostnader, arbetsmarknadsläge m.m. i Malmö – Norrköping – Landskrona 1997-09-30, In97/2497/KE; skrivelse från Malmö stad 2001-01-10, s. 2, N2001/882/STO; intervju med Ronny Nilsson, invandrarförvaltningen i Malmö, 2001-07-18.

906 Minnesanteckningar från sammanträde med SIGNE 1989-08-23, s. 2, IP5791/89; minnesanteckningar från sammanträde med SIGNE 1989-09-29, s. 1, IP5791/89; Arbetsmarknadsdepartementet – Lars G Johansson – 1989-10-18 – Proposition om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagande m.m., s. 2, IP5791/89; Bäck och Soininen, 1993, s. 9.

av det nya systemet är viktigt och att den ska ligga till grund för förändringar både i systemets konstruktion och nivåer.⁹⁰⁷ På så sätt konstruerar man en brasklapp om systemet skulle få oönskade konsekvenser.

Så här i efterhand kan man som den ansvarige tjänstemannen på departementet konstatera:

”det är klart att för statens sida var det nog en ganska bra ekonomisk uppgörelse när man la om det här med schablonersättning”.⁹⁰⁸

Som vi tidigare poängterat kan man säga att kommunernas sårbarhet ökade genom införandet av schablonersättningen då den ekonomiska förutsägbarheten för kommunerna minskade samtidigt som statens sårbarhet minskade. Man är från statens sida medveten om kommunernas ekonomiska sårbarhet men då asymmetrin ändrats känner man sig inte tvingad att göra något åt det:

”underlaget [var] baserat på en period i slutet av 80-talet när det var högkonjunktur ... så i den meningen tror jag att det ligger en del i kommunernas kritik om dålig kostnadstäckning, ..., att man inte har fått den ersättning som var meningen riktigt. Samtidigt som det har varit budgetrestriktioner och så för staten så det har inte varit möjligt att göra någonting åt detta”.⁹⁰⁹

Här ser vi då tydligt avvägningen mellan politiska och ekonomiska hänsyn – den ändrade asymmetrin i beroenderelationen gör att staten inte tvingas ta samma politiska hänsyn till kommunernas åsikter som tidigare (när asymmetrin var till statens nackdel) och istället kan staten lägga större vikt vid ekonomiska aspekter.

I det nya ersättningsystemet fanns det dock en morot genom att om kommunerna tidigt kunde få en flykting självförsörjande kunde hans/hennes överskott användas till andra flyktingar. Genom att påskynda integrationsarbetet kunde då kommunerna gå med vinst.⁹¹⁰ Från kommunförbundet

907 Arbetsmarknadsdepartementet – 1990-02-13 – Redogörelse för överläggning mellan Svenska kommunförbundet och arbetsmarknadsdepartementet om nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet – underlag för regeringens proposition februari 1990, s. 6, IP5791/89.

908 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

909 Intervju med Lars G Johansson, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

910 Statens invandrarverk, 1997, s. 24.

menade man att staten nu straffade kommunerna generellt och inte ville ge dem mer ersättning därför att vissa kommuner gått med vinst:

”men detta var ju inbyggt i systemet, ... och tycker man då att systemet är fel så borde man ändra systemet men det har man ju inte. ... Det har aldrig varit aktuellt ifrån statens sida att ändra systemet, däremot vill man inte leva upp till det”.⁹¹¹

Kommunförbundet efterlyser fortfarande, genom en övertalningsstrategi, en förändring i systemet som skulle reducera kommunernas ekonomiska sårbarhet. Man efterlyser en statlig introduktionsersättning som ska garantera flyktingarnas försörjning under introduktionsperioden. Detta ansvar skulle då inte begränsas till tre och ett halvt år.⁹¹² Detta skulle i stort ligga i linje med de förändringar som invandrapolitiska kommittén föreslog 1996 men som inte ledde till några förslag den gången. Vid tillsättningen av en kommitté hösten 2001 ville kommunförbundet att ersättningsnivåerna till kommunerna särskilt skulle belysas, vilket dock inte fick något gehör i regeringen.⁹¹³ Tvärtom sägs det i direktiven att kopplingen mellan ersättning och introduktionsresultat ska utredas och kommunernas kostnader och skillnader mellan kommuner ska analyseras, ”[u]tredaren skall dock inte lämna något förslag vad gäller nivån på ersättningen”.⁹¹⁴ Om någon förändring kommer återstår att se. Som vi sagt tidigare har kommunernas förhandlingsläge radikalt försämrats och deras sårbarhet ökat. Förhandlingsstrategins användbarhet beror på beroendeförhållandets utseende vid aktuell tidpunkt. Nu är beroendet mer asymmetriskt till kommunernas nackdel.

6.3 Kommunernas resurs

Detta kapitel har hittills uteslutande handlat om de resurser som kommunerna saknar. Utan att båda aktörerna besitter viktiga resurser föreligger dock inget ömsesidigt beroende. Vad är det då för resurs som kommunerna besitter som staten behöver i så stor utsträckning?

911 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

912 Intervju med Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

913 E-mail från kommunförbundet angående kommittédirektiv, N2001/9966/IM.

914 Dir. 2001:87.

Svaret står att finna i den organisatoriska resursen. Det är i kommunerna som mottagandet och integrationen av flyktingar sker. Detta sker genom många olika typer av åtgärder, ofta inom kommunernas vanliga välfärdssystem. Det gäller utbildning, barnomsorg, bidrag, bostad och mycket annat som kommunerna ombesörjer (och måste ombesörja). Staten har varken resurser eller förmåga att själv utföra dessa insatser för flyktingarna. Kommunerna har här också ett informationsövertag genom att rikspolitikerna ofta inte vet hur det ser ut i kommunerna.⁹¹⁵

”Grundläggande beslut om flyktingmottagande och integrationspolitik fattas av riksdag och regering medan det är ute i kommunerna som vi möter människorna och har att hantera integrationsfrågorna som handlar om försörjning, utbildning, sysselsättning mm”.⁹¹⁶

Tyvärre kommer mycket av denna sida av flyktingmottagandet att bortdefinieras av denna studies tydliga fokus på *relationen* mellan stat och kommun. Detta är verksamheter som kan sägas vara kommunernas områden och där relationen mellan stat och kommun i många fall blir mycket otydlig. Dessutom är det svårt att inom verksamheterna skilja ut flyktingarna då dessa ofta inte särbehandlas inom verksamheterna utan är som alla andra klienter eller kunder.

Det finns ett antal studier gjorda om hur olika kommuner valt att organisera sitt flyktingmottagande,⁹¹⁷ men jag kommer inte att gå in på detta här då det inte ryms inom denna studies fokus. Något som dock börjat diskuteras alltmer i början av 2000-talet är att det dominerande socialtjänstperspektivet varit allt för inriktat på omhändertagande och att ett annat synsätt, utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv, framstår som angeläget.⁹¹⁸ ”Integrationsverket gör ändå bedömningen att processen – från socialtjänstperspektiv till arbetsmarknadsperspektiv – går åt rätt håll”.⁹¹⁹ Denna diskussion fördes inför det

915 Intervju med Lars Wallstén, kommunalråd, Landskrona kommun, 2001-08-29.

916 Brev från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje kommuner 1998-06-15, Ku1999/143/IM.

917 Se exempelvis Soininen, 1992; och Bäck och Soininen, 1998.

918 Brev från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje kommuner 1998-06-15, s. 13, Ku1999/143/IM; dir. 2001:87; prop. 2001/02:1, utgiftsområde 8, s. 20; intervju med Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare, 2002-01-15.

919 Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 8, s. 20.

lokala flyktingmottagandets införande 1985 då socialtjänstperspektivet tog överhanden framför arbetsmarknadsperspektivet. Nu svänger således pendeln tillbaka igen.⁹²⁰

Betydelsen av kommunernas organisatoriska resurser för statens genomförande av flyktingpolitiken kan nog dock inte överskattas. Det är också viktigt för opinionen i kommunerna att mottagandet fungerar på ett tillfredställande sätt, vilket i sin tur kommer att påverka den nationella opinionen. Den politiska resursen påverkas således av organisationen av flyktingmottagandet.

Det förtjänar också att påpekas att kommunerna har under hela den studerade tidsperioden besuttit denna organisatoriska resurs och detta har aldrig ifrågasatts.

6.4 Slutsatser

Som vi ser handlar kommunernas sårbarhet om avsaknad av två resurser som staten besitter, auktoritetsresurser och ekonomiska resurser.

Staten är beroende av kommunernas vilja att ta emot flyktingar och påverkar denna genom ekonomiska incitament. På samma sätt är kommunerna beroende av statens ekonomiska bidrag för att få sina kostnader för flyktingmottagandet täckta.

Kommunernas sårbarhet påverkas också av statens motvilja till att reglera asylsökandes och flyktingars bosättning – kommunerna har inte haft något val annat än att ta hand om de flyktingar som befinner sig i kommunen. Här har vi också det bästa exemplet på att interdependensen inom politikområdet förändrats över tiden. Genom att ge asylsökande möjlighet att bosätta sig i kommunerna reducerade staten drastiskt sin sårbarhet, medan kommunernas ökade. Detta skedde trots att det strukturella beroendet, genom avtalsträffande om flyktingmottagande, är detsamma – det är effekterna som blivit annorlunda. Staten måste fortfarande ha kommunernas medgivande för att utplacera flyktingar i kommunerna – men med nuvarande regelverk är det bara en bråkdel av flyktingarna som utplaceras, resten flyttar dit på egen hand. Detta har således gjort att hela asymmetrin inom interdependensrelationen

920 Soinen, 1992, s. 30.

ändrats till statens fördel, den är inte lika beroende och sårbar idag som för ett antal år sedan, vilket i sin tur gör det svårare för kommunerna att påverka staten, då deras maktposition är mycket svagare. Allt detta är egentligen en bieffekt av att staten ville minska kostnaderna för asylsökande genom att låta dem bo i kommun då detta var billigare än förläggningsboende. Denna bieffekt ändrade radikalt hela interdependensrelationen. Det kraftigt minskade antalet asylsökande har också gjort att det totala beroendet inom området minskat.

Vi kan konstatera att det är den organisatoriska resursen som gör beroendet mellan stat och kommun ömsesidigt. Den nu så starkt betonade integrationen kräver kommunalt engagemang, intresse och organisation. Kommunernas organisatoriska betydelse har aldrig ifrågasatts från statens sida och heller inte förändrats under den studerade tidsperioden.

Kapitel Sju
Slutsatser

7.1 Inledning

I detta avslutande kapitel ska vi knyta ihop de olika kapitlen och ge en övergripande bild av interdependensen inom flyktningmottagandet och hur denna har förändrats under den studerade tidsperioden.

Avhandlingens viktigaste resultat är att det verkligen föreligger ett ömsesidigt beroende mellan stat och kommun inom det här politikområdet. Ett interdependensperspektiv kan förklara aktörernas agerande och förändringarna inom politikområdet på ett helt annat sätt än de två dominerande synsätten på stat-kommun-relationer: självstyrelse och styrning. Interdependenssynsättet uppmärksammar att två aktörer i en interaktion genom sitt agerande påverkar varandra, vilket kan leda till förändringar för båda aktörerna – ett betraktelsesätt som inte är så statiskt som de traditionella synsätten och som avlägsnar sig från det hierarkiska tänkandet som är dominerande i inomstatliga relationer.

Jag kommer här att sammanfatta politikområdet genom att utgå ifrån de tre tidsperioder som redovisades redan i inledningskapitlet för att därmed konkret kunna se förändringarna i interdependensen och i aktörernas agerande. Kapitlet avslutas sedan med generella reflektioner om interdependensteorins empiriska applikationskraft.

7.2 Interdependensen under tre tidsperioder

De tre tidsperioderna 1985-1990, 1991-1995, 1996-2001 är inte på något sätt knivskarpa men en jämförelse mellan dem ger ändå en tydlig bild av de ändrade förhållandena inom relationen mellan stat och kommun avseende flyktningmottagandet. Systemet för flyktningmottagande och den grundläggande paradoxen om statens och kommunernas ansvar har dock varit densamma under hela den studerade tidsperioden.

7.2.1 Perioden 1985-1990

Det lokala flyktingmottagandet infördes 1985 till stor del i samförstånd mellan stat och kommun. Det tidigare systemet fungerade inte tillfredsställande och de flesta var överens om att en förändring behövdes och att fler kommuner skulle engageras i mottagandet av flyktingar. Kommunerna var huvudsakligen positiva till detta och värdegrunden var gemensam för de båda aktörerna. Den bärande principen i det lokala flyktingmottagandet var att staten skulle teckna avtal med kommunerna om flyktingmottagande.

