

Styrning av lokala integrationsprogram

Styrning av lokala integrationsprogram

Institutioner, nätverk och professionella normer inom
det svenska flyktingmottagandet

Martin Qvist



Linköpings universitet
FILOSOFISKA FAKULTETEN

Linköping Studies in Arts and Science No. 562

Linköpings Universitet, Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier

Linköping 2012

Linköping Studies in Arts and Science • No. 562

Vid filosofiska fakulteten vid Linköpings universitet bedrivs forskning och ges forskarutbildning med utgångspunkt från breda problemområden. Forskningen är organiserad i mångvetenskapliga forskningsmiljöer och forskarutbildningen huvudsakligen i forskarskolor. Gemensamt ger de ut serien Linköping Studies in Arts and Science. Denna avhandling kommer från Institutet för forskning om migration, etnicitet och samhälle (REMESO) vid Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier.

Distribueras av:
Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier
Linköpings universitet
581 83 Linköping

Martin Qvist
Styrning av lokala integrationsprogram
Institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet

Upplaga 1:1
ISBN 978-91-7519-778-4
ISSN 0282-9800

© Martin Qvist
Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier
2012

Tryckeri: LiU-tryck, Linköping

Innehåll

Förord	7
1. Integration, flyktingmottagande och viljan till förändring	9
1.1. Inledning	9
1.2. Den nya sysselsättningspolitiken	15
1.3. Den integrationspolitiska utvecklingen i Sverige och EU	20
1.4. Disposition	25
2. Governance och institutionell förändring: teori och tidigare forskning	27
2.1. Inledning	27
2.2. Governance	29
2.3. Styrning som institutionella processer	38
2.4. Styrningens konsekvenser	47
2.5. Precisering av syfte och forskningsfrågor	52
3. Metod	55
3.1. En empirinära ansats	55
3.2. Tillvägagångssätt	58
3.3. Datainsamling, analys och reflektioner kring forskarens roll	67
4. Förhandlingar om mottagande: styrningens institutionella ramverk	75
4.1. En mekanism för kollektivt handlande?	75
4.2. Förhandlingssystemets uppkomst och stabilitet	79
4.3. Mobiliseringen inför mottagandet 2006	83
4.4. Informell påverkan och normen om ömsesidighet	89
4.5. Normen om solidaritet	95
4.6. Sammanfattande analys	104

5. Styrning genom frivillig policykoordinering.....	107
5.1. Inledning	107
5.2. Mötet mellan olika logiker för samverkan.....	110
5.3. Från gemensam policy till separata åtaganden	119
5.4. En normativ grund för lokala program?	124
5.5. Sammanfattande analys	130
6. De lokala introduktionsprogrammen: ett samordnat mottagande?	133
6.1. Inledning	133
6.2. Relationen mellan organisation och program i kommunerna	136
6.3. Samverkan på lokal och regional nivå	143
6.4. Introduktionens programlogik	153
6.5. Sammanfattande analys	165
7. Utvecklingsarbete i partnerskap och projekt.....	171
7.1. Inledning	171
7.2. Att omsätta överenskommelsen i praktiken.....	174
7.3. Den regionala samverkansprocessen	178
7.4. Det lokala utvecklingsarbetet.....	184
7.5. Sammanfattande analys	192
8. Slutsatser och avslutande diskussion	195
8.1. Sammanfattning av resultat	195
8.2. Governance, professionella nätverk och isomorfism.....	203
8.3. Stabilitet och förändring i det lokala flyktingmottagandet	210
Summary.....	217
Referenser	223

Förord

En ambition i denna avhandling om styrningen av insatserna inom introduktion och flyktingmottagande har varit att utveckla en empirinära förståelse av de processer och skeenden som har studerats. Jag vill därför börja med att tacka alla som har gjort det möjligt för mig att ta del av arbetet med dessa insatser och som har delat med sig av sina erfarenheter och kunskaper.

Jag vill också rikta ett stort tack till mina handledare Maritta Soininen och Magnus Dahlstedt. Maritta som har varit huvudhandledare sedan arbetet påbörjades vill jag tacka för alla skarpa iakttagelser och kloka råd, men också för alla samtal under åren som både har varit roliga och intellektuellt stimulerande. Magnus som har varit biträdande handledare vill jag tacka för den noggranna läsningen och alla välfunna och konstruktiva förslag i arbetet med att sy ihop det hela till en färdig avhandlingstext. Jag vill också tacka Rune Johansson som var den som välkomnade mig till dåvarande Tema Etnicitet (numera REMESO) vid Linköpings universitet där jag påbörjade min forskarutbildning.

Den tvärvetenskapliga forskningsmiljön vid REMESO har varit en stimulerande plats att genomföra forskarutbildningen på och jag vill rikta ett tack till mina kollegor vid REMESO som förutom gott kamratskap har bidragit med allt ifrån kommentarer på seminarietexter till hjälp med praktiska och administrativa frågor. Jag vill särskilt nämna mina doktorandkollegor, både gamla och nya, som på olika sätt har bidragit till att göra doktorandtillvaron till en trevlig erfarenhet: Caroline Tovatt, Tünde Puskás, Viktor Vesterberg, Brigitte Suter, Catarina Lundqvist, Khalid Khayati, Sara Ahlstedt, Jennie K. Larsson, Karin Krifors, Nedžad Mesic, Christophe Foultier och Indre Genelyte. Det är många som har bidragit med värdefulla kommentarer på texter och utkast till avhandlingen. Jag vill speciellt tacka opponenter och ledamöter i betygskommittéer vid slutseminarium och 60-procentseminarium för konstruktiv kritik och goda råd som har tagit avhandlingsarbetet vidare: Andreas Duit, Nils Hertting, Kerstin Jacobsson, Christofer Lindgren och Anders Neergaard.

Avhandlingen har genomförts inom ramen för forskningsprogrammet *Labour Market Restructuring, Migration and Social Inclusion* som finansieras av

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS). Den empiriska studien har också möjliggjorts genom två utvärderingsprojekt som har finansierats av Integrationsverket och Länsstyrelsen i Södermanlands län. Jag har också haft ett stort utbyte av att ha varit knuten till Temagruppen integration i arbetslivet (TIA) som finansierades av Europeiska socialfonden (ESF) och drevs vid REMESO 2009-2011.

Avslutningsvis vill jag rikta ett tack till familj och vänner för tålamod, stöd och de nödvändiga avbrotten från allt som har med avhandlingen att göra. Jag vill särskilt tacka mina föräldrar Ingrid och Jan som alltid har stöttat mig under alla år av studier och även har bidragit praktiskt i avhandlingsarbetet med goda råd och hjälp med korrekturläsning. Viktigast både för arbetet och för allt annat har varit Kajsa och vår dotter Molly.

Norrköping, september 2012

Martin Qvist

1. Integration, flyktingmottagande och viljan till förändring

1.1. Inledning

Ett förändringsobenäget program?

I den politiska och mediala debatten om flyktingmottagande och integrationspolitik återkommer ofta argument om att insatserna för flyktingar eller ”nyanlända invandrare” har kommit att bli alltför ”omhändertagande” eller ”passiviserande”. Insatsernas inlåsnings effekter är ett återkommande tema, liksom deras oförmåga att få invandrarna i arbete och bryta bidragsberoende. Alternativet som framförs till detta ”omhändertagande” brukar handla om en starkare betoning av *arbetslinjen*. Under senare år har arbetslinjen också kopplats till begrepp som ”egenmakt”, ”självförsörjning”, ”aktivering”, ”individualisering” och en starkare betoning på att individen ska ta eget ansvar. Boendesegregation och social exkludering har kommit att beskrivas i termer av ”utanförskap” och bosättningen av flyktingar har kritiserats för att tillgången till bostäder har styrts mer än tillgången till jobb. Kommuner med ett stort mottagande har gång på gång framfört argument om en starkare styrning av bosättningen från statens sida. I debatten är samstämmigheten ofta stor kring att integrationsinsatserna har misslyckats och att det krävs förändring, utveckling och reform på detta område.

Kritiken om omhändertagandet är dock *på inget sätt ny* utan började resas redan i slutet av 1980-talet. 1985 genomfördes en reform som innebar att kommunerna fick överta ansvaret för det lokala flyktingmottagandet från Arbetsmarknadsverket och att Statens Invandrarverk fick överta det övergripande ansvaret på området (Prop. 1983/84:125). Invandringen till Sverige hade sedan 1970-talet successivt övergått från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring och flyktingarna ansågs ha fler och andra typer av behov än arbetskraftsinvandrarna. I många kommuner hamnade dessa frågor under socialtjänsten och lokala mottagandepolicier kom därigenom att formas utifrån socialarbetarprofessionens arbetssätt, med bas i socialtjänstlagen (Soininen 1992). Kritiken mot den nya refor-

men växte fram mot bakgrund av en ökande arbetslöshet bland invandrare redan under 1980-talets högkonjunktur. Arbetslösheten ökade sedan än mer under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet (Hammar 1999). Kritiken hade också en mer ideologisk bakgrund i 1980-talets nyliberala våg där den rådande välfärdspolitiken och inte minst bidragssystemen kom att ifrågasättas. I denna politiska kontext framställdes flyktingarna allt oftare som ett problem och en ekonomisk börda (Ålund & Schierup 1991). Följaktligen blev nästkommande reform på området ett försök att göra arbete till det främsta målet för insatserna och att skapa incitament för kommunerna att utveckla mer ”aktiva åtgärder” för att nå detta mål (Prop. 1989/90:105). Under de 20 år som följt efter detta har reform- och utvecklingsarbetet inom flyktingmottagandet till stor del varit inriktat mot att etablera arbetslinjen som överordnad norm för insatserna. Den senaste reformen påbörjades i december 2010 och innebär att Arbetsförmedlingen återigen får huvudansvaret på området (Prop. 2009/10:60).

Det man från statens sida har velat åstadkomma på detta område, eller skapa förutsättningar för, är en lokal verksamhet som är flexibel och som har förmågan att anpassa sig efter individuella behov, arbetsmarknadens krav och lokala förutsättningar. Områdets sektorsöverskridande karaktär gör att ingen enskild aktör på egen hand kan nå de uppsatta målen, utan samhällets insatser måste samordnas och dra åt samma håll. Ambitionen har varit att initiera ett utvecklingsarbete där lokala aktörer, från såväl stat och kommun som civilsamhälle och näringsliv, tillsammans utvecklar nya metoder och samverkanslösningar. Det har därför funnits en relativt stor frihet för lokala aktörer att utforma verksamheten. Kommunerna har, åtminstone i en formell mening, haft ett stort mått av självbestämmande på det här området. Snarare än att detaljstyra har staten försökt påverka genom att sätta mål och ramar för insatserna. Statliga myndigheter som Integrationsverket och senare även Länsstyrelsen har haft till uppdrag att stimulera utvecklingsarbetet genom kunskapspridning och dialog.

Kritiken har dock kvarstått och det har funnits en *bestående diskrepans* mellan de mål, intentioner, reforminitiativ och riktlinjer som har formats på central statlig nivå och hur den lokala verksamheten har bedrivits. Sedan början av 2000-talet har olika typer av formaliserade samarbeten, baserade på frivilliga överenskommelser, etablerats mellan framför allt statliga och kommunala myndigheter. Inte heller detta tycks dock ha medfört några mer omfattande förändringar i den lokala verksamheten enligt de många rapporter och utredningar som producerats om flyktingmottagande och de s.k. introduktionsprogrammen för nyanlända invandrare. Trots att samverkan och samordning har varit ett av de mest centrala

målen i flera decennier lyfts bristen på just detta fram gång på gång som ett av de främsta problemen (se bl.a. SOU 1996:55; SOU 2003:79; SOU 2008:58; SIV 1997; RiR 2005; 2006; Integrationsverket 2007a; 2007b; Integrationsverket m.fl. 2005). Det har med andra ord funnits initiativ och förväntningar på ett lokalt förändringsarbete som inte har realiserats. I en avhandling om invandrapolitikens utveckling sedan 1960-talet argumenterar Carl Dahlström (2004) till och med för att invandrapolitikens praktik inte har förändrats i någon större utsträckning sedan 1970-talet. Enligt avhandlingen är det endast retoriken som har förändrats och anpassats till den offentliga debatten, vilket har gjort att den har särkopplats från praktiken. Tesen stämmer dock inte riktigt inom introduktion och flyktingmottagande, som är en del av det som tidigare kallades invandrapolitik och numera integrationspolitik. Inom detta område måste åtminstone reformen 1985 betraktas som en betydande brytpunkt för både politikens praktiska innehåll och dess organisation (se Soinin 1992; Solid & Andersson 2003). Givet detta tycks det ändå vara befogat att tala om en betydande stabilitet på området.

Det finns anledning att närmare undersöka förutsättningarna för denna till synes förändringsobenägna verksamhet och varför den inte utvecklats i enlighet med politikens förändrade inriktning. Så länge diskrepansen mellan centrala ambitioner och lokal praktik finns kvar är det troligt att nya reformer kommer vara ett bestående inslag på området, både lokalt och nationellt. Eftersom reformer sällan når önskvärd effekt och implementeras på det sätt som var avsett tenderar de att upprepas, ofta till den grad att de blir alltför långtgående i ett visst avseende eller genererar oavsedda konsekvenser, vilket i sin tur genererar nya reformer åt ”motsatt håll”. Denna ”reformens pendelrörelse” (Brunsson & Olsen 1997) tycks kunna skönjas inom flyktingmottagandet där reformen 1985 innebar att fokus flyttades från arbetsmarknaden till flyktingarnas särskilda behov. När detta sedan ansågs alltför långtgående och ”omhändertagande” har upprepade reformer syftat till att åter sätta fokus på arbete och arbetslinjen (Bäck & Soinin 1998, s. 90f). Ambitionen att distansera sig från ”omhändertagandet” tycks heller inte avmattas. Det kan därför finnas en risk att kommande reformer på området blir alltmer långtgående i strävan att realisera arbetslinjen, utan att den grundläggande problematiken bakom denna ”förändringsobenägenhet” blir klarlagd.

Utgångspunkten för denna avhandling är därför att skapa en mer ingående förståelse av dynamiken bakom stabilitet och förändring inom introduktion och flyktingmottagande i Sverige. Ytterst är detta en fråga som handlar om statens förmåga att styra och genomföra politiska beslut i komplexa och sektorsöverskridande frågor där det finns begränsade möjligheter att styra genom hierarkisk kon-

troll. Förutom att introduktion och flyktingmottagande är sektorsöverskridande har kommunernas betydande autonomi på detta område inneburit ett mer decentraliserat beslutsfattande. Utmärkande för styrningen av introduktion och flyktingmottagande har varit att den i stor utsträckning har baserats på förhandling, dialog, kunskapsspridning och samverkan snarare än mer auktoritära styrmedel (se t.ex. Statskontoret 2006). Denna form av styrning ligger i linje med vad man inom förvaltningsforskningen har kommit att benämna *governance*. Begreppet används för att beskriva en utveckling där stater alltmer är hänvisade till icke-tvingande styrmedel och där nätverk, eller partnerskap, blir en allt viktigare struktur för såväl politiskt beslutsfattande som tillhandahållande av service och tjänster (se t.ex. Pierre 2000; Kjær 2004, s. 41ff; Osborne 2010). Ett gemensamt drag i den omfattande litteratur som har vuxit fram om *governance* är att staten har förlorat en del av sin kapacitet att från en ovanifrånposition styra samhället. Utvecklingen anses vara särskilt tydlig inom områden som har en tvärsektoriell karaktär och där många olika aktörer måste dra åt samma håll för att målen ska kunna uppfyllas. För att öka möjligheterna till påverkan måste staten acceptera denna förlust av auktoritet och inse att man måste omformulera sin roll mot att styra genom nätverk som i någon mån är självstyrande gentemot centralförvaltningen.¹

Forskningen om *governance* har ofta baserats på antaganden om att ömsesidiga resursberoenden och strävan efter samordning bland målinriktade aktörer är centrala drivkrafter bakom utvecklingen mot en mer nätverksbaserad styrning (Kickert m.fl. 1997; Klijn & Koppenjan 2000; Rhodes 1997; Mayntz 1993; Sørensen & Torfing 2007). Genom nätverkens förmåga till självorganisering uppstår förändringsprocesser ”underifrån”, i interaktionen mellan dessa ömsesidigt beroende aktörer. Utvecklingen styrs inte från ett givet centrum utan är mer spridd mellan olika aktörer, sektorer och nivåer i samhället (Osborne 2010; Torfing m.fl. 2012). Själva *governance*begreppet implicerar en institutionell förändringsprocess, en successiv övergång från en form av styrning till en annan. Befintliga strukturer som har blivit omoderna eller icke-funktionella får ge plats åt nya (Kooiman 1993).

Introduktion och flyktingmottagandet i Sverige är i detta avseende ett teoretiskt intressant fall eftersom det på ett tydligt sätt avviker från denna ganska opti-

¹ I vilken utsträckning staten har förlorat kapacitet att styra till dessa självstyrande nätverk och i vilken mån de verkligen är självstyrande är centrala frågor inom *governance*debatten där det finns delade meningar. Vissa forskare beskriver statens makt som ”urholkad” och riktar i huvudsak intresset mot nätverken där staten ses som en aktör bland andra (se t.ex. Kickert m.fl. 1997; Rhodes 1997). Andra behåller fokus på staten och dess förmåga att omformulera sin roll efter nya förutsättningar (se t.ex. Pierre & Peters 2005).

mistiska bild av målmedveten och samordningsorienterad anpassning. Styrning som governance är, *för det första*, inte något nytt fenomen inom det svenska integrationsområdet. Det är inget som utmanar rådande mönster, utan snarare något som har uppvisat en påfallande stabilitet. Den typen av strategier som beskrevs ovan har använts under flera decennier. *För det andra* borde det aktuella området och den svenska institutionella kontexten innebära relativt gynnsamma förutsättningar för samverkansbaserad styrning. Introduktion och flyktingmottagande har den typen av tvärspektoriell karaktär med ömsesidiga beroenden mellan privata och offentliga aktörer där governance ofta framhålls som det nya framväxande alternativet. Den korporativa traditionen inom svensk förvaltning, decentraliserat beslutsfattande, det kommunala självstyret och relativt autonoma myndigheter bör, teoretiskt sett, innebära gynnsamma omständigheter för denna form av styrning.² Lika så bör det faktum att den samverkansbaserade styrningen har använts på området under lång tid innebära att det har funnits goda möjligheter att etablera tillitsfulla samarbetsrelationer, vilket i regel antas gynnas av långsiktig interaktion över tid (se Kickert m.fl. 1997, s. 41f). Trots detta har, *för det tredje*, de samordnade insatser som eftersträvas inte materialiserats. Man tycks även ha haft svårt att involvera icke-offentliga aktörer från till exempel näringsliv och civilsamhälle i de regionala och lokala samarbetena där det främst är myndigheter som deltar (Integrationsverket m.fl. 2005).

Samordning är ett av de viktigaste framgångskriterierna för governance (Sørensen & Torfing 2007, s. 97ff; Klijn & Koppenjan 2000), vilket reser frågor om hur det negativa utfallet kan förstås och hur det passar in i den rådande teoribildningen. I den internationella forskningen har det, i takt med att det har gjorts fler och fler empiriska studier, blivit allt tydligare att governance långt ifrån alltid är framgångsrik. Precis som med stats- och marknadsmisslyckanden är det befoगत att tala om ”governance-misslyckanden” (Jessop 1998; 2003). Det finns dock olika sätt att försöka närma sig en teoretisk förståelse av detta fenomen. En hel del forskning har handlat om att identifiera olika hinder och framgångsfaktorer för samverkan och styrning genom nätverk (se t.ex. McGuire & Agranoff 2011; Huxham & Vangen 2005; McQuaid 2010). Genom att identifiera sådana faktorer är tanken att framgångsrecept kan kopieras och kunskapen kan användas för att ”de-

² I litteraturen om governance och nätverk framhålls att hierarkisk styrning och detaljreglering från staten är problematisk, och i vissa fall rent av kontraproduktiv, för att skapa förutsättningar för samverkan mellan olika offentliga och privata aktörer (se t.ex. Klijn & Koppenjan 2000; Keast m.fl. 2004; Osborne 2010). Decentraliserat beslutsfattande och styrning genom att sätta övergripande ramar för lokala aktörer anses vara mer fördelaktigt i detta avseende (Sørensen & Torfing 2007).

signa” mer ändamålsenliga system och processer. Att på olika sätt försöka mäta nätverkssamarbetenas ”performance”, det vill säga att undersöka om samverkan leder till bättre resultat är ett näraliggande forskningsområde som också har fått allt mer uppmärksamhet (se t.ex. Provan & Milward 2001). Gemensamt för denna forskning är att governance – dess organisation, processer och resultat – ses som en uppsättning objektiva egenskaper hos ett system, där forskningens uppgift är att undersöka de kausala sambanden mellan dessa egenskaper.³ En nackdel med detta perspektiv är att styrningen ges en ganska ”teknisk” och instrumentell innebörd, där teori och reformideologi ibland ligger nära varandra, och att det grundläggande antagandet om governance som en funktionell anpassningsprocess inte problematiseras. Det handlar snarare om att hjälpa denna utveckling på traven genom att identifiera problem och hur de kan övervinnas. Fokus ligger oftast på att göra styrningen mer effektiv med avseende på förmågan att uppnå gemensamt formulerade mål. Vissa forskare betonar dock även vikten av att hitta nya lösningar för att öka den demokratiska förankringen i de nätverksbaserade strukturerna när gränsen mellan offentligt och privat blir mer suddig (se t.ex. Torfing m.fl. 2012, s. 30).

I syfte att sätta fokus på styrningens i högsta grad politiska och normativa karaktär kommer denna avhandling att utgå från en ansats där innebörden av samverkan och olika styrningspraktiker ses som något som aktivt skapas i interaktionen mellan olika sociala aktörer. Forskningens uppgift enligt denna ansats är att studera och kritiskt belysa de idéer, normer och institutioner som formar och ger mening till olika aktörers handlande (Skelcher 2008; Skelcher m.fl. 2005; se även Rhodes 2000, s. 83). Det har, i enlighet med viljan att identifiera framgångsrecept, funnits en viss tendens i forskningen att studera ”lyckade” fall och mindre intresse för att utforska olika typer av ”misslyckanden” (Peters 2007, s. 61f). Det tycks dessutom finnas många exempel på samarbeten som är svåra att göra rättvisa med en sådan förenklad dikotomi – som snarare tycks befinna sig någonstans mitt emellan. I vissa fall ägnar sig de samverkande aktörerna inte alls åt den typen av samordning eller gemensam problemlösning som står i fokus i litteraturen (Agronoff 2006, s. 59). Det framstår därför som sannolikt att de institutionella arrangemang som kan beskrivas i termer av governance kan ge upphov till en mängd olika typer av ”imperfekta” förändringsprocesser där anpassning tar tid, är kontext-

³ Se Skelcher (2008) för en kritisk diskussion om de svårigheter som finns med att fastställa kausala samband mellan ”governance” och ”performance”. Möjligheterna till generaliseringar försvåras av att kontextuella förhållanden som inte fångas av förenklade modeller ofta har en avgörande betydelse och därmed måste beaktas i den teoretiska förståelsen av governance.

beroende och där många olika utfall är möjliga, inte minst de oväntade och oavsedda (Olsen 2009; March & Olsen 1995, s. 39ff). Trots att de knappast är ovanliga är den teoretiska kunskapen om den här typen av ”organiska” och i vissa fall mer problemtygda processer fortfarande relativt begränsad. Den teoretiska förståelsen av governance är istället intimt förknippad med idealet för framgångsrik styrning i termer av samordning och ömsesidighet. Empiriskt förankrad forskning om de ”imperfekta” processer som styrningen ger upphov till kan i detta sammanhang bidra till en mer nyanserad förståelse av governance som fenomen. Den bör även kunna bidra till en bättre teoretisk grund för att bedöma och analysera framtida förvaltningspolitiska reformer och deras konsekvenser.

Avhandlingens teoretiska perspektiv kommer att utvecklas mer i detalj i kapitel två. Innan dess är det dock viktigt att sätta in de svenska integrationsinsatserna i ett lite vidare sammanhang, dels för att ge en idémässig bakgrund till den utveckling man från statens sida har försökt få till stånd i Sverige, dels för att ytterligare positionera det svenska fallet i en internationell kontext. I Europa går det idag att urskilja flera, delvis motsägelsefulla, integrationspolitiska trender som berör introduktionsverksamheten. Inom den europeiska sysselsättningsstrategin förordas partnerskap och samverkanslösningar, men det finns också en kontrasterande utveckling mot mer lagreglering och centralstyrning på detta område.

1.2. Den nya sysselsättningspolitiken

Riktade åtgärder och idén om det skraddarsydd programmet

I den integrationspolitiska reformen 1997 gav den dåvarande socialdemokratiska regeringen uttryck för självkritik över att invandrapolitiken hade utvecklats till en stigmatiserande politik som satte ”invandrarskapet” i fokus. Genom den integrationspolitiska reformen ville man istället att utformningen av den generella välfärdspolitik skulle ta samhällets etniska och kulturella mångfald som utgångspunkt. Säråtgärder skulle begränsas till ”den första tiden i Sverige” (Prop. 1997/98:16, s. 19-20). Man ville med andra ord sätta in insatser med mer precision för just gruppen ”nyanlända” och därmed få det att gå snabbare att komma in i det svenska samhället och på arbetsmarknaden, samtidigt som man ville undvika utdragna och i förlängningen stigmatiserande program. Dessa säråtgärder utgörs till största del av introduktionsprogrammet och lokalt flyktingmottagande. Beto-

ningen av ”den första tiden” innebär att det är viktigt att dessa insatser sätts in i ett tidigt skede efter det att personer fått uppehållstillstånd.

Idén om att kunna rikta och skraddarsy program är en del av en mer generell trend i staters strävanden att förnya sin välfärdspolitik och effektivisera sitt serviceutbud (Van Berkel & Valkenburg 2007). För att maximera nyttan med samhällets insatser, samtidigt som kostnaderna hålls nere, vill man rikta åtgärder mot grupper i samhället som bedöms vara särskilt utsatta eller vars situation är extra viktig att påverka. Med utsatthet avses oftast en svag ställning på arbetsmarknaden och olika typer av sociala eller hälsorelaterade problem. Idealet för moderna åtgärdsprogram är att de ska vara *individualiserade*, det vill säga skraddarsydda efter individens behov och förutsättningar, och inte ”kollektiva lösningar”. Man talar om ”aktiva åtgärder” vilket ofta kontrasteras mot ”passivt bidragstagande”. Detta innebär ofta striktare krav på såväl deltagande i program som att ta de jobb som finns tillgängliga. En starkare betoning av skyldigheter kombineras dock med idéer om ett aktivt deltagande i utformningen av det egna programmet, valet av utbildningsanordnare eller praktikplats för att därigenom göra det mer individanpassat. Med andra ord ställs å ena sidan större krav på deltagande och motprestation för bidrag, å andra sidan ska individen ges utrymme att själv ”ta kontroll över sitt liv” och göra aktiva val (Johansson & Hvinden 2007; Junestav 2004; Dahlstedt 2009). EU och den europeiska sysselsättningsstrategin har varit drivande för utvecklingen av denna nya politik i Europa. Den europeiska sysselsättningsstrategin har bidragit till spridningen av idéer om hur sysselsättnings- och socialpolitiken bör utvecklas. Den öppna samordningsmetoden som används för att sprida de sysselsättningspolitiska idéerna bygger på en icke-tvingande form av styrning inom EU. Genom att bygga upp en gemensam kunskapsbas, ett gemensamt språkbruk och systematiska jämförelser på EU-nivå initieras en mer subtil förändringsprocess där nya normer successivt etableras i medlemsstaternas politik (Jacobsson 2004).

Denna utveckling av arbetsmarknadspolitiken ska ses i ljuset av att statens roll i den ekonomiska politiken har kommit att omdefinieras med hänvisning till den ekonomiska globaliseringen. Dagens låginflationspolitik innebär att statens intervenerande roll i ekonomin i många avseenden har minskat vad gäller insatser för att öka efterfrågan på arbetskraft. Istället ligger betoningen mer på att påverka arbetsmarknadens utbudssida. Samtidigt underordnas socialpolitiken allt oftare den nya sysselsättningspolitiken som internationellt sett går under termer som

workfare eller *welfare-to-work* (Jessop 1999).⁴ Inom EU har begrepp som ”anställningsbarhet”, ”flexibilitet” och ”rörlighet” kommit att beteckna denna politik, som syftar till att anpassa arbetskraften efter marknadens behov och göra den mer konkurrenskraftig.

Samverkan och partnerskap som organisatorisk lösning

Genomförandet av den nya sysselsättningspolitiken med fokus på aktivering och anställningsbarhet har kommit att bli nära förknippad med partnerskap eller nätverk som organisatorisk lösning (se t.ex. Van Berkel & Borghi 2007; Van Berkel & Valkenburg 2007; Lindsay & McQuaid 2008; Damgaard & Torfing 2011). Partnerskap representerar här en idé om den flexibla förvaltningen som anpassar sig efter sin omgivning genom att utforma serviceutbud och organisatoriska lösningar utifrån de krav som ställs i den lokala kontexten (se Olsen 2008, s. 15; 20f). Denna idé står i kontrast till det Weberianska idealet om en uniform och likabehandlande byråkrati som bygger på en hierarkisk ledningsstruktur och opartisk tillämpning av regler. I forskningslitteraturen om nätverk och partnerskap beskrivs dessa ofta som en del av en förvaltningspolitisk moderniseringsprocess och som en gyllene medelväg mellan hierarki och marknad (se t.ex. Sørensen & Torfing 2007). Som organisatorisk lösning kan partnerskapsidén, grovt sett, delas in i två olika ”idékomplex” som vid sidan av *samordning* även handlar om nya former av *deltagande*.

Samordning, för det första, handlar om en idé om att samhällets insatser kan göras mer effektiva genom ett bättre resursutnyttjande där olika samhälleliga aktörer, med resurser, kunskaper och förmågor som kompletterar varandra, går samman och arbetar för ett gemensamt mål (se t.ex. Kickert m.fl. 1997). Tanken är att detta ger ”synergieffekter” där den gemensamma samordningen höjer värdet av de enskilda bidragen och att komplexa samhällsproblem därigenom kan lösas mer effektivt. Denna idé har varit central inom integrationspolitiken och flyktingmottagandet. Nyanlända invandrare är en allt annat än homogen kategori. Förutom olika nationaliteter och språk finns stora skillnader i utbildningsnivå, yrkesbak-

⁴ Begreppet arbetslinjen är inte synonymt med ”workfare” då de har olika historisk bakgrund. Workfare har sitt ursprung i 1970-talets USA medan arbetslinjen har funnits som begrepp inom svensk social- och arbetsmarknadspolitik sedan början av 1900-talet. Dock har arbetslinjens innebörd sedan 1990-talet kommit att närma sig innebörden av workfare, vilket framför allt handlar om den ökade betoningen på skyldigheter att delta i program eller ta de jobb som finns tillgängliga (se Junestav 2004; Hvinden 1999).

grund, ålder, familjesituation och hälsostatus. Att skapa individualiserade åtgärder för denna kategori är högst komplicerat. Insatserna för flyktingar och nyanlända invandrare bedrivs inom ramen för de lokala introduktionsprogrammen och består av bland annat svenska för invandrare (SFI), samhällsinformation, tolkservice, hjälp vid bosättning, rehabilitering, validering av betyg och yrkeserfarenhet, praktik och andra arbetsmarknadsåtgärder. Programmets bredd gör det svårt för en enskild myndighet att ha specialkompetens inom samtliga dessa områden. För att nå mål om sysselsättning och delaktighet i samhället är man dessutom beroende av icke-offentliga aktörer i samhället. Samverkan har därför varit ett ledord för reform- och utvecklingsarbetet inom introduktion och flyktingmottagande och framhölls redan i den reform som genomfördes 1991:

En helhetssyn måste prägla arbetet för integration av flyktingar i det svenska samhället. Helhetssynen innebär att de olika samhällsorganens insatser måste samordnas och utgå från den enskildes individuella behov. I denna samverkan bör de fackliga organisationerna, arbetsgivarna och frivilligorganisationerna få en mer aktiv roll. De måste alla bli naturliga bundsförvanter i ett arbete för solidaritet och medmänsklighet (Prop. 1989/90:105, s. 11).

Idén om samverkan och samordning erbjuder i detta avseende en organisatorisk lösning på behovet av flexibilitet och anpassningsförmåga. Olika aktörer ska tillföra sin kompetens och sina resurser i utformningen av individuella program. Begreppet ”helhetssyn” var vanligt i reformer på 1980- och 1990-talet. Nils Hertting (2003) beskriver satsningar som baserats på en liknande idé om samverkan och helhetssyn i sin forskning om stadsförnyelsepolitik i utsatta bostadsområden. Även inom detta område har det saknats mer auktoritära styrmedel och staten har istället försökt stimulera frivillig samverkan på lokal nivå i syfte att det i sin tur ska skapa nya innovativa arbetssätt. Trots att samverkan aldrig lyckades generera den innovation eller förändring som avsetts, har den fortsatt att vara det recept som framhålls i stadsförnyelsearbetet. Med andra ord har det även här skapats en bestående diskrepans mellan centralt formulerade ambitioner om en ”helhetssyn” och implementeringen på lokal nivå. Hertting visar bland annat att de lokala partnerskapen endast i liten utsträckning ägnar sig åt den typen av praktisk problemlösning som står i fokus i nätverksforskningen och ofta hamnar i frustrerande svårigheter med att komma överens om själva formerna för samverkan.

För det andra innebär partnerskap också en idé om nya former av deltagande från exempelvis dem som berörs av eller genomför politiska beslut. Detta idékomplex ligger i linje med vad Guy Peters (2001) har benämnt *the participatory*

state.⁵ Begreppet deltagande handlar här om att bejaka ett underifrånperspektiv och det rymmer både en tanke om demokratiskt inflytande och en mer praktisk anpassning som handlar om betydelsen av lokal kunskap och motivation. Den senare aspekten har kopplingar till teoribildningen om ”gräsrotsbyråkrati” och den informationsasymmetri som finns mellan centralförvaltningen och de som faktiskt genomför olika insatser och program på lokal nivå (Lipsky 1980). I komplexa samhälleliga frågor finns oftast inte den kunskap eller detaljerade information centralt som krävs för att i detalj kunna styra den lokala verksamheten. Deltagande kan då syfta till att personer som arbetar på de ”lägre” nivåerna i statsförvaltningen görs mer delaktiga i policyskapande och ges ett större utrymme att påverka i sitt arbete. Detta kan handla om att göra organisationer mer platta och föra in mer inslag av ”feed-back” från dem som arbetar i den praktiska verksamheten. Förutom att öka motivationen hos de anställda är tanken bakom den här typen av initiativ att göra verksamheten mer flexibel och anpassad till lokala förhållanden (Peters 2001).

Den demokratiska aspekten av deltagande handlar om relationen mellan stat och civilsamhälle och om att engagera medborgarna direkt i utformning av lokal politik. Mot bakgrund av den växande misstro mot etablerade partier och i många fall minskat intresse för de traditionella kanalerna för politisk påverkan som har identifierats inom forskningen (se t.ex. Norris 1999) har det på lokal nivå i många länder införts olika forum för ”medborgardialog” eller ”brukarinflytande” för att engagera civilsamhällets organisationer eller enskilda medborgare i politiska processer. I vissa fall kan det handla om ett mer långsiktigt samarbete och i andra fall om temporära konstellationer där man exempelvis bjuds in för att tycka till om ett vägbygge, eller sportanläggning. Det handlar dock om en bredare samverkan än den där man vill ha ett större mått av deltagande från representanter i de organisationer som ska genomföra politiken. Denna förståelse av partnerskap har kopplats till teorier om deliberativ demokrati där idealfallet är att de aktörer som berörs av ett beslut utformar politikens innehåll på basis av en jämbördig dialog (Hajer & Wagenaar 2003; Dryzek 2007). Även denna deltagandeinriktade idé med partnerskap har varit viktig på integrationsområdet. Lokala partnerskap har utvecklats i många länder runt om i Europa kring frågor om urban utveckling, boendesegregation, anti-diskriminering, social exkludering och fattigdomsbekämpning, ofta inom ramen för EU:s strukturfondssatsningar (se t.ex. Geddes & Benington 2001; Wistus 2010).

⁵ På svenska skulle detta kunna översättas till ”den deltagarorienterade staten”.

1.3. Den integrationspolitiska utvecklingen i Sverige och EU

Centrum slår tillbaka? Integrationspolitiska trender inom EU

Inom EU och många av dess medlemsländer går det att skönja en något motsägelsefull utveckling på det integrationspolitiska området, både vad gäller politikens innehåll och dess styrning och organisering. Det främsta målet för politiken är arbete, men också att skapa ”social sammanhållning”, och dess genomförande rymmer inte bara den partnerskapsidé som beskrivits ovan utan också inslag av en betydligt mer auktoritär styrning. Obligatoriska introduktionsprogram och test av olika slag, samt en ökad lagreglering är inslag i denna trend.

På EU-nivå är integrationspolitiken liksom antidiskrimineringsarbetet nära förbundet med den europeiska sysselsättningsstrategin och Lissabonstrategins mål om att göra Europa till världens mest konkurrenskraftiga ekonomi (Hansen 2008). Integrationspolitiken får därmed en starkt ekonomisk-instrumentell innebörd, som ska ses mot bakgrund av medlemsstaternas strävan att skära ner utgifter för bidrag och upprätthålla sina respektive välfärdsmodeller. Begrepp som inkludering och sammanhållning är centrala i integrationspolitiken men i botten ligger den ekonomiska produktiviteten som en grundläggande drivkraft. Inkludering får i detta sammanhang en ”smal” innebörd som syftar på arbetsmarknaden snarare än samhället i en vidare mening (Haahr 2004). Arbete framställs dock ofta som en nyckel till att inkluderas också i det övriga samhällslivet (se t.ex. Europeiska unionens råd 2004, s. 19). Målet är att nå ”självförsörjning” vilket naturligtvis syftar på den personliga ekonomin, men också på självständighet i en mer fostrande betydelse. Enligt Christian Joppke (2007) har integrationspolitiken i Europa formats av två olika typer av liberalism som båda finns ständigt närvarande i liberalismens historia. Den ena är en Rawlsiansk liberalism som betonar lika rättigheter och möjligheter och som har lagt grunden för utvecklingen av invandrares rättigheter, insatser mot antidiskriminering och att på olika sätt skapa mer jämlika förutsättningar. Den andra är en ”repressiv liberalism” som betonar skyldigheter och är disciplinerande i en Foucaultiansk mening. Denna repressiva liberalism har fått ett ökat inflytande under senare år och har medfört ett större inslag av skyldigheter och tvång. Trenden mot att införa obligatoriska introduktionsprogram och olika typer

av test kan ses som uttryck för denna form av liberalism (se även Carrera 2006a). Betoningen av självförsörjning speglar ett liberalt och närmast kosmopolitiskt medborgarideal om självständiga, oberoende medborgare som på egen hand har förmågan att ta kontroll över sitt liv. Disciplinerande åtgärder riktas mot dem som anses avvika från dessa normer. I den Rawlsianska liberalismen är social inkludering en fråga om att skapa ”jämlika förutsättningar”, men i den repressiva liberalismen syftar social inkludering till social sammanhållning i betydelsen av att upprätthålla *ordning* snarare än *rättvisa* (Joppke 2007, s. 17).

Trenden mot mer auktoritära styrmedel kan dock inte förstås enbart i termer av en allt mer långtgående liberal individualism. Integrationspolitiken både på EU-nivå och i vissa medlemsstater har utvecklats i en riktning där kultur, nationella värderingar och till och med värderingar som antas vara gemensamt europeiska har fått ökad betydelse.⁶ Detta kan närmast beskrivas som en nyassimilatorisk linje med starkare betoning på kulturell anpassning till majoritetssamhället (Hansen 2008, s. 162ff). Ett uttryck för detta är de s.k. ”integrationskontrakt” som införts i bland annat Danmark, Holland och Frankrike där invandrarens skyldigheter och rättigheter vad gäller integration regleras gentemot staten. Introduktionsprogrammen har i vissa länder kommit att lägga allt större tonvikt på värdegrundsfrågor och att den nyanlände ska tillägna sig kunskap om det nya landets historia och kultur. Obligatoriska kurser och tillhörande test är inte bara utbildning utan också ett sätt att låta invandrarna bevisa sitt engagemang för att bli en del av det nya landet. Det är vanligare att test är kopplade till medborgarskap, men i vissa länder förekommer detta även som krav för uppehållstillstånd. Integrationsrelaterade krav, dit även inkomstkrav för anhöriginvandring kan räknas, har blivit allt vanligare i migrationspolitiken och därigenom har integrations- och migrationspolitiken både politiskt och administrativt kommit att närma sig varandra. Dessa krav kan ses som verktyg i den åtstramning av framför allt asylpolitiken som skett i flertalet av EU:s medlemsstater, men också som ett sätt att bereda företräde för dem som anses ha störst förmåga att anpassa sig (Scholten m.fl. 2012; Perchinig 2012; Carrera 2006b).

Det är inte bara i Sverige som staten har haft svårt att realisera de integrationspolitiska målen och kritiken på det här området är utbredd. Det tycks dock inte vara någon entydig utveckling i Europa mot att staterna omformulerar sin roll

⁶ År 2004 antog Rådet ett antal gemensamma grundprinciper för EU:s integrationspolitik. Den andra av dessa principer lyder: ”integration innebär respekt för Europeiska unionens grundläggande värderingar”, vilket bland annat inbegriper respekt för demokrati, mänskliga rättigheter och bestämmelserna i EU:s stadga (Europeiska unionens råd 2004, s. 19).

mot att styra genom nätverk eller partnerskap. Precis som med politikens innehåll följer styrningen på integrationsområdet flera, delvis motsägelsefulla trender. Partnerskap har helt klart fått en ökad betydelse, inte minst genom strukturfonderna, men parallellt med detta har det skett en centralisering av integrationspolitikens styrning i flertalet europeiska länder. Det har blivit vanligare att reglera integrationspolitiken i en särskild lag, vilket bland annat är fallet i Danmark och Norge. Integrationspolitiken har i vissa fall närmats sig migrationspolitiken, dess juridiska ramverk och organisation (vilket t.ex. tar sig uttryck i att dessa frågor placeras på samma departement). De olika test och obligatoriska kurser som införts innebär en ökad detaljreglering och i viss mån likriktning av utbildningsinsatserna på området. Utöver detta har dessutom vissa länder satsat på att privatisera introduktionsinsatserna och öppna upp för privat konkurrens. Detta är bland annat fallet i Holland där man kombinerar en strikt och anpassningsbetonande politik med en långtgående privatisering av introduktionen (Marinelli 2005; Joppke 2007). Styrningen av integrationspolitiken i Europa sker med andra ord genom olika kombinationer av *hierarki*, *marknad* och *nätverk* (jfr Kjær 2004, s. 41f).

Det svenska fallet i en europeisk kontext

Vad är det då som utmärker den svenska introduktionsverksamheten i denna europeiska kontext? För *det första* understryks att användningen av samverkan, förhandling, överenskommelser och andra indirekta strategier för påverkan är utmärkande för styrningen av de svenska introduktionsinsatserna och det lokala flyktmottagandet. Den europeiska trenden mot ökad reglering och en närmare koppling mellan integrations- och migrationspolitiken har, med vissa undantag, än så länge inte gjort några omfattande avtryck i den svenska integrationspolitiken (Suter & Qvist 2011). De två områdena är organisatoriskt separerade på olika departement och olika myndigheter och i migrationslagstiftningen är de integrationsrelaterade kraven få.⁷ Samverkan är fortfarande ett av de viktigaste ledorden för introduktionsverksamheten och strategier som förhandling, dialog och kunskaps-

⁷ Inkomstkrav för anhöriginvandring infördes i april 2010 (Prop. 2009/10:77). Undantagen för dessa krav var dock omfattande och när de infördes omfattade de endast en mindre kategori av flyktingar. Kraven utgör dock en symbolisk anpassning till utvecklingen i övriga Europa och de kan mycket väl få en större omfattning i framtiden nu när de väl finns på plats (se även Suter & Qvist 2011).

spridning är fortfarande centrala för styrningen av det lokala mottagandet och introduktionsinsatserna.⁸

För det andra är betoningen på att främja ”lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter” fortfarande stark i den svenska integrationspolitiken (se t.ex. Prop. 1997/98:16; Prop. 2009/10:60). Introduktionsinsatserna har framför allt motive-rats av att man som nyanländ invandrare riskerar att få ett sämre utgångsläge jämfört med den övriga befolkningen och ambitionen har varit att kompensera för detta (Prop. 1997/98:16, s. 22). Introduktionen är inte obligatorisk och det finns inga test kopplade till vare sig medborgarskap eller uppehållstillstånd. I detta avseende har politiken inte utvecklats mot mer auktoritära styrmedel eller formella tvångsåtgärder (jfr Joppke 2007).

För det tredje är betoningen på arbete och sysselsättning dominerande i de svenska introduktionsinsatserna och detta är något som successivt har förstärkts (se t.ex. Prop. 2009/10:60). Den nyassimilatoriska trenden har än så länge inte fått något omfattande genomslag även om ”värdegrundfrågor” under senare tid har fått viss aktualitet, bland annat inom samhällsinformationen (se SOU 2010:16). Det är arbete som är det främsta målet med insatserna och på detta område finns en tydlig koppling till utvecklingen inom EU och framväxten av den nya sysselsättningspolitik som beskrivits ovan. Traditionellt sett har den svenska välfärdsmodellen karaktäriserats av dess ”universella” principer med generella välfärdslösningar där sociala rättigheter inte bestäms av en persons ställning på arbetsmarknaden (Esping-Andersen 1990). Den förändrade inriktningen av arbetslinjen innebär ett tydligt avsteg från denna modell genom att rätten till ersättning blir mer villkorad och att kraven på att delta i olika åtgärdsprogram eller ta de jobb som finns tillgängliga blir starkare (Schierup 2006; Dahlstedt 2009). I detta avseende är det tydligt att det finns en ökad betoning av plikt och tvång, men det handlar om mer indirekta tvångsmekanismer än obligatoriska program. Man talar om att skapa tydligare ”incitament” för arbete, det vill säga en kombination av ekonomiska morötter och sanktionsmöjligheter. Kraven är kopplade till ersätt-

⁸ Den reform av introduktionen som påbörjades 2010, där Arbetsförmedlingen på nytt får ansvaret för dessa frågor, innebär dock ett ökat inslag av centralstyrning då staten får ett större ansvar för introduktionen i förhållande till kommunerna och genom att det har införts ett nationellt regelverk. Reformen innebär också att det introduceras privata aktörer, s.k. lotsar, på området (dvs. inslag av marknadsbaserad styrning). Konsekvenserna av denna reform ligger utanför denna avhandlings empiriska undersökning som genomfördes när det fortfarande var kommunerna som hade huvudansvaret. Det är dock värt att notera att på lokal nivå är målet, nu liksom tidigare, att dessa statliga, kommunala och privata aktörer tillsammans ska samordna sin verksamhet för mer individualiserade och arbetsmarknadsinriktade åtgärder.

ningen och inte till uppehållstillstånd eller formellt medborgarskap (Suter & Qvist 2011; Perchinig 2012, s. 26).

Att betoningen på samverkansbaserade lösningar i stor utsträckning tycks bestå, även i ljuset av kontrasterande trender i Europa, understryker stabiliteten hos denna form av styrning och relevansen hos det svenska fallet för att utveckla den teoretiska förståelsen av governance. En befogad fråga i detta sammanhang är dock i vilken mån en sådan fördjupad förståelse även kan bidra med relevant kunskap för det integrationspolitiska området mer specifikt. Kanske är det just den samverkansbaserade styrningen som har varit hindret för att nå de integrationspolitiska målen och realisera arbetslinjen, och kanske måste lösningarna sökas bortom detta paradigm? Ett sådant resonemang ligger i linje med den politiska utvecklingen på området. Trenden mot mer centralstyrning i Europa kan ses som en reaktion från regeringar som upplever att integrationspolitiken har misslyckats och som vill visa handlingskraft genom att koppla ett starkare grepp om dessa frågor.

Det intressanta med governance-perspektivet är att det pekar på det fruktlösa i att stärka den hierarkiska styrningen på områden där varken staten eller någon annan samhällelig aktör på egen hand kan lösa komplexa samhällliga problem (se t.ex. Klijn & Koppenjan 2000; Sørensen & Torfing 2007, s. 169f). I detta sammanhang är det viktigt att notera den tydliga betoningen på sysselsättningspolitiska målsättningar i det svenska fallet. I vissa europeiska stater går utvecklingen mot att insatserna snarare handlar om ”kulturell anpassning”, ”värdegrundsfrågor” och att ställa olika integrationsrelaterade krav på de nyanlända. Förutom att integrationspolitiken får en mer repressiv innebörd blir det också mer tveksamt om den har den typen av sektorsövergripande karaktär där det behövs samordning mellan olika samhällliga aktörer. Det tycks finnas ett visst mönster där utvecklingen mot mer lagreglering och starkare koppling mellan migrationslagstiftning och integrationspolitik är tydligast i de europeiska länder som också har gått längst med att anamma en nyassimilatorisk politik (se Perchinig 2012).

När det gäller insatser som syftar till att främja sysselsättning och inkludering i arbetslivet är det rimligt att anta att det fordras någon typ av institutionella arrangemang som möjliggör dialog och samverkan mellan olika intressen, perspektiv och kompetenser, vilket gör governanceperspektivet relevant. Avhandlingen utgår dock inte från det funktionalistiska perspektivet på governance som en närmast oundviklig moderniseringsprocess av samhällsstyrningen. Governance kan misslyckas, fungera exkluderande snarare än inkluderande och användas för att dölja nedskärningar i den offentliga välfärden (Geddes & Benington 2001).

Det handlar om i högsta grad politiska och normativa processer vars konsekvenser måste studeras empiriskt i de sociala sammanhang där de kommer till uttryck.

1.4. Disposition

I kapitel två utvecklas avhandlingens teoretiska ramverk och här preciseras även avhandlingens syfte och empiriska forskningsfrågor. Det tredje kapitlet behandlar metod, metodologiska utgångspunkter och insamling och bearbetning av empiri. Avhandlingens empiriska undersökning redovisas i kapitel fyra till sju. Det börjar med en beskrivning av det institutionella ramverk som har utvecklats och befästs över tid kring det lokala flyktingmottagandet och format relationerna mellan statliga myndigheter och kommunerna. Därefter behandlas strategin med överenskommelser för frivillig policykoordinering av introduktionsverksamheten: kapitel fem handlar om styrningen från central myndighetsnivå och kapitel sex om hur de lokala aktörerna har hanterat dessa externa initiativ, vilket undersöks genom två fallstudier. I syfte att gå vidare med resultaten från dessa fallstudier och fördjupa den teoretiska förståelsen av de utfall som observerats genomförs ytterligare en studie där den lokala verksamheten studeras mer ingående och över längre tid. Resultatet från denna studie behandlas i kapitel sju. I kapitel åtta sammanfattas avhandlingens resultat och diskuteras med avseende på de teoretiska utgångspunkterna, tidigare forskning och hur resultaten kan ge ingångar till fortsatt forskning.

2. Governance och institutionell förändring: teori och tidigare forskning

2.1. Inledning

Governance representerar en strävan efter kontroll och ordning i en alltmer komplex och fragmenterad förvaltningsstruktur och över en samhällsutveckling som numera sällan låter sig kontrolleras av enskilda myndigheter eller för den delen stater. Denna strävan finns inte bara hos beslutsfattare, som en empirisk manifestation i staters politik, utan också inom forskningen och i governance som teoretiskt perspektiv. Förutom att beskriva en förändringsprocess har governanceperspektiven ofta en framträdande normativ dimension som handlar om hur styrningen *bör* utvecklas. Governanceteoretikern Jan Kooiman (2003, s. 170) är tydlig på den här punkten:

[G]overnance is much more than an analytical concept. It is a highly normatively charged one and its entire development can be regarded as a normative exercise.

Det tycks finnas en vilja att både beskriva och teoretisera över en samhällsstyrning för den ”moderna” staten som kan svara upp mot globaliseringens utmaningar (se t.ex. Sørensen & Torfing 2007; Hajer & Wagenaar 2003; Kooiman 1993; 2003). Enkelt uttryckt är dilemmat följande: för att hävda sig i ett globaliserat och högteknologiskt samhälle måste staternas insatser bli alltmer specialiserade och kvalificerade. Politiska ambitioner ska upprätthållas samtidigt som kraven på kostnadseffektivitet och besparingar ökar. Governanceperspektiven rymmer en vision för hur staten kan återta politisk kontroll och inflytande över samhällsutvecklingen genom att omformulera sin roll och sitt sätt att styra samhället. Som normativt perspektiv är dock governance snarare pragmatiskt än idealiserade i sin acceptans av statens förlust av auktoritet (Stoker 1998, s. 18f; se även Klijn & Koppenjan 2000, s. 151f).

Två utgångspunkter har varit viktiga för avhandlingens teoretiska perspektiv på governance. Den ena, som är av mer generell karaktär, är att det krävs ett kritiskt förhållningssätt till den normbildningsprocess som finns kring ”modern styrning”. Detta handlar inte i första hand om att förhålla sig till huruvida governance är ett nytt fenomen eller inte, eller om det är något bra eller dåligt, utan om att på ett mer grundläggande plan göra en tydligare distinktion mellan teoretisk förståelse av detta fenomen och policydiskursen om partnerskap, flexibilitet och samverkan. Den andra utgångspunkten är att det krävs en tydligare distinktion mellan governance som styrning och styrningens effekter. Samordning och ömsesidighet är ofta en del av själva definitionen av governance och inte bara ett möjligt utfall (se t.ex. Kickert m.fl. 1997, s. 6; Sørensen & Torfing 2007, s. 9). Detta blir särskilt problematiskt inom den typen av område som studeras här. Inom de svenska integrationsinsatserna används en rad av de strategier för styrning som förknippas med governance, men området kännetecknas samtidigt av en brist på just samordning. Även om man utifrån sett, som en allmän betraktelse, kan säga att en lång rad aktörer behöver dra åt samma håll för att målen ska kunna uppnås är det inte nödvändigtvis så man upplever situationen på lokal nivå. Tidigare studier tyder istället på att det har varit svårt att involvera såväl offentliga som icke-offentliga aktörer i lokala samarbeten. Det tycks därför inte vara befogat att på förhand göra antaganden om ömsesidiga beroenden eller att samarbetena syftar till gemensam problemlösning.

Ambitionen i detta kapitel är att utveckla ett teoretiskt perspektiv som kan inkludera fler typer av utfall och därmed möjliggöra en mer nyanserad förståelse av de ”imperfekta” processer som governance kan ge upphov till. Ett sådant perspektiv kan förhoppningsvis ligga till grund för en mer empiriskt grundad förståelse av olika utfall, och därmed av governance som fenomen, som går bortom den förenklade dikotomin ”lyckad” och ”misslyckad” styrning. Detta innebär dock inte att det empiriska fältet kommer att angripas helt förutsättningslöst. Efter en mer ingående diskussion om governance i relation till både internationell och svensk forskning utvecklas ett analytiskt ramverk som bygger på normativ och sociologisk institutionell teori och som ska användas för att vägleda analysen av empirin. Avslutningsvis preciseras avhandlingens frågeställningar med utgångspunkt i teorin.

2.2. Governance

Ett mångtydigt begrepp

Även om governancebegreppet fångar komplexiteten hos en central förändringsprocess inom samhällsstyrningen så är dess mångtydighet också högst problematisk. Pierre (2000, s. 3) menar att begreppet har en dubbel innebörd där den ena är en beskrivning av en empirisk process som handlar om statens anpassning till förändringar i omgivningen. Den andra innebörden är som teoretiskt begrepp över de nya former för styrning som nu växer fram. Till dessa två innebörder kan även den normativa dimensionen läggas. Distinktionen mellan empirisk beskrivning, teoretiskt begrepp och normativt perspektiv över hur moderna samhällen bör styras är inte alltid tydlig inom forskningen.

Begreppet används också inom en rad olika forskningsområden där det har lite olika innebörd. Kjær (2004, s. 190) listar i sin översikt över governancebegreppet fem olika forskningsområden: offentlig förvaltning och policyforskning, internationella relationer, europeisk styrning och två olika komparativa inriktningar, den ena mot ekonomisk utveckling och den andra mot demokratisering. Detta medför också att det finns en rad olika definitioner av begreppet inom dessa forskningsområden. Rhodes (2000) har i en sammanställning listat sju olika definitioner eller kategorier av definitioner som spänner över allt ifrån världsbankens normativa definition av ”good governance” till en betydligt snävare tolkning av governance som nätverk eller nätverksstyrning.

En indikation på att governance är ett vagt och inte särskilt väldefinierat begrepp är att det sällan används för sig själv som analytiskt begrepp (Kooiman & Jentoft 2009). Istället används olika specificerade versioner av begreppet, ofta med någon typ av prefix, t.ex. multi-level governance (Bache & Flinders 2004), self-governance, co-governance, hierarchical governance, meta-governance (Kooiman 2003), network governance (Sørensen & Torfing 2007) och interactive governance (Torfing m.fl. 2012). Att definitionen av grundbegreppet skiljer sig ganska kraftigt åt mellan olika governanceperspektiv får konsekvenser för försöken att specificera dem. Litteraturen innehåller därmed en rad överlappande och angränsande begrepp som ofta kan vara svåra att relatera till varandra, inte minst när de tycks vara ämnade att beskriva ungefär samma sak (se t.ex. Klijn & Edenbos 2007).

Denna avhandling kommer uteslutande att behandla governance inom policy- och förvaltningsforskning och kommer därför inte att gå in närmare på defini-

tioner inom andra forskningsområden. Även inom detta ”subfält” är dock definitionerna påtagligt varierande. En distinktion som kan göras i detta sammanhang är mellan en statscentrerad och en nätverkscentrerad definition av governance. Milward och Provan (2000, s. 239; se även Stoker 1998, s. 17) ger en användbar statscentrerad definition av governance:

Governance is [...] concerned with creating the conditions for ordered rule and collective action, often including agents from the private and non-profit sectors, as well as within the public sector. The essence of governance is its focus on governing mechanisms (grants, contracts, agreements) that do not rest solely on the authority and sanctions of government.

Här ligger fokus på styrningens mekanismer som i governance har en ”mjukare” och mer indirekt karaktär än den mer auktoritära och hierarkiska maktutövning som förknippas med ”government”. Anledningen till att de kan betraktas som indirekta är att de syftar till att föra samman aktörer och ge förutsättningar för dessa aktörer att samarbeta snarare än att i en direkt mening styra slutprodukten av deras arbete (Milward & Provan 2000). Det som möjligen kan tilläggas till denna definition är information och kunskapsuppbyggnad som ytterligare en typ av mekanism för att påverka olika aktörers identiteter och målbilder (jfr Jacobsson 2004; se även Provan & Milward 1991).

I en nätverkscentrerad definition av governance syftar begreppet mer utslutande på själva nätverksstrukturen och processerna inom denna. Rhodes (1997, s. 15) definition är ett explicit exempel på detta:

The term ‘governance’ refers to a change in the meaning of government, referring to a *new* process of governing. *Governance refers to self-organizing, interorganizational networks* characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state.

Detta perspektiv har en tydligare ”bottom-up”-dimension där etablerandet av nätverk utmanar och i en mer långtgående tolkning också ”urholkar” statens traditionella strukturer och former för styrning.⁹ Den statscentrerade definitionen har en något tydligare ”top-down”-dimension där ”förutsättningar för kollektivt handlande” skapas genom olika typer av mekanismer.

⁹ Det bör nämnas att Rhodes senare övergick till ett slags socialkonstruktionistiskt perspektiv på governance och en mer tolkande ansats som har vissa likheter med den som används här (se t.ex. Rhodes 2000).

Det är främst i nätverkscentrerade perspektiv som definitionen av governance innehåller antaganden om ömsesidiga beroenden (s.k. ”interdependens”) och att strävan efter resurssamordning är den centrala drivkraften för dessa ”nya processer av styrning”. Inom forskningen om nätverk och nätverksstyrning ges ofta uttryck för en stark tilltro till nätverkens förmåga till ”självstyrning” eller ”självorganisering”.¹⁰ De antas vara i hög grad autonoma gentemot sin omgivning och kunna motstå statens försök att styra dem med traditionella medel (Rhodes 1997; Kickert m.fl. 1997; Klijn & Koppenjan 2000; Mayntz 1993).

För att på ett tydligare sätt kunna hålla isär styrningen från dess effekter utgår avhandlingen från den statscentrerade definitionen av governance som styrning genom icke-tvingande mekanismer i avsikt att åstadkomma kollektivt handlande bland en mångfald av aktörer. Det är dessutom en definition som tycks stämma väl in på det svenska integrationsområdet där förhandling, dialog, överenskommelser, ekonomiska incitament, riktlinjer, information och kunskapspridning har varit centrala mekanismer för påverkan och där samverkan har varit ett av de tydligaste målen under årtionden. Det är viktigt att notera att ett antagande om att den statliga styrningen speglar en ambition om att åstadkomma kollektivt handlande inte är detsamma som att viljan till resurssamordning och gemensam problemlösning är den grundläggande drivkraften bakom etablerandet av nätverk. Definitionen möjliggör ett mer öppet förhållningssätt till hur lokala aktörer uppfattar och hanterar dessa indirekta försök till påverkan.

Några ord bör sägas om begreppet kollektivt handlande och hur det ska förstås i detta sammanhang. I vissa fall har detta begrepp en mycket specifik innebörd, framför allt när det används inom ”rational choice” och spelteoretiska sammanhang. Det syftar då vanligen på den samarbetsproblematik som uppstår kring skapandet av kollektiva nyttigheter som kräver samverkan mellan två eller fler aktörer och där individuell nyttomaximering leder till icke-optimala utfall för kollektivet. Denna förståelse av kollektivt handlande har varit mycket central inom governance som ofta kombineras med ”rational choice”-teori eller ”rational choice”-institutionalism där det strategiska handlandet sker inom institutionella ramar som begränsar aktörernas handlingsalternativ (se t.ex. Kickert m.fl. 1997, s. 41f). Troligen har detta bidragit till att förståelsen av samverkan har blivit så nära förknippad med resurssamordning där olika aktörer besitter de resurser som krävs för att lösa ett samhälleligt problem.

¹⁰ Nätverksforskningen, framför allt i Holland och Tyskland, har inspirerats av Niklas Luhmanns systemteori om självreglerande (eller ”autopoetiska”) subsystem (se Kooiman & Van Vliet 2000; Mayntz 1993).

Här syftar kollektivt handlande inte på denna mycket specifika innebörd, utan används i en mer allmän bemärkelse för att beskriva situationer där två eller fler aktörer agerar gemensamt. Det räcker dock inte med att aktörer agerar i ett gemensamt intresse oberoende av varandra. Kollektivt handlande fordrar någon form av ”gemensamt åtagande”, det vill säga en implicit eller explicit överenskommelse om att agera gemensamt, vilket också skapar ömsesidiga förväntningar om att agera i enlighet med det gemensamma åtagandet (Gilbert 2006). Denna precisering får betydelse när vi kommer till diskussionen om program som involverar flera olika organisationer.

En utveckling mot ”new public governance”?

Ofta har governance beskrivits som en funktionell förändringsprocess som svar på accelererande globalisering och mer komplexa och sektorsöverskridande politiska problem. Under senare tid har denna bild dock alltmer kommit att ifrågasättas då utvecklingen sällan är entydig och tenderar att formas av befintliga institutionella strukturer. Argumentet här är att det har funnits ett glapp mellan governance som teori, med sin normativa slagsida mot ”modern styrning”, och de empiriska processer som har påvisats inom forskningen.

Den kanske mest centrala frågeställningen inom governanceforskningen har varit huruvida det har skett en successiv övergång från *government* till *governance*. Framväxten av governance förklaras ofta av att de stats- och marknadsbaserade modellerna för styrning har misslyckats med att lösa komplexa samhällsliga problem (Sørensen & Torfing 2007, s. 1ff). Statlig intervention och stora program för att lösa komplexa sociala problem kom att ifrågasättas alltmer under 1970-talet. Den ekonomiska stagnationen och behovet av att minska de offentliga utgifterna bidrog till denna utveckling, men också att stora kostsamma program hade misslyckats med att nå sina mål och uppnå resultat, inte minst i USA (Peters 2001, s. 13ff; Kickert m.fl. 1997, s. 3f).

Under 1980- och 1990-talet riktades intresset mot marknaden för reformer av den offentliga sektorn. Pessimism mot intervention, anti-statlig ideologi och ”rolling back of the state” manifesterade sig som tydligast i de anglosaxiska länderna. New public management (NPM) har kommit att bli beteckningen för dessa marknadsinspirerade reformer som förutom att förorda avreglering och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet också är en modell för att överföra styrformer och managementfilosofi från den privata sektorn till den offentliga. Mark-

nadsreformerna handlar om att bryta isär utförarenheter, specialisera och renodla deras verksamheter och att öppna upp för nya aktörer från den privata sektorn. Genom att decentralisera beslutsfattande och ge större autonomi för de organisationer som ska genomföra politiken vill man stimulera kreativitet, innovationsförmåga och effektivisera serviceutbudet. Att ge organisationer större autonomi måste dock kombineras med kontroll, men en annan typ av kontroll än detaljreglering ovanifrån. Marknadsmodellen bygger på ett kontraktbaserat system för styrning, där principal-agent-relationer etableras mellan politiker och förvaltning, beställare och utförare. Det handlar om mål- och resultatstyrning eller ”performance management” där formulering av prestationsbaserade mål och mätbarhet hos dessa är centralt för ansvarsutkrävande. Modellen innebär samtidigt en eftersträvan av det traditionella förvaltningspolitiska idealet om en separation av politiskt beslutsfattande och implementering (Christensen & Læg Reid 2002).