Flyktinginströmningen ökade under hela perioden vilket gjorde att den ursprungliga planeringen snabbt var tvungen att överges. Allt fler kommuner engagerades i flyktingmottagandet tills i princip alla Sveriges kommuner deltog och uttrycket ”hela-Sverige”-strategin myntades. Flyktingmottagandet var i de flesta kommuner lågt och kommunerna började bygga upp organisatoriska möjligheter att ta emot dessa på ett bra sätt. Socialtjänstens omhändertagandeperspektiv fick i de flesta kommuner tjäna som utgångspunkt i detta arbete.

Även om antalet flyktingar var högre än beräknat så låg det på en nivå som både den statliga och kommunala organisationen kunde hantera, om än efter vissa omställningsperioder. Utplaceringarna till kommunerna gick långsammare än beräknat varför praxis blev att bara flyktingar, inte asylsökande, utplacerades i kommunerna. Avtalskonstruktionen fungerade dock, i det stora hela, tillfredsställande, även om staten vid flera tillfällen tvangs använda sin övertalningsstrategi och visade sig sårbar.

Den stora förändringen under perioden utgjordes av införandet av schablonersättningen, vilket kan sägas utgöra periodens slutpunkt. Denna innebar att kommunerna skulle få en fast summa som ersättning för varje mottagen flykting och inte såsom tidigare sina faktiska kostnader ersatta av staten i efterhand. Denna förändring föregicks av långa förhandlingar mellan företrädare för stat och kommun. Tonen i förhandlingarna var dock i huvudsak positiv. Staten ville reformera ersättningen och på så sätt skapa starkare incitament för kommunerna att påskynda integrationen av flyktingarna samtidigt som kommunerna såg detta som en möjlighet att få lite pengar över. Visst var aktörerna oense om beloppen och detaljerna men grundtonen var samförstånd och mot bakgrund av det föreliggande ömsesidiga beroendet insåg aktörerna att det var viktigt att komma överens.

Denna period var samförståndets tid inom flyktingmottagandet. Konjunk-

turen var mycket god vilket gjorde att många kommuner behövde arbetskraft och flyktingarna välkomnades mot denna bakgrund. Ansvarsfördelningen diskuterades inte så mycket under perioden utan god vilja och förtroende rådde mellan aktörerna. Interdependensen var relativt symmetrisk, staten behövde kommunernas organisatoriska insatser för flyktingarnas integration och kommunerna fick ekonomisk ersättning för de kostnader som detta innebar för kommunerna. Det totala beroendet var också relativt lågt och frågan var vid denna tid inte särskilt politiserad. Sårbarheten var relativt låg för både stat och kommun.

7.2.2 Perioden 1991-1995

Medan den föregående perioden karakteriserades av samförstånd så karakteriseras perioden 1991-1995 av konflikt. Mycket stora förändringar skedde, på många områden, mycket snabbt. Statens sårbarhet och känslighet ändrades drastiskt.

Den första stora förändringen var antalet asylsökande som ökade drastiskt vid 1990-talets början p.g.a. konflikten i f.d. Jugoslavien; kulmen nåddes 1992. Det stora antalet asylsökande och flyktingar ledde till att de organisatoriska resurserna både på statlig nivå, under asylprövningen, och på kommunal nivå, när flyktingarna sedan skulle tas emot där, var ansträngda över bristningsgränsen. Statens känslighet för externa faktorer var här uppenbar.

En annan förändring var i opinionen. Flyktingfrågan blev allt mer synlig och omdebatterad. Ny Demokrati uppstod och gick till stor del till val på en restriktiv flyktingpolitik och kom in i riksdagen efter valet 1991. Detta ledde till en mycket stor belastning på de övriga partiernas politiska resurser. Även i kommunerna kom flyktingfrågan högre upp på dagordningen och sammantaget ledde det till att frågans politiska känslighet vid denna tid var påtaglig, farhågorna var stora att opinionen skulle kräva en restriktivare flyktingpolitik samtidigt som det var brinnande krig i en del av Europa.

Delvis hör detta samman med en annan stor förändring som kom under denna period. Den svenska konjunkturen försämrades kolossalt och de offentliga finanserna var katastrofala. Arbetslösheten steg i rekordfart och nedskärningarna och krispaketen var många. Samtidigt uppmärksammades att flyktingmottagandet var en verksamhet som kostade mycket pengar i en tid när Sverige inte, av vissa, ansågs ha råd med det. Opinionen i flyktingfrågan påverkades således även av konjunkturedgången.

Sammanfattningsvis kan sägas att staten som aktör befann sig i en mycket

svår situation – arbetslösheten var mycket hög, de offentliga finanserna mycket dåliga, antalet asylsökande låg på nivåer som Sverige inte sett sedan andra världskriget och opinionen såg flyktingmottagandet som ett oönskat problem. Statens sårbarheten var påtaglig.

Samtidigt var kommunerna allt mer missnöjda. Problem orsakade av det rekordhöga antalet flyktingar fortplantade sig givetvis vidare till dem och många menade att trycket på kommunerna var alltför stort, både ekonomiskt och organisatoriskt. Schablonersättningen som från kommunalt håll setts som en relativt god affär i tider av god konjunktur blev nu av ondo. Arbetslösheten gjorde att flyktingarna hade svårare att bli självförsörjande och således kostade kommunerna mycket mer pengar i form av bidrag och stöd. Att kommunernas sårbarhet ökade genom schablonersättningen stod nu klart.

Ansvarsfrågan var av högsta vikt. Kommunerna menade att staten lagt över ansvaret på kommunerna på ett sätt som inte var avsett och att staten nu var tvungen att ta tillbaka detta eftersom flyktingmottagandet var en statlig, och inte kommunal, angelägenhet.

Avtalssystemet var av naturliga skäl ansträngt. Kommunerna hade rätt att säga nej till avtal om mottagande och ifrågasatte varför man skulle teckna avtal när staten inte tog sitt ekonomiska ansvar. Sekundärflyttningarna började vid denna tid också framstå som ett problem, många kommuner fick ett betydligt större antal flyktingar än vad som avtalats, medan andra kommuner fick färre trots avtal. Anledningen härtill var att flyktingarna på egen hand flyttade till, i många fall, storstadskommunerna där antalet tomma lägenheter var stort.

Med denna bakgrund blir konflikten mellan stat och kommun uppenbar. Misstron och oviljan bredde ut sig. Staten var till stor del utan handlingsalternativ, d.v.s. sårbar. En lagstiftning om kommunernas skyldighet att ta emot flyktingar skulle vara en direkt utmaning mot opinionen, både lokalt och på riksnivå. Auktoritetsresursen gentemot kommunerna var oanvändbar p.g.a. de politiska kostnaderna. Istället användes auktoritetsresursen gentemot de asylsökande, om än efter stor vanda för vad detta skulle innebära för opinionen både nationellt och internationellt, genom att visumtvång infördes för personer från vissa delar av f.d. Jugoslavien och genom att utlänningslagens praxis ändrades.

Gentemot kommunerna använde staten den enda kvarvarande resursen, den finansiella. Trots det mycket ansträngda ekonomiska läge som Sverige och dess regering befann sig i var staten tvungen att genom ekonomiska incitament blidka kommunerna till att skriva avtal om flyktingmottagande. Politiska kostnader vägdes mot ekonomiska. Även ekonomiskt var detta en nödvändig-

het för staten eftersom de statliga förläggningskostnaderna för asylsökande och flyktingar rasade i höjden. Efter långa och hårda förhandlingar med kommunförbundet tillkom ett stimulansbidrag för att stimulera kommunerna till att öka sitt flyktingmottagande och ett konjunkturtillägg för att ersätta kommunerna för de merkostnader som flyktingarnas svåra arbetsmarknads-läge inneburit för kommunerna. Kommunernas förhandlingsläge var vid denna tid gott och staten var mycket väl medveten om sitt beroende av kommunernas välvilja och samarbete både organisatoriskt och politiskt, i relation till opinionen. Staten var både känslig och sårbar då de politiska och ekonomiska konsekvenserna var både lång- och kortsiktiga.

Den stora förändringen under denna period (som inte var tänkt att vara någon större förändring) var införandet av möjligheten för asylsökande att under väntetiden ha eget boende ute i kommunerna. Förläggningsboendet för de asylsökande var, som framgick, dyrt och ett sätt att minska kostnaderna var att låta de asylsökande vänta på besked om uppehållstillstånd ute i kommunerna. Att de asylsökande vistades i kommunerna i väntan på uppehållstillstånd var heller inget nytt utan så var det lokala mottagandet utformat när det infördes 1985. Motiven bakom det egna boendet var i första hand ekonomiska från statens sida. Då bidraget som de asylsökande fick till sitt uppehälle var lågt räknades det med att bara ett fåtal, ca 5-10 procent, av de asylsökande med nära anhöriga i kommunerna skulle utnyttja det egna boendet. Kommunerna var splittrade till förslaget som vissa ansåg innebar ett nytt ansvar för kommunerna (vilket dock tillbakavisades av staten).

Under denna period kännetecknades relationen mellan stat och kommun till stor del av konflikt. Det ömsesidiga beroendet var mycket påtagligt för båda aktörerna. Interdependensrelationen var asymmetrisk till statens nackdel. Jämfört med föregående period hade det totala beroendet ökat samtidigt som statens relativa beroende av kommunerna ökat. Kommunerna var lika beroende som tidigare medan staten var mycket mer beroende p.g.a. det extremt höga antalet flyktingar och frågans ökade känslighet – hela skalan flyttades till en högre nivå samtidigt som den tippade över till kommunernas fördel. Statens känslighet för externa faktorer ledde till att även sårbarheten på längre sikt förflyttades till en ny högre nivå. Förhandlingarna var hårda, kommunerna hade en mycket stark förhandlingsposition p.g.a. statens stora beroende och den enda resurs som staten kunde använda var den finansiella, även om denna också var begränsad av statens allmänna ekonomiska belägenhet.

7.2.3 Perioden 1996-2001

Denna period kännetecknades av en ignorerande attityd från statens sida. Staten fick tillbaka en del av sin handlingsfrihet och statens beroende minskade, vilket gjorde att den till stor del kunde ignorera kommunernas krav och åsikter.

Det var många faktorer som påverkade utvecklingen i en sådan riktning att beroendet nu minskade, såväl totalt som för statens del. Det totala beroendet påverkades i hög grad av antalet flyktingar, vilket drastiskt minskade, och flyktingfrågan kom allt mer i skymundan i opinionen (delvis en följd av det minskande antalet flyktingar). Den förbättrade ekonomiska situationen underlättade också politiska diskussioner om flyktingmottagande.

Statens beroende påverkades också i hög grad av det egna boendet för flyktingarna vars effekter nu slog igenom i mottagandeorganisationen. Långt fler än beräknat använde sig av det egna boendet vilket gjorde att färre än hälften av de flyktingar som fått uppehållstillstånd behövde bosättas genom avtalsträffande med kommunerna. Det egna boendet blev ett sätt för staten att ta sig runt interdependensen inom politikområdet. Statens sårbarhet minskade medan kommunernas sårbarhet ökade då de inte kunde reglera, eller planera för, antalet flyktingar i kommunen.

Staten kunde således manipulera hela beroenderelationen så att det totala beroendet radikalt minskade. Detta skedde till viss del med kommunernas godkännande men utifrån en verklighetsbild som visade sig vara felaktig. När staten väl hade minskat sin sårbarhet fanns det inget intresse av att ändra detta trots mycket hårda påtryckningar från kommunerna. De politiska kostnaderna av att gå emot kommunernas åsikter minskade.

Kommunerna var vid denna tidpunkt starkt missnöjda med stora delar av statens agerande. Det stod klart att flyktingarna under hela 1990-talet inneburit större kostnader för kommunerna än vad staten ersatt genom schablonersättningen. Ansvarsfrågan var mycket diskuterad. Samtidigt blev segregation ett allt större problem i många av storstadsområdena och förvärrades genom flyktingarnas möjlighet till sekundärflyttning och eget boende.

Kommunerna protesterade högljutt mot detta förhållande, både på egen hand och genom Svenska Kommunförbundet. Statens svar var dock till stor del ignorans. Beroendeförhållandet hade ändrats till kommunernas nackdel, staten var mindre känslig och sårbar, och kommunernas förhandlingsposition var nu svag då deras sårbarhet hade ökat. Hade inte denna minskning av det

totala beroendet kommit till stånd torde staten haft mycket svårare att stå emot andra av kommunernas krav på t.ex. ersättningsansvar.