Resultatet av denna ”våg” av marknadsreformer är att det har uppstått alltmer fragmenterade statsförvaltningar där behovet av samordning ökar. Specialiserade organisationer med prestationsbaserade mål har för snävt fokus för att kunna adressera komplexa och gränsöverskridande frågor. De incitaments- och kontraktbaserade formerna för styrning har ofta visat sig komplicerade att tillämpa i praktiken och är inte tillräckliga för att lösa samordningsproblematiken (Peters 2001; Christensen & Læg Reid 2002). Det är mot denna bakgrund som governance och nätverk har växt fram som ett alternativ med sina idéer om samordning och deltagande. Forskare har istället för NPM börjat tala om ”new public governance” (NPG), för att beskriva en mer pluralistisk stat än i det snävare managementperspektivet. Man vill genom detta begrepp framhålla governance som en egen ”regim” och särskilja den från både traditionell offentlig förvaltning och NPM (Osborne 2010).

Huruvida det har skett en övergång från government till governance beror till stor del på vilken definition som används. Utgår vi från den statscentrerade definition som förordades ovan, finns det relativt omfattande belägg för att stater använder sig alltmer av mekanismer för indirekt styrning.¹¹ Däremot är det mer tveksamt om vi kan tala om en övergång från ett system till ett annat. Precis som i beskrivningen av den integrationspolitiska utvecklingen i Europa tycks forskningen mer generellt visa att utvecklingen följer flera olika trender och att styrningen på många policyområden kännetecknas av en mix av hierarki, marknad och nätverk (Jessop 2003; Peters 2001; Keast m.fl. 2006). Utvecklingen mot governance

¹¹ För en aktuell översikt se Osborne 2010.

innebär inte nödvändigtvis att befintliga institutionella arrangemang ersätts. Det handlar snarare om att nya ”lager” läggs ovanpå gamla (Torfing m.fl. 2012, s. 19f). Det är också svårt att ens i teorin kunna se att utvecklingen mot governance helt skulle kunna ersätta byråkrati och marknadsbaserad styrning (Olsen 2006).¹²

Nätverksdefinitionen är problematisk på så vis att den redan i definitionen gör ett antagande om nätverkens sätt att fungera (eller möjligen hur de skulle kunna fungera). Gränsen mellan det normativa och det deskriptiva i governancebegreppet blir då mer otydlig. I exempelvis Kickert, Klijn och Koppenjans inflytelserika antologi *Managing Complex Networks* från 1997 är utgångspunkten en empirisk observation om nätverkens allt större betydelse i relation till staten. Det teoretiska ramverk som man sedan bygger upp kring detta fenomen utgör dock närmast ett ideal för hur dessa nätverk på bästa sätt borde kunna styras och ”designas”. I senare, mer empiriskt testande studier utifrån detta ramverk tycks det ha varit svårt att finna processer som kan leva upp till idealet (Teisman & Klijn 2002; Edelenbos & Klijn 2006; Van Bueren m.fl. 2003; Klijn m.fl. 2008). Det bör dock noteras att fokus i denna nätverksforskning inte i första hand ligger på staten utan på nätverken. Det är utifrån studier av nätverken som författarna argumenterar för att staten måste vakna till liv, inse de förändrade förutsättningarna och omformulera sin roll utifrån nätverkens sätt att fungera. Mer kritiska inlägg i debatten har dock även kommit att ifrågasätta nätverkens förmåga till självstyrning och argumenterat för att nätverk inte uppstår av sig själva, utan i själva verket är mödosamma att skapa och att staten ofta har en viktig roll i detta (se t.ex. Davies 2002; Hertting 2003). Etablerandet av nätverk kan dessutom stärka snarare än försvaga statens traditionella strukturer och byråkratins inflytande över politiken (Pierre & Peters 2005).

Forskning om governance i Sverige

Även i forskningen om governance i Sverige har den grundläggande frågan om huruvida det har skett ett skifte från government till governance ofta stått i fokus. Den svenska forskningen visar att styrning genom partnerskap och nätverk förekommer inom en rad olika politikområden såsom stadsplanering, urban utveck-

¹² Det bör tilläggas att vissa forskare använder sig av en *mycket* bred förståelse av governance för att beteckna en förändringstendens inom i princip all form av styrning. Kooiman (2003) talar till exempel om ”hierarchical governance”, vilket många andra nog hade likställt med ”government”. Det är dock svårt att se vad governancebegreppet tillför om det används för att fånga en så bred och allomfattande förändringsprocess.

ling, miljöpolitik, skolpolitik, skogspolitik, regional utvecklingspolitik, antidiskriminering och inte minst i arbetsmarknadspolitiken (se bl.a. Hertting 2003; Sundström 2009; Duit m.fl. 2009; Dahlstedt 2009; Andersson 2011; Wistus 2010). I forskningen framhålls dock att det inte går att skönja en enkelriktad process mot governance. Man beskriver en mer komplex och mångbottnad förändringsprocess där byråkrati och marknadsbaserad styrning samexisterar med mer eller mindre nya strukturer av nätverk och partnerskap. Den svenska institutionella kontexten har utan tvekan betydelse för hur idéer och om partnerskap och governance anpassas och kommer till uttryck här. Frågan om huruvida governance är en ny företeelse är också komplicerad i detta sammanhang. Inom den svenska förvaltningsmodellen finns sedan lång tid tillbaka en tradition av korporatism, fristående myndigheter, decentralisering och ett långtgående kommunalt självstyre. Detta innebär att den form av styrning som idag förknippas med governance på sätt och vis har existerat i svensk politik och förvaltning långt innan detta blev ett populärt begrepp (Pierre & Sundström 2009, s. 247ff).

Ett annat viktigt tema i den svenska forskningen är diskrepanser mellan partnerskap som normativ eller teoretisk modell och hur dessa fungerar i praktiken. Att överföra idéer om partnerskap till praktisk verksamhet har ofta visat sig svårt eftersom detta innebär att de konfronteras med en befintlig organisatorisk struktur av normer, regler och förväntningar (Wistus 2010). Flera forskare påpekar också att staten ofta har en viktig roll i etablerandet av nätverk och att utvecklingen mot governance drivs ”top-down” i en betydligt större utsträckning än vad självstyrningsdefinitionen ger vid handen (se Pierre & Sundström 2009; Hertting 2003).

Betydelsen av makt och ojämlika relationer i samverkan har också uppmärksamats, bland annat i studier av brukarmedverkan i skola och medborgarpaneler (Dahlstedt & Hertzberg 2011; Velasquez 2005). Resursstarka intressen som har förmågan att organisera sig tenderar att ges företräde, vilket inte minst är problematiskt för ambitionen att mobilisera marginaliserade och resurssvaga grupper. Detta handlar också om att partnerskapen ofta resulterar i något som mer handlar om förankring än delaktighet. Partnerskap kan på så vis bli ett verktyg för att söka politisk legitimitet.

En teori om "imperfeka" processer av governance

Problemet med att definiera governance i termer av ömsesidighet och samordning är naturligtvis inte att det är fel att se detta som något positivt och eftersträvanvärt. Det handlar snarare om att teorin "låses fast" vid en viss typ av processer och att fall som inte lever upp till denna beskrivning, till exempel de svenska integrationsinsatserna, per definition blir till avvikelser som inte kan förklaras av teorin annat än i förhållande till det som är att betrakta som framgångsrika fall. Det är då lätt att se varför forskningsprocessen ibland kan anta karaktären av en jakt på det framgångsrika fallet, eller "the Holy Grail of co-ordination" (Peters 1998, s. 295).

Ser man till tidigare forskning framträder en mångfacetterad utveckling där förekomsten av nätverk inte är liktydigt med vare sig samarbete eller samordning och där mer problemtunga processer inte är ovanliga (Jessop 1998; 2003; Agronoff 2006; Rhodes 2000). För att studera de svenska integrationsinsatserna framstår det därför som fruktbart att utgå från en teori om "imperfeka" processer av governance. Begreppet anspelar på James March och Johan Olsens resonemang om "history as inefficient" som är centralt i det som brukar benämnas normativ institutionalism (March & Olsen 1995, s. 42ff; Olsen 2009, s. 6f). Med imperfeka processer avses sådana processer där beteenden, normer och praktiker hos exempelvis myndigheter eller andra organisationer inte förändras automatiskt som ett svar på nya förutsättningar, krav på förändring eller försök till påverkan som kommer utifrån. Anpassning kan ta tid, många jämviktstillstånd är möjliga och institutioner kan överleva trots att de genererar "suboptimala" resultat. Vi kommer att återkomma till institutionsbegreppet men redan här är det på sin plats med en definition. I en bred definition kan en institution förstås som en uppsättning regulativa, normativa eller kognitiva element som ger stabilitet och mening till socialt handlande (se Scott 2008, s. 48). Institutioner formar beteenden och ger vägledning till vad som är att betrakta som lämpligt handlande för olika aktörer i olika situationer (March & Olsen 2006). Institutioner tenderar att vara stabila över tid men kan också vara en källa till förändring genom att tillhandahålla regler och tillhörande resurser som gör handlande möjligt (Olsen 2009). Aktörers handlande är inga passiva avspeglningar av institutioner. Regler, normer och symbolsystem är sällan helt entydiga, de kan ibland skapa motstridiga förväntningar och är föremål för tolkningar och modifieringar. Det institutionella perspektivet gör det möjligt att fånga dynamiken bakom stabilitet och förändring genom att beakta det dialektiska förhållandet mellan institutionaliserade strukturer och aktörers handlande (Scott 2008, s. 76f; Giddens 1984; se även Skelcher & Sullivan 2008).

Governance har definierats i termer av mekanismer för indirekt styrning, vilket samtidigt möjliggör ett mer öppet förhållningssätt till styrningens konsekvenser. I nästa avsnitt tar vi denna definition ett steg längre genom att betrakta styrning som institutionella processer. Governance kan då ses som försök att påverka den institutionella omgivningen för lokala aktörer som, i det här fallet, förväntas utforma och genomföra ett integrationspolitiskt program (jfr Skelcher & Sullivan 2008, s. 759f). Att studera hur denna styrning sker inom det integrationspolitiska fältet kommer att bli en viktig del av avhandlingens empiriska undersökning.

De statliga strategierna för styrning är dock bara ena sidan av analysen. Den andra är de lokala aktörerna som är föremål för denna påverkan. Det är här som styrningens mekanismer inte har genererat de förväntade resultaten i det svenska fallet. Att undersöka de lokala aktörernas respons på den externa styrningen blir därmed centralt i den empiriska studien. Inom institutionell teori har man oftast resonerat i termer av hur *organisationer* anpassar sig till den institutionella omgivningen. Governance handlar dock inte bara om att påverka enskilda organisationer utan om att forma förutsättningarna för ett flertal organisationer från olika sektorer och inte minst relationerna mellan dessa. Governanceforskare talar dessutom snarare om aktörer och nätverk än om organisationer. Det behövs därför en precisering av vad som är den relevanta analysenheten på lokal nivå. Detta görs genom att anamma en något äldre, men i sammanhanget mycket användbar, terminologi där integrationsinsatserna ses som ett *program*, det vill säga en struktur som kan innefatta flera organisationer eller, vanligare, delar av olika organisationer (Hjern & Porter 1981). På så vis skapas ett analytiskt ramverk som inkorporerar både den lokala anpassningen till extern styrning och relationen mellan organisationer och program. Det vi ytterst är intresserade av här är förändringar av den lokala programstrukturen, men detta är i sin tur beroende av hur enskilda organisationer anpassar sin verksamhet i interaktion med varandra. Dessa två sidor av styrningen kommer i det följande att behandlas i tur och ordning.

2.3. Styrning som institutionella processer

En problematisering av intentionell design

Den nätverkscentrerade forskningen tenderar att ofta söka ett slags ”management-förklaring” till governancemisslyckanden med fokus på styrningens instrumentella egenskaper eller förutsättningarna för nätverkens sätt att fungera (t.ex. incitement, tillgång till information och utformning av regelverk). Ofta anläggs ett aktörsorienterat perspektiv på styrning som betonar individuellt ledarskap (se t.ex. Klijn & Koppenjan 2000; Edelenbos & Klijn 2006; Agranoff 2006). Misslyckanden kan bero på att staten fortsätter att förlita sig på traditionella former av styrning för att försöka påverka nätverken (Kickert m.fl. 1997; Rhodes 1997), att de styrande inte ser det unika i nätverkens egenskaper och har felaktigt ställda förväntningar (Keast m.fl. 2004). Det kan också handla om misslyckanden med att styra interaktionen inom nätverket eller med att reducera osäkerhet och att man därmed inte uppnår samsyn om problem och lösningar (Klijn & Koppenjan 2000).

När empiriska undersökningar syftar till att identifiera hinder och framgångsfaktorer blir negativa fall till representationer för det som ”saknas” för att nå framgång. I bakgrunden finns ofta ”managern” som ett slags implicit avnämare av dessa framgångsfaktorer. Fokus här ligger dock snarare på de *processer* som governance ger upphov till än att identifiera specifika mål-medelrelationer (jfr Skelcher 2008). Resonemanget om imperfekta processer innebär en problematisering av governance som intentionell ”design”, där exempelvis upprättandet av (eller medverkan i) nätverk ses som uttryck för aktörers strategiska överväganden om lämpliga medel för att nå ett på förhand uppställt mål (se t.ex. Klijn & Koppenjan 2000, s. 140f). Istället betonas institutioners betydelse för att forma aktörers intressen och uppfattningar om vad som är att betrakta som lämpligt handlande i olika situationer. Ett sådant perspektiv innebär också en problematisering av governance som något närmast oundvikligt, framdrivet av storskaliga samhällskrafter som globalisering, internationell konkurrens och teknisk utveckling. Institutioner är varken helt och hållet utlämnade åt externa krafter eller ”lydiga redskap i händerna på sin mästare” (Olsen 2009, s. 4, egen översättning). Det är också detta som gör dem viktiga att studera.

Institutioner och institutionalisering

Det institutionella perspektiv som används här kombinerar den normativa institutionalism som utvecklats inom statsvetenskapen av framför allt James March och Johan Olsen (1995; 2006) med delar från den nyinstitutionella teoribildningen inom organisationssociologin (se t.ex. Scott 2008; DiMaggio & Powell 1983).¹³ Det finns betydande likheter mellan dessa teoribildningar, men också skillnader. En likhet är att båda framhåller kulturella aspekter av institutioner och inte bara deras mer formella, regulativa egenskaper. En annan är att båda är kritiska till instrumentella perspektiv och antaganden om strategiskt och målinriktat handlande. Intressen, värderingar och uppfattningar om vad som är rätt eller fel i olika situationer ses inte som på förhand givna, utan formas av de norm- och symbolsystem som institutioner är uppbyggda av. Skillnaderna handlar framför allt om synen på institutionalisering och att den organisationssociologiska inriktningen betonar institutioners kognitiva element snarare än normativa (se Scott 2008).

March och Olsens normativa institutionalism har tydliga kopplingar till den ”äldre” institutionella teoribildning som bland annat förknippas med Philip Selznick. Enligt Selznick (1984, s. 40) institutionaliseras organisationer i den meningen att de får ett värde i sig och inte bara som ett verktyg. Institutionalisering leder till att organisationer får en integrerande funktion där en gemensam identitet utvecklas. Här är institutionalisering något som främst äger rum *inom* organisationen. Organisationer anpassar sig efter omgivningens krav men också till krav som kommer inifrån organisationen (March & Olsen 1995, s. 189; Selznick 1984, s. 16). Inom den nyinstitutionella skolbildningen sker inte institutionaliseringen inom själva organisationen utan på en nivå över organisationsnivån, inom s.k. *organisatoriska fält* (DiMaggio & Powell 1983). Ett organisatoriskt fält kan definieras som en population av organisationer som är verksamma inom samma domän, det vill säga organisationer som producerar liknande varor eller tjänster eller på annat sätt har ett avgörande inflytande över denna verksamhet (t.ex. finansiärer, partners,

¹³ I vissa översikter behandlas dessa tillsammans under beteckningen ”sociologisk institutionalism” (Hall & Taylor 1996). I andra sammanhang uppmärksammas skillnaderna mellan dem mer i detalj. Peters (1999) gör distinktionen mellan normativ och sociologisk institutionalism medan Johansson (2002, s. 20) förknippar March och Olsens variant av institutionell teori med ”historisk institutionalism”.

underleverantörer eller reglerande instanser).¹⁴ Ett fält är inte detsamma som ett nätverk då det inte är nödvändigt att organisationerna interagerar direkt med varandra, även om detta mycket väl kan ske.¹⁵ Fältet utgör snarare en gemensam referensram, en institutionell omgivning som är socialt konstruerad, och definieras av att aktörerna är medvetna om varandra och att de är sysselsatta med en viss typ av verksamhet (Johansson 2002, s. 98). Fältets gränser bestäms av förekomsten av gemensamma norm-, symbol- eller regelsystem (Scott 2008, s. 86). Översatt till det aktuella området här kan det vara relevant att betrakta introduktion och flyktingmottagande som ett organisatoriskt fält bestående av landets flyktingmottagningar, SFI-skolor, Arbetsförmedling och andra aktörer. Huruvida en sådan analytisk distinktion är användbar eller ej, samt vilka organisationer som mer specifikt kan sägas ingå, är dock något som måste undersökas empiriskt.

I den relativt breda definitionen av institutioner som angavs ovan kan dessa bestå av såväl formella regler som normer och symbolsystem (Scott 2008). Förutom synen på institutionalisering skiljer sig dock de två inriktningarna åt vad gäller vilka institutionella element som betonas i analysen. Inom den sociologiska inriktningen har man framför allt betonat kognitiva element och symbolsystem som formar inte bara handlande utan individers förståelse av verkligheten. Institutionalisering ses som en process av ökad "objektifiering" (Berger & Luckmann 1998). Detta innebär att till exempel en form av organisering som uppstår genom social interaktion sprids till andra aktörer som inte var med och skapade den och blir till något som finns "därute" – ett organisationsrecept oberoende av sina upphovsmakare. I vissa fall kan receptet visa sig bli ett kortvarigt mode, men i andra fall fortsätter spridningen till ständigt nya aktörer och nya generationer och blir successivt något som närmast tas som en självklarhet, det vill säga institutionaliseras (Scott 2008, s. 125f). En risk med detta perspektiv där institutioner internaliseras närmast automatiskt är att inomorganisatoriska processer kan förskjutas helt ur bilden

¹⁴ Denna definition bygger på DiMaggio och Powells ursprungliga definition men lånar även vissa formuleringar från andra källor (Scott 2008, s. 86; Johansson 2002, s. 98). DiMaggio och Powells (1983, s. 148) definition av organisatoriska fält lyder: "those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products".

¹⁵ Det kan också noteras att organisationer inom ett fält inte nödvändigtvis agerar kollektivt då fältet inte definieras av förekomsten av gemensamma åtaganden. Det handlar snarare om att de delar samma, eller liknande, institutionella omgivning.

och att organisationer endast blir ett slags passiva avspeglingar av det organisatoriska fältet (Johansson 2002, s. 40f; se även Oliver 1991).¹⁶

Det institutionella perspektivet här är dock snarare normativt än kognitivt orienterat. Normativa element innefattar både värderingar, det vill säga uppfattningar om det önskvärda eller eftersträvansvärda, och normer. Normer specificerar hur saker ska göras – vad som är legitima eller lämpliga medel för att nå önskvärda mål. Vissa normer och värderingar är tillämpbara för alla individer som omfattas av en institution medan andra är förknippade med specifika aktörer eller positioner. Detta ger upphov till *roller* som föreskriver vad som är att betrakta som lämpligt handlande för olika aktörer i olika situationer. Att agera i enlighet med roller och föreskrivna regler, normer och rutiner är en fråga om identitet och att leva upp till *externa förväntningar* (Scott 2008, s. 54f; Olsen 2009, s. 9f; March & Olsen 2006). March och Olsen (2006) beskriver detta i termer av att aktörers handlande följer en ”lämplighetslogik” snarare än kalkyler över förväntade konsekvenser. Även kognitiva element har dock betydelse i detta perspektiv. Normer följs inte mekaniskt, utan för att de ger mening och legitimitet till aktörers handlande. De är inbäddade i meningsbärande strukturer (t.ex. gemensamma mål, vokabulär och berättelser) som ger förklaringar till varför dessa normer är viktiga och hur handlandet kan rättfärdigas (Olsen 2009, s. 9; se även March & Olsen 2006). Den normativa ansatsen ger ett större utrymme för aktörers handlande och interaktion då institutionella regler och normer alltid måste tolkas och sällan är helt entydiga. Aktörer kan förväntas agera i enlighet med flera olika lämplighetslogiker och dessa kan stå i konflikt med varandra.

Ett fruktbart sätt att kombinera de två perspektiven på institutionalisering är att tala om både institutionaliserade organisationer och institutionella omgivningar. Brunsson och Olsen (1997) menar i sin teori om reformer att organisationer reagerar på externa reforminitiativ och förväntningar på basis av en institutionell identitet, det vill säga grundläggande värden, intressen och uppfattningar, som utvecklas genom lärandeprocesser i den konkreta verksamheten. Den institutionella identiteten uttrycker en vilja att vara unik men också vilket förhållande man har till andra, vem man är lik eller vill likna och vem som är annorlunda. Förändringar i den institutionella omgivningen som ligger i linje med identiteten genomförs närmast rutinartat och stöter sällan på motstånd. Det är snarare så att de förstärker denna identitet och skänker stabilitet till verksamheten (Brunsson & Olsen 1997, s. 5). Däremot leder externa initiativ som står i konflikt med identiteten till mot-

¹⁶ Senare utveckling av denna teori har dock syftat till att ge aktörer och strategiskt handlande ett något större utrymme (Johansson 2002, s. 48f).

stånd och mobilisering för att bibehålla det som betraktas som kärnan i verksamheten. Av denna anledning kan det ofta vara enklare att förändra genom att skapa nya organisatoriska strukturer än att reformera de gamla, särskilt när det finns tillgång till resurser. Mer omfattande förändringar av ”kärnverksamheten” är mest troliga i tider av kris där organisationens legitimitet och prestationsförmåga är ifrågasatt och resurserna är knappa (Brunsson & Olsen 1997, s. 22-23; Olsen 2009; se även Hannan & Freeman 1984).

Genom denna förståelse av organisationer och deras omgivning är det möjligt att fånga dynamiken mellan interna och externa faktorer, vilket ligger i linje med resonemanget om imperfekta processer ovan. ”Identitet” är dock relativt vagt som analytiskt begrepp och dessutom svårt att studera empiriskt när det förknippas med en hel organisation. Det framstår därför som mer fruktbart att behålla fokus på de mer grundläggande beståndsdelarna av institutioner, som normer, värderingar och roller. Normer kan enligt detta resonemang komma utifrån och spridas inom ett organisatoriskt fält, men också utvecklas genom lärandeprocesser inom en organisation och endast institutionaliseras i en lokal kontext. Frågan om var institutionaliseringen äger rum blir då mer av en empirisk fråga än ett teoretiskt antagande.

Institutionella processer

Den teoretiska ansatsen som används här för att utveckla en teori om imperfekta processer av governance är att betrakta dem som *institutionella processer*. Utgångspunkten är inte aktörer som anpassar sig efter tekniska eller funktionella krav på samordning, utan organisationer som anpassar sig till en socialt konstruerad omgivning som föreskriver en nätverksbaserad form av organisering. Även om det inte sker automatiskt eller friktionsfritt så formar den institutionella omgivningen organisationers beteenden och förändringsarbete. Att internalisera externa norm- eller symbolsystem är ett sätt att erhålla legitimitet från omgivningen. En organisations legitimitet beror på vilket stöd det finns för organisationen hos olika ”auktoriteter” inom fältet (Meyer & Scott 1983). Vad som är att betrakta som en auktoritet kan skilja sig mellan olika sammanhang. Det kan handla om statliga myndigheter, professionella organisationer, arbetsmarknadens parter eller andra tongivande instanser, men också om sådana organisationer som uppfattas som förebilder eller ledande inom fältet. Dessa auktoriteters inverkan genom legitimering av vissa typer av beteenden eller sätt att organisera verksamheten på, kan

mycket väl förstås i termer av styrning. Det finns också en tydlig koppling till det ”pluricentriska” perspektivet på governance där flera olika aktörer, även icke-offentliga, kan ha kapaciteten att påverka (Osborne 2010; Torfing m.fl. 2012, s. 97f).

Förändringar i den institutionella omgivningen ger upphov till ett *institutionellt förändringstryck* (”institutional pressure”) på enskilda organisationer att förändra sin verksamhet (DiMaggio & Powell 1983). Sådana förändringar i omgivningen kan uppstå genom att tongivande aktörer som myndigheter och professionella grupper föreskriver eller uppmuntrar en viss typ av organisering – exempelvis etablerandet av interorganisatoriska nätverk eller partnerskap (Provan & Milward 1991). Genom att konceptet sprids och anammas av fler och fler kan det med tiden komma att utvecklas till en norm över ”lämplig” organisering inom fältet, det vill säga institutionaliseras. Kopplar vi samman detta resonemang med definitionen av governance som icke-tvingande mekanismer för att åstadkomma kollektivt handlande bland en mångfald av aktörer, kan vi också förstå styrningen i termer av att försöka forma den institutionella omgivningen för dessa aktörer. Det institutionella förändringstrycket ger upphov till processer där externa norm- och symbolsystem sprids och sedan anammas, modifieras eller rent av leder till motstånd hos enskilda organisationer. Det är detta som avses med begreppet *institutionella processer* (se Scott 2008, s. 149ff). Spridningen kan dock ske genom olika typer av *mekanismer* och här är vi naturligtvis främst intresserade av sådana som inte bygger på formell kontroll. Mekanismer sätter fokus på *hur* resultat och konsekvenser genereras och kan förstås som ”en avgränsad kategori av händelser som förändrar relationerna mellan en viss uppsättning element på ett identiskt eller likartat sätt i olika kontexter” (McAdam m.fl. 2001, s. 24, egen översättning; se även Scott 2008, s. 120f).

DiMaggio och Powell (1983) skiljer mellan tre olika typer av mekanismer för spridning av institutionella norm- och symbolsystem inom organisatoriska fält: tvingande, normativa och mimetiska. *Tvingande* mekanismer handlar enligt DiMaggio och Powell (1983, s. 150) om formella eller informella påtryckningar från andra organisationer som det finns ett beroendeförhållande till. Definitionen innebär dock att nästan all form av statlig styrning skulle passa in under denna kategori, vilket gör den mindre användbar i detta sammanhang. I likhet med Scott (2008, s. 134) görs därför en lite snävare tolkning där tvingande mekanismer mer utslutande syftar på regulativa processer där det finns olika typer av kontrollfunktioner och sanktionsmöjligheter för att uppnå konformitet. Denna kategori kan tyckas stämma dåligt in med definitionen av governance, men den är inte alls irrelevant i

sammanhanget då direkt styrning av enskilda myndigheter eller organisationer samtidigt kan vara ett indirekt sätt att försöka stimulera samverkan. Det kan även handla om att genom finansiella medel och tillhörande regelverk försöka stimulera etableringen av partnerskap mellan olika aktörer (Skelcher & Sullivan 2008, s. 760).

Normativa mekanismer är nära förknippade med professioner och professionella nätverk. Det som definierar denna mekanism är att normer och symbolsystem sprids genom ömsesidiga relationer och inte genom formell kontroll. Detta gör den särskilt intressant för governanceforskningen (Skelcher & Sullivan 2008, s. 761). Normativa mekanismer förekommer ofta inom den statliga styrningen. Även inom den nyinstitutionella forskningen har man börjat uppmärksamma att staten inte är synonym med tvingande styrning. Det som till synes kan framstå som reglerande aktiviteter bygger ofta mer på normativa och kognitiva element då regler ofta är tvetydiga, vaga eller alltför generella vilket skapar ett utrymme för anpassning i enlighet med andra normer och förväntningar (Dobbin & Sutton 1998; Edelman 1992). Dialog, förhandling och kunskapsspridning, som har varit centralt inom det integrationspolitiska området, skulle i detta sammanhang kunna förstås som normativa mekanismer för spridning av externa normsystem till organisationer på den lokala nivån.

Den tredje kategorin är *mimetiska* mekanismer som innebär att organisationer imiterar andra organisationer som uppfattas som framgångsrika eller som man av andra skäl identifierar sig med. Mimetiska processer uppstår till följd av osäkerhet. Denna osäkerhet kan handla om att målen är otydliga, att det saknas riktlinjer för lämpliga lösningar på problem eller att den institutionella omgivningen skapar motsägelsefulla krav och förväntningar (DiMaggio & Powell 1983, s. 151). Etablerandet av nätverk har inom governanceforskningen ofta betraktats som en fråga om strategiskt handlande. Det finns dock studier som visar att involvering i interorganisatoriska nätverk också kan vara en konsekvens av mimetiska processer, som ett svar på osäkerhet och motsägelsefulla krav (Provan m.fl. 2004).

Att normer eller organisationskoncept som partnerskap sprids och får ett omfattande genomslag inom ett fält kan tas som en indikation på ökande institutionalisering. Det är dock samtidigt ett uttryck för institutionell förändring (Scott 2008, s. 132f). Enligt Powell och DiMaggio (1983, s. 149) får denna förändring karaktären av en homogeniseringsprocess, eller *institutionell isomorfism* där organisationer inom ett fält som möter samma institutionella omgivning alltmer börjar efterlikna varandra i hur man organiserar och bedriver sin verksamhet. I linje med det normativa perspektivet där även betydelsen av inomorganisatoriska processer

betonas är dock homogenisering inget som antas ske automatiskt och är inte heller det enda möjliga utfallet (se även Scott 2008, s. 169; Oliver 1991). Analogt med resonemanget om governance måste det institutionella förändringstrycket (styrningen) skiljas från dess effekter.

Det finns tydliga indikationer på att den här typen av spridning finns närvarande inom det svenska integrationsområdet. I början av 2000-talet initierade Integrationsverket en strategi för samordning inom introduktion och flyktingmottagande som byggde på ett koncept med överenskommelser mellan berörda myndigheter och andra aktörer på central, regional och lokal nivå. Etablerandet av dessa överenskommelser om samverkan var frivilligt och inte förbundet med några ekonomiska incitament.¹⁷ År 2007 fanns regionala överenskommelser i 17 av 21 län och 135 av de flyktingmottagande kommunerna (Integrationsverket 2007a, s. 22). Detta ger en indikation om att konceptet nått en relativt omfattande spridning trots frånvaron av tvingande mekanismer (se även Integrationsverket m.fl. 2005).

Metastyrning och nätverksstyrning

Styrning har diskuterats i termer av att forma den institutionella omgivningen och olika mekanismer för spridning av normer, regler och symbolsystem. Detta ger ett ramverk för att studera institutionella processer men det är fortfarande något vagt vad detta ”formande”, handlar om mer specifikt. Det är nödvändigt att föra in ett större mått av aktörskap för att kunna se styrningen som handlande och inte bara dess strukturella dimension. Som tidigare noterats är governancelitteraturen full av perspektiv och rekommendationer för styrning som individuellt ledarskap. Det är inte denna typ av ”verktyglådeteori” som ska ställas upp här. Det finns dock en viktig distinktion inom governanceforskningen som handlar om att skilja på olika nivåer av styrning. Detta görs på lite olika sätt men på ett grundläggande plan handlar det om att skilja mellan å ena sidan en mer övergripande form av styrning och å andra sidan en mer handgriplig som äger rum inom själva nätverket eller samarbetet.

För att beteckna den mer övergripande formen av styrning används ofta begreppet *metastyrning* (Sørensen 2006; Jessop 2003; Kooiman 2003). Metastyrning handlar om att sätta övergripande ramar och forma den politiska, ekonomiska och

¹⁷ Detta skiljer sig från till exempel EU-projekt där den externa finansieringen kan vara ett rent ekonomiskt motiv till formalisering av samverkan (se Engstrand m.fl. 2010, s. 9).

organisatoriska kontexten för samverkande aktörer (Sørensen 2006, s. 101). Sørensen och Torfing (2007, s. 175ff) gör i sin genomgång av olika perspektiv på governance ett explicit försök att koppla samman sociologisk institutionalism och metastyrning. Enligt detta perspektiv handlar metastyrning om att försöka påverka aktörers identiteter genom kunskapsspridning, ”storytelling” och spridning av goda exempel. Det handlar också om fördelning av resurser och att stimulera lärandeprocesser bland ömsesidigt beroende aktörer. Detta ligger i linje med diskussionen ovan om hur auktoriteter kan styra genom att skänka legitimitet och mening till vissa beteenden eller sätt att organisera verksamheten på. Jacobssons (2004) forskning om den öppna samordningsmetoden inom EU ger ett relevant exempel på sådan styrning. Här utgör indikatorer, ”benchmarking” och riktlinjer en form av ”mjuk” normgivning där externa förväntningar successivt kommer att uppfattas som legitima normer och internaliseras på nationell nivå.¹⁸ Liknande processer borde kunna studeras i relationen mellan den nationella och lokala nivån inom integrationsområdet.

Metastyrning är övergripande i den meningen att den kan vara ”opersonlig”, det vill säga förutsätter inte direkt interaktion mellan den som försöker påverka och objekten för denna påverkan (Sørensen 2006, s. 101). Governance kan dock även innebära en mer handgriplig styrning av interaktionen inom ett specifikt nätverk eller partnerskap, antingen från en utomstående part eller från en av aktörerna som deltar i själva samarbetet. Denna typ av styrning benämns här *nätverksstyrning*.¹⁹ Nätverksstyrning kan handla om relationsbyggande i gränssnittet mellan olika organisationer, men också om att tolka omgivningens förväntningar och krav. Spridningen av nya idéer, normer eller organisationskoncept kan inte bara ses som en strukturell process. I den institutionella omgivningen finns ofta många, i vissa fall rent av motstridiga, idéer och förväntningar på hur en organisation bör bedriva sin verksamhet. Det fordras aktörer som aktivt för nya idéer in i organisationen och modifierar dem för att passa in i en lokal kontext. Den här typen av modifieringar tangerar forskningen om översättning inom den skandinaviska organisationssociologin (Sahlin-Andersson 1996; Czarniawska & Joerges 1996). Ambitionen här är dock inte någon mer ingående analys av översättningsproces-

¹⁸ Jessop (2004) diskuterar den öppna samordningsmetoden som en form av metastyrning, men i mer Gramscianska termer som ett monopol på organisatorisk intelligens och information, en maktresurs som kan användas för att forma kognitiva förväntningar.

¹⁹ Begreppsanvändningen här skiljer sig lite från Sørensen (2006) som kallar båda formerna för metastyrning som antingen kan vara ”hands-off” eller ”hands-on”. Här används istället nätverksstyrning för den senare varianten då kombinationen av metaprefixet och ”hands-on” är något svårtolkad och kanske till och med motsägelsefull.

ser, utan endast att beakta betydelsen av den här typen av modifieringar för att göra externa normer och koncept – som partnerskap eller överenskommelser – socialt acceptabla för en mångfald av aktörer och därmed underlätta ömsesidiga åtaganden mellan dessa aktörer.

Sammanfattningsvis kan distinktionen mellan dessa två typer av styrning kopplas till organisationsnivån och den institutionella omgivningen. Metastyrning är ett begrepp som kan vara fruktbart för att beskriva olika försök att etablera generella koncept som överenskommelser eller sysselsättningspolitiska normsystem i den lokala integrationsverksamheten. Nätverksstyrning kan istället användas för att beskriva handlingar som syftar till att påverka interorganisatoriska relationer och att underlätta anammandet av externa norm- och symbolsystem på organisationsnivån.

2.4. Styrningens konsekvenser

Efter att ha presenterat avhandlingens institutionella perspektiv och begrepp som kan användas för att studera styrningens mekanismer och nivåer går vi nu över till styrningens konsekvenser på organisationsnivån. Inom governanceforskningen används ofta begreppen aktör och nätverk medan institutionell forskning talar om organisationer och organisatoriska fält. Som redan noterats är dessa begreppspår inte synonyma med varandra, men det behövs nu en tydligare precisering av vilka begrepp som ska användas här för att beskriva analysenheterna på den lokala nivån. Därefter diskuteras hur anpassningen till governancestyrningen kan studeras på lokal nivå.

Organisationer, aktörer och nätverk

Forskningen om governance och nätverk har utvecklats under de senaste decennierna men behovet av samordning inom offentlig förvaltning och forskning om detta är på inget sätt nytt. Nätverksstrukturer och horisontell samordning var centrala teman redan för 30 år sedan i forskningen om interorganisatoriska relationer och den s.k. ”bottom-up”-ansatsen inom implementeringsforskningen (se t.ex. Hanf & Scharpf 1978; Hjern & Porter 1981; Agranoff 1991). Denna ansats var en reaktion på att policyprocessen oftast hade betraktats som en enkelriktad process ”uppifrån-och-ner” där politikens mål och innehåll formuleras centralt och im-

plementeras i en hierarkisk struktur (Hill & Hupe 2006, s. 41ff). Intresset riktades istället mot de lokala organisationer som tillsammans genomför och samordnar olika typer av program. Hjern och Porter (1981) menade att fokus alltför mycket hade legat på den ”ensamma organisationen” när det i själva verket oftast är delar av olika organisationer, det vill säga interorganisatoriska nätverk, som genomför program och därmed borde vara den viktigaste analysenheten.

Forskningen om governance och nätverk som vuxit fram under senare år bygger vidare på teorier om interorganisatoriska relationer och policyforskning där distinktionen mellan politiskt beslutsfattande och implementering har kommit att problematiseras (se Hill & Hupe 2006). Policy ses som en produkt av interaktivt beslutsfattande mellan ett flertal aktörer på olika nivåer i samhället snarare än en enkelriktad process uppifrån och ned där staten styr samhället från en ovanifrånposition (Kickert m.fl. 1997; Kooiman 2003). Till skillnad från den tidigare implementeringsforskningen som främst studerade nätverk inom genomförandet av politiken betonas att även beslutsfattande allt oftare sker i nätverk av både offentliga och privata aktörer.

Inom nätverksforskningen tycks Hjern och Porters uppmaning om att lägga större vikt vid interorganisatoriska relationer närmast ha överträffats. Nätverken står i förgrunden och man talar snarare om aktörer än organisationer. I de rationalistiska perspektiv som ofta används är dock skillnaden mellan aktör och organisation inte nödvändigtvis avgörande. Teorierna bygger ofta på metodologisk individualism där man ser aktörerna/organisationerna som avgränsade enheter med en viss uppsättning preferenser som de vill maximera i interaktionen med andra (se t.ex. Kickert m.fl. 1997; Klijn & Koppenjan 2000). Att nätverk både kan vara forum för implementering och policyskapande, samt att dessa två aktiviteter är svåra att hålla isär, är en betydelsefull insikt. Det finns dock anledning att på ett tydligare sätt föra tillbaka organisationer in i bilden och beakta relationen mellan organisationer, gemensamma samverkansorgan och den institutionella omgivningen.

Program och programlogik

För att sätta fokus på interorganisatoriska relationer introducerade Hjern och Porter (1981) begreppet ”implementeringsstruktur”, som betecknar ett kluster bestående av *delar av olika organisationer* (både offentliga och privata) som deltar i genomförandet av ett program. Organisationer kan på motsvarande sätt vara involverade i delar av en mängd olika program. Arbetsförmedlingen kan vara ett bra

exempel på detta. Myndigheten bedriver en rad olika arbetsmarknadspolitiska program, i vissa fall förlagda på specifika enheter, och genomför ofta dessa program tillsammans med andra aktörer som man upphandlar eller samarbetar med. Enligt Hjern och Porter kommer vissa medlemmar i organisationen, framför allt de på ledningsnivå och de som arbetar med den övergripande administrationen, att följa en *organisationslogik* ("organization rationale") där man försöker anpassa programmets mål efter organisationen, vilket i sin tur är ett sätt att anpassa organisationen efter omgivningens krav och förväntningar. Ytterst handlar detta om att säkra organisationens fortlevnad genom konformitet mot den institutionella omgivningen (Hjern & Porter 1981, s. 215; jfr DiMaggio & Powell 1983). Personer som arbetar i ett program kan dock identifiera sig starkare med detta och tillsammans arbeta för att organisationerna ska anpassa sig efter programmet. Dessa personer följer istället en *programlogik* ("programme rationale").

Då utformning och genomförande av ett program inte bara handlar om implementering utan även om policyskapande är begreppet implementeringsstruktur något missvisande i sammanhanget. Istället används här uttrycket *interorganisatoriskt program* eller kort och gott program för att beskriva ett nätverk av organisationer eller delar av organisationer som genom ett gemensamt åtagande utformar och genomför insatser i syfte att realisera programmets mål (Mandell 1994, s. 100; Hjern & Porter 1981, s. 216). Ett program är inte detsamma som ett organisatoriskt fält där det ingår organisationer som producerar liknande tjänster. Det bygger på direkt interaktion och gemensamma åtaganden, det vill säga kollektivt handlande enligt den definition som gjordes tidigare. Programmet är snarare en typ av organisation eller organisatorisk struktur som korsar etablerade organisationsgränser och har en mer horisontell karaktär. Med andra ord har även ett program en institutionell omgivning att förhålla sig till och denna är inte nödvändigtvis identisk med organisationens. Programmet behöver legitimitet från omgivningen för att inte riskera att läggas ner, få minskade resurser eller sämre anseende bland deltagare och allmänhet. Det kan också nämnas att termen "partnerskap", som ibland förekommer i dessa sammanhang, här ses mer som en politisk och normativ term i policydiskursen kring "modern styrning" och inte som ett analytiskt begrepp (se även Dahlstedt 2009, s. 161ff)

Mandell (1994) använder begreppet programlogik för att beskriva program som ett normativt ramverk som vägleder handlandet hos de individer som är engagerade i det. Enligt Mandell (1994, s. 110) är programlogiken ett uttryck för ett engagemang i programmet som går utanför de intressen och preferenser som finns i den egna organisationen. Den innebär ett grundläggande synsätt, ett helhetsper-

spektiv och tillhandahåller beskrivningar av orsaksförhållanden i den sociala omgivningen. Denna förståelse av begreppet är användbar här då det kan användas närmast synonymt med March och Olsens (2006) lämplighetslogik, men syftar i detta sammanhang på institutionaliserade normer, värderingar och roller inom programmet. Det som tillförs här är möjligheten att se program som en alternativ organisatorisk struktur till den ”ensamma organisationen”.

Provan och Milwards (1991) forskning om nätverk inom psykiatrisk vård i USA är ett bra exempel på relationen mellan organisationer, program och den institutionella omgivningen. Inom det fält de studerar finns starka institutionella normer om att insatserna bör genomföras i interorganisatoriska program. Dessa normer har etablerats genom myndigheter och professionella organisationer, det vill säga auktoriteter inom fältet. Precis som med de svenska integrationsinsatserna var detta ett område där utvecklingen av interorganisatoriska program hade gått trögt och nationella mål hade inte realiserats. Samtidigt verkade vissa organisationer på lokal nivå vara mer benägna än andra att engagera sig i samverkan. Forskarna visar i sin studie att organisationernas ”verksamhetsinriktning” har betydelse för graden av involvering i interorganisatoriska relationer, det vill säga att de externa normerna implementeras. De finner stöd för att både inriktningen hos de enheter eller delar av organisationen som tillhandahåller tjänsterna och de prioriteringar som görs inom hela organisationen har betydelse för sannolikheten för interorganisatoriska program. Samverkan är med andra ord inte någon automatisk konsekvens av ett institutionellt förändringstryck utan är beroende både av processer i omgivningen och samspelet mellan organisation och program på lokal nivå.

Institutionell förändring och organisatorisk respons

Det som ska studeras på den lokala nivån är, i likhet med Provan och Milwards studie, hur de lokala aktörerna förhåller sig till den externa styrningen och vad den leder till för typ av organisatorisk respons (jfr Oliver 1991; Scott 2008, s. 169ff). Det är dock inte bara responsen hos enskilda organisationer som är intressant. Att exempelvis svara genom att etablera ett interorganisatoriskt program fordrar en kollektiv respons från flera organisationer genom ett gemensamt åtagande (se Provan & Milward 1991; Scott 2008, s. 175). Den empiriska studien av styrningens konsekvenser på lokal nivå kommer att utgå från det institutionella perspektivet på relationen mellan institutionell omgivning, organisationer och program.

Två preciseringar vad gäller organisatorisk respons är dock viktiga att tillfoga till det analytiska ramverket. Den ena är att de lokala utfallen ska undersökas med avseende på graden av konformitet med den institutionella omgivningen. Den andra är en distinktion mellan förändringar av formella strukturer och förändringar av organisationens sätt att bedriva det praktiska arbetet.

Organisatoriska förändringar som sker som ett svar på ett institutionellt förändringstryck kan beskrivas eller klassificeras utifrån graden av konformitet med den institutionella omgivningen. Då omgivningens krav sällan är entydiga, ibland motsägelsefulla, och anpassningen även är beroende av inomorganisatoriska processer är många utfall möjliga. I likhet med Oliver (1991) kan vi tänka oss att dessa utfall befinner sig på en skala som spänner mellan konformitet och aktivt motstånd.²⁰ Konformitet innebär en anpassning till den institutionella omgivningen antingen genom att följa tvingande eller normativa krav från styrande auktoriteter eller genom imitation av andra organisationer eller program. Det utgör en ytterlighet där governance som normativt ideal realiseras. Den motsatta ytterligheten är aktivt motstånd. Detta kan handla om att den externa styrningen inte uppfattas som legitim eller relevant. Det kan också handla om att den uppfattas som ett hot – att den står i strid med institutionaliserade normer inom en organisation eller ett etablerat program och kan underminera legitimiteten. De berörda organisationerna kan visa offentligt missnöje och, i ett mer långtgående scenario, försöka att påverka olika auktoriteter för att manipulera den institutionella omgivningen (Oliver 1991, s. 156ff).

Mellan dessa två ytterligheter kan vi tänka oss en mängd olika utfall som innebär någon form av *modifiering* som svar på de externa förväntningarna. Detta kan handla om att externa idéer aktivt modifieras för att bli socialt acceptabla i den lokala kontexten, men också om mer eller mindre långtgående kompromisser mellan organisationer vars perspektiv på verksamheten eller organisering av samverkan inte harmonierar. Det kan dock även handla om att förändringar undviks genom att endast formella strukturer eller perifera delar av organisationen modifieras medan ”kärnverksamheten” lämnas intakt, vilket för oss över till den andra preciseringen.

Organisationer som ställs inför motsägelsefulla krav, eller behov av både förändring och stabilitet på samma gång, kan utveckla dubbla strukturer eller två versioner av organisationen, vilket fångas av begreppet *särkoppling* (”decoupling”) (Brunsson & Olsen 1997, s. 8f; Meyer & Rowan 1977). Den ena är den

²⁰ Till skillnad från Oliver (1991) är dock utgångspunkten här inte en detaljerad typologi över olika svar då detta istället hålls mer öppet.

formella organisationen som används för att visas upp och kommuniceras utåt. Den andra utgör den mer informella organisation som används för att styra det dagliga arbetet. Därmed kan en annan uppsättning regler och upparbetad kunskap bevaras för att effektivare kunna lösa uppgifter utifrån de behov som identifieras i den praktiska verksamheten. Det är den formella organisationen som är viktigast att anpassa för att vinna legitimitet i omgivningens ögon (Meyer & Rowan 1977).

Organisationer som är föremål för externa påtryckningar om att de ska ingå i partnerskap med varandra kan ganska snabbt och enkelt anpassa formella strukturer. Detta leder inte nödvändigtvis till substantiella förändringar av hur verksamheten bedrivs. Däremot indikerar det legitimiteten för de styrande aktörernas påverkan. En formell anpassning i ett nätverk skulle kunna leda till en s.k. ”talk shop”: ett formellt samarbete som har möten, producerar dokument, eventuellt hemsidor och utbyter information, men där samarbetet endast är löst knutet eller helt frikopplat från hur den konkreta verksamheten i respektive organisation bedrivs. Organisationer kan vara intresserade av att snabbt svara mot externa förväntningar genom att skapa ett formellt samarbete för att vinna legitimitet i omgivningens ögon, men om detta koncept visar sig vara ett mer kortsiktigt mode kommer intresset på motsvarande sätt att sjunka. Om det är ett mer uthålligt koncept kan dock effekterna på den praktiska verksamheten komma mycket senare som ett resultat av upprepad interaktion, ömsesidigt lärande och skapande av tillit. En annan möjlighet är att vissa organisationer inom ett program utvecklar ett gemensamt synsätt men andra förblir engagerade endast på en formell nivå.

För att kunna beakta förekomsten av särkopplade strukturer måste graden av konformitet undersökas både med avseende på förändringar i den formella strukturen och i den praktiska verksamheten. Detta understryker vikten av att studera de enheter på lokal nivå som står för det praktiska genomförandet av integrationsinsatserna – det räcker inte med att endast studera ledningsnivåns perspektiv.

2.5. Precisering av syfte och forskningsfrågor

Efter denna teoretiska genomgång är det nu dags att ytterligare precisera avhandlingens syfte och frågeställningar. Styrning genom governance har varit ett utmärkande drag för de svenska integrationsinsatserna inom introduktion och flyktingmottagande. Trots att det borde finnas relativt goda grundförutsättningar för samverkan har området istället kännetecknats av en bestående samordningsproblematik. Inom governanceforskningen är kunskapen om den här typen av ”governan-

misslyckanden” fortfarande relativt begränsad. Begreppet misslyckande kan också vara missvisande i sammanhanget eftersom det kan dölja en mängd olika typer av utfall som inte passar in i den normativa förståelsen av governance som ”modern styrning” med fokus på resurssamordning och strategiska utbyten mellan ömsesidigt beroende aktörer. *Syftet med avhandlingen är därför att utveckla kunskapen om de ”imperfeka” processer som governance ger upphov till på lokal nivå genom att undersöka vilken inverkan styrningen har på lokala organisationer och program inom introduktion och flyktmottagande i Sverige.*

Utifrån avhandlingens teoretiska utgångspunkter har följande empiriska forskningsfrågor formulerats:

- Hur och genom vilka institutionella mekanismer sker statliga myndigheters styrning av insatserna inom det lokala flyktmottagandet?
- Vilka normer, regler eller symboler är det som dessa myndigheter försöker etablera på den lokala nivån?
- Vilken betydelse – i termer av organisatorisk respons och konformitet med den institutionella omgivningen – har den externa styrningen för utveckling av de lokala integrationsinsatserna?

Denna precisering av syfte och frågeställningar innebär att avhandlingen närmar sig frågan om förändring och stabilitet genom en mer ingående analys av specifika förändringsinitiativ snarare än att studera breda förändringsprocesser över längre tid. Det kommer fortfarande att vara nödvändigt att sätta in styrningen av de svenska integrationsinsatserna i ett historiskt sammanhang men fokus ligger på att studera relationen mellan extern styrning och lokalt förändringsarbete. Avhandlingens teoriutvecklande ambition är att fördjupa den teoretiska förståelsen av vad governance innebär på lokal nivå. De begrepp som har hämtats från institutionell teori fungerar i detta sammanhang som analytiska verktyg för tolkningen av empiri och även för formulering av olika teman som har tjänat som utgångspunkt för fältarbetet.

Att governance kan ge upphov till många typer av processer och utfall innebär också att olika teoretiska perspektiv kan vara lämpade för att studera olika typer av fall. Det sociologisk-institutionella perspektiv som används här ska ses som ett av flera perspektiv som kan vara användbara för att studera governance (jfr Sørensen & Torfing 2007, s. 30). Det framstår dock som högst relevant för att

nå en fördjupad och mer nyanserad förståelse av de mer oberäkneliga och i vissa fall mer problemtygda processer av governance som knappast är ovanliga men sällan står i fokus i forskningen. En mer ingående teoretisk förståelse av denna typ av processer bör även kunna bidra med kunskap om under vilka förutsättningar governance tenderar att leda till olika typer av utfall. En studie av det svenska integrationsområdet kan naturligtvis inte fånga alla typer av utfall, men kan förhoppningsvis bidra med några pusselbitar till en mer nyanserad teori om styrningens konsekvenser på den lokala nivån.

3. Metod

3.1. En empirinära ansats

Metodologiska utgångspunkter

Avhandlingen bygger på en empirinära, teoriutvecklande ansats som tar sin utgångspunkt i governanceperspektivets pluralistiska syn på staten. Styrningen på integrationsområdet är inte meningsfull att studera som en hierarkisk styrningskedja ”uppifrån och ner”. Det handlar om en betydligt mer svårfångad process som inte bygger på formell kontroll och där många aktörer är inblandade. Det lokala utvecklingsarbetet kan mycket väl påverkas mer av andra externa influenser eller interna processer i de lokala organisationerna och det är i förhållande till detta som betydelsen av den statliga styrningen måste undersökas. I sin forskning om implementeringsstrukturer argumenterade Hjern och Porter (1981) för en fenomenologisk forskningsansats där samverkanskonstellationer studeras genom att undersöka deras betydelse för de deltagande aktörerna med hjälp av kvalitativa forskningsintervjuer. Denna ansats har en tydlig ”nedifrån och upp”-dimension, inte bara som teoretiskt perspektiv på implementering utan också i metodologiskt avseende (se även Blaikie 2002, s. 10f).

Även i denna avhandling är ambitionen att utveckla en empirinära förståelse av de studerade processerna. Den statliga styrningen är utgångspunkten, men dess konsekvenser på lokal nivå har samtidigt studerats ur ett slags underifrånperspektiv. Avhandlingens ansats bygger också på att tydligt explicitgöra den teoretiska förförståelsen. Det teoretiska ramverket har varit vägledande för utformningen av den empiriska studien. Ambitionen är att utveckla den teoretiska förståelsen av governance i mötet med empirin genom att undersöka tillämpbarheten hos olika teoretiska begrepp i förhållande till de empiriska processer som studeras. Denna teoriutvecklande ansats handlar om att försöka finna teoretiska mönster eller typologier som kan begripliggöra de empiriskt induktiva mönster som påträffas genom ett växelspel mellan teori och empiri (Blaikie 2000; Alvesson & Skoldberg 2005).

Ett problem med många av begreppen inom governanceforskningen är den otydliga gränsen mellan teoretiska begrepp och policydiskurs. Ett sätt att närma

sig denna problematik är att försöka sträva efter mer empiriskt grundade begrepp och en teoretisk förståelse som är förankrad i de tolkningar och beskrivningar de sociala aktörerna själva fäster vid sitt eget och andras handlande i den kontext där governance anses äga rum (jfr Schütz 1999, s. 27ff). Governance ses här som en anpassning till en socialt konstruerad omgivning snarare än en som betraktas som funktionell eller teknisk (jfr Skelcher 2005; Rhodes 2000). Det sociologisk-institutionella perspektivet grundar sig i ett socialkonstruktionistiskt perspektiv (Scott 2008, 64f; DiMaggio & Powell 1983). Dessa perspektiv kan dock vara olika långtgående vad gäller epistemologiska och ontologiska antaganden, samt i vilken grad analysen syftar till att förändra eller bryta upp de konstruktioner som studeras (Alvesson & Skoldberg 2005, s. 100; Hacking 1999, s. 19f). Det kan tyckas självklart att varken governance, partnerskap eller den ”nya sysselsättningspolitiken” är något oundvikligt utan socialt konstruerade fenomen, men mot bakgrund av den mer funktionalistiska bilden av governance som en närmast oundviklig moderniseringsprocess är det ändå ett viktigt påpekande. Att något inte är oundvikligt innebär samtidigt att det kan förändras och att det som studeras är ett politiskt påverkbart fenomen.

Det ligger också ett mer kunskapsteoretiskt antagande i argumentet om att förståelsen av sociala fenomen måste grunda sig i de sociala aktörernas tolkningar. Dessa aktörer kan uppleva och ge uttryck för olika verkligheter utifrån kunskap och erfarenhet som skapas i ett socialt sammanhang. Styrning, vare sig den är direkt eller indirekt, personlig eller opersonlig, handlar om information och kommunikation, om instruktioner, riktlinjer, rapporter, idéer – prat och text. Aktörer som befinner sig i ett socialt sammanhang tolkar och omtolkar denna information i interaktion med varandra och utifrån upparbetad kunskap och erfarenhet. Gemensam kunskapsuppbyggnad är en central aspekt av institutionaliseringsprocesser och för att förstå institutioner blir det därför viktigt att studera den kunskap och de perspektiv som finns hos dess medlemmar (Berger & Luckmann 1998, s. 81ff; se även Hacking 1999, s. 41f). Ett argument för denna konstruktionistiska ansats är också att governance utgör en högst *social* form av styrning i den meningen att den i mindre utsträckning bygger på formell kontroll genom regler eller sanktioner och mer på social kontroll som utvecklas genom institutionalisering (jfr Berger & Luckmann 1998, s. 71f).

Att koppla samman governance i teori och empiri

Betoningen i avhandlingens forskningsstrategi ligger på *förståelse* av sociala fenomen där teori successivt genereras eller modifieras utifrån empiriskt observerade mönster genom en iterativ process. Nya teoretiska tolkningar som görs utifrån empirin bör sedan bestyrkas med nya observationer. Alvesson och Sköldberg (2005 s. 43; 57f) beskriver denna typ av forskningsstrategi i termer av abduktion, som de ser som ett alternativ till induktion och deduktion. De använder begreppen ytstruktur (empiriskt observerade mönster) och djupstruktur (teoretiska mönster) för att åskådliggöra detta. En svaghet med deduktion är att den riskerar att presentera djupstrukturer som är svagt förankrade i empirin medan induktionen endast kan generera ytstrukturer, summeringar av data, och inte komma åt mer djupt liggande mönster. En sådan mer djupgående analys kräver tolkning, vilket i sin tur kräver teoretisk förståelse för att nå längre än s.k. ”common sense”. Blaikie (2000; 2002) gör en tydligare koppling till fenomenologin genom att göra en distinktion mellan vardagsbegrepp och teoretiska begrepp.²¹ För att generera teoretiska beskrivningar som är grundade i empirin förordar han tillämpningen av idealtyper eller typologier. Blaikie menar även att teoriutveckling kan leda vidare till mer deduktivt testande studier utifrån de begrepp och typologier som har genererats.

En viktig skillnad mellan olika perspektiv på den teoriutvecklande ansatsen är synen på relationen mellan empiri och teori, eller mellan vardagsvärldens språk och forskningsvärldens, och i vilken grad empirin kan dekontextualiseras. I ansatser som ligger närmre grundad teori och etnometodologi betonas ofta att forskarens konstruktioner ska baseras på vardagsspråkets begrepp. Andra betonar vikten av att behålla en nära koppling till de sociala aktörernas beskrivningar men öppnar upp för användningen av teoretiska begrepp för att göra dessa konstruktioner (se Schütz 1999). Detta kan också ses som en nödvändighet för att kunna ha ett kritiskt förhållningssätt till de sociala aktörernas utsagor och kunna se bortom de direkt observerbara mönstren (Giddens 1984). Som redan har framgått ligger avhandlingens ansats i linje med denna argumentation om att utveckla teoretiska begrepp, men med en nära koppling till det empiriska fältet.

Redan i ett mycket tidigt skede av avhandlingsarbetet hade jag som forskare regelbundna kontakter med det empiriska fältet, framför allt med myndigheter på

²¹ Detta diskuteras också i termer av första och andra ordningens konstruktioner. Första ordningens konstruktioner är de sociala aktörernas begrepp och beskrivningar av sociala fenomen på vilka forskarens begrepp (andra ordningens konstruktioner) ska grundas (Blaikie 2000, s. 181; se även Schütz 1999, s. 69ff).

central nivå. Ett tydligt intryck från dessa kontakter var att området på många sätt passade in i teoribildningen om governance: betoningen av samverkan, viljan från statliga myndigheter att etablera formella samarbeten, att aktörer från privat sektor och civilsamhälle borde involveras och en avsaknad av mer auktoritära styrmedel. Samtidigt var mitt kanske starkaste intryck från dessa möten att det som ägde rum på något sätt var distinkt annorlunda än de strategiska och målinriktade beteenden som ofta står i fokus i litteraturen (detta intryck har snarare förstärkts än försvagats ju längre arbetet har fortskridit). Det som framför allt framstod som svårt inledningsvis var att urskilja separata aktörer med tydliga intressen. Fältet framstod snarare som ”genomorganiserat” där aktiviteterna ägde rum inom en struktur av regler, rutiner, uppdrag och inte minst traditioner som till en början gjorde dem svåra att förstå för en utomstående. Det var utifrån dessa intryck som avhandlingens ansats formulerades. Snarare än att förkasta teorin, försöka klämma in observationerna med ”skohorn” eller göra det till min uppgift att få aktörerna att bete sig mer som i teorin, väcktes idén om att utveckla teorin så att den stämde bättre in med de empiriska observationerna. Ambitionen är med andra ord att undersöka tillämpbarheten hos begrepp som governance, metastyrning och nätverksstyrning och framför allt utveckla en mer empirinära förståelse av de processer som styrningen ger upphov till. Användningen av begreppen måste kunna relateras till de sociala aktörernas språkbruk och berättelser. För att över huvud taget vara relevanta måste de kunna bidra till att begripliggöra dessa aktörers perspektiv på till exempel styrning, samordning och samverkan. Forskningsprocessen kan i detta sammanhang beskrivas som ett slags dialog mellan teori och empiri (Blaikie 2000, s. 181) och för att kunna föra denna dialog krävs inte bara kunskap om teori utan också om den terminologi de vardagsbegrepp som förekommer inom fältet.

3.2. Tillvägagångssätt

Avgränsning av den empiriska studien

Avhandlingen behandlar inte all typ av integrationspolitisk styrning. Som beskrevs i inledningskapitlet fokuserar den på *introduktion och flyktingmottagande* som utgör en del av den svenska integrationspolitiken och består av riktade åtgär-

der mot gruppen ”nyanlända invandrare”.²² Fokus ligger mer specifikt på konceptet med *överenskommelser* som har varit mycket centralt för styrning och interorganisatoriska relationer inom detta område. Det visade sig snart att det finns två olika typer av överenskommelser som dock har tydliga kopplingar till varandra. Den ena typen är överenskommelser mellan stat och kommun om själva mottagandets storlek och villkor. Det system som har utvecklats kring denna typ av överenskommelser har funnits sedan mitten av 1980-talet och har på många sätt lagt grunden till den samverkansbaserade styrningen på området.

Den andra typen av överenskommelser handlar om samverkan mellan de berörda aktörerna på central, regional respektive lokal nivå kring utveckling av integrationsinsatserna. Detta var en samverkansstrategi som lanserades av Integrationsverket 2001 och bygger på att relevanta myndigheter men även organisationer från näringsliv och civilsamhälle ingår en formaliserad men frivillig samverkan kring att utforma riktlinjer för hur introduktionen ska utvecklas.

Att avhandlingsarbetet redan från första början har haft en nära koppling till det empiriska fältet beror på att empiriinsamlingen har genomförts inom ramen för två uppdragsfinansierade utvärderingar. Den första genomfördes på uppdrag av Integrationsverket och behandlade både förhandlingar om mottagande och överenskommelsestrategin för samverkan inom introduktionen (Qvist 2007; 2008).²³ Studien hade också ett särskilt fokus på arbetet med dessa strategier i samband med den tillfälliga asyllagen 2005 som medförde en markant ökning av mottagandet. Genomförandet av denna studie innebar att jag hade möjlighet att föra dialog med centrala aktörer på fältet parallellt med inläsning av teori, tidigare forskning och formulering av avhandlingens frågeställningar. Den andra studien genomfördes på uppdrag av Länsstyrelsen i Södermanland och gjorde det möjligt för mig att gå vidare med slutsatserna i den första och utöka den empiriska undersökningen till ytterligare två kommuner som förutom överenskommelsearbetet även ingick i ett regionalt utvecklingsprojekt (Qvist 2010; 2011). Att bedriva forskning utifrån dessa förutsättningar innebär vissa utmaningar men också stora

²² Termen ”nyanlända invandrare” är ursprungligen en närmast administrativ definition för att benämna den grupp invandrare som har rätt att delta i den lokala introduktionsverksamheten och som kommunen får statliga medel för (i huvudsak skyddsbehövande och deras anhöriga som invandrat inom två år) (SFS 1990:927). Termen används i dagligt tal inom området för att beskriva målgruppen och har även en bakgrund i principen om att integrationspolitiken ska utgå från den generella välfärdspolitiken och att säråtgärder endast är motiverade under ”den första tiden i Sverige”, det vill säga för dem som är ”nyanlända” (Prop. 1997/98:16: 19-20).

²³ Integrationsverket lades ner sommaren 2007, vilket var innan slutrapporten hann färdigställas. Studien kunde dock genomföras ungefär som planerat.

möjligheter, vilket kommer att diskuteras och problematiseras i ett särskilt avsnitt i slutet av detta kapitel.

Avhandlingens empiri består främst av semistrukturerade intervjuer, men även ett visst mått av deltagande observation. Även policydokument och vissa kvantitativa data har använts som komplement. I enlighet med den iterativa forskningsprocess som tecknats ovan har insamlingen av empiri genomförts under sammanlagt tre mer eller mindre sammanhängande fältarbetsperioder mellan 2006 och 2010, vilket har varvats med perioder av analys och reflektion. Dessa tre perioder beskrivs nedan och därefter diskuteras användningen av intervjuer och observationer som metod något mer i detalj.

Utgångspunkten: statliga styrningspraktiker på central nivå

Den första perioden av empiriskt fältarbete genomfördes på central myndighetsnivå i slutet av 2006 och början av 2007. En anledning till att fokus lades på myndighetsnivån och inte departementsnivån är att integrationspolitiken i jämförelse med exempelvis jämställdhetspolitiken har styrts mer genom myndigheter än direkt från regeringskansliet (Statskontoret 2006). Det har dock även handlat om en mer praktisk avgränsningsfråga där denna nivå har framstått som den mest relevanta för att studera den statliga styrningen av de lokala insatserna. Avhandlingens fokus ligger på förvaltningsnivå och inte på utvecklingen på den parlamentariska nivån eller i partipolitiken. De styrningspraktiker som står i fokus har främst initierats på myndighetsnivå och är inte en direkt konsekvens av politiskt beslutade reformer. Den s.k. etableringsreformen som riksdagen fattade beslut om 2010 och som påbörjades i slutet av samma år ligger utanför avhandlingens empiriska undersökning som genomfördes när det fortfarande var kommunerna som hade huvudansvaret.