Den respons som kom från statens sida utgjordes av ekonomiska ersättningar som dock sågs som allmänna kommunalekonomiska satsningar och inte som direkt kopplade till kommunernas flyktingmottagande. Flyktingfrågan och dess kostnader hölls till stor del utanför dagordningen och förhandlingar blev ett mer sällsynt inslag.

I interdependenstermer minskade det totala beroendet drastiskt, skalan försköts till en lägre nivå. Även det relativa beroendet förändrades. Kommunerna var mer beroende än de varit tidigare, medan statens beroende minskade, vilket gjorde att beroendeförhållandet blev asymmetriskt till kommunernas nackdel. Det var dock fortfarande frågan om ett ömsesidigt beroende då det är kommunerna som ska integrera flyktingarna i det svenska samhället, vilket också uppmärksammades allt mer i debatten. Statens sårbarhet hade minskat och känsligheten var i det närmaste obefintlig medan kommunernas sårbarhet var konstant jämfört med tidigare period vad gäller exempelvis kostnadstäckning, och förvärrades vad gällde flyktingarnas fria val.

Vi kan tydligt se hur statens sårbarhet och känslighet har varierat mellan tidsperioderna. Känsligheten var extrem under mittenperioden då också sårbarheten ökade, för att sedan minska igen. Kommunernas sårbarhet har varit mer oföränderlig även om den har påverkats av schablonersättnings införande och möjligheten till eget boende, vilka båda har ökat kommunernas sårbarhet och minskat statens. Det är utifrån detta scenario som beteckningarna samförstånd, konflikt och ignorans kan förstås. Statens agerande varierar beroende på vikten av och asymmetrin i interdependensen. Kommunernas möjligheter att påverka utvecklingen bestäms av det interdependensförhållande som råder för tillfället.

7.3 Reflektioner

Makt och beroende är två sidor av samma mynt – den som är beroende är inte fri att bestämma själv. Det ömsesidiga beroendet påverkar aktörernas möjlighet och villighet att använda sig av olika resurser i maktbasen och vilka strategier som är användbara. Vi har i denna avhandling sett att den utan tvekan mest använda resursen i statens maktbas är den finansiella resursen. Informationsresurser har använts, med varierande resultat, av båda aktörerna för att påverka varandra,

medan den organisatoriska resursen för genomförande tillhört kommunerna. Även vad gäller strategier som använts av aktörerna för att påverka relationen finns en rik arsenal. Vanliga statliga strategier är inkorporering, konsultation, förhandling, incitament, övertalning, professionalisering och uppdelning. Kommunerna har använt sig av strategierna konfrontation, övertalning, penetrering och förhandling.

Det är på sin plats i denna avslutning att även reflektera över betydelsen av de traditionella perspektiven på relationen mellan stat och kommun – självstyrelse och styrning. Vi har vid flera tillfällen i avhandlingen sett att den kommunala självstyrelsen har haft en viss begränsande effekt på statens agerande gentemot kommunerna. Staten tar, åtminstone i vissa fall, hänsyn till att man inte, med tanke på den kommunala självstyrelsen, kan ålägga kommunerna vilka uppgifter som helst. Den kommunala självstyrelsen har bidragit till att försvåra en tvingande lagstiftning på området, även om det inte alls varit det tyngsta skälet till att lagstiftningen uteblev. Man får dock inte glömma att även om den kommunala självstyrelsen är ett juridiskt begrepp, är självstyrelsen ytterst politiskt beslutad och kan därför ändras av politiska beslut. Vad gäller styrning finns det mycket här som kan tolkas som styrning från statens sida. Staten har gett kommunerna extra resurser, vilket skulle kunna ses som en styrning. Å andra sidan har vi visat att kommunerna har initierat och begärt dessa extra resurser – det är således inte fråga om styrning. Mycket av det som med ett vanligt angreppssätt skulle kunna betraktas som styrning är således egentligen reaktioner från statens sida. En slutsats är således att staten har varit mer reaktiv än aktiv. De förändringar som skett har ofta kommit till stånd efter påtryckningar, för att rätta till uppkomna problem, och är i många fall inte statens egna initiativ. Staten styr inte utan är defensiv. Här får denna studie stöd av undersökningar av andra aspekter av immigrationspolitiken.⁹²¹

Även i en del av de fall där staten i ett förändringsperspektiv förefallit drivande kan man vid en närmare granskning finna att statens agerande i många stycken styrs av en anteciperad av kommunernas reaktioner. Detta gäller schablonersättningen men i ännu högre grad stimulansbidragen till kommuner som ökade sitt flyktningmottagande när behovet av platser var som störst. Detta innebär att kommunernas påverkan kan ha varit större än vad som synts utåt, då staten redan i sitt ursprungliga agerande tagit hänsyn till vad

921 Demker och Malmström, 1999, s. 114.

kommunerna kan förväntas tycka. Återigen är styrningsperspektivets tillkortakommanden uppenbara.

Vad som däremot ökar statens inflytande över politikområdet är att genom sin hierarkiska överordning är det till stor del staten som har dagordningsmakten. Även om staten inte ensidigt kan bestämma vad kommunerna ska göra utan i många fall förhandlar om det, så är det staten som till stor del bestämmer vad det förhandlas om och vilka aktörer som deltar i förhandlingarna. Förhandlingar är som vi påpekat lämpliga när osäkerheten är stor, vilket utan tvekan varit och är fallet inom vårt politikområde. Förhandlingar tillåter då den flexibilitet som är nödvändig. Det är med andra ord inte säkert att resultatet för politiken inom området och implementeringen av denna hade blivit bättre om lagstiftningsvägen varit öppen. Även med lagstiftning torde det vara svårt att utforma lagarna så att alla de händelser som inträffat hade omfattats av dessa.

Nackdelen med förhandlingar hänger i mångt och mycket samman med den politiska känslighet som finns inbyggd i området. I känsliga frågor finns det en stor risk att förhandlingsöverenskommelser blir konservativa eftersom när en överenskommelse väl kommit till stånd är intresset av att bevara den stort. Genom att föra upp frågan på dagordningen igen kommer den i offentlighetens ljus och en sådan debatt kanske inte är önskvärd. Detta kan leda till att överenskommelserna överlever sig själva genom att tillämpas trots att problematiken radikalt förändrats. Till viss del skulle jag vilja påstå att det varit fallet här, särskilt när det gäller de ekonomiska ersättningarna till kommunerna. Trots att förutsättningarna radikalt ändrats p.g.a. konjunkturen har inga principiella förändringar i överenskommelsen gjorts. Detta torde bero dels på att staten vet att det skulle bli svårt att få en ny överenskommelse utan betydande ekonomiska förbättringar för kommunerna, dels på att det i så fall skulle innebära att diskussionen om vad flyktingarna kostar kommer upp i massmedia igen. Staten har då i stället använt dagordningsmakten, trots kommunernas protester, och såsom för närvarande minst sårbara part valt att ignorera frågan. Med andra ord: när staten är sårbar bjuds kommunerna in till förhandlingar, men när beroendeförhållandet ändrats och kommunerna är sårbara kommer frågan inte upp på dagordningen i samma utsträckning. Vi har sett att i takt med att statens sårbarhet minskat har också förhandlingsmomentet, och förändringar överhuvudtaget, minskat. Huruvida kommunernas maktresurser och strategier ger resultat beror således till stor del på hur stor statens sårbarhet är vid det tillfället.

I detta ljus är det också lättare att förstå att systemet har varit konstant under hela perioden. Vissa justeringar har gjorts men den grundläggande strukturen i systemet är densamma som när det infördes 1985. Man måste imponeras av att ett och samma system har klarat av så extremt olika förutsättningar som har funnits inom politikområdet under olika perioder. Kanske är så att systemet levt kvar just för att det är så svårt att förändra – det är inget perfekt system, men det är det system som finns och att ändra det är mycket svårare än att låta det vara kvar, staten föredrar ”status quo” även om det också har nackdelar. Att ändra systemet skulle innebära stora ansträngningar för såväl de politiska och ekonomiska som de organisatoriska resurserna hos både staten och kommunerna.

Detta innebär att både anteciperings- och dagordningsmakt kan resultera i ett beroendeförhållande som är ett annat än vad det först förefaller. Genom anteciperings- och dagordningsmakten kan staten dölja sin sårbarhet och genom dagordningsmakten kan staten se till att kommunerna inte kommer ur sin sårbarhet.

En annan aspekt som problematiseras i denna avhandling är hur ett beroendeförhållande påverkar ansvaret inom området. Då interdependens innebär att makten inte sällan är diffus blir även ansvaret svårplacerat. Den som har makten bör ur demokratisk synvinkel ha ansvaret men om makten varierar från situation till situation och dessutom ofta båda aktörerna deltar i form av förhandlingar i olika situationer, vem har då ansvaret? Att staten här har någon form av politiskt och juridiskt ansvar för flyktingarna under deras första tid i landet förefaller mer eller mindre oomtvistat. Frågan är vad detta ansvar innebär och vilken tidsaspekten är. Formellt kan detta leda till vissa gränsdragningstvister, men vad som reellt inneburit stora problem är det ekonomiska ansvaret som, åtminstone delvis, följer med det juridiska ansvaret. Här förefaller det i många fall klart att staten inte har tagit detta ansvar trots att kommunerna krävt det. Statens ansvar har inte inneburit kostnadstäckning för kommunerna och tidsaspekten av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har inte diskuterats trots ett allt längre och mer omfattande kostnadsansvar för kommunerna gentemot flyktingarna. Sammantaget leder detta till kommunernas, i stort sett samfälliga, kritik att staten inte har tagit sitt ansvar utan skjutit över det på kommunerna. Detta sker utan att kommunerna egentligen kan sätta något emot, påtryckningar har varit verkningslösa och den juridiska vägen är stängd eftersom det inte finns någon lagstiftning. Detta gör att de redan sedan tidigare sårbara kommunernas sårbarhet ökar.

En annan aspekt som många gånger skymtar igenom i avhandlingen är områdets politiska laddning. Detta är ett mycket känsligt politikområde där

det handlar om en pyrande främlingsfientlighet som å ena sidan kan förvärras om flyktingmottagandet ses som allt för generöst, men som också kan få legitimitet genom en restriktiv flyktingpolitik. Inte minst märks detta partipolitiskt då partierna, med undantag för Ny Demokratis korta gästspel, under den undersökta perioden inte velat profilera sig i denna fråga. Vissa menar att det finns en skillnad mellan partierna i inställningen till flyktingmottagande⁹²² och det är förmodligen korrekt om man diskuterar flyktingmottagandet till landet. I vår analys av relationerna mellan stat och kommun märks väldigt lite av dessa partiskillnader. Någon skillnad i praktisk politik går heller inte att urskilja över åren, de externa faktorerna är mycket viktigare för relationen mellan stat och kommun än vad partipolitiken är.

I stället går den stora politiska skiljelinjen ur vårt perspektiv mellan rikspolitiker och kommunpolitiker. Detta innebär inte att det inte funnits partiskillnader vad beträffar andra aspekter av politikområdet men när det gäller relationen mellan stat och kommun har enigheten varit stor. Det verkar mest ha funnits ett från alla partier gemensamt intresse av att den problematik som här berörs inte kommer upp på den politiska dagordningen. Istället har detta hanterats inom partierna. Dessutom verkar det finnas en tendens till att frågan på senare år politiserats än mer genom att den flyttats till en högre politisk nivå. Där tjänstemän tidigare skötte det praktiska arbetet finns det i dag en allt större inblandning från politikerna. Vad detta kan bero på kan vi bara spekulera om. Kanske har rädslan för främlingsfientliga yttringar ökat och därmed också intresset av politisk enighet.

Vilken generaliserbarhet har det i denna avhandling uppmärksammade beroendeförhållandet? Kan man generalisera utifrån det fall som här presenterats eller är det ett avvikande ("deviant") fall? Vissa aspekter i denna studie kan ses som avvikande, framför allt oförmågan till lagstiftande och fluktuationen i externa faktorer och det är också det som är det mest utmärkande för hela fallet. Med ett sådant resonemang skulle slutsatsen bli att man bör vara försiktig med att generalisera utifrån detta fall och avhandlingen är då framför allt en redogörelse för relationerna inom ett begränsat politikområde.