Undersökningen på central nivå utgick från Integrationsverkets arbete, dels med förhandlingar om mottagande, dels kring samarbetet inom den centrala överenskommelsen för utveckling av introduktionen (CÖK). CÖK syftade som tidigare noterades till att det skulle bildas motsvarande överenskommelser på regional nivå (RÖK) och lokal nivå (LÖK). Mellan 1998 och 2007 var det Integrationsverket som hade till uppgift att förhandla med kommunerna om mottagande, hantera bosättning och utbetalning av ersättningar till kommunerna och försöka stimulera utvecklingsarbete och samverkan inom introduktionen. Även Migrationsverkets arbete hade administrativa kopplingar till själva mottagandet och de två myndig-

heterna hade ett visst samarbete kring dessa frågor. Vad gäller arbetet med CÖK var även Arbetsmarknadsverket (numera Arbetsförmedlingen), Skolverket, Myndigheten för skolutveckling och Sveriges kommuner och landsting (SKL) involverade på den centrala myndighetsnivån. Intervjuer genomfördes på samtliga dessa myndigheter. Under denna period deltog jag också kontinuerligt vid möten på Integrationsverket kring förhandlings- och utvecklingsarbetet. Jag deltog också vid vissa seminarier och vid en länskonferens om introduktionen som anordnades av myndigheten våren 2007.

I ett tidigt skede av denna undersökning låg fokus främst på händelser och aktiviteter som var aktuella vid tiden (bl.a. hanteringen av det ökade mottagandet med anledning av den tillfälliga asyllagen). Ganska snart blev det dock tydligt att de strategier, begrepp (t.ex. överenskommelser) och roller som finns inom detta fält har utvecklats över en längre tid och var svåra att förstå utan att sätta in dem i ett större sammanhang och ett vidare tidsperspektiv. Intervjuernas fokus försköts därför ganska snart från ett snävare fokus på de aktuella händelserna till att alltmer försöka gå djupare in på informanternas förståelse och perspektiv på verksamheten, den egna myndigheten, händelser bakåt i tiden och relationer till andra aktörer inom fältet.²⁴ Det handlade också om att försöka förstå innebörden av de normer, regler, rutiner och roller som på ett tydligt sätt hela tiden var närvarande i arbetet och i relationerna mellan myndigheterna. På Integrationsverket undersöktes också den kunskap som hade byggts upp kring introduktionsverksamheten och hur den användes för att rättfärdiga och motivera olika typer av handlingar.

Nästa steg: urval och genomförande av fallstudier på lokal nivå

Den inledande undersökningen av den centrala nivån har ett tydligt ovanifrån-perspektiv – den handlar om vad statliga myndigheter vill åstadkomma och hur de försöker göra detta. Denna analys utgjorde också en viktig utgångspunkt för studierna på lokal nivå. Vid övergången till den lokala nivån skiftades dock perspektivet något och de lokala fallstudierna genomfördes med ett relativt öppet förhållningssätt till olika typer av drivkrafter i det lokala utvecklingsarbetet. Förutom att

²⁴ Rubin och Rubin (2005, s. 4ff) förknippar den snävare fokuserade intervjun med utvärderande forskning och den något öppnare eller semistrukturerade med teoriutveckling och undersökningar av organisationskultur. Denna beskrivning är ganska talande för den inledande perioden i avhandlingsarbetet. Förskjutningen i intervjuernas inriktning skedde parallellt med att avhandlingens syfte och frågeställningar utvecklades och fördes in i ett mer teoretiskt sammanhang.

ta upp vissa, mer specifika, frågor kring överenskommelsearbetet byggde fältarbetsstrategin på ett antal relativt breda teman som utforskades tillsammans med informanterna (jfr Arthur & Nazroo 2003, s. 110f). Idén bottnar i resonemanget i teorikapitlet om att studera förändringsprocesser som ett samspel mellan externa influenser och en intern dynamik inom organisationer och program. Utifrån detta formulerades fyra övergripande teman som tjänade som utgångspunkt för de empiriska fältstudierna:

- *Externa påtryckningar*: Hur styrningen från centrala myndigheter uppfattades lokalt, till exempel CÖK, Integrationsverkets fördelningstal över mottagandet och Arbetsmarknadsverkets interna riktlinjer, men även vilka externa förväntningar som fanns mer generellt.
- *Samverkan*: Huruvida lokala och regionala överenskommelser hade skapats, vad samverkan bestod i mer konkret och hur de medverkande myndigheterna såg på varandra.
- *Inomorganisatoriska förhållanden*: Hur relationen såg ut mellan ledningsnivå och verksamhetsnivå, vilka prioriteringar och politiska förhållanden som fanns (i kommunerna) och vilken position, status och förutsättningar integrationsinsatserna hade i organisationen.
- *Verksamhetens professionella grund*: Detta undersöktes främst på de lokala enheterna som arbetade praktiskt med insatserna där informanterna fick berätta om insatsernas utformning, hur de var kronologiskt upplagda för olika deltagarkategorier, om insatsernas mål, metoder, arbetssätt och hur dessa motiverades. Frågor ställdes också om var man hämtade inspiration och influenser för att utveckla verksamheten.

Det empiriska materialet som samlades in utifrån dessa teman har sedan legat till grund för en mer induktiv analys där mönster och underkategorier har identifierats.

I inledningskapitlet diskuterades de svenska integrationsinsatserna *i sin helhet* som ett ”fall” där governance inte har genererat de samordnade insatser som eftersträvats. De utfall som står i fokus äger dock rum på lokal nivå och det kan i själva verket finnas en betydande variation i dessa utfall. De utredningar och rapporter som hänvisades till i inledningen ger visserligen en mycket entydig bild av samverkansproblematiken, men det finns ingen detaljerad information eller systematisk sammanställning över hur introduktionsverksamheten fungerar i var och

en av de flyktingmottagande kommunerna. Då det inte är praktiskt möjligt att studera styrningens inverkan på det lokala arbetet i hela landet måste ett urval göras.

Valet föll på att göra fallstudier i två kommuner, vilket genomfördes hösten 2007. De kommuner som valdes ut i denna undersökningsomgång var Växjö och Västerås och dessa undersöktes både med avseende på förhandlingarna om mottagande och på samverkan inom överenskommelsestrategin. Det var dock främst den senare aspekten som låg till grund för valet av fall. Valet av fall skedde utifrån strategiska premisser och den teoriutvecklande ambitionen, men också vissa praktiska överväganden.

Att studera s.k. ”negativa fall” har sedan länge varit en viktig strategi för att utveckla teorier om förutsättningarna för att ett visst utfall ska äga rum eller inte (Mahoney & Goertz 2004). I inledningen argumenterades för att det i teorin borde finnas relativt goda grundförutsättningar för samverkansbaserad styrning av integrationsinsatserna. Givet att påståendet om den utbredda samordningsproblematiken stämmer, stärker detta argumentet om behovet av att utveckla teorin om styrningens konsekvenser. Det räcker åtminstone inte med att hänvisa till ogynnsamma kontextuella förhållanden. Valet av fall på den lokala nivån bygger vidare på denna logik.

En poäng med att välja lokala fall med gynnsamma förutsättningar är att det gör det möjligt att verifiera det något lösa antagandet om att överenskommelsestrategin inte har lyckats råda bot på samverkansproblematiken. Har strategin inte lyckats i denna typ av fall är det inte troligt att den har lyckats på andra ställen heller.²⁵ Resonemanget här bygger på Ecksteins (1975) teori om kritiska fall där man utifrån förkunskap om teorin och det empiriska fältet kan välja fall som antas vara mer eller mindre gynnsamma för sannolikheten att en teori ska kunna förklara dem (se även McKeown 1999; George & Bennett 2004; Blaikie 2000, s. 218ff). Eckstein (1975) menade att principerna om mer eller mindre gynnsamma fall kan ligga till grund för test av teorier i en mer deduktiv mening. Förkunskap kan dock också användas för att ringa in fall som är mest intressanta för att *fördjupa* den teoretiska förståelsen, i det här fallet om konsekvenser av governance på lokal nivå (McKeown 1999; George & Bennett 2004).

Syftet att utveckla kunskapen om ”imperfekta” processer innebär att det är särskilt intressant med fall där styrningen har haft betydelse men av olika skäl inte

²⁵ Det bör dock noteras att ett sådant resultat inte innebär att det inte kan finnas framgångsrikt utvecklingsarbete och samordnade insatser på andra platser över huvud taget, endast att det inte är troligt att dessa har uppkommit som en direkt konsekvens av överenskommelsestrategin.

har lyckats generera det eftersträvade resultatet. Detta ligger i linje med Mahoney och Goertz (2004) rekommendation om att välja negativa fall där det positiva utfallet åtminstone framstår som möjligt. Det var därför inte relevant att välja fall där samverkansstrategin inte ens hade anammats på en formell nivå (dvs. där man var avvisande, ointresserade eller rent av motverkade statens påverkansförsök). Att strategin skulle ha lyckats där förefaller vara en omöjlighet. En studie av sådana fall skulle förvisso kunna bidra till förståelse om varför påtryckningarna inte uppfattades som legitima, men givet den tid det tar att genomföra en fallstudie framstår det inte som den bästa användningen av resurserna. Ambitionen var istället att försöka rikta in analysen på fall som låg i gränssnittet mellan framgång och misslyckade vad gäller styrningens förmåga att åstadkomma kollektivt handlande bland en mångfald av aktörer. En viktig poäng med detta är att sådana fall kan säga mer om förutsättningarna för att styrningen ska få genomslag i den praktiska verksamheten än fall där detta redan på förhand framstår som en omöjlighet. De är också en relevant utgångspunkt för att studera vad governance leder till om det inte leder till samordnade insatser, det vill säga styrningens konsekvenser på lokal nivå.

Det praktiska urvalsförandet baserades främst på den information som fanns i överenskommelsedokumentet. Jag hade tillgång till samtliga regionala och lokala överenskommelser (RÖK, LÖK) som existerade vid tiden för detta urval (våren 2007). Dessa gav en indikation på graden av konformitet på den formella nivån och gav även information om man fortfarande var aktiva med att följa upp och revidera själva överenskommelsedokumentet. I vissa kommuner hade revideringar uteblivit, vilket togs som en indikation på att arbetet med strategin hade stagnerat. De två kommuner som valdes var båda bland de mest aktiva i det formella överenskommelsearbetet.²⁶

Det fanns även indikationer på andra gynnsamma kontextuella förhållanden i dessa kommuner. I Växjö deltog man vid tiden i en försöksverksamhet (FNI) som initierades av Arbetsförmedlingen med tillförda resurser och ett direkt uppdrag till den lokala Arbetsförmedlingen att ta över vissa arbetsmarknadsrelaterade delar av introduktionen från kommunerna (se även Andersson Joonas & Nekby

²⁶ Rent praktiskt valdes först alla kommuner utan en överenskommelse bort, därefter delades de återstående in i två grupper baserat på om det lokala överenskommelsedokumentet uppdaterats i enlighet med CÖK som reviderades 2006. Som komplement har de regionala överenskommelserna studerats på motsvarande sätt. Fokus i fallstudierna ligger på den lokala nivån men här belyses även kopplingen till det regionala arbetet. Även på regional nivå har Kronobergs respektive Västmanlands län varit bland de mer aktiva och var de län med störst andel kommuner som hade tecknat lokala överenskommelser.

2009). Detta framstod som goda förutsättningar för möjligheterna att utveckla en substantiell samverkan inom ramen för ett interorganisatoriskt program. Valet av Västerås grundade sig istället på indikationer om att detta var en kommun som var öppen för organisationsförändringar, både i kommunens övergripande organisation där man på ett långtgående sätt hade anammat den s.k. beställar-utförar modellen (BUM) (Brorström & Rombach 2000) och att man under tidigare perioder även hade varit förändringsbenägna när det gäller organisationen för invandrarfrågor (Bäck & Soininen 1998). Ett ytterligare, mer praktiskt, kriterium som låg till grund för valet av kommuner var att de skulle ha ett betydande flyktingmottagande. Det finns en rad kommuner med endast ett litet mottagande, vilket gör det svårt att ens i teorin tillhandahålla ett differentierat program i den egna kommunen. Därmed uppstår en speciell samordningsproblematik som framför allt handlar om att samverka över kommungränser. Denna problematik kunde förvisso vara av intresse men betydligt mer tidskrävande att studera och den ligger inte i linje med att välja fall med gynnsamma förutsättningar.²⁷

Det kan också nämnas att de lokala fallstudierna behandlar organisationerna som bedriver introduktionsverksamheten. Deltagarna i introduktionsprogrammen medverkar alltså inte i studien. De beskrivningar av insatserna som ges bygger på myndighetspersonernas perspektiv och de kan mycket väl uppfattas på ett annat sätt av deltagarna. Det är dock inte syftet med avhandlingen att bedöma eller utvärdera de specifika insatser som bedrivs i kommunerna. Fokus ligger heller inte på relationen mellan handläggare och klient, vilket är ett angränsande forskningsområde där det finns studier som behandlar svensk integrations- och arbetsmarknadspolitik (se t.ex. Schierenbeck 2003; Hertzberg 2003; Hedblom 2004).

Utökning av empirin: mot en fördjupad förståelse av lokala processer

Resultaten från de första fallstudierna låg sedan till grund för en utökning av empirin. Utan att föregå analysen alltför mycket kan dock redan här nämnas att de inledande fallstudierna påvisade en avsaknad av gemensamma insatser inom överenskommelsestrategin men identifierade andra interna och externa drivkrafter för utvecklingsarbetet. De gav också uppslag till nya teoretiska tolkningar av in-

²⁷ Av praktiska skäl uteslöts även storstadskommunerna från studien. Det hade inte varit möjligt att studera integrationsinsatserna i till exempel hela Stockholm. Det hade i så fall varit nödvändigt att göra ytterligare ett urval på stadsdelnivå, vilket hade försvårat jämförbarheten med andra kommuner. Dessutom har överenskommelserna, mig veterligen, inte tecknats på denna nivå utan endast på kommunnivån.

nebörden hos governance i detta sammanhang. Ett problem med dessa inledande studier, som kunde konstateras efteråt, var dock att de inte byggde på ett nära studium av själva processerna i utvecklingsarbetet. De bestod endast av intervjuer som genomfördes under en ganska kort period.

Idén från början var att avhandlingens fokus skulle ligga på att jämföra olika typer av utfall och sedan relatera dessa till betydelsen av inomorganisatoriska processer och relationen mellan organisation och program (jfr Provan & Milward 1991). I de första fallstudierna var det dock likheterna som var det mest intressanta resultatet. Syftet med att utöka empirin blev därför att försöka fördjupa förståelsen av samma typ av utfall snarare än att bredda analysen med helt andra typer av fall. Nya teoretiska tolkningar som görs utifrån de empiriska observationerna bör styrkas med nya observationer för att stärka tilltron till dessa resultat eller, alternativt, bidra till ytterligare modifieringar (Alvesson och Sköldbberg 2005; McKeown 1999). Utvecklingsprojektet i Sörmland innebar möjligheter till en sådan fördjupad analys av samspelet mellan externa initiativ och lokalt utvecklingsarbete eftersom det här gavs tillfälle att på ett nära sätt följa dessa processer över tid. Projektet som gick under namnet ”Sörmlandslinjen” genomfördes med medel från Europeiska flyktingfonden mellan 2008 och 2010. Det handlade om att utveckla nya metoder och samverkansformer inom introduktionen och för asylsökande. Ambitionen var dessutom att skapa en regional plattform för detta utvecklingsarbete med basen i den regionala överenskommelsen i länet.²⁸ Den empiriska undersökningen av detta projekt genomfördes under 2009 och 2010. Deltagande vid möten, vissa konferenser och seminarier var ett kontinuerligt inslag under denna period. Dessutom genomfördes två intervjuomgångar med representanter som deltog på den regionala partnerskapsnivån och i två av de medverkande kommunerna.

Även i denna studie tillämpades upplägget med att dels studera den externa styrningen – i det här fallet projektet som hade sin bas i den regionala överenskommelsen, dels vilken inverkan detta hade på den lokala nivån.²⁹ Den externa styrningen var i detta sammanhang mer av ”hands on”-karaktär jämfört med tidigare då utgångspunkten var överenskommelsen på central nivå. På lokal nivå valdes två av de medverkande kommunerna ut för mer ingående fallstudier: Katrine-

²⁸ De projektpartners som ingick var Länsstyrelsen, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Landstinget, Sörmlandsidrotten, ALMI/IFS, Företagarna Region Sörmland och fem av länets kommuner: Katrineholm, Flen, Vingåker, Strängnäs och Eskilstuna.

²⁹ Vid tiden för denna studie hade Länsstyrelserna fått ta över Integrationsverkets uppgift att både förhandla om mottagande och ha rollen som sammanhållande myndighet i syfte att främja utveckling av introduktionen.

holm och Eskilstuna. Genomförandet av dessa fallstudier baserades på samma teman som beskrevs ovan. Möjligheterna att välja fall var dock mer begränsade. Det var framför allt *projektets* inriktning och möjligheten att följa det över tid som motiverade studien. Trots detta låg dessa kommuner relativt väl i linje med de kriterier som beskrevs ovan: båda hade arbetat aktivt inom överenskommelsestrategin och de deltog i ett utvecklingsprojekt med det explicita målet att gå från ”ord till handling” i den regionala samverkan, det vill säga från överenskommelsedokument till praktiska åtgärder. Båda var dessutom kommuner med ett relativt stort flyktingmottagande.

3.3. Datainsamling, analys och reflektioner kring forskarens roll

Intervjuer och deltagande observation

Avhandlingens empiri består i första hand av semi-strukturerade intervjuer. Som forskningsmetod syftar intervjuer till att erhålla beskrivningar av den sociala världen utifrån den intervjuades perspektiv och det är på dessa beskrivningar som forskarens tolkningar av sociala fenomen sedan grundar sig. Intervjuer av detta slag bygger på en öppenhet inför nya och oväntade svar och nyfikenhet på den intervjuades perspektiv och erfarenheter. Även om de inte är strikt fokuserade på att följa ett antal förutbestämda frågor så är intervjuerna inte heller icke-styrda utan inriktade på att behandla ett antal teman som bottenar i studiens frågeställningar (Kvale 1997). Intervjuer är särskilt lämpade för att undersöka sociala och politiska processer och för att nå en förståelse av hur och varför förändringar äger rum (Rubin & Rubin 2005, s. 3). Intervjuerna syftar i detta sammanhang inte till att avtäcka en ”sann” eller objektiv bild av dessa processer. Det är kunskap om den intervjuades perspektiv, värderingar och åsikter om dessa processer som eftersträvas (jfr Legard m.fl. 2003). När det gäller att studera frågor om styrning och samverkan blir kontraster och möten mellan sådana perspektiv det centrala studieobjektet. Det är i dessa möten och erfarenheter som förståelsen av processerna måste sökas (jfr Zolner m.fl. 2007).

Intervjun är en interaktiv metod där empirin skapas tillsammans med informanten. Den bygger på att det etableras en kontakt som gör att den intervjuade känner sig bekväm med att dela med sig av sina erfarenheter (Kvale 1997, s.

117ff; Leech 2002). Med undantag för de två första fallstudierna har intervjuerna kunnat kombineras med inslag av deltagande observation. Detta gör det möjligt att skapa en mer långsiktig relation med informanterna, vilket är bra på flera sätt. Intervjun är en något mer formaliserad och konstruerad situation som med fördel kan kombineras med direktobservationer som ger en inblick i det sociala samspelet, i det här fallet kring myndighetssamverkan och strategier för påverkan. Dessa observationer har dessutom bidragit till en kännedom om aktuella frågeställningar, om termer och språkbruk inom fältet, och även till nya uppslag som har kunnat följas upp i de individuella intervjuerna (jfr Denzin 1978). Omvänt kunde observationerna i vissa fall också ge sammanhang och en utökad förståelse av de utsagor och beskrivningar som gavs i intervjuerna. Mer informella samtal på kafferasster och liknande har också gjort det möjligt att skapa en mer förtrolig relation inför intervjusituationerna.

Forskarens roll vid deltagande observation kan variera beroende på i vilken grad man själv aktivt deltar i aktiviteterna och i vilken mån man öppet redovisar rollen som forskare (Denzin 1978). I detta sammanhang har min roll som forskare och utvärderare klargjorts och har dessutom varit allmänt känd bland de berörda aktörerna. Graden av deltagande har dock sett lite olika ut. Vid de flesta möten och liknande har jag intagit en mer tillbakadragen, observerande roll där fältanteckningar har gjorts. Rollen som utvärderare har dock i vissa sammanhang även medfört en mer aktiv, intervenerande roll i de studerade processerna. Detta har exempelvis varit fallet när delrapporter har presenterats och när det ibland har ställts direkta frågor med anledning av min roll i sammanhanget eller mer generell sakkunskap på området. Även om detta har inneburit en inverkan på de studerade processerna har de också möjliggjort en återkoppling från informanterna, vilket sedan har kunnat beaktas i det fortsatta arbetet. Ur valideringssynpunkt kan detta ses som något positivt.

Att få tillträde till fältet och de informanter som är relevanta för studien kan ofta vara ett komplicerat företag och ”en konst i sig” (Goldstein 2002). Rollen som utvärderare har öppnat dörrar och på många sätt underlättat denna del av fältarbetet. Det praktiska arbetet har exempelvis underlättats av att chefer eller andra tjänstemän i flera av de berörda organisationerna har hjälpt till med att lägga upp scheman för intervjuer med de informanter som jag har efterfrågat, vilket sparade mycket tid i planeringen. Närvaron på fältet har hela tiden varit legitimerad och uppdraget har också medfört en viss auktoritet i detta arbete. Det har i princip aldrig förekommit motvilja till att medverka i studien. Endast någon enstaka informant med en hög chefsbefattning har försökt att hänvisa till andra, men även här

blev intervjun till slut av. Viljan att delta har i vissa fall handlat om att informanterna såg positivt på att erfarenheterna av deras arbete uppmärksammas och inte minst om att man vill få problem och bristande förutsättningar belysta. Den utvärderande rollen kan dock även medföra mer strategiska element i intervjusituationen där informanterna av olika skäl vill framhålla vissa aspekter av det egna arbetet eller rent av driva frågor som ligger dem nära. Det mer strategiska förhållningssättet tycks vara något vanligare hos personer med högre befattningar och hos dem med en stor vana av intervjusituationer.³⁰ För att kunna göra sig själv uppmärksam på detta i intervjusituationen och hantera det genom användningen av följdfrågor (s.k. ”probing”) är det viktigt att vara påläst innan (jfr Berry 2002). Även i analysen av intervjumaterialet är detta strategiska inslag en aspekt som har beaktats. Att tendensen i några fall amplifieras är dock inte nödvändigtvis problematiskt eftersom vi inte är ute efter att eliminera det tendensiösa i materialet. Tendensen är ett uttryck för informantens perspektiv och detta handlar snarare om att utsagor hela tiden måste relateras till sammanhanget och om uppmärksamhet på nyanser och eventuella motsägelser (Kvale 1997, s. 203f).

Intervjuer har genomförts på central, regional och lokal myndighetsnivå med sammanlagt 67 informanter. Av dessa intervjuades 20 i den första studien på central nivå och 11 respektive 14 i Västerås och Växjö. I den tredje studien genomfördes intervjuer med 22 personer och vissa av dessa personer intervjuades dessutom vid två tillfällen. Urvalet av informanter kan närmast liknas vid ett ”snöbollsurval” där intervjuer och kontakter på fältet har använts för att identifiera nya informanter (Biernacki & Waldorf 1981). Eftersom samarbeten står i fokus har utgångspunkten i regel varit de personer som deltar som representanter i den myndighetsövergripande samverkan.³¹ Därefter har urvalet utökats med personer i de olika ”hemorganisationerna” och detta har oftast skett både uppåt i ledningsstrukturen och nedåt till dem som arbetar med den praktiska verksamheten. En konsekvens av detta urvalsförfarande är att organisationer som inte medverkar i samverkan inte ingår i studien. Det kunde ha varit relevant att försöka hitta organisationer som på olika sätt ”förväntas” vara med men av olika anledningar har valt att inte medverka (detta har framför allt handlat om fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och andra ickespecificerade aktörer i civilsamhället). Detta har i

³⁰ Inom den statsvetenskapliga metodlitteraturen diskuterar man ofta denna typ av intervjuer i termer av ”elitintervjuer” (se t.ex. Berry 2002; Goldstein 2002).

³¹ Detta stämmer dock inte riktigt när det gäller undersökningen av förhandlingsarbetet. Här intervjuades tjänstemän på Integrationsverket som arbetade med förhandlingarna, bosättning och ersättningar. I Växjö och Västerås intervjuades tre ledande politiker och tjänstemän som hade varit involverade i kommunens ställningstagande till mottagandet.

många och mycket varit en avgränsningsfråga. Vissa försök gjordes vid ett tillfälle att ta den här typen av kontakter, där det dock visade sig att man knappast ens kände till dessa samarbeten. Det framstod därför som mer relevant att studera olika aktörers ”icke-medverkan” genom dem som ingick i samarbetet och dessutom hade makten att besluta om vilka som skulle engageras eller inte.

Urvalet har också inneburit att informanternas positioner och befattningar inom detta fält har varierat (från handläggarnivå till generaldirektörsnivå). Studien innefattar dessutom myndigheter från olika sektorer och med olika ingång till dessa frågor. Detta har medfört att det har varit nödvändigt att modifiera frågeguiderna utifrån dessa förutsättningar. Ovan beskrevs de övergripande teman som varit vägledande för fältarbetet och dessa har ungefär varit desamma i alla intervjuer men betoningen på det ena eller det andra har varierat. Med till exempel representanter som deltar i överenskommelsesamarbetet har samverkan och externa påtryckningar varit mer i förgrunden än i intervjuer med handläggare på kommunen där istället konkreta insatser och verksamhetens professionella normer ofta har stått i fokus. Intervjuerna har också följt det vanligt förekommande upplägget med ett par mer allmänna, orienterande frågor i början. De viktigaste och potentiellt sett mest laddade temana behandlades i mitten för att sedan avsluta med några uppsummerande frågor som ofta övergick i en mer vardaglig konversation i samband med att bandspelaren stängdes av (se t.ex. Rubin & Rubin 2005, s. 108ff; Legard m.fl. 2003; Leech 2002).

Konfidentialitet, bearbetning och analys

Intervjuerna har i de flesta fall varit en till en och en halv timme långa och samtliga har spelats in på diktafon. De har oftast genomförts på intervjupersonens tjänsterum eller motsvarande. Intervjuerna från de två första studierna har skrivits ut, mer eller mindre i sin helhet. I Sörmlandsstudien gjordes istället först anteckningar utifrån inspelningarna, varvid delar av intervjuerna transkriberades. Detta var dels en fråga om tid, dels om att materialet också låg till grund för en mer renodlad projektutvärdering och därmed behandlade fler och mer specifika frågor om projektarbetet än de som behandlas i avhandlingen. I de citat som återges har vissa mindre språkliga justeringar gjorts för att underlätta läsbarheten och för att presentera informanternas utsagor på ett respektfullt sätt.

Det har inte varit möjligt att anonymisera myndigheter och platser i avhandlingen. Myndigheterna har mycket specifika roller på detta område – det fanns till

exempel bara ett Integrationsverk och bara en central överenskommelse. På lokal nivå har kontextualiseringen varit viktig för fallstudierna. Det har dessutom varit nödvändigt att redovisa platser och projekt i andra sammanhang (det är exempelvis svårt att göra en projektutvärdering och anonymisera projektet). Informanternas namn skrivs dock inte ut, endast organisationstillhörighet och typ av befattning anges och varje intervju har tilldelats ett nummer. Detta nummer anges som referens i citaten och en förteckning över intervjuerna finns i avsnittet Referenser. Befattningstyperna har dessutom standardiserats något för att öka anonymiteten. Denna något begränsade grad av konfidentialitet har tydligt redogjorts för före intervjuerna och även återkopplats till efteråt, till exempel att det inte går att garantera att informanterna inte kan identifiera varandra i materialet. Före intervjuerna gavs även en kort beskrivning av studien och i vilket sammanhang materialet ska användas. Det har i princip inte förekommit några invändningar mot dessa förutsättningar och intrycket är det överlag inte att har upplevts som någon stor sak för informanterna. Informanterna har heller inte medverkat i studien i egenskap av privatpersoner utan i egenskap av sin yrkesroll och som företrädare för organisationer som omfattas av demokratiskt ansvarsutkrävande.

Bearbetning och analys av de utskrivna intervjuerna och fältanteckningar har skett i flera steg (jfr Ritchie m.fl. 2003). Transkriberingarna var det första tillfället att bekanta sig med materialet mer i detalj och när dessa var gjorda genomfördes en relativt översiktlig och sonderande genomläsning av materialet. I nästa steg gjordes en kategorisering av empirin. De övergripande teman som vägledde intervjuerna har också varit utgångspunkten här, där syftet har varit att mer induktivt försöka hitta underteman och kategorier. Till exempel fördes alla utsagor som behandlade relationerna med andra myndigheter och överenskommelsearbetet in under det övergripande temat "samverkan" och beskrivningar av de konkreta insatserna inom programmet under "verksamhetens professionella grund". Inom dessa teman har sedan olika förhållningssätt och beskrivningar kategoriserats. Denna deskriptiva kategorisering har baserats på informanternas egna språkbruk och begrepp. Nästa steg har inneburit ett försök att göra kopplingar mellan olika kategorier, både med hjälp av explicita uttalanden och genom att relatera till den teoretiska förkunskapen. Detta avslutande steg har inneburit en återkoppling till de teoretiska begreppen och i vilken mån dessa kan användas för att begripliggöra de empiriska observationerna.

Reflektioner kring användningen av uppdragsfinansierade studier

Det är inte ovanligt att det förekommer invändningar mot att använda empiri som har samlats in genom uppdragsfinansierade studier, vilket ofta bottnar i normen om en fri och oberoende forskning. Beroendeförhållanden och inblandning av det ”politisk-administrativa systemet” kan leda till styrning av forskningens perspektiv och frågeställningar (Lithman 2004). Detta kan ses som ett slags balansgång mellan att upprätthålla forskningens integritet och finansierarnas intressen. I linje med detta resonemang argumenterar vissa forskare att ”man bara har råd att göra utvärderande eller policyinriktad forskning om man har råd att avstå” (Bogdan & Biklen 1998, s. 209, egen översättning), det vill säga att endast välja tillfällen där ens egna ”oberoende” motiv kan behållas intakta. Det finns dock andra forskare, exempelvis inom ”aktionsforskningen”, som på ett helt annat sätt betonar fördelarna med att utveckla studier tillsammans med praktiker inom fältet och värdet av att forskningen ges en praktisk tillämpbarhet (se Wistus 2010, s. 65f; Huxham & Vangen 2005). Även om den här avhandlingen inte diskuteras i termer av aktionsforskning har möjligheterna för mig att på något sätt kunna bidra till förändring i högsta grad betraktats som något positivt och stimulerande.

Det ligger naturligtvis något i invändningarna mot uppdragsstyrning och rätten att själv utforma det perspektiv som ska ligga till grund är en form av oberoende som måste slås vakt om. Det finns därför anledning att avstå från projekt som på ett tydligt sätt inte är förenliga med forskarens perspektiv. Skepticismen är dock ibland överdriven, inte minst då förutsättningarna som ges kan se mycket olika ut. Än viktigare är att dessa sällan är helt givna eller förutbestämda. Det handlar snarare om en dialog- och förhandlingssituation där det finns givna premisser men där det också kan finnas en stor öppenhet och nyfikenhet från uppdragsgivarens sida. Det centrala i detta sammanhang är att tidigt klargöra förutsättningarna för undersökningen och förväntningarna på samarbetet (Cheek 2003, s. 97ff).

I det här fallet är det viktigt att understryka att själva avhandlingen inte utgör någon uppdragsfinansierad forskning. Däremot används empiri som har samlats in inom ramen för flera olika projekt. Det viktigaste kriteriet här har helt enkelt varit att det ska finnas möjlighet att undersöka de teman och frågeställningar som är centrala i avhandlingen. Inspirationen och idéerna till dessa kommer naturligtvis delvis från kontakterna med fältet. Att även i ett tidigt skede kunna relatera idéer om teori och metodologisk ansats till kunskaper om det aktuella området har dock inte varit en nackdel utan snarare en betydande tillgång. Det är svårt att tänka sig

något helt ”oberoende” sätt att göra detta på. Utformningen av de konkreta studierna har sedan skett i en ömsesidig dialog. Perspektiv har dock inte varit något som har förhandlats och inte heller metoder i särskilt stor utsträckning. Däremot har det funnits diskussioner kring avgränsningar, omfattning, urval och särskilda frågeställningar som uppdragsgivaren har velat få belysta. Särskilda rapporter har också skrivits för uppdragsgivarna där de mer praktiska implikationerna av studien har stått i förgrunden. En förhoppning är naturligtvis att den grundläggande teoretiska ramen också har tillfört en extra dimension i dessa rapporter.

Givet att denna balans och ömsesidighet kan åstadkommas är fördelarna med att göra sitt fältarbete på detta sätt stora. Tillgången till fältet underlättas på ett helt annat sätt och uppdraget innebär att personer är mer intresserade och villiga att avsätta tid och uppmärksamhet för att delta. Det har varit stor förmån att ha en kontinuerlig dialog och kontakt med det aktuella fältet sedan första dagen då avhandlingsarbetet påbörjades. Detta har bidragit till att ständigt levandegöra dialogen mellan teori och empiri, forskarsamhället och praktiken, på ett sätt som är svårt att göra rättvisa i text.

4. Förhandlingar om mottagande: styrningens institutionella ramverk

4.1. En mekanism för kollektivt handlande?

Det svenska systemet med förhandlingar mellan stat och kommun om lokalt flyktingmottagande har funnits sedan mitten av 1980-talet. Detta utgör ett slags institutionellt ramverk för att hantera ansvarsfördelning mellan stat och kommun, och relationen mellan central och lokal nivå, inom flyktingmottagandet (jfr Rhodes 1999, s. 52f). På ett formellt plan framstår överenskommelserna om mottagande närmast som en ”allokeringsmekanism” för att i en mycket instrumentell mening fördela mottagandet över landet, tillsammans med de resurser i form av statlig ersättning som ska svara upp mot behovet av riktade åtgärder. I botten finns idéer om en rationell matchning mellan individer och bosättningsort utifrån individens kompetenser och behov, och kommunernas förutsättningar vad gäller arbetsmarknad, tillgång till bostäder, utbildning och andra resurser. Tanken är att genom bosättningen skapa gynnsamma förutsättningar för integration och för de lokala insatserna. Dessa ambitioner, som rymmer ett betydande mått av social ingenjörskonst, har dock visat sig svåra att realisera praktiken. Fördelningen av platser har ofta styrts mer av tillgången till lediga bostäder än arbetstillfällena (Solid & Andersson 2003). De rent praktiska möjligheterna att påverka fördelningen av mottagandet över landet har också reducerats avsevärt sedan det s.k. egna boendet (EBO) infördes 1994.³² Trots detta har förhandlingssystemet bibehållits och väcker ständigt nya och livliga debatter om mottagandet – vilka kommuner som tar emot, vilka som inte gör det och vilka grunder man har för att rättfärdiga detta. Inte minst i lokalpressen uppmärksammas kommunens ställningstagande i den här

³² EBO-systemet innebär att asylsökande har möjlighet att själva ordna boende under asylprövningstiden och vid ett eventuellt uppehållstillstånd skrivs de då ut i den kommun där de har varit bosatta. Före 1994 bodde alla asylsökande i s.k. anläggningsboenden som då tillhandahölls av Invandrarverket och senare av Migrationsverket. Efter uppehållstillstånd kommunplacerades flyktingarna i en kommun med överenskommelse om flyktingmottagande. Även efter 1994 förekommer kommunplacering för vissa personer i anläggningsboende, men för betydligt färre än vad som tidigare var fallet.

frågan flitigt. Förhandlingsystemets stabilitet understryks av att det har överlevt återkommande reformförslag och politiska påtryckningar om att det lokala flyktingmottagandet ska regleras i lag, inte minst från kommuner med ett jämförelsevis stort mottagande.³³

Hur kan vi då förstå detta system eller arrangemang i termer av styrning? Till att börja med är problematiken med en ojämn fördelning av ansvaret för att ta emot flyktingar och asylsökande på inget sätt unik för den svenska flyktingdebatten. ”Ansvarsdelning”³⁴ är en ständigt återkommande fråga inom flyktingpolitiken, inte minst på EU-nivå där fördelningen av asylsökande mellan medlemsstaterna har ägnats stor uppmärksamhet under senare år (Thielemann 2008). Det finns även en hel del internationell forskning som både har behandlat policyutvecklingen inom EU och olika nationella system för att sprida kostnader och/eller fysiskt sprida flyktingar och asylsökande över landet (se t.ex. Boswell 2003; Robinson m.fl. 2003; Wren 2003).³⁵ I denna forskning har de instrumentella egenskaperna och konsekvenserna (geografiska, ekonomiska och humanitära) av olika typer av system i regel stått i fokus. Att hitta mekanismer för att hantera den ojämna ansvarsfördelningen har av vissa forskare beskrivits som närmast en ödesfråga för att kunna återupprätta legitimiteten för det internationella flyktingssystemet (Thielemann 2008). Den internationella flyktingregimen undermineras av enskilda staters kortsiktiga handlande och strävan efter att inte bli den som har de mest generösa reglerna. I denna tolkning handlar problematiken om att lösa ett slags ”kollektivt dilemma” och undvika ett ”race to the bottom” genom att skapa mekanismer, normer eller mobilisera engagemang som gör att stater blir villiga att göra internationella åtaganden. Hur sådana åtaganden kan åstadkommas på internationell eller EU-nivå är föremål för debatt inom forskningen (se t.ex. Thielemann 2003; 2008; Noll 2003; Boswell 2005). På nationell nivå har det varit lättare att införa system för ansvarsfördelning inom landet eftersom det går att dra fördel av en större känsla av samhörighet och benägenhet att visa solidaritet med andra kommuner eller regioner (Boswell 2003).

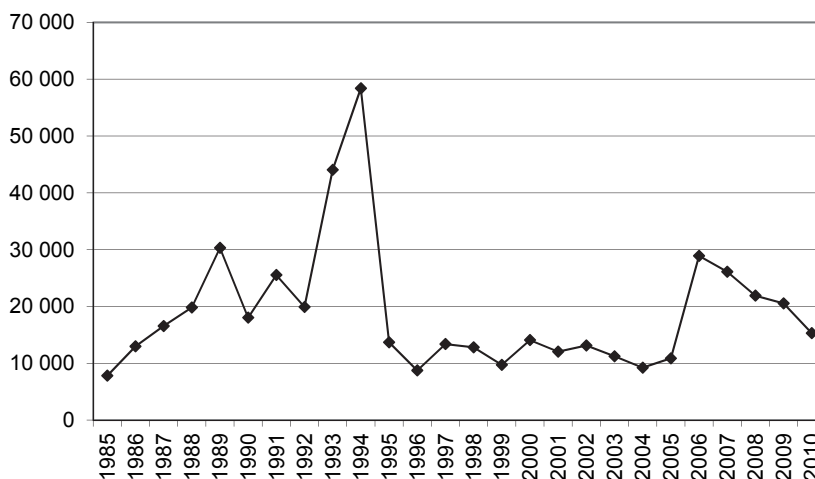
³³ Ett förslag om en ”pliktlag” framfördes bland annat i den senaste statliga utredningen SOU 2008:58 men togs inte med i regeringens proposition (se Bet. 2009/10:AU7). På lokal nivå har exempelvis kommunalrådet i Södertälje, socialdemokraten Anders Lago, varit en av de flitigaste debattörerna för en sådan lag (se t.ex. Lago m.fl. 2007).

³⁴ På engelska används ofta termerna ”burden-sharing” eller ”responsibility-sharing” för att beskriva denna typ av system (se t.ex. Boswell 2003).

³⁵ Nationella system för ansvarsdelning finns i vissa EU-länder med lite olika utformning. Sverige brukar nämnas som ett exempel i forskningslitteraturen och andra exempel är Storbritannien, Holland, Danmark och Tyskland.

Kan då det svenska förhandlingssystemet förstås som en mekanism för att åstadkomma kollektivt handlande inom den nationella flyktingpolitiken? Sverige har, i europeisk jämförelse, haft perioder med ett mycket stort mottagande sedan systemet lanserades, vilket kanske kan tala för att system för ansvarsfördelning faktiskt kan underlätta och rent av möjliggöra ett större mottagande. Samtidigt har utvärderingar tydligt visat att idén om en funktionell matchning mellan person och bosättningsort aldrig har fungerat väl (se SIV 1997; Solid & Andersson 2003). Enligt Solid och Andersson (2003; se även SOU 1996:55, s. 205f) var systemet dock en viktig bidragande faktor till att det över huvud taget var möjligt för Sverige att ta emot ett så stort antal flyktingar under första halvan av 1990-talet (se figur 1). Det här var under den s.k. ”Hela-Sverige-strategins” dagar då de flesta av landets kommuner engagerades i flyktingmottagandet.

Figur 1. Antal uppehållstillstånd för flyktingar (inklusive anhöriga) 1985-2010*



* Med flyktingar avses här permanenta uppehållstillstånd enligt samtliga flyktinggrunder som anges i Migrationsverkets statistik (de största kategorierna är konventionsflyktingar, de facto flyktingar, humanitära skäl, och övriga skyddsbehövande). I diagrammet ingår även kategorin anhöriga till flyktingar.

Källa: Migrationsverket (2012).

Under senare delen av 1990-talet och början av 2000-talet minskade antalet asylsökande och flyktingmottagandet gick ner till en betydligt lägre nivå. Den reducerade nivån minskade också relevansen för att sprida mottagandet över hela landet. En ny period av större mottagande inleddes dock 2006 i och med den tillfälliga ”amnestilagen” som infördes i samband med den nya utlänningslagen 2005. Ökningen kom att bestå de nästkommande åren, främst med anledning av en ökande invandring från Irak. Denna period är intressant eftersom det på samma sätt som i början av 1990-talet ”mobiliserades” från statligt håll för att sluta fler överenskommelser med kommunerna trots att kapaciteten att omfördela hade försvagats kraftigt sedan ”Hela-Sverige-strategins” dagar. Detta kan te sig något förbryllande om förhandlingarna betraktas ur ”allokeringsperspektivet”. Här studeras dock förhandlingssystemet som ett institutionellt arrangemang där roller och handlingsmönster har formats och befästs över tid. Institutioner genomgår inte processer av ”naturligt urval” där de som blivit utdaterade med automatik anpassas efter nya förhållanden (March & Olsen 1995; Olsen 2009). Stabilitet och förutsägbarhet kan vara nog så viktiga egenskaper för ett system som hanterar en så kontroversiell och känslig fråga som flyktingmottagande. Med exempelvis Sjöbo-fallet i slutet av 1980-talet i åtanke är det uppenbart att en kommun som bryter mot normerna för lämpligt beteende riskerar en omfattande negativ publicitet och rent av stigmatisering.

Sjöbo kom att bli föremål för en hätsk debatt och blev närmast en symbol för främlingsfientlighet när kommunen 1989 ordnade en folkomröstning som svar på dåvarande Invandrarverkets påtryckningar om att teckna överenskommelse om mottagande. Att nej-sidan vann handlade dock inte endast om en negativ inställning till flyktingar utan också om en missnöjesyttring gentemot mot staten och vad man uppfattade som ett överförmynderi och orättfärdigt handlande från myndigheternas sida (Fryklund & Peterson 1992). Staten investerade vid detta tillfälle stor prestige i att få Sjöbo att ge med sig vilket gjorde att det öppna motståndet riskerade att underminera den politiska ordningen och man var rädd för att protesterna skulle sprida sig om kommunen fick sin vilja igenom (Alsmark 1992). Kadhim (2000, s. 84) menar att det sedan dess går att tala om ett ”Sjöbo-komplex” där inte bara kommunerna utan också staten är mån om att ha ett försiktigt och mer flexibelt förhållningssätt för att undvika denna typ av öppen konflikt.

En analys av förhandlingssystemet som ett institutionellt arrangemang måste ske med utgångspunkt i dess historia. I nästkommande avsnitt ges därför en något mer ingående bakgrund till hur detta system etablerades och hur det har utvecklats under åren. Därefter genomförs en mer ingående analys av systemets betydelse i

2000-talets flyktingpolitiska kontext baserat på en studie av förhandlingarna mellan stat och kommun under 2006 i samband med den tillfälliga asyllagen.

4.2. Förhandlingssystemets uppkomst och stabilitet

Förhandlingssystemet, som skapades i samband med att ansvaret för flyktingmottagandet decentraliserades till kommunal nivå, har varit grundläggande för den samverkansbaserade form av styrning som har utvecklats på området. Den del av Statens Invandrarverk (SIV) som arbetade med integrationsfrågor och som 1985 fick ansvaret att förhandla om mottagande med kommunerna hade dock ända sedan verkets bildande 1969 använt sig av (och varit hänvisad till) informella påtryckningsmedel, diplomati och dialog. I den integrationspolitiska reformen 1998 bröts dessa frågor ut och lades under ett eget verk, Integrationsverket, som fortsatte att arbeta med liknande strategier.

Statens invandrarverk och informella styrningspraktiker

SIV upprättades redan 1969 men hade fram till mitten av 1980-talet ett mycket begränsat ansvar för flyktingmottagandet som i första hand hanterades av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). SIV hade två huvudområden där det ena var tillståndsärenden, till exempel visum, arbetstillstånd och även medborgarskap. Det andra var att man hade ansvar för genomförandet av den dåvarande invandrapolitiken (det som numera kallas integrationspolitik). De invandringspolitiska målen som i reformen 1975 formulerades i termer av ”jämlighet”, ”valfrihet” och ”samverkan” var mycket allmänt hållna och erbjöd få konkreta eller mätbara målsättningar. För myndigheten innebar detta att det var svårt att leva upp till tidens krav på formrationellitet och man konfronterades med kritik om bristande målstyrning och målmedel-analys. SIV försvarade sig med att målen sågs som ”riktningsangivelser” som man bedrev ett mer övergripande arbete utifrån (Soininen 1992, s. 14ff).

Det invandrapolitiska arbetet följde en tradition från verkets bildande av att styra via påtryckningar och information gentemot andra myndigheter, kommuner, fackliga organisationer och invandrarorganisationer. Man strävade dock inte vid den här tiden efter att samordna eller skapa en helhetssyn på verksnivå för invandrapolitiken. Det fanns inte heller några mer formella påtryckningsmedel som lagar eller betydande ekonomiska incitament att bygga verksamheten på (Jacobsson

1984). Sådana tillfördes heller inte när SIV fick överta ansvaret för flyktingmottagandet efter reformen 1985. Med sin främsta uppgift att skriva överenskommelser om mottagande med kommunerna byggde man vidare på traditionen av styrning genom information, påtryckningar och dialog. SIV förhandlade med kommunerna och använde argument om solidaritet och spelade också ut kommuner mot varandra med detta argument. Fördelningstal togs fram för varje län och presenterades på regionala konferenser som också gav kommunerna en möjlighet att hålla ett öga på varandra. SIV var alltså inte endast hänvisat till förhandlingar med enskilda kommuner utan kunde dra stor nytta av den sociala kontrollen eller ”grupptrycket” inom kommunkollektivet, vilket visade sig mycket effektivt för att få kommunerna att teckna överenskommelser (Soininen 1992, s. 41ff).

Förutom regionala konferenser och direktkontakter med enskilda kommuner har media, sedan Sjöbokonfliktens dagar, varit en mycket central arena för förhandlingarna. Sjöbo blev både kritiserat och förlöjligt i en mycket omfattande rapportering där händelserna ofta beskrevs i svart eller vitt. Sjöbo blev en symbol för ett missnöje och en främlingsfientlighet som varken karakteriserade hela kommunen eller på något sätt var unik just för denna plats. Andra kommuner, som till exempel Vellinge, sade också nej till Invandrarverkets förfrågan men lyckades då undgå att hamna i det mediala blickfånget genom en mer nedtonad retorik och hantering av frågan (Pred 1997; Alsmark 1992).

Förhandlingarna uppmärksammas fortfarande i media både på riks- och lokalplanet. Att media även under senare tid kan slå ner hårt på kommuner som öppet vägrar att ta emot visade sig tydligt 2009 när kommunledningen i Vellinge ville stoppa ett boende för ensamkommande flyktingbarn. På grund av uppseendeväckande uttalanden lyckades politikerna inte längre undgå den mediala uppmärksamheten. Kraften i den negativa rapporteringen och rikspolitikernas efterföljande reaktion att beordra ”rättning i ledet” ledde till att Vellingepolitikerna snabbt bytte retorik och sedermera ställningstagande i frågan (se t.ex. Sydsvenska Dagbladet 2009).

Reformerna: decentralisering, incitament och valfrihet

Förhandlingsmodellen har varit grundläggande för styrningen på detta område men i de olika reformer som har genomförts sedan 1985 har också en annan styrningslogik varit närvarande. Denna bottnar snarare i det marknadstänkande som var inflytelserikt i 1980- och 1990- talets förvaltningspolitiska reformer och nu-

mera brukar placeras in under benämningen New Public Management. Som tidigare noterats kombinerar denna modell decentralisering, specialisering och ökad autonomi för utförarenheter i syfte att stimulera innovativitet och effektivisering med mål- och kontraktbaserade system för kontroll och styrning (Christensen & Læg Reid 2002).

Reformen 1985 (Prop. 1983/84:124) då flyktingmottagandet decentraliserades till kommunal nivå innebar ett större utrymme för att utforma och organisera verksamheten lokalt. Detta var del av en allmän decentraliseringstrend inom svensk förvaltningspolitik där syftet var att göra tjänster och service mer anpassade efter lokala behov och förutsättningar. Styrningen skulle handla mer om att sätta ramar och mål för verksamheten än att reglera den i detalj. Syftet med att flytta genomförandet av flyktingmottagandet från AMS till kommunerna motive- rades av att invandringen hade övergått från arbetskraftsinvandring till flyktingin- vandring, men handlade också om att avlasta centralförvaltningen i en tid då myndigheter som AMS stod inför besparingskrav och ville renodla sin verksamhet (Soininen 1992).

Nästa reform på området kom 1991 och följde på ett mer uttalat sätt den marknadsinspirerade logiken. Den handlade om ersättningsystemet där staten istället för att kompensera kommunernas löpande kostnader för socialbidrag gick över till att betala ut schablonersättningar för varje mottagen person. Ersättningen var tänkt att kompensera för de första två årens utgifter, men framför allt att ge incitament för kommunerna att göra effektiviseringar för att snabbare få flykting- arna självförsörjande (Prop. 1989/90:105). Vid samma tid reformerades AMS med en modell för mål- och resultatstyrning. De nya målen prioriterade dock inte flyktingar, vilket gjorde att reformen inte harmonierade med insatserna för ökad effektivitet i kommunernas flyktingmottagande (Bäck & Soininen 1998).

Mellan 1985 och 1994 bedrevs en aktiv spridning av flyktingar och alla som fick uppehållstillstånd anvisades av SIV till en kommun efter att ha bott på an- lägningsboende under asyltiden. Till en början var ambitionen att endast teckna avtal med kommuner där arbetsmarknaden var gynnsam. I takt med det ökade mottagandet i samband med kriget på Balkan kom dock denna strategi att överges till förmån för ”Hela Sverige-strategin” där tillgången till boende blev en allt vik- tigare faktor. I och med det EBO-systemet som infördes 1994 fick asylsökande möjlighet att på egen hand ordna boende under asyltiden. Detta blev mer populärt än beräknat och bara något år efter att systemet infördes hade nära hälften av de asylsökande valt eget boende (SOU 1996:55, s. 208). Bland dem som fick uppe- hållstillstånd och blev ”kommunmottagna” mellan 1996 och 2009 var det sam-

manlagt 36 procent som kom från EBO, 25 procent från anläggningsboende, nio procent var direktinresta kvotflyktingar, 28 procent var anhöriganknytningar och tre procent övriga.³⁶ Eftersom personer i EBO skrivs ut i den kommun som de har varit bosatta i under asyltiden och det endast är kvotflyktingar och vissa personer i anläggningsboende som brukar bli föremål för riktad bosättning har möjligheterna att påverka fördelningen över landet försvagats. Det bör också noteras att den faktiska fördelningen över tid påverkas av sekundärflyttningar som tenderar att ha en återkoncentrerande effekt, framför allt mot urbana områden (Andersson 2003; SCB 2006; 2008).

Förhandlingsmodellens stabilitet

Dessa reformer innebar ett ökat handlingsutrymme för kommunerna och i viss mån för den enskilde att själv välja bosättningsort. De innebar också en ökad betoning på incitament för effektivisering och kvalitetsförbättringar. Reformen med marknaden som modell brukar ofta innebära ett ökat inslag av kontraktsstyrning och detta aktualiserades även inom flyktingmottagandet inför den integrationspolitiska reformen 1998. Invandrarpolitiska kommitténs förslag innebar att staten skulle upphandla introduktionsplatser av i första hand kommuner, men hela eller delar av program kunde kontrakteras till privata aktörer eller frivilligorganisationer (SOU 1996:55). Integrationsverket roll skulle bli att styra utvecklingen genom mål och resultat via kontrakten. Detta skulle ha förskjutit den mer ömsesidiga och förhandlingsbaserade relationen mellan stat och kommun mot en principal-agent-relation, där statens roll i större utsträckning skulle handla om att utkräva ansvar. Detta system realiserades aldrig och staten har inte styrt den kommunala verksamheten på detta sätt.³⁷ När SIV lades ner separerades integrations- och migrationsfrågorna i två olika verk, Integrationsverket och Migrationsverket. Integrationsverket fick dock inga nya ekonomiska eller regelmässiga styrinstrument till sitt förfogande i förhandlingarna utan arbetade vidare enligt de metoder som använts av SIV. Myndigheten förväntades trots detta utöva kontroll genom överenskommelserna om mottagande och ersättningsarna till kommunerna. Dessa ”kontrakt” var dock av en annan karaktär än de som föreslogs av utredningen och

³⁶ Beräkningar baserade på statistik från Migrationsverket över kommunmottagna.

³⁷ Däremot innebär etableringsreformen 2010 ett större mått av kontraktsstyrning där Arbetsförmedlingen upphandlar s.k. ”etableringslotsar” enligt lagen om valfrihetssystem (se Prop. 2009/10:60). Relationen mellan stat och kommun är dock i stort sett densamma och förhandlingssystemet har överlevt även denna reform fast det efter 2007 är Länsstyrelsen som förhandlar med kommunerna.

Riksrevisionen påpekade vid flera tillfällen att verket inte styrde verksamheten i kommunerna på detta sätt (RiR 2005; 2006). Kritiken var närmast ett eko från den som riktades mot SIV redan på 1980-talet om bristande målstyrning. Det enda formella regelverket för flyktingmottagandet var (fram till december 2010) ersättningsförordningen från 1990 vars huvudsakliga krav på kommunerna var att en introduktionsplan skulle upprättas för varje individ.³⁸ Det fanns dock inte något system för att systematiskt följa upp detta eller utkräva ansvar vad gäller planens innehåll via ersättningen (Integrationsverket 2007a, s. 23f).

Förhandlingsmodellens stabilitet understryks av att den har överlevt dessa reformer och reforminitiativ. Kombinationen av decentralisering, kommunalt självbestämmande och att styrningen genom information, förhandling och normbildning har bevarats innebär att det har funnits en relativt stor (formell) frihet för lokala aktörer att utforma introduktionen samtidigt som mer strikta kontrollmekanismer har saknats.

4.3. Mobiliseringen inför mottagandet 2006

”Hela-Sverige-strategins” återkomst?

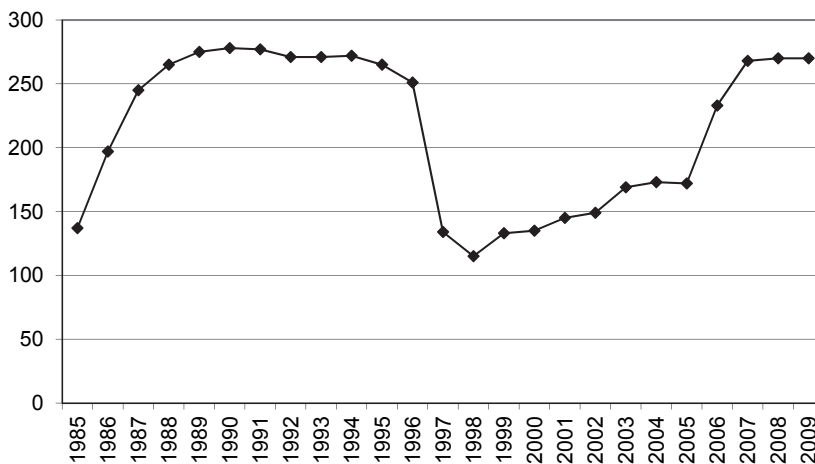
Vi går nu över till den empiriska undersökningen av arbetet med förhandlingarna om mottagande under 2006. Det intressanta med denna period är att förhandlings-systemet ”mobiliserades” på ett liknande sätt som på mitten av 1990-talet trots att de praktiska möjligheterna att styra mottagandet hade reducerats betydligt sedan dess. Om man betraktar förhandlingssystemet som en institution snarare än ett instrument visar det sig dock att det har andra viktiga egenskaper för styrningen av det lokala flyktingmottagandet.

Den kraftiga ökningen av mottagandet under 2006 berodde på en tillfällig lag om ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut (SFS 2005:762) som gällde från den 15:e november 2005 till ikraftträdandet av den nya utlänningsla-

³⁸ Förutom förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande fanns en lag (1992:1068) om introduktionsersättning för deltagarna som gav kommunerna en frivillig möjlighet att använda sig av denna ersättningsform istället för ekonomiskt bistånd till introduktionsdeltagarna. Denna ersättning syftade till att vara mer ”lönelik” och individuell eftersom den inte skulle bygga på behovsprövning eller påverkas av hushållets sammanlagda inkomst. Det var dock inte alla kommuner som använde sig av introduktionsersättning och utformningen av denna såg olika ut i olika kommuner (Integrationsverket 2005a; 2007b, s. 205). Först i etableringsreformen 2010 infördes en enhetlig ersättning för deltagarna.

gen den 31:e mars 2006. Denna tillfälliga lag tillkom snabbt och något oväntat efter en uppmärksammas debatt om flyktingamnesti och den svåra situationen för gömda familjer vars avvisnings- eller utvisningsbeslut av olika skäl inte gått att verkställa. Genom den tillfälliga lagen skulle dels vissa barnfamiljer, dels personer vars avlägsnandebeslut på grund av förhållandena i mottagarländerna inte bedömts kunna verkställas med tvång ges nya och ökade möjligheter att få uppehållstillstånd (Bet. 2005/06:Sfu5). Flyktingmottagandet hamnade i det mediala och politiska blickfånget och efter perioden mellan 1996 och 2005 med relativt lågt mottagande ställdes förmågan till fördelning över landet återigen på sin spets. Samtidigt blev associationerna bakåt i tiden, till det stora mottagandet i början av 1990-talet, tydliga. På samma sätt som då ville man på Integrationsverket få tillstånd en ”mobilisering” från kommunernas sida för det ökade mottagandet.

Figur 2. Antal kommuner med överenskommelse om flyktingmottagande 1985-2009



Källa: Andersson (2003), Integrationsverket årsredovisningar (1999-2006), Migrationsverket årsredovisningar (2007-2009).

Resultatet av denna mobilisering i siffror kan ses i figur 2 som visar antalet kommuner med en överenskommelse mellan åren 1985 och 2009. Efter 2006 tycks systemet återigen ha aktiverats för att hantera det ökande mottagandet i vad som närmast framstår som ”Hela-Sverige-strategins” återkomst. För att få grepp om

denna utveckling och systemets betydelse i dagens flyktingpolitiska kontext krävs en mer ingående förståelse av det institutionella ramverk som har byggts upp kring förhandlingarna. Denna förståelse måste sökas i de berörda myndigheternas perspektiv på förhandlingarna och förhandlingssystemet, vilket kommer att göras i det följande. Till att börja med behandlas Integrationsverkets och Migrationsverkets perspektiv och i slutet av kapitlet går vi över till två av de flyktingmottagande kommunerna.

Den tillfälliga lagen: krismedvetande och paralleller till 90-talets ”toppar”

Tiden för de berörda myndigheterna att förbereda sig för den tillfälliga lagen var minimal. Lagen antogs i riksdagen i början av november 2005 och trädde i kraft i mitten av månaden. Konsekvenserna för tillämpningen var oklara in i det sista och på Migrationsverket trodde man länge att prövningen skulle bli relativt enkel ur lagteknisk synpunkt. Så blev inte fallet då lagen inte innebar en generell amnesti utan var en politisk kompromiss där ett flertal svårtolkade kriterier infördes. Lagen innebar att det fanns parallella lagstiftningar vilket också bidrog till att prövningen blev komplicerad. Det var också mycket svårt att bedöma hur många som fanns gömda i landet och skulle omfattas av lagen.³⁹ För Integrationsverket innebar lagen att man snabbt var tvungna att förhandla upp antalet kommunplatser, dels genom att öka antalet platser i de överenskommelser man redan hade, dels genom att teckna nya. Detta stod i skarp kontrast till tidigare år då diskussionerna mer hade handlat om att man hade för mycket platser i relation till mottagandet.

För båda dessa myndigheter fanns en vilja att separera den verksamhet som rörde den tillfälliga lagen från den ordinarie i syfte att tydliggöra vilka resurser man hade till sitt förfogande och kostnaderna för verksamheten. Eftersom det inte fanns specifika medel avsatta för detta ändamål då lagen antogs fanns en osäkerhet om hur myndigheterna skulle bli kompenserade för sina ökade utgifter. Detta blev klart först i vårpropositionen 2006. Dessa osäkerhetsmoment om hur många som skulle omfattas, lagens beskaffenhet, vilka resurser som skulle finnas tillgängliga och den korta tiden för förberedelser skapade ett slags krismedvetenhet som tydligt kommer till uttryck i dessa två exempel från informanternas berättelser:

³⁹ I efterhand kan man se att denna grupp endast uppgick till cirka 8 000 av de 31 000 personer som prövades enligt den tillfälliga lagen (Migrationsverket årsredovisningar 2007).

Det man ska komma ihåg är att om det är något som just Migrationsverket är bra på så är det krissituationer, kaosliknande lägen som andra myndigheter inte... det är vi nog den i särklass främsta myndigheten på, ja möjligen polisen måste också kunna hantera det. Även i början på 90-talet då det kom 80 000 asylsökande om året, det var ju likadant, bussen som skulle verkställa ner till Jugoslavien gick från ena sidan av förläggningen och på andra sidan kom två bussar med nyanlända. [...] Det som var lite tur det var att de gömda hade varit just gömda och bodde för det mesta i eget boende. Det var inte så många som behövde anläggningsboende, det hade ju gått åt skogen. Det fanns ju planer på hur snabbt man kan hyra in diverse saker, tält, så långt kom vi aldrig till i den här diskussionen, men det fanns planer, men de behövde vi inte ta till (117 Migrationsverket).

Ja, tur i oturen var ju att vi har personal som var med om förra omgången som har erfarenhet från 1993-94, som var med om planering och genomförande av den våldsamma volymen då, i de här arbetsuppgifterna. [...] Vi utgick ju från de erfarenheterna vi hade då under förra omgångens påfrestningar och försökte snabbt ta fram planer, göra konsekvensbedömningar som skulle behövas här och tog fram en handlingsplan (105 Integrationsverket).

Man drog paralleller till det stora mottagandet under 1990-talet. Många tjänstemän och chefer hade varit med vid den tiden och erfarenheterna från detta sågs som en resurs och en naturlig källa för vägledning.

En viktig fråga var att få samordningen mellan dessa två myndigheter att fungera. När migrations- och integrationsfrågorna delades mellan Migrationsverket och Integrationsverket lades uppgiften att förhandla med kommunerna på Integrationsverket, likaså bosättningsfunktionen och utbetalningarna av ersättningar till kommunerna. De som beviljades uppehållstillstånd var dock under Migrationsverkets ansvar fram till dess att kommunen tog över. På Integrationsverket hade man ingen direktkontakt med dem som hade fått uppehållstillstånd. Detta skedde istället på Migrationsverket där handläggaren anordnade ett PUT-samtal⁴⁰ och skrev ett bosättningsunderlag som antingen skickades till Integrationsverket eller direkt till kommunen för dem som bosatte sig själva. Det fanns på så vis ett gränssnitt mellan dessa myndigheter kring bosättningen där Integrationsverkets kommunplatser och bosättning var en förutsättning för att individen skulle lämna Migrationsverkets system och där Migrationsverkets underlag och kommunikation med individen var en förutsättning för Integrationsverkets bosättning.

⁴⁰ PUT står för permanent uppehållstillstånd.

Samarbete i gränssnittet mellan migrations- och integrationsområdet

Den organisatoriska lösningen för båda verken blev att skapa projektorganisationer. Detta gjorde att arbetet med den tillfälliga lagen separerades från ordinarie verksamhet och det gav uttryck för ett slags undantagstillstånd där denna uppgift gavs högsta prioritet. En viktig fråga för båda myndigheterna var personalförstärkningar. Migrationsverket löste detta genom att personal från försvarsverksamheten flyttades över till projektet som skapades för att handlägga prövningen enligt den tillfälliga lagen.⁴¹ För Integrationsverkets del fanns en idé om att låna in personal från Migrationsverket. Initialt fanns också planer på att ordna detta genom att etablera en gemensam projektorganisation för arbetet efter uppehållstillstånd. Integrationsverket var en relativt liten myndighet som ofta var beroende av andra aktörer för att uppnå sina mål och hade en vana att söka denna typ av horisontell samverkan. Det låg i linje med myndighetens arbete mer generellt. Detta gemensamma projekt blev dock inte av, främst med hänvisning till att regelverket inte tillät ett sådant arrangemang.