Samtidigt kan hävdas att lagstiftningsvägens användbarhet ofta är begränsad inom många politikområden. Skälen för detta kan vara många, exempelvis

922 Demker och Malmström, 1999, s. 59.

politisk oenighet eller förutsedda implementeringsproblem. Även inom lagstadgade områden kan det finnas områden/aspekter som inte täcks av lagstiftningen, vilket kan innebära att beroendeförhållandet får större betydelse. Ofta är det så, som i fallet med socialbidragsregleringen, att staten först försöker med olika typer av information innan lagstiftningsvägen används. Det som i så fall är avvikande i vårt fall är att tidsperioden under vilken lagstiftningsvägen varit stängd är så lång, vilket lett till att beroendeförhållandet fått ovanligt stor betydelse. Man kan då säga att inom vårt område är aktörerna periodvis mycket sårbara medan inom många andra områden leder beroendet främst till kortsiktig känslighet fram tills dess att ett nytt beslut fattats. Beroendefenomenet är dock inte unikt. Slutsatsen blir att vårt fall inte är avvikande utan en accentuering av en vanligt förekommande relation.

Avhandlingen bygger på tillämpning av interdependenslogik och fokuserar på aktörernas resurser. Detta analytiska tillvägagångssätt är generellt applicerbart och kan tillämpas på stat-kommun-relationer inom alla politikområden och oavsett om staten utnyttjat sin auktoritetsresurs eller ej – avhandlingens perspektiv innebär att lagstiftning ses som en av flera resurser som staten besitter. Det interdependensperspektiv som utvecklas i avhandlingen ökar således förståelsen för relationen mellan stat och kommun, inte bara inom flyktingmottagandet utan också generellt.

English Abstract

Introduction

“Central and local government in power(im)balance”. Already from the title of this dissertation can two important points be made. The first is that the dissertation is about the relationship between central and local government, more specifically in Sweden today. The second point is that this relationship is seen from a balance of power perspective, where the relative power of the actors is an empirical question rather than derived from a given hierarchical structure. Such a perspective is based on analysing the actors as interdependent. The central government can thus be dependent on the local government, as well as the other way around, and this interdependence can vary over time and between policy areas.

This perspective differs from that of most studies, which often see the relationship either in terms of steering (that local governments are executing centrally determined policies) or local self-government (that the Swedish local governments has a constitutionally protected right to handle their own affairs within certain legal limits). I argue that both these perspectives take a hierarchical point of departure and are, to a large degree, static in their approaches, which means that they risk not discovering, or have problem explaining, changes in the relation between central and local government.

The interdependence perspective is to a large degree inspired by literature on international relations, where this is a common way of explaining relations between states. Although the actors are different, with different characteristics, I argue that the logic behind the interdependence perspective is valid for all types of collective actors, also central and local government. A non-hierarchical viewpoint makes it possible to explain changes also in national relations within the existing, formal, hierarchy.

The aims of the study are twofold. The first is theoretical, to show that an interdependence perspective can usefully be employed in studies of central-local government relations, in turn increasing the theoretical reach of the concepts employed. The second is empirical, in analysing a distinct policy area, by applying an interdependence perspective and showing how it has affected the policy making within the area and how this in turn influences future interdependence.

The policy area chosen is Swedish refugee policy. The basic paradox within this area is that the central government grants the refugees asylum but cannot give them a place to live without the permission of the local government. This permission is accomplished through voluntary agreements signed between the National Integration Office and the local governments. It is then the local governments that integrate the refugees to Swedish society by providing housing, education, healthcare and so on, while the central government is giving the local government a grant to cover the expenses.

The aims and the chosen policy area lead to three specific questions:

- Which are the implications of an interdependence perspective for the study of central-local government relations?
- How can the relationship between central and local government in Sweden within the area of refugee policy since 1985 be characterised and how has it changed over time?
- Why has the relationship between central and local government changed concerning refugee policy?

Interdependence

The interdependence perspective is common within the international relations literature but rarely used on national phenomena. There is of course an important difference since international political actors, states, are judicially autonomous units, whereas local governments are not since they get their authority from the central government through legislation. There is a hence hierarchy between central and local government. The argument advanced here, however, is that the hierarchy can hide the real power balance between the actors.

of action, or also vulnerable, if such alternatives are not at hand and there is more of a permanent policy impact.

Interdependence implies a relationship of relative power – symmetrical or asymmetrical. Power is constituted by the actor's power base consisting of different kinds of resources that the actor holds. There is an important distinction to be made between having a power resource in your power base and using it to exercise power.

Another related concept is responsibility. Power and responsibility are closely intertwined. Interdependence means that the power in a relationship becomes diffuse, in turn affecting the responsibility of actors. An interdependence analysis must hence also consider the question of responsibility by analysing how the political, judicial, moral and economic responsibilities are affected by the interdependence.

Interdependence often involves uncertainty – the problem for actors to predict the actions of others. This may also affect the relationship between the actors since they can be assumed to try to avoid uncertainty but at the same time all exchanges (necessary in an interdependent relationship) will involve at least some degree of uncertainty. This uncertainty will vary between policy areas and actors and over time.

A commonly used instrument for decisions within an interdependent relationship is negotiation. Negotiation rests on common and conflicting interests of the actors involved, hence implying a give-and-take relationship between the actors – they have to consider the opinions of others, which makes it suitable as a way of decision making in relationships of interdependence. The connection between negotiation and interdependence is often strong. In essence, if interdependence is asymmetric to the advantage of one actor, this actor also has a stronger negotiation power.

To view the relationship between central and local government as interdependence leads to a focus on the resources that the actors possess. For public organisations the most relevant resources are: authority-related resources, financial resources, political resources, informational resources, and organisational resources. The central government has a power advantage concerning authority,

financial and political resources while local governments generally have an advantage in terms of informational and organisational resources.

Actors use different strategies when utilising these resources. Among the most common ones for the central government are bureaucratic, consultation, incorporation and incentives, whereas the strategies for the local governments most often are confrontation and penetration. Certain strategies, such as negotiation, avoidance, persuasion, professionalisation and factorising, can be used by both actors.

The central government generally has superior resources, but is not self-sufficient. To use one of the resources in the power base may involve costs in terms of other resources. This means that despite the apparent upper hand for the central government, the power balance between the actors is an empirical question, which must be answered in relation to a concrete policy area. Interdependence can be analysed both in terms of sensitivity and vulnerability, depending on whether the actor can affect or undo the actions of others. The central government can be dependent on local government as well as the other way around, since none of the actors possesses all the resources he needs. In such a light, the actors are complementary in policy making.

Interdependence within the refugee policy area

Swedish local government introduction for refugees started in 1985. The previous system, which was suited for worker immigration was obsolete and more local government involvement was needed in the refugee policy area.

The shared, and blurred, responsibility within this area has been debated all the time since 1985. That the central government is responsible for the refugees during their first time in the country is not controversial in itself. Questions arise, however, as to what the practical implications in terms of division of labour are, and how long this responsibility lasts. At some point the newcomers become inhabitants like everyone else and should be treated as such. The interdependence is here very obvious especially when it comes to the economic responsibility where the local governments argue that the central government has not fulfilled its responsibilities. When it comes to the

time frame for the responsibility, the line is drawn when the refugee has been integrated into Swedish society. In practice such a fictional time limit has been set to on average three and a half years after the newcomer received his permit to stay in the country. Also this temporal aspect has been criticised by the local governments.

Negotiations have been a common way of handling the interdependence within the policy area. Through negotiations the actors jointly agree on the actions taken and reforms made. When there is interdependence, none of the actors can unilaterally decide, but must consider also the view of the other actor in the relationship. Many of the changes within the policy area have been prepared through negotiations between the responsible government ministry and the collective actor Swedish Association of Local Authorities, representing the local governments. The outcomes of the negotiations have reflected the power balance at that particular point in time.

Persuasion has also been a commonly used strategy by both actors to try to find an agreement and handle the interdependence. In Sweden, consultation also has an important role since many government reform ideas are sent to relevant organisations in order for them to give their opinion before the proposals become formal propositions for new legislation.

The policy area has been characterised by voluntary agreements between the National Integration Office (representing the central government) and the local governments regarding the number of introduction places in the municipalities. In 1985 it was planned that about 90 local governments should take part in the local introduction but as the number of refugees quickly rose by the end of the 1980s, more or less, all of the 289 local governments had agreements for receiving refugees. In the end of the 1990s the number of refugees decreased again and now only 134 local governments have agreements.

The central government has been dependent on the local governments throughout the period, although to varying degrees. How can this be explained? Much of the answer lies in that many of the resources of the central government have actually been very limited. This is a policy area with an external origin – the government cannot control how many refugees that come to the country's borders. This uncertainty is built into the area with

unpredictable effects. One aspect concerns the number of refugees, which has changed drastically during the time period studied. In the beginning of the 1990s it rose radically, due to the situation in the former Yugoslavia, and peaked in 1992 when around 85 000 asylum-seekers crossed the Swedish border. This has of course affected the central government's dependence since its sensitivity increased drastically. By the end of the 1990s the number decreased substantially, which means a better interdependence position for the central government.

The authority resource, which normally is the fundamental resource of the central government, has been very limited. There is no legislation regulating the relationship between central and local government within this policy area. In part the reason for this is the risk involved in using the political resource. The central government could not take the risk of forcing local governments into taking part in the integration policy, by fear for the effects this would have on public opinion, both towards the central government and towards the refugees. The fear for increased hostility towards the refugees has indeed been great. Even in 1992 when the pressure was extremely high, a legal regulation of the relationship was not seriously considered. There were principally two possible roads for the central government to reduce its sensitivity, either forcing the local governments to provide introduction places for the newcomers or reduce the number of refugees. The central government choose the latter, which was implemented through demanding visa for citizens from certain countries, resulting in a reduction of possible asylum-seekers. This was not an easy choice for the government, which had previously claimed Sweden to be a humanitarian country and thus feared international criticism.

The central government has lacked political, informational and authority-related resources. The resource used to compensate for this has been the financial resource. By economic incentives the central government has encouraged local governments to increase their refugee reception. This has been the central government's universal weapon and has been used to reduce its vulnerability as well as its sensitivity. Vulnerability was reduced in the end of the 1980s when a new system for financial grants to local governments concerning refugee reception was introduced. Before that the central government in retrospect refunded the actual costs that local governments had for the refugees. The new system meant that the local governments would receive

a predetermined amount for every refugee. The motive for the reform was to encourage local governments to be more effective in their work with integrating the refugees. But it also meant that the economic risk was carried by the local governments, which was later discovered when the surplus expected by local governments was turned into a quite substantial deficit due to the country's economic recession.

The financial resource was also used to reduce sensitivity. When the number of refugees peaked in 1992 and the central government was extremely sensitive to the actions of the local governments, special grants to encourage local governments to increase the number of introduction places for refugees was introduced. Later on this kind of extra grants has been more scarce since the interdependence has changed so that the central government is now the less dependent actor and therefore does not have to consider the demands of the local governments to the same degree as before.

For local governments, authority-related and financial resources have been lacking. Local governments cannot have any authority resources towards the central government, but this lack has influenced also local governments' vulnerability since they have had no possibility of controlling the number of refugees moving into their area after receiving asylum. Despite the negotiated agreements between central and local government, throughout the period the refugees themselves have had the right to move wherever in the country they have liked. This has meant that a lot of refugees have moved to the major cities, where problems of organisation and segregation have been rather difficult. The local governments have on innumerable occasions tried to persuade the central government to use its authority resources to make, by economic incentives, the refugees to stay during an introductory time period of a few years in the local government where they have been placed. The central government has never acknowledged these demands.

Instead, the central government made use of its authority resource in the other direction in the middle of the 1990s by allowing asylum-seekers to live with friends or relatives (rather than on refugee centres) while their applications for permission to stay in the country are being tried. At the time of the reform the expectation was that about five to ten percent of the asylum-seekers would use this opportunity, but in reality more than fifty percent have done this. The

reason for this change was economic. It was cheaper to have the asylum-seekers living in the local community than in refugee centres, but the effect was not only that central government saved money but also that it found a way around the interdependence by reducing its vulnerability towards the local governments. This was actually an unanticipated side effect. The local governments have been very hard in their critique of this system, especially the major cities that have been worst affected, but without result. Once in place the central government has showed no interest in returning to the old order. This system has increased the vulnerability of local governments towards the central government and reduced the power base and bargaining power of the local governments. This means that it is now harder for the local governments to try to persuade the central government to alter the system since the central government is the one with an asymmetrical interdependence advantage.