Lösningen blev istället ett anställningsförfarande där Integrationsverket lyste ut tidsbegränsade tjänster som Migrationsverkets personal kunde söka. Förfarandet blev på så vis mer omständligt men på Migrationsverket var man mån om en tydlig ansvarsfördelning mellan verken och att upprätthålla organisationsgränserna:

Från början skissade vi ju på om det skulle kunna vara möjligt att vi hade någon form av projekt hos oss och hur skulle då vår kompetens som vi bidrog med se ut? För vi har ju också en gränssnittsfråga emellan myndigheterna om var någonstans går den? Men vi drog det gränssnittet och framför allt gjorde också departementet det, att gränsen gick ju vid det som ligger inom vår myndighets uppdrag (114 Migrationsverket).

Migrationsverket har på senare år arbetat för att renodla verksamheten mot vad man uppfattar som kärnan i sitt uppdrag och tydliggöra detta. Luddiga gränser mot integrationsområdet var ur detta perspektiv problematiskt, vilket innebar att man inte ville veta av några gråzoner:

Något gränssnitt kan jag inte se utan vi har haft våra upparbetade riktlinjer som har följts och det har naturligtvis upparbetats personliga kontakter på Integrationsverket

⁴¹ Lagens konstruktion medförde att ingen kunde tas i förvar så länge lagen gällde.

och de har ju varit uppdelade länsvis så det har ju varje handläggare vetat vart man ska vända sig (115 Migrationsverket).

Kärnan i Migrationsverkets uppdrag på flyktingområdet ligger i asylprövningen och att ordna boende under asyltiden. Förhållningssättet kan framstå som aningen strikt men i botten finns en generell vilja att understryka att myndigheten agerar under lagen. Man ansåg sig här inte ha ett spelrum och ibland vill man heller inte att det ska finnas ett stort tolkningsutrymme för de beslut som fattas. Detta är av särskilt vikt när det gäller asylområdet. I vissa intervjuer beskrevs att verket ofta får bära ansvaret för sina beslut, gentemot den asylsökande men också i samhället mer generellt.

På migrationsområdet har det varit så att politikerna har glidit undan sitt ansvar för den lag som är. Men det här är ju som vilken rättstillämpning som helst. Då gäller det att visa det. [...] Det gäller att försöka långsiktigt att tala om det här att vi tillämpar en lag och det gjorde vi med den tillfälliga lagen också. [...] Jag kan ju ha personliga synpunkter på utlänningslagen precis som jag har på alla andra lagar, men det ska ju inte påverka mig i min roll som jurist och rättstillämpare (117 Migrationsverket).

Att verket och inte politikerna hålls ansvariga skapar en påfrestande situation för verkets medarbetare som handlägger ärenden vars utgång har en stor inverkan på människors liv. Den ganska kraftiga kritik verket riktade mot den tillfälliga lagen handlade om de många oklarheter som gjorde att verket fick ”läka” bristerna genom egen praxis (Migrationsverket årsredovisningar 2007, s. 33). Eftersom lagen var svåröverskådlig för alla inblandade blev besvikelsen hos de asylsökande ofta stor vid avslag, vilket även upplevdes som påfrestade för berörda tjänstemän. En positiv erfarenhet av arbetet var däremot den ökade betoningen på transparens:

Verket har väl haft en historia av att vara ganska slutet, hela utlänningsprocessen var ju ganska sluten, men det såg man ju att hela iden med den nya utlänningslagen är att det ska bli mer insyn, vårt landmaterial är offentligt numera i väldigt hög utsträckning. Det var ju lika bra att sätta igång. Så det är klart att det är en del av den nya utlänningslagen (117 Migrationsverket).

Istället för att skydda sig genom begränsad insyn låg betoningen på ökad transparens vilket är helt i linje med att renodla, tydliggöra uppdrag och att verket agerar under lagen. Denna utveckling ligger närmast i linje med en efterstävning av det klassiska legal-byråkratiska förvaltningsidealet.

Turerna kring samverkan mellan de båda myndigheterna åskådliggör den relativt starka separation som har åstadkommit mellan integrations- och migrationsområdet, inte minst genom reformen 1998. Det visar också ett synsätt som var återkommande hos sektorsmyndigheterna: att integrationsfrågorna var Integrationsverkets ansvar. Integrationsverket i sin tur ansåg sig hela tiden vara beroende av andra för att lösa sina uppdrag och därför i behov av att söka olika ”horisontella” lösningar. Det var dock det betydligt större och mer tongivande Migrationsverkets synsätt som fick genomslag i den faktiska lösningen.

4.4. Informell påverkan och normen om ömsesidighet

Att få kommunerna att teckna överenskommelse

Arbetet med att teckna överenskommelser om mottagande med kommunerna var Integrationsverkets uppdrag. Verket hade också ett återrapporteringskrav gentemot regeringen om hur många överenskommelser man träffat och vilka kriterier som legat till grund för valet av kommuner. En observation från deltagande vid olika möten inom projektet var att man tog nya överenskommelser som en framgång och en uppmuntran i arbetet. Detta gällde även kommuner med i huvudsak mottagande från EBO. Ett exempel var när man hade tecknat en överenskommelse med Göteborg om 2000 platser. Göteborg hade tidigare inte haft någon överenskommelse men hade ändå haft ett relativt stort mottagande. När de nu valde att teckna en innebar det en markant ökning i antalet tillgängliga introduktionsplatser, men knappast att Göteborg skulle ta emot särskilt många fler än de skulle ha gjort ändå.

För en myndighet vars verksamhet mycket handlade om att påverka, ta fram och föra ut information var överenskommelserna ett av de tydligare kvantitativa målen. Det här var ett uppdrag som kunde leva upp till den rationalitetsnorm för hur en myndighet bör vara och fungera som Integrationsverket, och tidigare SIV, länge hade tampats med.

De andra myndigheterna har ju nästan alltid konkreta uppdrag som ska utföras och de har också en hierarkisk organisation. Vi är ju som en del påstått lite... kallar oss för flumorganisation eller flummyndighet eller påverkansmyndighet. Vi vill ju inte

skriva under på något av de uttrycken, men jag kan ana att vi är lite artfrämmande, att vi inte ser ut som dem (101 Integrationsverket).

Det var också ett uppdrag som andra myndigheter med fler konkreta och mätbara mål lättare kunde relatera till. Exempelvis refererar flera ledande tjänstemän på Migrationsverket till detta som Integrationsverkets ”operativa uppdrag”, ”operativa ansvar” eller det ”operativa fördelningsarbetet”. Under 2006 gjordes överenskommelserna till ett prioriterat, konkret kvantitativt mål för verksamheten. Uppgiften var att skaffa fram tillräckligt många platser efter vad prognoserna visade skulle behövas och detta utgjorde en konkret bedömningsgrund för verkets arbete gentemot regeringen och omgivningen i övrigt. Liksom under tidigare år fanns tankar om att vissa kvalitativa hänsyn skulle tas, det vill säga man skulle inte teckna överenskommelser där det fanns bostäder men inga jobb eller åtminstone avpassa antalet platser i överenskommelserna efter dessa faktorer. Den problem-bild man hade var att kommunerna förväntades vara avvisande till ett ökat mottagande, att bostadsfrågan skulle bli viktig, både som ett reellt problem och en retorik för dem som inte ville ta emot fler och att verket saknade resurser och kraftfulla ”valutor” i kommunförhandlingarna (Integrationsverket 2005b).

Utgångspunkten för verkets arbete var att presentera uppgiften som en fördelningsfråga. Man beräknade fördelningstal för varje kommun som baserades på folkmängd men som även tog hänsyn till arbetsmarknad och bostadssituation. Dessa presenterades genom utskick till kommunerna i början av 2006, men också på verkets hemsida. Strategin handlade om att vara transparent med sina överväganden för att vinna acceptans för sin metod och därmed eliminera föreställningar om att nivån sattes godtyckligt eller att man försökte krama ur så många platser som möjligt i varje kommun. Transparensen handlade också om att möjliggöra för kommunerna att jämföra sig med varandra och att media skulle ha tillgång till denna information. Man ansåg sig ha en bra relation till media och detta sågs som en strategisk resurs för förhandlingsarbetet:

Vi hade ju det här om att vi skulle vara transparenta, vi skulle ha en positiv inställning när vi blev intervjuade av media och vi skulle trumma ut det här budskapet. [...] Vi har ju sedan en lång tid tillbaka en tradition här på verket att vi har bra relationer med media. Vi ser positivt på media i största allmänhet. Till skillnad från Migrationsverket som jag märker i kontakter att de säger att det här ska nog inte komma ut i media eller det ska vara tillrättat, sådan tradition har inte vi. Det är väl lite tacksamt för jag tror att media ser lite på oss som ”the good guy”. [...] Vi

brukar också få bra genomslag i media. Så vår strategi var att vara öppen, positiv, skriva mycket pressreleaser (101 Integrationsverket).

Beskrivningen av verket som ”the good guy” kan ses mot bakgrund av att media har tenderat att, i dessa sammanhang, ta statens parti gentemot protesterande kommuner. Att nå ut i media var också en viktig del för verkets ambition att medvetandegöra kommunerna, andra myndigheter, regeringen och samhället i övrigt om den krisartade situation som man menade hade uppstått. Informanterna beskriver att de ville nå ut med bilden av mobilisering till samtliga berörda parter, myndigheter såväl som frivilligsektorn som för övrigt hade varit aktiv i amnestidebatten (Integrationsverket 2006b). Denna ”mentala förberedelse” beredde vägen för de direkta kontakter som sedan togs med varje kommun:

Vi gjorde ganska mycket för att mentalt förbereda kommunerna genom att tidigt vara ganska aktiva mot media för att föra ut vårt budskap om att nu kommer det många, det kommer mycket och det ska gå fort. Den här mentala beredskapen, även om man då snabbt avläste från deras sida, i massmedia, negativa reaktioner: ”Det går ju inte, det blir för dyrt och det kan inte vi”. Ändå så innebar det att de var mentalt förberedda, så när vi väl kom på besök så visste de rätt väl vad det handlade om, och jag antar att man egentligen vill vara till lags, att man vill lösa frågan, men man har sina problem. Det känns som att det var bra att vi gjorde den mentala förberedelsen (101 Integrationsverket).

Tidigare hade verket inte behövt förhandla så mycket med kommunerna utan man träffade två eller treåriga överenskommelser med kommuner som hade ett kontinuerligt mottagande och där man hade utarbetade kontakter. Under 2006 omförhandlades 124 av de 173 befintliga överenskommelserna. Dessutom tecknade verket 67 nya överenskommelser med kommuner som tidigare inte haft något större mottagande eller som inte haft det på några år. Detta år besökte man många av kommunerna för att på plats lägga fram sitt ärende (framför allt de kommuner som inte hade överenskommelse sedan tidigare). Man hade också som ambition att träffa politikerna i kommunen och inte endast arbeta genom de kommunala tjänstemännen. I dialogen med regering och departement betonades behovet av ytterligare ekonomiska medel, inte bara till finansieringen av den egna verksamheten utan också i form av stimulansmedel till kommunerna. Vissa extra ersättningar utöver schablonersättningen tillfördes också, men först i vårpropositionen. Även om dessa pengar kom sent innebar det att verket i någon mån hade ytterliga-

re ekonomiska påtryckningsmedel. Det kan dock noteras att kommunerna sedan länge uppfattat mottagandet som underfinansierat (se t.ex. SKL 2007).

Det är tydligt att vägledningen till hur den uppkomna situationen 2006 skulle hanteras söktes i verkets historia – i strategier (att låta kommunerna jämföra sig med varandra och att använda sig av media) och inte minst symboler (överenskommelser, jämförelsetal och solidaritetsretoriken) som väcker associationer till 1990-talets mottagande hos kommuner och andra aktörer i samhället. Verket intog en för staten väl etablerad *roll* i relationen till kommunerna.

”Tyst kunskap” och personliga nätverk

Under 2006 utgjorde förhandlingarna och direktkontaktorna med kommunen ett prioriterat uppdrag på Integrationsverket. Under tidigare år med ett relativt lågt mottagande hade detta inte varit fallet. Det fanns också något av en identitetskonflikt på verket mellan den verksamhet som rörde förhandlingar och utvecklingsarbete på regional och lokal nivå och en nyare vision av myndigheten som en ”kunskapsmyndighet” där fokus låg på att ta fram och sprida information på nationell nivå. Dessa två verksamheter hade varsin kunskapsbas. För kunskapsmyndigheten låg fokus på att utvärdera, lyfta fram övergripande kunskap på integrationsområdet och att påverka genom att upplysa och nå ut med den här informationen. Rapport Integration (se t.ex. Integrationsverket 2006c), som publicerades vartannat år och som var en relativt omfattande uppföljning av utvecklingen inom olika samhällssektorer ur ett integrationsperspektiv, upptog en central plats i detta arbete. Förhandlingar med kommuner och att bedriva utvecklingsarbete byggde på en äldre tradition inom verket och kunskaper i form av erfarenhet, kännedom om lokala förhållanden och personliga nätverk som utvecklats sedan ”Hela Sverige-strategins” dagar. Det var dessa erfarenheter som utgjorde bas för projektorganisationens arbete:

Det som var lite nygammalt var ju det att tidigare arbetssätt med sådana här kommunförhandlingar och kommunkontakter, de har ju varit kopplade till ett uppdrag att också jobba lokalt, men under Integrationsverkets första tid klingade ju de där kontakterna av eftersom att det blev alltmer tydligt att Integrationsverket skulle bli en kunskapsmyndighet som jobbade mot riksdag och regering, svarade på frågor. Det var ett väldigt fokus på Rapport Integration och rapporterna fick något slags värde av att... nu är det producerat en rapport i det och det ämnet och nu handlar det om att gå ut och förmedla denna kunskap (109 Integrationsverket).

Situationen med det ökande mottagandet aktualiserar denna erfarenhetsbaserade och, som antyds i citatet ovan, delvis förbisedda kunskap inom verket. Uppdraget blir i detta sammanhang också ett sätt att hävda den utvecklingsorienterade identiteten i den interna maktordningen. Arbetet med förhandlingarna under 2006 knyter på ett tydligt sätt an till problembilder och strategier från 1990-talet. Även då saknade man konkreta ”valutor” och var hänvisade till förhandling och diplomati. Användningen av fördelningstal och att låta kommunerna jämföra sig med varandra återknyter också till den tidens arbetsätt.

Även om det fanns vissa ekonomiska morötter för kommunförhandlingarna 2006 var det samlad erfarenhet, upparbetade kontakter, förtroenden och personliga nätverk som utgjorde den främsta resursen. Detta beskrivs som en ”tyst kunskap” som inte låter sig nedtecknas som en teknikalitet:

Man har en tyst kunskap som inte syns. Den tysta kunskapen är att veta hur en kommun fungerar, om de har borgerlig majoritet, hur fungerar det? Om den har socialdemokratisk majoritet, hur fungerar det? [...] vi behöver ha kännedom och kunskap om varje kommun, vilken ledning som finns och hur den fungerar, beslutsfattandesystem, hur man gör, på vilket sätt. Marknaden där, sysselsättningen där, budgeten, överskott, underskott, arbetslöshet hos befolkningen, hos minoriteterna, hos etniska grupper – och hur detta påverkar varandra (110 Integrationsverket).

Jag tror att det är en fördel om man vet... i vissa kommuner så är det så att det finns starka tjänstemän som jobbar med de här frågorna och innan man går till kommunstyrelsen så bör man vara överens med dem om vad de tycker är ett lämpligt mottagande för man vet att kommunstyrelsen kommer fråga den personen och det är den personen som egentligen bestämmer, som ger ett råd. I andra fall kan det vara en person som jobbar på mottagningen som inte har samma styrka i förhållande till politikerna, ofta har ju vi kanske en bra relation med vissa politiker och då kan man ju ta den diskussionen direkt, men det finns ju en del kommuner som har jättestarka tjänstemän som man vet egentligen beslutar i slutänden, att kommunledningen frågar dem (107 Integrationsverket).

Det andra citatet ovan ger ett konkret exempel på denna typ av kunskap, vem man ska vända sig till, hur beslutsgången ser ut och hur man bäst närmar sig kommunen. Flyktingmottagandet ses gärna av kommunerna som ett statligt åtagande som blir kommunal realitet (se även Bengtsson 2002). Här gäller det därför att inte diktera, utan att försöka skapa förståelse och ömsesidig respekt:

Det bygger på att det finns en jämbördig dialog. Att komma ut och säga att det är jag som är staten, det är jag som vill så här, då tror jag att jag ska åka hem med en gång, utan det handlar om att lyssna in, att ha lite förståelse för hur det är att sitta därute i kommunen, man ska försvara ett mottagande, och det får man göra många gånger mot andra partikollegor, mot opinionen i kommunen och då gäller det också att ha den kunskapen med sig (108 Integrationsverket).

I informanternas påfallande samstämmiga berättelser är det tydligt att det finns en väl etablerad norm för hur de statliga representanterna förväntas agera i förhållande till kommunerna. Här kan skönjas en försiktighet och en diplomatisk inställning som står i kontrast till det mer konfrontatoriska förhållningssätt som fanns under Sjöbokonflikten då den statliga myndigheten snarare försökte driva sin vilja igenom. Informanterna som arbetade med förhandlingarna beskriver att ekonomiska incitament, den lokala opinionen och praktiska förutsättningar som brist på bostäder visserligen kan vara viktiga faktorer för kommunernas ställningstagande, men att det framför allt är förtroende som man bygger mottagandet på:

[J]ag har jobbat, och andra också, många år inom samma område med samma frågor. 17 år har jag jobbat med de här frågorna och skapat relationer som jag tror att man bygger mycket på. Det är samma person som kommer ut, diskuterar mottagandet, kontinuiteten. Kommer det någon ny så hänvisar man till att tidigare år var det hon som var här eller han som var här. Återknyter tillbaka till myndigheten, myndigheten har ju gett goodwill också på något sätt. Jag tror det är mycket det man bygger mottagandet på (108 Integrationsverket).

Vi måste hjälpa dem att hantera det som är deras verklighet. Det betyder att det tar tid och det kräver rätt mycket tid att bara arbeta upp förtroendet, sedan vill jag inte påstå att vi lyckas med detta eller att vi har tid med detta eller har gjort detta i alla lägen. Många gånger i kommuner där man har ett förtroendekapital; det kan räcka med att skicka över pappret eller det kommer nästan av sig själv. Vi förstår att du är ute efter detta och detta ungefär (109 Integrationsverket).

Förtroende byggs upp genom personliga nätverk och långsiktiga relationer där man försöker undvika att lämna kommunen ”i sticket” genom att bara ta sitt avtal och gå. Förtroendet bygger på att man inte bara förhandlar om antal platser utan också bidrar med information om praktiska aspekter och ger input till det lokala kvalitetsutvecklingsarbetet.

Utifrån informanternas berättelser om ”jämbördig dialog”, ”förtroende”, ”goodwill” och att ”lyssna in” kan den norm som de hela tiden förhåller sig till beskrivas som en *norm om ömsesidighet*. Enligt denna förståelse blir det också

tydligt att den ”tysta kunskapen” på ett djupare plan handlar om förmågan att genom verkets upparbetade erfarenhet tolka denna norm i relationerna med kommunerna – inte minst för att undvika den typen av konflikt som finns inetsad som ett avskräckande exempel i förhandlingssystemets historia. Det är normen om ömsidighet som ligger till grund för verkets roll inom förhandlingssystemet och, som kommer att framgå senare, även rollen på integrationsområdet mer generellt.

4.5. Normen om solidaritet

Överenskommelserna: fördelning eller politisk markering?

Vid slutet av 2006 hade 233 överenskommelser tecknats om cirka 22 600 platser. Men vad innebär då detta för styrningen av den lokala introduktionsverksamheten? Även om det ökade mottagandet i mångt och mycket presenterades och kommunicerades som en fördelningsfråga är det, som vi tidigare noterade, inte alls säkert att överenskommelserna påverkar fördelningen av mottagandet i någon större utsträckning. En informant från Sveriges kommuner och landsting, som i någon mån representerar motparten, ger en mer kritisk bild av Integrationsverkets insatser:

[D]et är lite olyckligt att Integrationsverket gick ut med någon slags propaganda, alltså skrämselfpropaganda till vissa delar, 30 000 platser... men det stämmer ju inte. Och sedan att det är självbevarelsedrift från verket som var ifrågasatt redan då, och man behövde mer resurser. Sedan när man går in och tittar, hur mycket jobb gör de egentligen i förhandlingarna. Det är den ena biten, den andra biten är att de körde ut lite Hawaiiberäkningar på hur många platser. [...] En myndighet utan något mandat egentligen att i någon mening tvinga eller ha en lagstiftning osv. blir så beroende av sin verksamhet så att man försvarar detta och samtidigt – EBO-systemet gör ju att överenskommelsearbetet ju mer eller mindre är en chimär (119 SKL).

I denna beskrivning framstår förhandlingssystemet närmast som en ”rationaliserad symbol”, det vill säga att det framställs som ett operativt uppdrag i form av fördelning enligt underbyggda och rationella principer i syfte att hävda myndighetens legitimitet (jfr Meyer & Rowan 1977). Förfarandet anses här inte spegla systemets praktiska betydelse med hänvisning till EBO-systemet. Det finns också stöd för detta påstående i statistiken. För att överenskommelserna ska fungera som en me-

kanism för styrning av mottagandet krävs att det går att påverka bosättningen. Mellan 1999 och 2009 är det endast 26 procent av det totala kommunmottagandet som har bosättningsanvisats.⁴² De som bosättningsanvisas är uteslutande från anläggningsboende eller kvotflyktingar. Även personer i anläggningsboende kan välja att bosätta sig själva eller avböja anvisad plats. Detta gör att matchningen mellan individ och bosättningsort måste ta hänsyn till individens preferenser. Möjligheterna att påverka via bosättningen är dock inte obetydliga. Under 2006 slöts exempelvis ett antal överenskommelser med kommuner där få bosätter sig via eget boende, vilket gör att nya kommuner blir föremål för riktad bosättning. Eftersom de som bor i EBO ofta bor hos släktingar har systemet en förstärkande effekt på kommuner som har haft ett mottagande tidigare.

För att undersöka överenskommelsernas betydelse för det lokala mottagandet ytterligare studerades även data över överenskommelsernas utfall mellan åren 2006 och 2008. Utfallet av sammanlagt 727 överenskommelser ingick i materialet.⁴³ Utfallet av överenskommelserna mättes med avseende på avvikelser mellan överenskommet mottagande och faktiskt mottagande. Avvikelsen mättes som en proportion, uttryckt i procent, av det överenskomna mottagandet.⁴⁴ Beräkningarna visar att den genomsnittliga avvikelsen mellan mottagandets utfall och antalet i överenskommelsen är 44 procent under åren 2006-2008. Detta ger en indikation om att överenskommelserna, åtminstone i många fall, hade ganska lite att göra med utfallet.

Det finns en handfull överenskommelser där utfallet avviker kraftigt (över 200 procent) från det överenskomna.⁴⁵ Det mest extrema är Södertäljes överenskommelse från 2007 där kommunen tog emot 780 procent av det överenskomna

⁴² Beräkningen bygger på data från Integrationsverkets och Migrationsverkets årsredovisningar och Migrationsverkets statistik över kommunmottagna. Bosättningsfunktionen låg fram till 2007 på Integrationsverket och efter det på Migrationsverket.

⁴³ Detta är samtliga överenskommelser med ett angivet antal platser under 2006-2008. Under 2006 slöt sex kommuner ospecificerade överenskommelser (utan angivet antal platser) och bland dem fanns flera av de stora mottagarkommunerna. Dessa ingår inte i beräkningarna. Även en grupp norrländska kommuner som detta år slöt en gemensam överenskommelse ingår inte. Data hämtades från Integrationsverket årsredovisningar (2006) och Migrationsverket årsredovisningar (2007-2008).

⁴⁴ Enligt detta sätt att räkna hade en kommun som tecknade en överenskommelse om 100 platser och sedan tog emot 150 nyanlända en avvikelse på 50 procent. Likaså hade en kommun som tecknade en överenskommelse om 100 och tog emot 50 en avvikelse på 50 procent. Beräkningarna tar med andra ord inte hänsyn till överenskommelsernas storlek och inte heller till om avvikelsen är positiv eller negativ i förhållande till överenskommet mottagande.

⁴⁵ Vad gäller storleken på den genomsnittliga avvikelsen är dock materialet så pass stort att dessa extrema fall har relativt liten inverkan.

(dvs. en avvikelse på 680 procent). Kommunen är en av dem som har tagit emot flest under senare år, främst personer från EBO. Under de år som beräkningarna gäller var det en relativt stor andel i EBO. Detta kan förändras över tid, vilket kan påverka den genomsnittliga avvikelsen. Även statens förmåga att träffa avtal som ligger nära prognoserna kan spela in på utfallet. Ibland tecknar kommuner med stort antal EBO överenskommelser som ligger i linje med egna prognoser över mottagandets storlek. Detta kan bidra till träffsäkerhet även om överenskommelsen inte har någon inverkan på mottagandet. Omvänt kan kommuner också avsiktligt teckna överenskommelser som ligger långt ifrån den egna prognosen, som en politisk markering. Överenskommelserna representerar inte nödvändigtvis ett aktivt försök att åstadkomma ett visst utfall, de kan också handla om en reaktion eller politisk markering gentemot ett redan förväntat utfall. I exempelvis Södertälje kom det förmodligen inte som en överraskning att antalet i överenskommelsen skulle vida överträffas år 2007. Utfallet ger dock ett underlag för att visa på kommunens opropotionerligt stora insats inom flyktingmottagandet gentemot regeringen och för väljarna. Det räcker med andra ord inte att endast tolka utfallet i termer av att styrningen av mottagandet är svag. Det finns mer som ligger bakom och en mer djupgående analys av systemets betydelse är nödvändig.

Att skapa legitimitet för mottagandet på lokal nivå

På Integrationsverket och även ute i kommunerna var man naturligtvis medvetna om att EBO-systemet har begränsat förmågan att styra mottagandet:

De [kommunerna] var väl bekanta med EBO-effekten och de är ganska negativa naturligtvis. Alltså, de tror inte på oss när vi kommer och säger att ni ska ta emot så och så många: ”Det blir många fler!”, och det får man delvis hålla med om att, ja den risken finns ju, det kan vi inte förneka. Men vi jobbar ju på att andra kommuner nu ska vara med också så att inte alla ska komma till er, och försöka beskriva på det sättet (101 Integrationsverket).

I opinionen lever också associationerna till gångna tiders mottagande och medierapportering kvar. Förhandlingssystemet är väl inarbetat och det ger en gemensam referensram för dialogen mellan stat och kommun i denna fråga. Det ger också vägledning till vad som är att betrakta som lämpligt beteende. Om normen om ömsesidighet är den viktigaste för staten att följa så är *normen om solidaritet* minst lika viktig för kommunerna. Solidaritet har i detta sammanhang en lite fly-

tande innebörd. Det kan syfta på humanitära hänsyn men kanske allra mest på ”ansvarsdelning” med andra kommuner. Det kan också handla om solidaritet med staten och med den nationella flyktingpolitiken. För att undvika en negativ publicitet i media måste kommunerna förhålla sig till normen om solidaritet. Under åren har vissa argument etablerats som socialt legitima och återkommer ofta. Andra lyser med sin frånvaro.

Det vet vi ju att opinionen är väldigt delad, det finns ju en ytterlighet som talar om att man ska vara välvillig och låta alla människor stanna och sedan har du en annan kant där man tycker att inte en endaste ska få stanna. Däremellan är det svårt att debattera för man hamnar lätt i någon av de här. Kommunen kan ju utnyttja båda de opinionerna. Vill man vara lite välvillig och tro att det här vill våra kommuninvånare, då kan man säkert hitta stöd för det i massmediedebatten. Men också det motsatta, om man nu vill, vilket är ganska vanligt, köra den här bostadsfrågan framför sig. [...] En del argument är inte så rumsrena att de kan vara med i den offentliga debatten, man hyfsar språket, hyfsar debatten till vad som är *comme il faut* (101 Integrationsverket).

Brist på bostäder och arbetstillfällen, att mottagandet är underfinansierat, att kommunen har ställt upp tidigare och att andra inte gör det, är argument som kan användas mer riskfritt för att politiskt markera att man vill minska mottagandet. Däremot är det sällan som någon ledande kommunalpolitiker framför krav på en mer restriktiv asylopolitik.

Att skriva på en överenskommelse innebär att agera i enlighet med normen om solidaritet. Ett belysande exempel är Sjöbo som just 2006 skrev på en överenskommelse för första gången. Den innebar visserligen ett relativt litet åtagande, men detta hade mindre betydelse då den framför allt hade ett viktigt symboliskt värde både för Integrationsverket och för kommunen. Integrationsverkets representant beskriver omsvängningen på följande sätt:

[O]pinionen hade svängt, inte kanske till förmån för flyktingarna men för att hela Sjöbo hade blivit stigmatiserat. Deras budskap till oss då, inte tydligt uttalat, men det vi kände då, det var att: vi vill att ni hjälper oss att normalisera Sjöbo [...] Vi nådde ju målet normalisering, men vi ligger fortfarande kvar på en nivå på 25 [introduktionsplatser i överenskommelsen]. Vilket är strunt samma, men det var viktigt att få med dem. Nu känner de ju det att det rullar på och de är en av andra kommunerna och de ingår i nätverk (109 Integrationsverket).

Citatet ger inte nödvändigtvis hela bilden av händelseförloppet då informanten representerar ena sidan i förhandlingarna. Det intressanta är att det åskådliggör innebörden av normen om solidaritet. Att skriva på en överenskommelse är ett första steg mot ”normalisering”. Solidariteten handlar inte i första hand om solidaritet med flyktingarna utan med de andra kommunerna (det kan dock handla om både och, vilket bör understrykas). Kommunen blir ”en av de andra” och kan nu även i en mer praktisk mening bli en del av olika typer av nätverk.

Flyktingmottagandet är starkt förankrat i en integrationspolitisk terminologi, vilket återigen visar hur integrations- och migrationsfrågorna hålls isär. Att koppla mottagandet till integration och utveckling av introduktionsinsatser var också en tydlig strategi från Integrationsverkets sida. Vid sidan av fördelning tycks detta system kunna förstås i termer av att skapa legitimitet för mottagandet på lokal nivå. Eftersom mottagandet har sin grund i statligt fattade beslut som får konsekvenser på den kommunala nivån uppstår reaktioner på detta. Det har inte varit så att kommunerna endast har att acceptera mottagandet, det har varit en fråga om att ställa upp:

En annan sak, när jag tittar tillbaka genom årtiondena, som har varit besvärande med det här svenska flyktingssystemet, med flyktingmottagningen, det är att kommunerna har inte sett det här som någon egen kärnverksamhet, utan mer ett ”konsultuppdrag” som man har bistått staten med: vi får särskilt statsbidrag, vi gör den här tjänsten för staten, flyktingmottagandet, flyktingpolitiken är en riks- och statsangelägenhet (105 Integrationsverket).

En erfaren tjänsteman pekar här på hur ersättningssystemet har kommit att betona att flyktingmottagandet är något kommunen gör för staten, ett statligt åtagande som man betalar kommunerna för att utföra. I avsaknad av andra styrmedel innebär dock överenskommelserna en formalisering av det kommunala åtagandet. Kommunerna mer eller mindre *avkrävs* ett ställningstagande i frågan och kan komma att ställas till svars i media och den lokala debatten för detta. För Integrationsverket kunde överenskommelserna också skänka legitimitet till myndighetens roll inom introduktion och flyktingmottagande. Det är svårare att ha inflytande över introduktionen om det inte finns en acceptans för själva mottagandet. Eftersom man inte hade några starkare styrmedel i ryggen var myndighetens auktoritet och inflytande sällan något självskrivet. Framför allt när det gällde innehållet och kvalitén på insatserna var det nödvändigt att göra sig ”efterfrågade”:

Den makt vi kan få i en kommun den får vi skaffa oss genom att bli efterfrågade. [...] Genom att vi skapar den efterfrågan kan vi också få inflytande (109 Integrationsverket).

Vi har haft en dubbel roll, dels som motpart i förhandlingar men också, kanske viktigare faktiskt, att stödja dem med kunskap och metodstöd i arbetet att klara uppgiften och effektivisera introduktionen. Inte minst de här överenskommelserna på olika nivåer [om samverkan] tror jag har skapat ganska stor ”goodwill” för oss, att vi också har en vilja att ta ansvar för de centrala beslut som har fattats (105 Integrationsverket).