Local governments have also lacked financial resources. All studies made show that local government costs for taking care of newcomers have not been covered by the central government. In part this is due to the economic situation in the country, given high unemployment. The costs carried by the local governments vary between different parts of the country and different kinds of local governments, but the major cities have had great deficits from this policy area. These deficits have been directly carried by the budget of the local government. The more vulnerable the central government, the easier it has been for local governments to negotiate higher grants for the introduction of refugees. As time has gone by and the central government's vulnerability has decreased, these negotiations have become much harder.

The resource that the local governments have had, all the way through the time period studied here, is the organisational resource. It is the local governments that respond to the needs of refugees in terms of housing, education, integration, grants and so on. This is something that the central government simply cannot provide and this is why there is a relationship of interdependence – just as only the central government has authority in its power base, the local level is the only one with organisational resources.

Beyond applying a resource perspective, it is also possible to talk about three quite distinct time periods among which interdependence has varied. This highlights the dynamic within the relationship.

The first time period ranges from 1985 to 1990. This is the time of consensus between the actors – they cooperate to the best of their ability and acknowledge each other's situation. The interdependence is at this time quite symmetrical and on a low level. Changes are negotiated between the actors, and an eagerness to come to a joint solution is obvious.

Radical changes take place in the next time period, 1991-1995. The number of refugees are going through the roof, the Swedish economic situation is catastrophic and the refugee policy is very much debated, often in negative terms. The consequences of the previous reforms now show that the costs of the local governments are far from fully refunded. Also, the issue of unclear responsibility hits the agenda. All in all, this makes the period one of conflict, in which negotiations are hard and local governments have a strong bargaining power. The total interdependence increases hugely and the central government is very sensitive and vulnerable. Interdependence is asymmetrical, to the disadvantage of the central government. The central government's vulnerability is somewhat reduced through the use of the authority resource (by imposing rules for visas) and the financial resource is used to reduce sensitivity by giving local governments extra grants for increasing the number of refugees received.

1996-2001 is the third period, one in which the total interdependence is decreasing again. The number of refugees is much lower and the economy is recovering, which gives the central government some room to manoeuvre. The fact that asylum-seekers are now allowed to stay in the local community while waiting for their permits decreases the central government's vulnerability, since the number of refugees covered by the negotiated agreements consequently decreases. The local governments are still very dissatisfied with the financial conditions and with the reluctance of the central government to decrease the right of refugees to choose freely where to live. Negotiations are much scarcer and when engaged in, the local governments have a weak bargaining position. Since the central government is much less interdependent than a few years ago, this period can be labelled one of ignorance. Now the asymmetrical interdependence is to the disadvantage of the local governments, which means that central government has much more freedom of action and can, to a large degree, ignore the views of local government.

Bibliografi

Litteratur

- Adelsohn, Ulf, 2001, *Konstitutionsutskottet; Seminarium den 1 februari 2001 om fördelningen av den politiska makten och kommunalsjälvstyrelse*. 2000/01:URD3.
- Andersen, Svein S, 1997, *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Axelrod, Robert, 1987, *Från konflikt till samverkan*. Stockholm: SNS.
- Bachrach, Peter och Baratz, Morton S, 1972, *Makt och fattigdom: Teori och praktik*. Stockholm: Wahlström och Widstrand.
- Bacharach, Samuel B och Lawler, Edward J, 1981, *Bargaining: Power, Tactics, and Outcomes*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Baldwin, David, 1980, "Interdependence and power: a conceptual analysis", *International Organization*, vol. 34, nr. 4, s. 471-506.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise och Vedung, Evert, 1998, "Conclusions: Policy Instruments, Types, Packages, Choices, and Evaluation", i Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C och Vedung, Evert (red), *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Bengtsson, Marie, 1999, "Interorganisatorisk interdependens och stat-kommun-relationer: vem är beroende av vem?", *Kommunal ekonomi och politik*, vol. 3, nr. 2, s. 57-82.
- Bengtsson, Rikard, 2000, *Trust, Threat, and Stable Peace: Swedish Great Power Perceptions 1905-1939*. Lund: Department of Political Science.
- Benson, J Kenneth, 1975, "The Interorganizational Network as a Political Economy", *Administrative Science Quarterly*, vol. 20, June 1975, s. 229-249.
- Billum, Susanne, 2001, *Konstitutionsutskottet; Seminarium den 1 februari 2001 om fördelningen av den politiska makten och kommunal självstyrelse*. 2000/01:URD3.
- Bjørnå, Hilde och Jenssen, Synnøve, 2001, "Fylesmannens rolle i areal-plankonflikter – dommer, forhandlingsleder eller konsensussøker?", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol. 17, nr. 3, s. 291-321.

- Bovens, Mark, 1998, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bryder, Tom, 1975, *Power and Responsibility*. Lund: CWK Gleerup.
- Bäck, Henry, 1990, *Att vilja, att kunna, att böra: En studie över statens styrning av den kommunala ekonomin*. Stockholm: Institutet för kommunal ekonomi.
- Bäck, Henry och Soinin, Maritta, 1993, *Från löpande räkning till en påse pengar – En utvärdering av de verksamhetsmässiga konsekvenserna av det nya statsbidragssystemet till kommunerna för flyktingmottagandet*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Bäck, Henry och Soinin, Maritta, 1998, *Den kommunala invandrarpolitiken – arenor, aktörer och barriärer*. Stockholm: SNS Förlag.
- Carmichael, Paul, 1995, *Central-Local Government Relations in the 1980s: Glasgow and Liverpool compared*. Aldershot: Avebury.
- Cooper, Richard N, 1968, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Cooper, Richard N, 1986, *Economic Policy in an Interdependent World*. Cambridge: The MIT Press.
- Crozier, Michel, 1973, "The Problem of Power", *Social Research*, vol. 40, nr. 2, s. 211-228.
- Dahl, Robert A, 1957, "The Concept of Power", *Behavioral Science*, vol. 2, s. 201-215.
- Dahlkvist, Mats och Strandberg, Urban, 1999, "Kommunal självstyrelse som maktspredningsprojekt? Den svenska statstraditionen och den lokala politiska styrelsen", i *Maktodelning*. SOU 1999:76.
- de Wilde, Jaap, 1988, "Promises of Interdependence: Risks and Opportunities", *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 19, nr. 2, s. 159-166.
- Demker, Marie och Malmström, Cecilia, 1999, *Ingenmansland? Svensk immigrationspolitik i utrikespolitisk belysning*. Lund: Studentlitteratur.
- Elander, Ingemar och Montin, Stig, 1989, *Decentralization and Control: Central and Local Government Relations in Sweden*. Örebro: Centre for housing and urban research.
- Elmore, Richard F, 1987, "Instruments and Strategy in Public Policy", *Policy Studies Review*, vol. 7, nr. 1, s. 174-186.
- Emerson, Richard M, 1962, "Power -Dependence Relations", *American Sociological Review*, vol. 27, nr. 1, s. 31 - 41.

- Fisher, Roger och Ury, William, 1981, *Vägen till Ja: En nyckel till framgångsrika förhandlingar*. Malmö: Liber.
- George, Alexander, 1979, "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison", i Lauren, P G (red), *Diplomatic History: New Approaches*. New York: Free Press.
- George, Alexander L och McKeown, Timothy J, 1985, "Case Studies and Theories of Organizational Decision Making", i Sproull, L och Larkey, V (red), *Advances in Information Processing in Organizations, Vol 2*. Santa Barbara: JAI Press.
- Goldman, Kjell, 1978, *Det internationella systemet: En teori och dess begränsningar*. Stockholm: Stockholms Universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Goldsmith, Mike, 1995, "Autonomy and City Limits", i Judge, David, Stoker, Gerry och Wolman, Harold (red), *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Griffiths, Martin, 1992, *Realism, Idealism & International Politics: A Reinterpretation*. London: Routledge.
- Hanf, Kenneth, 1978, "Introduction", i Hanf, Kenneth och Scharpf, Fritz W (red), *Interorganizational Policy Making: Limits to coordination and central control*. London: Sage.
- Hollis, M och Smith, S, 1991, *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Holsti, Kalevi, 1978, "A new international politics? Diplomacy in complex interdependence", *International Organization*, vol. 32, nr. 1, s. 513-530.
- Holsti, Kalevi, 1980, "Change in the International System: Interdependence, Integration, and Fragmentation", i Holsti, Ole, Siverson, Randolph och George, Alexander (red), *Change in the International System*. Boulder: Westview Press.
- Integrationsverket, 2000a, *Räcker ersättningen? Täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1995 respektive 1996?* Integrationsverkets rapportserie 2000:13.
- Integrationsverket, 2000b, *Förslag till samlad strategi för framtida överenskommelser om bosättning och introduktion*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket, 2001, *Trenden vänder. Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar m.fl. som mottagits 1997*. Integrationsverkets rapportserie 2001:04.
- Jenssen, Synnøve, 1995a, "Hierarki, spill eller deliberasjon? Mot nye former for samhandling mellom staten og kommunene?", i Eriksen, Erik Oddvar (red), *Deliberativ politikk: demokrati i teori og praksis*. Oslo: Tano.

- Jenssen, Synnøve, 1995b, *Rasjonalitetsdimensjoner i kommunalpolitikken; En studie av politikernes behandling av årsbudsjettet i seks nordnorske kommuner*. Tromsø: Institutt for samfunnsvitenskap.
- Jenssen, Synnøve och Kleivan, Brita, 1999, "Deliberasjon – en alternativ samhandlingsform i stat – kommunerelasjonen?", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol. 15, nr. 3, s. 247-272.
- Johansson, Bengt K Å, 2001, *Konstitutionsutskottet; Seminarium den 1 februari 2001 om fördelningen av den politiska makten och kommunalsjälstyrelse*. 2000/01:URD3.
- Johansson, Folke, Nilsson, Lennart och Strömberg, Lars, 2001, *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Malmö: Liber.
- Jones, Barry, 1984, "The Definition and Identification of Interdependence", i Jones, Barry och Willets, Peter (red), *Interdependence on Trial: Studies in the Theory and Reality of Contemporary Interdependence*. London: Frances Pinter.
- Jones, Barry, 1995, *Globalisation and Interdependence in the International Political Economy: Rhetoric and Reality*. London: Pinter Publishers.
- Jones, Barry och Willets, Peter, 1984, "Introduction", i Jones, Barry och Willets, Peter (red), *Interdependence on Trial: Studies in the Theory and Reality of Contemporary Interdependence*. London: Frances Pinter.
- Keohane, Robert O, 1986, *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.
- Keohane, Robert O, 1989, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press.
- Keohane, Robert O och Nye, Joseph S, 1989, *Power and Interdependence*, andra upplagan. Boston: Scott, Foresman and Company.
- Keohane, Robert O och Nye, Joseph S, 2001, *Power and Interdependence*, tredje upplagan. New York: Longman.
- King, Gary, Keohane, Robert O och Verba, Sidney, 1994, *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kjellberg, Francesco, 1991, "Kommunalt selvstyre og nasjonal styrning. Mot nye roller for kommunene?", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol. 7, nr. 1, s. 45-63.
- Kjellberg, Francesco, 1995, "The Changing Values of Local Government", *Annals AAPSS*, vol. 540, July 1995, s. 40-50.
- Knudsen, Olav Fagelund, 1999, "Interdependence – modent for museum? Robert O Keohane & Joseph S Nye, Power and Interdependence, World Politics in Transition", *Internasjonal Politikk*, vol. 57, nr. 1, s. 129-141.

- Leeuw, Frans L, 1998, "The Carrot: Subsidies as a Tool of Government— Theory and Practice", i Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C och Vedung, Evert (red), *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Lemaire, Donald, 1998, "The Stick: Regulation as a Tool of Government", i Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C och Vedung, Evert (red), *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Levine, Sol och White, Paul E, 1961, "Exchange and Interorganizational Relationships", *Administrative Science Quarterly*, vol. 5, nr. 4, s. 583-601.
- Levy, Marion J Jr., 1966, *Modernization and the Structure of Societies, Vol I*. Princeton: Princeton University Press.
- List, Martin och Rittberger, Volker, 1992, "Regime Theory and International Environmental Management", i Hurell, Andrew och Kingsbury, Benedict (red), *The International Politics of the Environment: Actors, Interests, and Institutions*. Oxford: Clarendon Press.
- Litwak, Eugene och Hylton, Lydia F, 1962, "Interorganizational Analysis", *Administrative Science Quarterly*, vol. 6, nr. 4, s. 395-420.
- Lundquist, Lennart, 1972, *Means and Goals of Political Decentralization*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1987, *Implementation Steering: An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1992, *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1998, *Demokratis väktare: Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 2001, *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson, Håkan, 1989, *Statsbidrag i teori och verklighet*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Magnusson, Håkan och Norrving, Bengt, 1988, "Kommunerna och skoladministrationen", i Stenelo, Lars-Göran (red), *Makten över den decentraliserade skolan*. Lund: Studentlitteratur.
- Marcusson, Lena, 1992, *Mot en ny kommunalrätt: Om den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet*. Uppsala: Iustus förlag.
- McClelland, Charles A, 1970, *Internationella relationer: system- och kommunikationsteorier*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Migrationsverket, 2001, *Verksamheten i siffror 2000*. Norrköping: Migrationsverket.

- Montin, Stig, 1993, *Swedish Local Government in Transition: A matter of rationality and legitimacy*. Örebro: Örebro Studies.
- Montin, Stig, 1996, *Kommunala förnyelseproblem: En statsvetenskaplig betraktelse*, Bilaga 1 till slutbetänkandet av Kommunala förnyelsekommittén, SOU 1996:169.
- Montin, Stig, 2000, "A Conceptual Framework", i Amnå, Erik och Montin, Stig (red), *Towards a New Concept of Local Self-Government*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Montin, Stig, och Amnå, Erik, 2000, "The Local Government Act and Local Government Reform in Sweden", i Amnå, Erik och Montin, Stig (red), *Towards a New Concept of Local Self-Government*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Moravcsik, Andrew, 1998, *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.
- Morse, Edward, 1976, "Interdependence in World Affairs", i Rosenau, James, Thompson, Kenneth och Boyd, Gavin (red), *World Politics: An Introduction*. London: The Free Press.
- Norrving, Bengt, 1993, "Opinionsbildning och lokal makt", i Stenelo, Lars-Göran och Norrving, Bengt (red), *Lokal makt*. Lund: Lund University Press.
- Olsen, Johan P, 1990, *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons.
- Page, Edward C och Goldsmith, Michael J, 1987, "Centre and locality: functions, access and discretion", i Page, Edward C och Goldsmith, Michael J (red), *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Persson, Stefan, 1992, *Dödlägen i internationella förhandlingar*. Lund: Lund Political Studies.
- Pfeffer, Jeffrey och Salancik, Gerald R, 1978, *The external control of organizations – A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row Publishers.
- Pierre, Jon, 1991, "Självstyrelse och omvärldsberoende: sammanfattande diskussion", i Pierre, Jon (red), *Självstyrelse och omvärldsberoende: Studier i lokal politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Pierre, Jon, 1994, *Den lokala staten: Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Göteborg: Almqvist och Wiksell Förlag AB.
- Pierre, Jon, 1996, "Den praktiska nyttan av en god teori: Till diskussionen om kommunforskningens teoretiska utgångspunkter", i Rothstein, Bo och Särilvik, Bo (red), *Vetenskapen om politik: Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.
- Pierre, Jon och Montin, Stig, 1991, "Kommunernas självstyrelse och omvärldsberoende: Inledning", i Pierre, Jon (red), *Självstyrelse och omvärldsberoende: Studier i lokal politik*. Lund: Studentlitteratur.

- Pierre, Jon och Peters, B Guy, 2000, *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Putnam, Robert, 1993, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", i Evans, Peter B, Jacobson, Harold K och Putnam, Robert D, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Reynolds, Philip och McKinlay, Robert, 1979, "The Concept of Interdependence: Its Uses and Misuses", i Goldman, Kjell och Sjöstedt, Gunnar (red), *Power, Capabilities, Interdependence: Problems in the Study of International Influence*. London: Sage.
- Rhodes, R A W, 1980, "Analysing Intergovernmental Relations", *European Journal of Political Research*, vol. 8, s. 289-322.
- Rhodes, R A W, 1981, *Control and power in central-local government relations*. Aldershot: Gower.
- Rhodes, R A W, 1985, "A Squalid and Politically Corrupt Process?: Intergovernmental Relations in the Post-War Period", *Local Government Studies*, vol. 11, s. 35-57.
- Rhodes, R A W, 1986a, *The national world of local government*. London: Allen & Unwin.
- Rhodes, R A W, 1986b, "'Power dependence' Theories of central-local relations: a critical assessment", i Goldsmith, Michael (red), *New Research in Central-Local Relations*. Aldershot: Gower.
- Rhodes, R A W, 1988, *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*. London: Unwin Hyman.
- Rhodes, R A W, 1997a, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R A W, 1997b, "From Marketisation to Diplomacy: It's the Mix that Matters", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 56, nr. 2, s. 40-53.
- Rhodes, R A W, 2000, "Governance and Public Administration", i Pierre, Jon (red), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Riberdahl, Curt, 2001, *Konstitutionsutskottet; Seminarium den 1 februari 2001 om fördelningen av den politiska makten och kommunal självstyrelse*. 2000/01:URD3.
- Riksdagens revisorer, rapport 1991/92:12, *Invandringspolitikens inriktning och resultat*.

- Riksrevisionsverket, 1988, *Invandrarverket och den lokala flyktingmottagningen, Revisionsrapport*. Dnr. 1986:903.
- Riksrevisionsverket, 1996, *Förhållandet stat-kommun – en strategi för Effektivitetsrevisionens granskningsinsatser*. RRV: Avdelningen för effektivitetsrevision.
- Rosecrance, Richard och Stein, Arthur, 1973, "Interdependence: myth or reality", *World Politics*, vol. XXVI, nr. 1, s. 1-27.
- Rosecrance, R, Alexandroff, A, Koehler, W, Kroll, J, Laqueur, S och Stocker, J, 1977, "Whither interdependence?", *International Organization*, vol. 31, Summer, s. 425-471.
- Sannerstedt, Anders, 1988, "Politikernas eller lärarnas fel? Implementering av besluten om förstärkningsresurser och arbetsenheter i skolan", i Stenelo, Lars-Göran (red), *Makten över den decentraliserade skolan*. Lund: Studentlitteratur.
- Sannerstedt, Anders, 1992, *Förhandlingar i Riksdagen*. Lund: Lund University Press.
- Sannerstedt, Anders, 1996, "Negotiations in the Riksdag", i Stenelo, Lars-Göran och Jerneck, Magnus (red), *The Bargaining Democracy*. Lund: Lund University Press.
- Scharpf, Fritz W, 1978, "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives", i Hanf, Kenneth och Scharpf, Fritz W (red), *Interorganizational Policy Making: Limits to coordination and central control*. London: Sage.
- Sharpe, L J, 1970, "Theories and Values of Local Government", *Political Studies*, vol. 18, nr. 2, s. 153-174.
- Sharpe, L J, 1985, "Central Coordination and the Policy Network", *Political Studies*, 1985, vol. 33, s. 361-381.
- Soininen, Maritta, 1992, *Det kommunala flyktingmottagandet: genomförande och organisation*. Stockholm: CEIFO.
- Spero, Joan Edelman, 1990, *The Politics of International Economic Relations*, fjärde upplagan. London: Unwin Hyman.
- Statens invandrarverk, 1983, *Bostäder för flyktingar*. Norrköping: Statens invandrarverk.
- Statens invandrarverk, 1997, *Individuell mångfald: Invandrarverkets utvärdering och analys av det samordnade svenska flyktingmottagandet åren 1991-1996*. Norrköping: Statens invandrarverk.
- Statens invandrarverk, 1998a, *Hur täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1993?* Rapport från Statens invandrarverk och Svenska Kommunförbundet.
- Statens invandrarverk, 1998b, *Resurser på flykt – täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1994?* Rapport från Statens invandrarverk och Svenska Kommunförbundet.

- Stenelo, Lars-Göran, 1972, *Mediation in International Negotiations*. Lund: Studentlitteratur.
- Stenelo, Lars-Göran, 1980, *Foreign Policy Predictions*. Lund: Studentlitteratur.
- Stenelo, Lars-Göran, 1985, *The International Critic: The Impact of Swedish Criticism of the U.S. Involvement in Vietnam*. Lund: Studentlitteratur.
- Stenelo, Lars-Göran, 1987, "Samförståndets problem", i Stenelo, Lars-Göran (red), *Statsvetenskapens mångfald: Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund: Lund Universitety Press.
- Stenelo, Lars-Göran, 1990, "Den internationaliserade demokratin", i Hansson, Göte och Stenelo, Lars-Göran (red), *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.
- Stenelo, Lars-Göran, 1991, "Demokratisk politik och internationalisering", i Olsen, Johan P (red), *Svensk demokrati i förändring*. Stockholm: Carlssons.
- Stenelo, Lars-Göran, 1993, "Lokal makt i förändring", i Stenelo, Lars-Göran och Norrving, Bengt (red), *Lokal makt*. Lund: Lund University Press.
- Stenelo, Lars-Göran, 1996, "Bargaining Democracy and Counsel Strategy", i Stenelo, Lars-Göran och Jerneck, Magnus (red), *The Bargaining Democracy*. Lund: Lund University Press.
- Stjernquist, Nils, 1986, "Grundlagen och den kommunala självstyrelsen", *Blickpunkten*, nr. 1, s. 9-15.
- Stjernquist, Nils och Magnusson Håkan, 1988, *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Civildepartementets forskningsdelegation, Ds 1988:36.
- Stoker, Gerry, 2000, "Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance", i Pierre, Jon (red), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Strandberg, Urban, 1998, *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Strange, Susan, 1996, *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strömberg, Håkan och Westerståhl, Jörgen, 1983, *De nya kommunerna: En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber förlag.
- Ståhlberg, Krister, 2001, *Konstitutionsutskottet; Seminarium den 1 februari 2001 om fördelningen av den politiska makten och kommunal självstyrelse*. 2000/01:URD3.

- Svenska Kommunförbundet, 1994, *Kommunal självstyrelse – huvudrapport*. Programberedningen för kommunal självstyrelse, Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet, 1999, *Fördel Mångfald: En sammanhållen strategi för ökad integration*. Integrationsberedningen, Stockholm: Svenska Kommunförbundet
- Sztompka, Piotr, 1993, *The Sociology of Social Change*. Oxford: Blackwell.
- Tetreatult, Mary Ann, 1981, "Measuring interdependence: a response", *International Organization*, vol. 35, nr. 3, s. 557-560.
- Tocqueville, Alexis de, 1997, *Om demokratin i Amerika, bok 1*. Stockholm: Atlantis.
- Vahlne Westerhäll, Lotta, 2001, *Konstitutionsutskottet; Seminarium den 1 februari 2001 om fördelningen av den politiska makten och kommunal självstyrelse*. 2000/01:URD3.
- van der Doelen, Frans C J, 1998, "The "Give-and-Take" Packaging of Policy Instruments: Optimizing Legitimacy and Effectiveness", i Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C och Vedung, Evert (red), *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vedung, Evert, 1998, "Policy Instruments: Typologies and Theories", i Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C och Vedung, Evert (red), *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vedung, Evert och van der Doelen, Frans C J, 1998, "The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process – Choice, Effects, and Evaluation", i Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C och Vedung, Evert (red), *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Westerståhl, Jörgen, 1987, *Staten - kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor*. Civildepartementet, Stat-kommunberedningen.
- Wetterberg, Gunnar, 2001, *Konstitutionsutskottet; Seminarium den 1 februari 2001 om fördelningen av den politiska makten och kommunal självstyrelse*. 2000/01:URD3.
- Yin, Robert K, 1989, *Case Study Research, Design and Methods*. London: Sage.
- Young, Oran R, 1992, "The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables", i Rosenau, James N och Czempiel, Ernst-Otto (red), *Governance without Government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zacher, Mark W, 1992, "The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance", i Rosenau, James N och Czempiel, Ernst-Otto (red), *Governance without Government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Offentliga dokument

Betänkande, 2000/01:Ku12.

Dir. 2001:87, Översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar.

Ds A 1981:11, *Ett lokalt omhändertagande av flyktingar*. Förslag från en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet (AGFA-utredningen).

Ds 1990:20, *Inför 90-talet: Kommunal självstyrelse och demokrati i utveckling*. Civildepartementet.

Ds 1993:75, *Översyn av vissa regler i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.* Kulturdepartementet.

Ds 1994:136, *Hur täcker den statliga ersättningen kommunens kostnader för flyktingmottagandet? – uppföljning av kommunalt flyktingmottagande för flyktingar mottagna åren 1991-1993 under tiden 1991 t.o.m. juni 1994*. Kulturdepartementet.

Ds 1995:20, *Översyn av utbetalningsregler för schablonersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagandet m.m.* Rapport från en arbetsgrupp, Arbetsmarknadsdepartementet.

Ds 1995:75, *Hur täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1991?* Rapport från en arbetsgrupp, Arbetsmarknadsdepartementet.

Ds 1997:31, *Hur täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1992?* Rapport från en arbetsgrupp, Inrikesdepartementet.

Ds 1999:48, *Begreppet invandrare – användningen i lagar och förordningar*. Kulturdepartementet.

Ds 2000:43, *Begreppet invandrare – användningen i myndigheters verksamhet*. Kulturdepartementet.

Protokoll 1997/98:39, Sfu 6.

Prop. 1973:90.

Prop. 1983/84:124.
Prop. 1987/88:80.
Prop. 1987/88:100, Bil 12.
Prop. 1989/90:100, Bil 12.
Prop. 1989/90:105.
Prop. 1992/93:100, Bil 12.
Prop. 1993/94:94.
Prop. 1993/94:100, Bil 12.
Prop. 1994/95:100, Bil 11.
Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 8.
Prop. 1996/97:25.
Prop. 1997/98:1, utgiftsområde 8.
Prop. 1997/98:16.
Prop. 1997/98:165.
Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 8.
Prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 8.
Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 8.
Prop. 2001/02:80.
SFS 1974:152.
SFS 1989:529.
SFS 1990:927.
SFS 1991:900.
Skr. 1984/85:185.
Skr. 1987/88:157.
Skr. 1988/89:82.
Skr. 1989/90:68.
Skr. 1990/91:77.
Skr. 1991/92:80.
Skr. 1992/93:157.
Skr. 1993/94:127.
Skr. 1994/95:131.
Skr. 1996/97:24.

Skr. 1997/98:23.

Skr. 2000/01:4.

SOU 1991:1, *Flykting- och immigrationspolitiken*, betänkande av Flykting- och immigrationsutredningen.

SOU 1992:133, *Mottagandet av asylsökande och flyktingar*, betänkande av Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar.

SOU 1995:75, *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv*, betänkande från Flyktingpolitiska kommittén.

SOU 1996:55, *Sverige, framtiden och mångfalden*, slutbetänkande från Invandrarpolitiska kommittén.

SOU 1996:129, *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*, betänkande av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.

SOU 1996:169, *Förnyelsen av kommuner och landsting*, slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén.

SOU 1997:82, *Lika möjligheter*, betänkande av Utredningen om introduktion för nyanlända invandrare samt en ny myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området.

SOU 2000:1, *En uthållig demokrati! Politik för självstyrelse på 2000-talet*, Demokratiutredningens betänkande.

2000/01:URD3, *Konstitutionsutskottet; Seminarium den 1 februari 2001 om fördelningen av den politiska makten och kommunal självstyrelse*.

Opublicerade handlingar (Regeringskansliets diarienummer)

IM5157/80 – Skrivelse från Svenska Kommunförbundet.

IM1361/81 – Skrivelse från Statens invandrarverk.

IM 2678/81 – Skrivelse från Uppsala kommun.

IM3597/81 – Remissbehandling av Ds 1981:11.

IM2286/82 – Skrivelse från storstadsdelegationen.

IP38/87 – Skrivelse från Karlskrona kommun.

IP1434/87 – Skrivelse från tjänstemän på Statens invandrarverk.

IP1775/87 – Skrivelse från Östersunds kommun.

- IP4562/87 – Skrivelse från Statens invandrarverk.
IP5478/87 – Överklagande Högsby kommun.
IP5791/89 – Handlingar till proposition 1989/90:105.
Ku91/421/IP – Skrivelse från Botkyrka kommun.
Ku91/1041/MP – Skrivelse från Klippans kommun.
Ku92/1050/S – Skrivelse från Svenska flyktingrådet.
Ku92/3268/IP – Skrivelse från Statens invandrarverk.
Ku92/4411/IP – Skrivelse från Herrljunga kommun.
Ku92/5005/IP – Skrivelse från Kds Kristianstad.
Ku92/5454/IP – Remissbehandling av SOU 1992:133.
Ku92/5509/IP – Remissbehandling av Ds 1993:75.
Ku93/134/IP – Skrivelse från Älvkarleby kommun.
Ku93/1478/IP - Skrivelse från Uppsala kommun.
Ku93/3031/IP – Skrivelse från Svenska Kommunförbundet.
Ku93/3255/IP – Skrivelse från Kommunförbundet Skaraborg.
Ku93/3719/IP – Skrivelse från moderata kommunalråd i Stockholms län.
Ku93/4223/IP – Skrivelse från Kommunförbundet i Kronoberg.
Ku94/784/IP – Framställning från Burlövs kommun.
Ku94/803/IP – Skrivelse från Laholms kommun.
Ku94/1127/IP – Dispensansökan från Mjölby kommun.
Ku94/1514/IP – Tillsättande av en arbetsgrupp.
Ku94/2375/IP – Skrivelse från Umeå kommun.
S94/3886/Sr – Skrivelse från Malmö kommun.
A95/115/IP – Skrivelse från Malmö kommun.
A95/116/IP – Skrivelse från Malå kommun.
A95/195/IP – Skrivelse från Landskrona kommun.
A95/380/IP – Redovisning från Statens invandrarverk.
A95/1211/IP – Förordnande av en arbetsgrupp.
A95/6333/INFI – Skrivelse från vänsterpartiet i Sundsvall.
A96/1767/IP – Skrivelse från Göteborgs kommun.
In96/294/KE – Skrivelse från Motala kommun.
In96/632/IE – Skrivelse från Malmö kommun.

- In96/695/IE – Anteckningar från överläggningar mellan Svenska Kommunförbundet och Arbetsmarknadsdepartementet.
- In96/708/IE – Ansökan från Landskrona kommun.
- In96/783/IE – Remissbehandling av SOU 1996:55.
- In96/1418/KE – Ansökan från Landskrona kommun.
- In96/1600/KE – Skrivelse från Malmö och Norrköpings kommuner.
- In96/2256/KE – Ansökan från Markaryds kommun.
- In96/2274/IE – Svar på interpellation 1996/97:33 från Sten Andersson.
- In96/2571/KE – Skrivelse från Lysekils kommun.
- In96/2584/KE – Skrivelse från Jönköpings kommun.
- In97/390/KE – Skrivelse från Kristianstads kommun.
- In97/548/KE – Skrivelse från Klippans kommun.
- In97/549/KE – Skrivelse från Perstorps kommun.
- In 97/708/KE – Skrivelse från Botkyrka kommun.
- In97/1429/IE – Remissbehandling av SOU 1997:82.
- In97/1581/KE – Ansökan från Lunds kommun.
- In97/1608/IE – Remissbehandling av Ds 1997:47.
- In97/2321/KE – Ansökan från Tidaholms kommun.
- In97/2452/KE – Ansökan från Kristianstads kommun.
- In97/2497/KE – Skrivelse från Burlöv, Malmö, Norrköping och Landskrona kommuner.
- In97/2593/KE – Ansökan från Klippans kommun.
- In97/2595/KE – Ansökan från Markaryds kommun.
- In97/2755/KE – Ansökan från Botkyrka kommun.
- In98/16/KE – Ansökan från Trollhättans kommun.
- In98/82/IE – Brev från Uppsala kommun.
- In98/429/KE – Ansökan från Köpings kommun.
- Ku1999/44/IM – Skrivelse från Växjö kommun.
- Ku1999/143/IM – Brev från Botkyrka, Malmö, Eskilstuna, Norrköping, Uppsala, Landskrona och Södertälje kommuner.
- Ku2000/213/IM – Skrivelse från Örnköldsvik, Lycksele, Krokomb och Östersunds kommuner.
- N2001/882/STO – Skrivelse från Malmö stad.

N2001/8601/IM – Skrivelse från Gällivare kommun.

N2001/9966/IM – Kommittédirektiv.

Regleringsbrev för budgetåret 1995/96, tionde huvudtiteln, D.

Intervjuer

Tommy Holm, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-18.

Karl-Axel Johansson, Svenska Kommunförbundet, 1999-06-21.

Lars G Johansson, departementsråd, Kulturdepartementet, 1999-06-23.

Ronny Nilsson, invandrarförvaltningen, Malmö kommun, 2001-07-18.

Birgitta Ornbrant, utredningssekreterare i utredningen ”Översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar” dir. 2001:87, annars Integrationsverket, 2002-01-15.

Lars Wallstén, kommunalråd (s), Landskrona kommun, 2001-08-29.

Anders Westerberg, biträdande generaldirektör, Migrationsverket, 2002-01-31.

Lund Political Studies

1. Ruin, Olof: *Kooperativa förbundet 1899-1929. En organisationsstudie*, Stockholm: Rabén & Sjögren 1960
2. Vallinder, Torbjörn: *I kamp för demokratin. Rösträttsrörelsen i Sverige 1886-1900*, Stockholm: Natur & Kultur 1962
3. Petersson, Hans F: *Power and International Order. An Analytic Study of Four Schools of Thought and Their Approaches to the War, the Peace and the Postwar System 1914-1919*, Lund: Gleerups 1964
4. Westerhult, Bo: *Kronofogde, häradskrivare, länsman. Den svenska fögderiförvaltningen 1810-1917*, Lund: Gleerups 1966
5. Wieslander, Hans: *I nedrustningens tecken. Intressen och aktiviteter kring försvarsfrågan 1918-1925*, Lund: Gleerup 1966
6. Söderberg, Olof: *Motororganisationerna i Sverige. Bakgrund, grupperingar, aktiviteter*, Stockholm: Rabén & Sjögren 1966
7. Sjöblom, Gunnar: *Party Strategies in a Multiparty System*, Lund: Studentlitteratur 1968
8. Hydén, Göran: *TANU Yajenga Nchi. Political Development in Rural Tanzania*, Lund: Uniskol 1968
9. Lindeberg, Sven-Ola: *Nödhjälp och samhällsneutralitet. Svensk arbetslöshetspolitik 1920-1923*, Lund: Uniskol 1968
10. Westerhult, Bo: *Underdåniga påtryckningar. Fögderitjänstemännens intressebevakning från 1800-talets början till år 1918*, Lund: Gleerups 1969
11. Bergquist, Mats: *Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsrikningars syn på svensk marknadspolitik 1961-62*, Stockholm: Norstedts 1970
12. Lundquist, Lennart: *Means and Goals of Political Decentralization*, Lund: Studentlitteratur 1972
13. Bjurulf, Bo: *An Analysis of Some Aspects of the Voting Process*, Lund: Studentlitteratur 1972

14. Stenelo, Lars-Göran: *Mediation in International Negotiations*, Lund: Studentlitteratur 1972
15. Lindquist, Stellan: *Linkages between Domestic and Foreign Policy. The Record of Ghana*, Lund 1974
16. Bjurulf, Bo: *A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-Call Behavior. A Test of a Prediction Model of Ten Minority Situations in Three Countries*, Lund: Studentlitteratur 1974
17. Hermerén, Henrik: *Regeringsbildningen i flerpartisystem*, Lund: Studentlitteratur 1975
18. Johannesson, Conny: *Studier över Svenska metallindustriarbetarförbundets förhandlingsorganisation vid förbundsförhandlingar — med samordning*, Lund: Studentlitteratur 1975
19. Peterson, Carl-Gunnar: *Ungdom och politik. En studie av Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund*, Stockholm: Frihets förlag 1975
20. Bryder, Tom: *Power and Responsibility. Contending Approaches to Industrial Relations and Decision Making in Britain 1963-1971*, Lund: Gleerups 1975
21. Jönsson, Christer: *The Soviet Union and the Test Ban: A Study in Soviet Negotiation Behavior*, Lund: Studentlitteratur 1975
22. Kronvall, Kai: *Politisk masskommunikation i ett flerpartisystem. Sverige — en fallstudie*, Lund: Studentlitteratur 1975
23. Liljequist, Gunnar: *Distribution av kommunal service*, Lund: Liber 1977
24. Lartey, George W: *The Fourth Dimension*, Lund 1977
25. Weston, David: *Realism, Language and Social Theories. Studies in the Relation of the Epistemology of Science and Politics*, Lund 1978
26. Hagström, Bo: *1971 års länsförvaltningsreform. En utvärdering*, Lund: Studentlitteratur 1978
27. Skogmar, Gunnar: *Atompolitik. Sambandet mellan militärt och civilt utnyttjande av atomenergi i amerikansk utrikespolitik 1945-1973*, Malmö: Stenvalls Förlag 1979
28. Sannerstedt, Anders: *Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut — debatten om innehåll, tillämpning och effekter*, Lund: Studentlitteratur 1979
29. Lidén, Anders: *Security and Recognition. A Study of Change in Israel's Official Doctrine 1967-1974*, Lund: Studentlitteratur 1979

30. Magnusson, Håkan: *Kommunerna och den regionala planeringen. En analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen*, Lund: Studentlitteratur 1980
31. Stenelo, Lars-Göran: *Foreign Policy Predictions*, Lund: Studentlitteratur 1980
32. Lundell, Bengt: *MBL utan avtal. Kommunerna och MBL*, Helsingborg 1981
33. Norrving, Bengt: *Kommunerna och bostadsförsörjningen. En analys av bostadsplaneringen*, Lund: Liber 1981
34. Linderoth, Sven: *Från konkurrens till monopol. En studie av lokal politisk och ekonomisk journalistik*, Malmö: Dialog 1981
35. Forje, John: *The One and Indivisible Cameroon: Political Integration and Socio-Economic Development in a Fragmented Society*, Lund 1981
36. Adebo, Tarekegn: *Ideological Trends in the Political Thinking of the Developing Regions: The Case of Sub Saharan Africa*, Lund: Studentlitteratur 1982
37. Elgström, Ole: *Aktiv utrikespolitik. En jämförelse mellan svensk och dansk parlamentarisk utrikesdebatt 1962-1978*, Lund: Studentlitteratur 1982
38. Lindkvist, Kent: *Program och parti: principprogram och partiideologi inom den kommunistiska rörelsen i Sverige 1917-1972*, Lund: Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia 1982
39. Bergström, Tomas och Lundell, Bengt: *Från MBL till MBA. Kommunerna och MBL*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1982
40. Hörberg, Thomas: *Prediktion, osäkerhet och risk i internationella förhandlingar. En studie av svenskt förhandlingsbeteende vid förhandlingarna med Sovjetunionen 1940-41 om ett handelsavtal*, Lund: Studentlitteratur 1983
41. Geraedts, Henry: *The People's Republic of China: Foreign Economic Relations and Technology Acquisition 1972-1981*, Lund: Forskningspolitiska institutet 1983
42. Jerneck, Magnus: *Kritik som utrikespolitiskt medel. En studie av de amerikanska reaktionerna på den svenska Vietnamkritiken*, Lund: Dialogos 1983
43. Stenelo, Lars-Göran: *The International Critic*, Lund: Studentlitteratur 1984
44. Bergström, Tomas och Lundell, Bengt: *Lokalt medbestämmande. Kommunerna och MBL*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1984
45. Sjölin, Mats: *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressen och lokalradions bevakning av fem kommuner*, Lund: Dialogos 1985
46. Albinsson, Per: *Skiftningar i blått. Förändringar inom Moderata Samlingspartiets riksorganisation 1960-1985*, Lund: Kommunfakta Förlag 1986

47. Jonsson, Rolf: *De okända förhandlingarna. Statens förhandlingsråd och regeringens MBL-förhandlingar*, Lund: Dialogos 1986
48. Polak, Jiri: *Dependence Patterns in the Soviet Bloc: The Case of Romania and East Germany*, Lund: Studentlitteratur 1986
49. Lundell, Bengt: *Kommunerna och MBL*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1986
50. Rothstein, Bo: *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*, Lund: Arkiv 1986
51. Pierre, Jon: *Partikongresser och regeringspolitik. En studie av den socialdemokratiska partikongressens beslutsfattande och inflytande 1948-1978*, Lund: Kommunfakta Förlag 1986
52. Schmidt, Stephan: *Pionjärer, efterföljare och avvaktare. Innovationer och deras spridning bland svenska primärkommuner*, Lund: Kommunfakta Förlag 1986
53. Westerlund, Ulf: *Superpower Roles. A Comparative Analysis of United States and Soviet Foreign Policy*, Lund: Department of Political Science 1987
54. Lundquist, Lennart: *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*, Lund: Studentlitteratur 1987
55. Stenelo, Lars-Göran, red: *Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund: Lund University Press 1987
56. Nilsson, Ann-Sofie: *Political Uses of International Law*, Lund: Dialogos 1987
57. Bergström, Tomas: *Konkurrerande eller kompletterande demokrati? Om företagsdemokrati i de svenska kommunerna*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1988
58. Lindell, Ulf: *Modern Multinational Negotiation: The Consensus Rule and Its Implications in International Conferences*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1988
59. Stenelo, Lars-Göran, red: *Makten över den decentraliserade skolan*, Lund: Studentlitteratur 1988
60. Lundquist, Lennart: *Byråkratisk etik*, Lund: Studentlitteratur 1988
61. Petersson, Harry, red: *Vem styr förändringarna inom sjukvården — politikerna eller de medicinska professionerna? En studie av subspecialiseringen inom ortopedin*, Lund: Kommunfakta Förlag 1989
62. Jonsson, Rolf: *Fackligt inflytande och politisk demokrati. En analys av regeringens MBL-förhandlingar*, Lund: Kommunfakta Förlag 1989

63. Johannesson, Bengt: *Kommunal bostadspolitik*, Lund: Kommunfakta Förlag 1989
64. Aronson, Torbjörn: *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner*, Stockholm: Norstedts 1990
65. Petersson, Bo: *The Soviet Union and Peacetime Neutrality in Europe. A Study of Soviet Political Language*, Göteborg: MH Publishing 1990
66. Lundquist, Lennart: *Förvaltning och demokrati*, Stockholm: Norstedts 1991
67. Höjelid, Stefan: *Sovjetbilden i nordisk press. Svenska, norska och finländska reaktioner på sovjetiskt agerande*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1991
68. Jansson, Per: *Säkerhetspolitikens språk: Myt och metafor i svensk säkerhetspolitisk diskurs 1919-1939*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1991
69. Johansson, Jörgen: *Offentligt och privat i regionalpolitiken*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1991
70. Lundquist, Lennart: *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur 1992
71. Håkansson, Anders: *Konsten att vinna ett val. En studie av fram- och tillbakagångar för socialdemokraterna i kommunalvalet 1988*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1992
72. Ternblad, Klas: *Planering i norm och handling. Studier av en epok av landstingsplanering*, Lund: Wi 1992
73. Persson, Stefan: *Dödlägen i internationella förhandlingar*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1992
74. Sannerstedt, Anders: *Förhandlingar i riksdagen*, Lund: Lund University Press 1992
75. Lundquist, Lennart: *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*, Stockholm: Norstedts 1993
76. Gynnerstedt, Kerstin: *Etik i hemtjänst. En studie av förvaltnings- och professionsetik*, Lund: Studentlitteratur 1993
77. Schartau, Mai-Brith: *The Public Sector Middle Manager: The Puppet who Pulls the Strings?*, Lund: Wi 1993
78. Sjölin, Mats: *Coalition Politics and Parliamentary Power*, Lund: Lund University Press 1993
79. Stenelo, Lars-Göran och Norrving, Bengt, red: *Lokal Makt*, Lund: Lund University Press 1993

80. Iwanaga, Kazuki: *Images, Decisions and Consequences in Japan's Foreign Policy*, Lund: Lund University Press 1993
81. Tita-Ghebdinga, Legala: *African and O.A.U. Diplomacy on Dual Paradigms of Self-Determination 1945-1985*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1993
82. Lundquist, Lennart: *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program*, Lund: Studentlitteratur 1994
83. Blom, Agneta p: *Kommunalt chefskap — en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*, Lund: Dialogos 1994
84. Agevall, Lena: *Beslutsfattandets rutinisering*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1994
85. Andersson, Jan A.: *Nordiskt samarbete: aktörer, idéer och organisering 1919–1953*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1994
86. Bengtsson, Hans: *Förskolereformen. En studie i implementering av svensk välfärdspolitik 1985-1991*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1995
87. Uhlin, Anders: *Democracy and Diffusion. Transnational Lesson-Drawing among Indonesian Pro-Democracy Actors*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1995
88. Kinnvall, Catarina: *Cultural Diffusion and Political Learning. The Democratization of China*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1995
89. Westlind, Dennis: *The Politics of Popular Identity*, Lund: Lund University Press 1996
90. Stubbergaard, Ylva: *Stat, kris och demokrati. Lapporörelsens inflytande i Finland 1929-1932*, Lund: Arkiv 1996
91. Sendabo, Teferi: *Foreign Aid and State Sovereignty: The Ethio-Swedish Aid Co-operation*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1996
92. Mattson, Ingvar: *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folkettinget*, Lund: Lund University Press 1996
93. Larsson, Per: *Regimförhandlingar på miljöområdet. En studie av förhandlingarna om LRTAP-konventionen*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1996
94. Stenelo, Lars-Göran och Jerneck, Magnus, red: *The Bargaining Democracy*, Lund: Lund University Press 1996
95. McKnight, Utz Lars: *Political Liberalism and the Politics of Race. Beyond Perfectionism and Culture*, Lund: Lund University Press 1996
96. Steiner, Kristian: *Strategies for International Legitimacy*, Lund: Lund University Press 1996

97. Lundquist, Lennart: *Fattigvårdsfolket. Ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920*, Lund: Lund University Press 1997
98. Andersson, Ronny: *Medborgarna, politikerna och sjukvården. En studie av attityder och demokrati*, Lund: Studentlitteratur 1997
99. Kronsell, Annica: *Greening the EU: Power practices, resistances and agenda setting*, Lund: Lund University Press 1997
100. Thunborg, Annika: *Public and Non-Profit Interaction: U.S. Assistance to Eastern European Media 1989-1995*, Lund: Lund University Press 1997
101. Johansson, Karl Magnus: *Transnational Party Alliances: Analysing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament*, Lund: Lund University Press 1997
102. Badom, Ted Gogote: *Foreign Intervention in Internal Wars*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1997
103. Söderholm, Peter: *Global Governance of AIDS: Partnerships with Civil Society*, Lund: Lund University Press 1997
104. Lundquist, Lennart: *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*, Lund: Studentlitteratur 1998
105. Gustavsson, Jakob: *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*, Lund: Lund University Press 1998
106. Hall, Patrik: *The Social Construction of Nationalism: Sweden as an Example*, Lund: Lund University Press 1998
107. Sönne, Maria: *Administrative Reforms and the Quest for Foreign Investment in China – The Case of Shenzhen*, Lund: Lund University Press 1999
108. Aggestam, Karin: *Reframing and Resolving Conflict. Israeli-Palestinian Negotiations 1988-1998*, Lund: Lund University Press 1999
109. Tallberg, Jonas: *Making States Comply: The European Commission, the European Court of Justice, and the Enforcement of the Internal Market*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1999
110. Hall, Martin: *Constructing Historical Realism: International Relations as Comparative History*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1999
111. Spång, Mikael: *Justice and Society: Problems of Reformist Politics*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1999
112. Svedberg, Erika: *The "Other" Recreated: A Relational Approach to East-West Negotiations*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 2000

113. Ericson, Magnus: *A Realist Stable Peace: Power, Threat and the Development of a Shared Norwegian-Swedish Democratic Security Identity 1905-1940*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen 2000
114. Bengtsson, Rikard, *Trust, Threat, and Stable Peace: Swedish Great Power Perceptions 1905-1939*. Lund: Department of Political Science 2000.
115. Stoltz, Pauline, *About Being (T)here and Making a Difference – Black Women and the Paradox of Visibility*. Lund: Department of Political Science 2000.
116. Bäckstrand, Karin, *What Can Nature Withstand? Science, Politics and Discourses in Transboundary Air Pollution Diplomacy*. Lund: Department of Political Science 2001.
117. Lundquist, Lennart, *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur 2001.
118. Hedin, Astrid, *The Politics of Social Networks: Interpersonal Trust and Institutional Change in Post-Communist East Germany*. Lund: Department of Political Science 2001.
119. Sundström, Mikael, *Connecting Social Science and Information Technology. Democratic Privacy in the Information Age*. Lund: Department of Political Science 2001.
120. Jönsson, Christer & Jerneck, Magnus & Stenelo, Lars-Göran (red.), *Politik i globaliseringens tid*. Lund: Studentlitteratur 2001.
121. Gustafsson, Rune, *Syntes och design. Den intellektuelle politikern som konstnär*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 2001.
122. Danjoux, Olivier, *L'Etat, C'est Pas Moi*. Lund: Department of Political Science 2002.
123. Jönsson, Kristina, *Translating Foreign Ideas into Domestic Practices. Pharmaceutical Policies in Laos and Vietnam*. Lund: Department of Political Science 2002.
124. Bengtsson, Marie, *Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktingmottagandet*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 2002.