En kommun som tecknat överenskommelse om mottagande är ”på banan” som flera informanter på Integrationsverket beskriver det. Detta innebär att kommunen i någon mening är inne i systemet, vilket gör det legitimt att gå vidare med ett ömsesidigt utbyte mellan stat och kommun kring dessa frågor. Överenskommelsen är tänkt som början på ett mer kvalitativt orienterat arbete om organisering och utveckling av insatser. Här kommer också den andra typen av överenskommelser om samverkan och utveckling av introduktionen in i bilden. De som arbetade med utvecklingsfrågor på Integrationsverket såg det som sin roll att initiera kvalitetsutvecklingsarbete, understödja, informera, svara på frågor, sprida goda exempel, finnas tillgänglig och ”sälja in sin kunskap”. Rent konkret deltog man i olika forum och nätverk, exempelvis med kommunala flyktingsamordnare. Man medverkade på konferenser och anordnade egna om introduktion och mottagande. Den kraftiga ökningen av mottagandet 2006, den krismedvetenhet som skapades och det mediala intresset för frågan gav också en möjlighet att få gehör för vikten av det utvecklingsarbete som man länge hade arbetat för att lyfta fram. Förhandlingarna kopplas därmed tydligt till det som är ämnet för nästa kapitel: att påverka den lokala verksamheten och hur introduktionen bedrivs.

Kommunala perspektiv på förhandlingssystemet

Hur ser då kommunerna på förhandlingssystemet och vilken betydelse har överenskommelsen för den kommunala verksamheten? Dessa frågor undersöktes inom ramen för de fallstudier som gjordes i Växjö och Västerås som vi också återkommer till i kapitel sex. Erfarenheterna från dessa två kommuner bör vara förhållandevis representativa för kommuner med ett större mottagande, där personer främst bosätter sig på egen hand. Den här typen av kommuner står också för den största

delen av det svenska flyktingmottagandet.⁴⁶ Kommuner med ett relativt litet mottagande och de som i större utsträckning tar emot via bosättningsfunktionen kan dock ha något annorlunda erfarenheter än de som fångas här. Exempelvis kan överenskommelserna i sådana kommuner ha en större praktisk betydelse för att påverka mottagandets storlek.

I både Växjö och Västerås beskrev kommunpolitikerna att de inte kunde påverka mottagandet via överenskommelserna. Ett kommunalråd i Växjö beskriver att förhållandet mellan stat och kommun är ojämnt i denna fråga och att det egentligen inte handlar om några förhandlingar för kommuner som tidigare haft ett stort mottagande och där de flesta bosätter sig på egen hand:

Det är aldrig några förhandlingar i praktiken. Vi kan skriva avtal på vad som helst, men det är ju inte avtalen som i praktiken talar om hur många flyktingar som kommer till kommunen, utan det avgörs ju av dels ett: hur många flyktingar som bor där redan idag, dels två: finns där flyktingförläggningar i närheten. Det är de två sakerna som avgör det faktiska flyktingmottagandet i kommunen (213 Växjö kommun).

I Västerås, där man uteslutande tog emot EBO, är beskrivningen från en politiker likartad:

I praktiken för oss i den här kommunen så är det ju egentligen bara formalia, vi får ju våra flyktingar hit ändå, vi har ju mest EBOs här. [...] det känns inte som någon form av styrning, hur många man ska ta emot, däremot så kan man ju vara lite smått fascinerad över att de här logaritmerna för uträkning av hur många det ska vara, att det stämmer faktiskt ganska bra med vad vi får hit som EBOs (311 Västerås stad).

Här låg Integrationsverkets fördelningstal nära antalet EBO i kommunen vilket innebar att om man träffade ett avtal enligt förfrågan hamnade utfallet ganska nära det överenskomna. Detta innebar dock inte att man kunde påverka mottagandet, även om det möjligen kunde framstå så, och samma politiker beskrev att detta var något som var svårt att förklara för dem som inte är i detalj insatta i hur systemet fungerar:

Ja jag har funderat mycket på det här och det är ju så att det är det man har haft en resa att göra, att förklara för folk här som är oroliga över det ökade intaget av flyk-

⁴⁶ Under 2006 tog de 30 kommuner med det största mottagandet emot 60 procent av det totala. Tidigare år har denna andel varit ännu större.

tingar och problemet som vi har med bostadsmarknaden och man ser att det kan vara en grogrund för främlingsfientlighet och det är ju helt realistiskt, men de har inte riktigt förstått att de är här ändå oavsett om vi skriver på eller inte, utan det handlar om att få förutsättningarna bättre för att göra ett bra jobb (311 Västerås stad).

En viss praktisk betydelse hade dock överenskommelsen även i dessa kommuner eftersom en del av statsbidraget, den s.k. grundersättningen, bara betalades ut till de kommuner som tecknade överenskommelse.

I båda kommunerna beskrev de intervjuade politikerna att det generellt sett har funnits samsyn över blockgränserna och att den politiska konfliktnivån har varit låg i denna fråga. I Växjö innebar 2007 i viss mån ett avsteg från denna samsyn då allianspartierna i kommunen beslutade sig för att göra en politisk markering genom att skriva ett betydligt lägre avtal än tidigare (från 230 till 75). Från båda sidor nämns att överenskommelsen kan användas som ett sätt att ge uttryck för en politisk ståndpunkt:

– Vi har en tradition av att vara lojala mot statens flyktingpolitik men vi har klagat när det gäller ersättningarna för det har ju aldrig gått ihop någon gång. Det tar ju alltid längre tid för många invandrare att komma ut och bli självförsörjande än vad staten så att säga medger. Sedan har vi på senare tid, och då pratar jag i första hand för alliansen, sagt det att i och med att vi har haft ett extremt högt flyktingmottagande 2005, 2006, 2007 så har vi varit intresserade av att dra ner de faktiska överenskommelser som vi har på pappret för att om inte annat markera vårt missnöje med att systemet inte fungerar i Sverige. [...] Sedan anser jag också att alla kommuner i Sverige skulle ta emot flyktingar. Det är hemskt att använda ekonomiska termer när man pratar om flyktingmottagande, vi som har varit generösa vi ”drabbas” av det, medan kommuner som har sagt nej till flyktingmottagande de får i princip inga spontanflyktingar som kommer dit.

MQ: Finns det någon poäng med att teckna en överenskommelse om 75?

– Nej, i praktiken inte, det är bara ett lite stillsamt sätt – det är det enda sättet vi har – att sprattla lite grand och visa vårt missnöje med hela systemet.

(213 Växjö kommun)

– Jag har svårt att gå emot en siffra som är framräknad av en myndighet och som anses lämplig för oss att ta emot så jag tror vi i princip alltid, med väldigt små skillnader har gått på det förslaget som har kommit. Sedan är det ju lite frustrerande

för när man som politiker frågar hur många det är som kommer, ja då är det ju aldrig den siffran i alla fall utan i Växjö har det väl ibland varit dubbelt så många och kanske fler så att den är svår att styra utifrån, den är svår att planera utifrån för vi vet ändå inte hur många som kommer i slutändan. [...] För min del är avtalet mer en symbolhandling, att Växjö är beredd att ta emot kanske mer än sin rättmätiga del.

MQ: Så det är ett sätt att visa sin politiska ståndpunkt?

– Ja.

(214 Växjö kommun)

Att ge legitimitet till den statliga myndigheten och den mer formella bilden av ett fördelningssystem kan i det andra citatet ovan förstås som ett sätt att visa en politisk ståndpunkt: att man stödjer den statliga flyktingpolitiken. Samtidigt beskriver informanten att överenskommelserna inte står i relation till mottagandets fördelning vilket innebär att man tar politisk ställning genom ett slags symbolisk konformitet med systemet. Det första citatet framstår som mer konfrontatoriskt, då politikern söker en situation där avvikelsen mellan överenskommelse och mottagande görs större. Kommunens politiska ledning ville i ett slag påvisa statens oförmåga att styra mottagandet samtidigt som det understryks att kommunens mottagande var mycket högt (och möjligen att det därmed var en svår uppgift för kommunen). Även denna markering är dock konform med de institutionella ramarna. Kommunen agerade i enlighet med en ganska konventionell roll i det här sammanhanget: att vilja ta emot färre än vad man gör, hänvisa till för låga ersättningar och att alla kommuner bör ta emot. Genom att ändå skriva en överenskommelse om 75 förhöll man sig till normen om att visa sig solidarisk och stack inte ut på ett överdrivet sätt i en kommunal jämförelse.

På förvaltningarna förstärks bilden av att överenskommelserna främst fyller en politisk funktion. I ett fall nämns att antalet mottagna hade överskridit överenskommelsen innan den ens var underskriven. Den hade därmed inte någon närmare praktisk betydelse på förvaltningsnivå och kunde exempelvis inte ge vägledning för planeringsarbetet. I de två kommunerna ges likartade beskrivningar av detta:

Vi planerar efter ett högre mottagande så som det ser ut nu, så överenskommelserna är mer viljeinriktningar och politiska överenskommelser. Vi har ju haft lite töntiga debatter också, kopplat till om vi skulle ta emot 75 eller 100 eller..., nu pratar vi

om 200. Det faktiska mottagandet är mycket, mycket högre redan innan vi har skrivit avtalet. Vi tittar på hur många EBOs det finns, vi tittar på hur det ser ut i Alvesta och Uppvidinge [Migrationsverkets enheter] sedan drar vi slutsatser kring anhöring- invandring och anknytningar och sedan försöker vi själva bilda oss en uppfattning om volymen, och vi brukar gissa ganska rätt. Och det ligger någonstans dubbelt så mycket som avtalet, oftast. Vi har haft avtal där vi har gått på Integrationsverkets nyckeltal ett par år och det har blivit precis dubbelt så mycket. Nu har vi ett gällande avtal på 75, vi ska skriva ett på 200 och vi har tagit emot 300. Nej, vi går på våra egna och planerar (201 Växjö kommun).

Sedan har jag tittat och haft kontakter med Migrationsverket här i stan och det är ju utifrån att Västerås har varit en ganska stor mottagarkommun under många år så oavsett vad vi sluter för avtal har vi ett visst mottagande så jag har helt enkelt checkat av hur landet ligger, hur många EBOs har vi i Västerås och hur stor andel av dem förväntas få ett uppehållstillstånd och alltså bli vårt ansvar. Och det är på den nivån vi har lagt oss ungefär (306 Västerås stad).

Istället för överenskommelserna fick tjänstemännen förlita sig på egna beräkningar och uppgifter som de hämtade in från Migrationsverket för att dimensionera verksamheten och planera mottagandet.

4.6. Sammanfattande analys

Institutionella normer om ömsesidighet och solidaritet

Förhandlingarna om mottagande har varit grundläggande för den statliga styrningen av flyktingmottagandet. De påverkansstrategier som har utvecklats kan spåras bakåt i tiden, till när Statens Invandrarverk bildades i slutet av 1960-talet, och de befästes ytterligare när detta verk fick ta över det övergripande ansvaret för flyktingmottagandet 1985. Det framstår som befogat att förstå förhandlingssystemet som en institution där inte minst viljan att undvika konflikter har skapat ett behov av stabilitet och förutsägbarhet. Flyktingmottagande är en kontroversiell fråga som sällan går obemärkt förbi på lokal nivå och kan väcka starka reaktioner. Förhandlingssystemet erbjuder ett beprövat sätt att hantera mottagandet i en politisk bemärkelse och för att kunna förutse reaktioner: hos motparten men också i opinionen och det omgivande samhället. Som institution består systemet av såväl normativa som regulativa och kognitiva element. De regulativa elementen är kopplade till ersättningssystemet och de, om än begränsade, möjligheter som finns

att styra mottagandet genom bosättningsfunktionen. Betydelsen av dessa element för förhandlingssystemets stabilitet måste dock anses vara sekundär.

Analysen lyfter istället fram två institutionaliserade normer som ger upphov till specifika roller för stat och kommun och som är centrala för att vägleda aktörernas handlande inom detta system (jfr March & Olsen 1995; 2006). Den statlige tjänstemannen ikläder sig rollen som diplomat och agerar i enlighet med normen om ömsesidighet och ett jämlikt bemötande. Kommunerna måste förhålla sig till normen om solidaritet för att undvika att bli föremål för negativ publicitet och rent av stigmatisering, men den som använder sig av mer subtila medel kan både signalera sitt missnöje och undgå den här typen av uppmärksamhet genom att vara konform med de grundläggande ramarna. Så länge dessa roller intas och argumentationen på den mediala ”scenen” följer de föreskrivna reglerna reproduceras institutionen (jfr Berger och Luckmann 1998, s. 92).

Även symboler och kognitiva element har en viktig betydelse för att forma aktörernas beteende. Normerna är kopplade till erfarenheter och gemensamma berättelser, till exempel om Sjöbokonflikten och om hur det stora mottagandet på 1990-talet hanterades, som ger vägledning till hur handlandet kan rättfärdigas. Centralt i detta sammanhang är också den vokabulär av legitima argument som kan användas av kommunerna utan att bryta mot normen om solidaritet. Varken Sjöbo i slutet på 1980-talet eller Vellinge 2009 var ensamma om att vara avvisande till att ta emot flyktingar. Anledningen till att dessa kommuners ställningstagande fick extremt stor politisk och medial uppmärksamhet, medan andras gick närmast obemärkt förbi, var att de bröt mot normen om solidaritet och inte använde sig av legitima grunder för att rättfärdiga sitt handlande. De argument som gör att ställningstagandet knappt märks tycks med andra ord vara institutionaliserade i den meningen att de tas närmast som en självklarhet (jfr Scott 2008, s. 125f; Berger & Luckmann 1998).

Förhandlingssystemet är knappast en mekanism för att lösa flyktingpolitikens ”kollektiva dilemma” genom en rättvis och effektiv ”allokering” av personer och resurser. Det är dock fortfarande relevant att tolka detta system i termer av icketvingande styrning för att åstadkomma kollektivt handlande. Överenskommelserna innebär att ansvaret för flyktingmottagandet i en formell mening görs till ett *gemensamt åtagande* mellan stat och kommun. I en informell mening kan de även ses som ett *gemensamt åtagande* mellan kommunerna om att agera solidariskt med varandra. Att kommunerna har möjlighet att motsätta sig flyktingmottagande skapar å ena sidan en betydande risk för konflikt som kan underminera den politiska ordningen. Å andra sidan utgör kommunerna en möjlig källa till försoning

och samförstånd just på grund av att de har möjlighet att opponera sig. Genom att skriva på en överenskommelse skapar man inte bara en formell acceptans för det specifika mottagandet, det bidrar också till att legitimera den nationella flyktingpolitiken. Kommunerna blir ofta tvungna att försvara detta ställningstagande och kan i bästa fall bli en bundsförvant som står upp för flyktingmottagandet i den lokala debatten.

I termer av governance kan användningen av kommunbesök, konferenser, jämförelser och medieutspel främst förstås som en normativ mekanism för att skapa förväntningar på kommunerna att agera i enlighet med normen om solidaritet. Tolkningen av systemet som en normativ mekanism baseras på att formella och informella kontakter samt upparbetade förtroenden var centrala för att uppnå konformitet (dvs. att kommunerna tecknar överenskommelse). Kommunernas ställningstagande handlar i mindre utsträckning om ren imitation till följd av osäkerhet. Systemet tillhandahåller tydliga roller och ramar för kommunernas handlande och det finns även ett utrymme att agera strategiskt för att balansera förväntningarna från staten och den lokala opinionen.

Förhandlingssystemets stabilitet har framför allt handlat om dess betydelse för att upprätthålla konsensus och undvika öppna konflikter om flyktingmottagandet. Överenskommelserna om mottagande har dock i mindre utsträckning varit användbara för att styra utformningen av integrationsinsatserna. De har inte fungerat som kontrakt där den statliga myndigheten har styrt genom ansvarsutkrävande. Det har snarare handlat om att skapa en formell acceptans för själva mottagandet. Detta var dock en viktig och grundläggande förutsättning för insatserna på lokal nivå då innehåll, utformning och omfattning endast i mindre utsträckning var reglerad i lag. För de lokala enheter som var ansvariga för integrationsinsatserna och varken hade ett nationellt regelverk i ryggen eller full teckning för kostnaderna från det statliga ersättningssystemet, kunde det formaliserade åtagandet från kommunen bidra till ett större handlingsutrymme för att utveckla verksamheten. Att kommunerna var ”på banan” gjorde även att det blev mer legitimt för den statliga myndigheten att ha ett inflytande över insatsernas utformning. Själva mottagandet kopplades då till frågor om innehållet i introduktionen och till vikten av samverkan. Det är här den andra typen av överenskommelse kommer in i bilden som en strategi för frivillig policykoordinering inom introduktionen. Det är just denna strategi som kommer att behandlas i nästa kapitel.

5. Styrning genom frivillig policykoordinering

5.1. Inledning

Normen om ömsesidighet och de roller och praktiker som har etablerats inom förhandlingssystemet har varit grundläggande för den typ av styrning som har utvecklats inom introduktion och flyktningmottagande mer generellt. Det är ingen slump att samma term – överenskommelser – användes även för strategin om att åstadkomma en bättre samordning inom introduktionen. Konceptet med överenskommelser om samverkan på central, regional och lokal nivå som lanserades 2001 knöt på ett tydligt sätt an till traditionen på området. Samverkansstrategin riktar sig dock inte bara mot kommunerna utan syftar till att engagera ett större antal lokala aktörer, såväl offentliga som privata. I linje med den definition av governance som presenterades i kapitel två handlar detta om en icke-tvingande form av styrning i syfte att åstadkomma gemensamma åtaganden bland en mångfald av aktörer på lokal nivå. Det är dock tydligt att staten inte kan ses som en enhetlig aktör vad gäller styrningen av introduktionen. Det har snarare funnits flera olika statliga perspektiv på hur de lokala insatserna bör organiseras och samordnas. Dessa perspektiv har företrätts av olika sektorsmyndigheter och av Integrationsverket som hade till uppgift att försöka åstadkomma en bättre samordning av introduktionen – och även inom integrationspolitiken i stort.

De av riksdagen fastställda målen för integrationspolitiken (Prop. 1997/98:16) har i huvudsak varit av övergripande karaktär och detta var även fallet med den tidigare invandrapolitiken med dess principer om ”jämlighet”, ”valfrihet och ”samverkan” (Soininen 1992; Bäck & Soininen 1998). Det har, som tidigare noterats, inte funnits någon betydande lagreglering av det kommunala åtagandet inom introduktionen och inget system för mål- och resultatstyrning av den lokala verksamheten. Samordningsansvaret för detta tvärssektoriella politikområde har främst legat på myndighetsnivå och inte inom regeringskansliet (Statskontoret 2006). Snarare har det funnits en brist på samordning på departementsnivå där exempelvis regleringsbrev för de olika berörda myndigheterna

inte har harmonierat, vilket har medfört att integrationsfrågorna ofta hamnat utanför sektorsmyndigheternas kärnverksamhet (Integrationsverket 2007b, s. 208). Det var främst Integrationsverket som i egenskap av central förvaltningsmyndighet för integrationsfrågor hade detta som sin kärnverksamhet, men samtidigt inte hade möjlighet att på egen hand uppnå de integrationspolitiska målen utan hela tiden var beroende av andra myndigheter och aktörer i samhället (Statskontoret 2006, s. 111ff). Det är mot denna bakgrund verkets initiativ om att skapa den centrala överenskommelsen (CÖK) ska ses. CÖK kan närmast beskrivas som en strategi för frivillig policykoordinering inom introduktionen. Medan överenskommelserna om mottagande var kopplade till vissa, om än ganska svaga, ekonomiska incitament var överenskommelserna om samverkan inte förbundna med några sådana ”morötter”. De enda ekonomiska vinster som kunde vara aktuella var i så fall av en mer indirekt karaktär, exempelvis i form av ambitioner hos kommunerna om att effektivisera introduktionen för att på sikt kunna minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd.

I detta kapitel riktas fokus mot hur myndigheterna på central nivå genom överenskommelsestrategin har försökt styra de lokala insatserna. En handfull berörda myndigheter har ingått i ett slags policynätverk med syfte att formulera och följa upp riktlinjer för den regionala och den lokala nivån. Detta arbete har inneburit ett möte mellan olika perspektiv, dels på vilken typ av samverkan som eftersträvas, dels på hur man vill att introduktionen rent innehållsmässigt bör bedrivas på lokal nivå.

Den centrala överenskommelsen

Den centrala överenskommelsen är den övergripande policyn inom samverkansstrategin. De undertecknande parter som ingick på den centrala nivån var Integrationsverket, Migrationsverket, AMS, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling (fr.o.m. 2003) och Sveriges kommuner och landsting.⁴⁷ Det konkreta arbetet har bedrivits i en partssammansatt beredningsgrupp där Integrationsverket har varit ”processansvarig”, vilket kan tolkas som ett slags samordnande roll där de har varit sammankallande och drivande i arbetet. Utformningen av policydokumentet har skett på basis av konsensus och besluten om överenskommelsen har formellt tagits i en ledningsgrupp bestående av generaldirektörerna för respektive verk.

⁴⁷ Även Myndigheten för skolutveckling är numera nedlagd. Detta skedde 2008 och vissa av uppgifterna fördes då över till Skolverket.

Samarbetet initierades av Integrationsverket och den första överenskommelsen slöts 2001. Man hade på Integrationsverket och tidigare Invandrarverket sedan årtionden tillbaka identifierat och uppmärksammat den betydande samordningsproblematiken på området (se t.ex. SIV 1997). Det har under åren också förekommit olika initiativ för myndighetssamverkan, inte minst på lokal nivå. Initiativet med den centrala överenskommelsen syftade dock till en mer samlad strategi för detta arbete och en formalisering av samverkan. Formaliseringen ansågs kunna bidra till att samverkan blev mindre beroende av person och därmed bidra till en större kontinuitet i det regionala och lokala arbetet. En annan viktig aspekt var att skapa legitimitet och stöd för aktörer på lokal nivå att samverka med varandra.

Den centrala överenskommelsen var utgångspunkten för regionala och lokala överenskommelser runt om i landet. Våren 2007 fanns det regionala överenskommelser i 17 av 21 län och lokala överenskommelser i 135 av de flyktingmottagande kommunerna (Integrationsverket 2007a, s. 22). Tanken har varit att dessa, inom ramen för de centrala riktlinjerna, ska utgå från lokala och regionala förhållanden:

De regionala och lokala överenskommelserna ska utformas utifrån de regionala och lokala förutsättningarna. När parterna upprättar eller reviderar lokala överenskommelser bör mål formuleras och följas upp årligen. Dessa ska ha koppling till de övergripande målsättningar som parterna verkar för inom ramen för tillväxtpolitiken, arbetsmarknadspolitiken, hälso- och socialpolitiken. Den centrala överenskommelsen ska bidra till att öka antalet regionala och lokala överenskommelser. En lokal överenskommelse eller en överenskommelse med fler kommuner bör upprättas i de kommuner som slutit avtal om introduktionsplatser. Den centrala överenskommelsen ska initiera och legitimera samverkan på lokal nivå. De regionala överenskommelserna ska bidra till effektivare regionalt samarbete och stödja insatser för det horisontella målet ”integration” i de regionala tillväxt- och utvecklingsprogrammen (Integrationsverket m.fl. 2006, s. 3).

Citatet ovan kommer från den reviderade centrala överenskommelsen från 2006. Det belyser också kopplingen mellan överenskommelser om mottagande (benämns ”avtal” i citatet) och samverkansarbetet. Till grund för revideringen 2006 låg en utvärdering av CÖK från 2005 där överenskommelsens funktion beskrevs just som att legitimera samverkan på lokal nivå och sända signaler om att detta bör ske:

Den centrala överenskommelsen fungerar i första hand som instrument för att stimulera och legitimera och därmed främja och utveckla samverkan mellan myndig-

heter på central, regional och lokal nivå. På samtliga nivåer bidrar överenskommelser till att strukturera myndighetssamverkan. Den centrala överenskommelsens strategiska värde på integrationsområdet består därmed i att dess förmåga att sända signaler om att samverkan ska ske mellan relevanta aktörer. Genom att dessa signaler kommer från de centrala aktörerna och sprids på regional och lokal nivå stärks samverkansperspektivet (Integrationsverket m.fl. 2005 s. 4).

Utvärderingen gav en relativt positiv bild av den centrala överenskommelsens betydelse för att skapa samverkan på regional och lokal nivå. Den pekar dock på problem i form av regelverk och uppdrag som inte harmonierar över myndighetsgränserna och försvårar samverkan. Utvärderingen från 2005 drar slutsatsen att överenskommelsestrategin har bidragit till samverkan på lokal nivå men att det krävs en konkretisering för att samarbetet ska leda till praktiska förändringar i verksamheten. En mer allmän betraktelse som ges är att:

Sammanfattningsvis kan sägas att det inte är bristande intresse som är problemet i samverkan, snarare ligger problemen i kopplingen mellan ord och handling (Integrationsverket m.fl. 2005, s. 10).

Vad gäller partssammansättningen i de lokala överenskommelserna visade utvärderingen att det främst var kommun, Arbetsförmedling och Migrationsverket som ingick och att det bara i undantagsfall fanns med representanter från näringsliv, landsting och frivilligorganisationer. Trots att det sedan lång tid tillbaka är ett uttalat mål att engagera näringsliv och frivilligorganisationer i integrationsarbetet fanns icke-offentliga aktörer (en eller fler) endast representerade i sex av de då drygt 100 överenskommelserna på lokal nivå (Integrationsverket m.fl. 2005). På Integrationsverket internt fanns också indikationer, bland annat genom en egen inventering, om att överenskommelsearbetet hade stagnerat och att dokumenten var ”hyllvärmare” i en större utsträckning än vad som framgick av utvärderingen. Överenskommelsedokumentet var ofta dåligt uppdaterade och det fanns en tendens att näraliggande kommuner imiterade form och innehåll efter varandra (Integrationsverket 2007c).

5.2. Mötet mellan olika logiker för samverkan

Den bild av CÖK som framträder av rapporterna och överenskommelsedokumentets utveckling över tid är att det handlar om en strategi som har dragits med förhinder, men som med tanke på att det har handlat om ett frivilligt åtagande ändå

har fått ett omfattande genomslag runt om i landet. Policyprocessen har inneburit ett möte mellan organisationer med olika regelverk och informella normer för hur man bör förhålla sig till myndighetssamverkan, och dessa har inte alltid harmoniserat (se även Appelqvist 2006). Det har dessutom inneburit ett möte mellan myndigheter med olika förutsättningar vad gäller storlek, status och ekonomiska resurser. Migrationsverket, AMS⁴⁸ och Skolverket är typiska sektorsmyndigheter med relativt avgränsade verksamhetsområden. Särskilt AMS och Migrationsverket är stora och tongivande myndigheter med rikstäckande organisationer som sträcker sig ner på den regionala och lokala nivån. Skolverket har framför allt ett betydande inflytande över SFI-utbildningarnas utformning. Integrationsverket och Myndigheten för skolutveckling var båda nyare myndigheter med ett betydligt svagare mandat inom sektorsområdena. De hade ett mer tvärsektorielt uppdrag och var som organisationer uppbyggda kring att påverka andra för att kunna nå sina resultat. SKL är ingen myndighet alls utan kommunernas och landstingens intresse- och arbetsgivarorganisation.

I informanternas berättelser var det framför allt två olika förhållningssätt till myndighetssamverkan som kunde identifieras. Det ena innebar ett mer integrerat samarbete i syfte att etablera en gemensam målbild som skulle kommuniceras utåt. Detta perspektiv kan förstås i termer av att främja skapandet av ett *interorganisatoriskt program* och företrädde främst av de två ”påverkansmyndigheterna”. Det andra förhållningssättet betonade istället en större autonomi för de enskilda myndigheterna. Det gick ut på att försöka åstadkomma en tydligare ansvarsfördelning och var framträdande hos sektorsmyndigheterna. Dessa två förhållningssätt behandlas i tur och ordning nedan och vi börjar med påverkansmyndigheterna eftersom det var Integrationsverket som var initiativtagare till samarbetet och var den myndighet som hade ett slags samordnande ansvar för själva policyarbetet.

Påverkansmyndigheterna och den gemensamma målbilden

För Integrationsverket innebar CÖK en möjlighet att skapa inflytande över den lokala introduktionsverksamheten och syftet var att åstadkomma ett nära samarbete mellan berörda myndigheter på olika nivåer. CÖK var både ett sätt att kompen-

⁴⁸ Numera heter myndigheten Arbetsförmedlingen. Här används dock de myndighetsbeteckningar som var aktuella vid studiens genomförande.

sera för bristen på mer formella påtryckningsmedel och ett sätt att skapa legitimitet och en ”större tyngd” för den samordnande rollen på integrationsområdet:

År 2000, när vi började skissa på den här överenskommelsen med åtaganden och samarbetsplattform som skulle ge oss större legitimitet och större tyngd att driva utvecklingen framåt, den kom ju till just därför att det inte fanns någon lagreglering eller författningsregleringar (105 Integrationsverket).

Integrationsverket hade också ett slags samordnande roll i själva överenskommelsearbetet. På en uppmaning att beskriva den egna rollen på området uppger dock ett flertal informanter att rollen är komplicerad och inte helt tydlig. I följande exempel kopplar informanterna svårigheterna med denna roll till Integrationsverkets sektorsövergripande uppdrag och att sektorsmyndigheterna inte alltid ser integrationsfrågan som sin ”kärnverksamhet”:

Jag skulle vilja beskriva det som en knepig roll. Det har ju varit så att eftersom Integrationsverket tog initiativ till den centrala överenskommelsen så är det så att man har känt ett ansvar att hålla igång detta. [...] Det här är vår huvudfråga, den är jätteviktig för oss men de andra har andra sakområden som är deras kärnverksamhet så därför är det inte säkert att någon annan naturligt hade tagit tag i det, det tror jag inte. Så processansvaret handlar om att se till att det rullar vidare, att det utvecklas, ta tag: nu måste vi skriva om, nu måste vi samla generaldirektörerna till ett nytt ledningsmöte... (104 Integrationsverket).

[V]i upplever nog, de flesta av oss, att det är svårt att jobba tvärsektoriellt. De man möter, antingen en annan myndighet eller en kommun, den personen som vi möter upplever sig ju inte ha något tvärsektoriellt uppdrag, där jobbar man ju i ett stuprör, antingen med arbetsmarknad eller med sociala frågor eller med något annat. Och så kommer vi och tänker horisontellt, att det sker en viss kollision där det är ju uppenbart (101 Integrationsverket).

Informanterna beskriver verkets roll på den centrala myndighetsnivån i termer av ”kunskapsförmedlare”, ”pådrivare” och, i vissa fall, som ”samordnare”. Däremot anser man sig inte vara styrande i någon traditionell mening. Detta speglar den balansgång som myndigheten måste gå i relationen med andra. Relationsbyggande var också helt centralt eftersom man var beroende av att kunna påverka andra, ofta betydligt större och mer tongivande myndigheter. Följande två citat knyter an till normen om ömsesidighet som vi kunde se var så framträdande i relationen mellan stat och kommun:

I instruktionen står det ju att vi ska vara en motor i integrationspolitikens förverkligande och det har vi ju använt här också så att vi har blivit framför allt den som tar initiativ och driver på i den här processen. Det tror jag också vi har uppskattats som, inte den här som styr och lägger sig i utan med, förhoppningsvis, faktakunskap anvisar möjliga vägar framåt och söker samarbete och driver på samarbetet (105 Integrationsverket).

Jag kan känna att när det gäller, inte bara AMS, utan de andra myndigheterna också, så kan de tydliggöra ibland att när vi är för ihärdiga med att vilja samordna och säga att så här ska det vara, att de då håller ifrån sig lite och tycker att de minsann har uppdrag som de ska utföra, som de har fått sig tilldelade och de har också en kunskap. De håller igen lite grann där när vi försöker tränga oss på (101 Integrationsverket).

På samma sätt som i relationen med kommunerna var det i kontakterna med de andra myndigheterna viktigt för Integrationsverket att inte framstå som den som ”styr och lägger sig i”. Att sätta sig på för höga hästar eller vara för ihärdig kan straffa sig och man vill istället vara den som bidrar med kunskaper, idéer och förslag som kan driva arbetet vidare och öppna upp nya möjligheter. Själva tonen och begreppen som används måste avpassas så att det inte uppfattas som att man lägger sig i andras interna angelägenheter: man talar exempelvis om processansvar snarare än samordningsansvar, man beskriver sig som drivande men inte styrande.

Informanterna på Integrationsverket beskrev också den egna rollen med hjälp av jämförelser med andra, till exempel skillnaderna mot sektorsmyndigheterna vars ”stuprör” kolliderar med det tvärsektoriella perspektivet. Myndigheten för skolutveckling var den som de närmast kunde identifiera sig med och identifieringen är ömsesidig:

Integrationsverket har ungefär samma organisation som vi, just det här att man har ett mer övergripande, stödjande ansvar, medan Migrationsverket och AMS de finns ju ner på den lokala nivån. Det är klart att för regionerna så är det ju inte alltid så lätt att se: hur ska vi hantera de här olika myndigheterna då? Vad blir deras roll? Kan man ställa samma krav på Myndigheten för skolutveckling som man kan på AMS eller Länsarbetsnämnden? Det blir lite oklart. Det är ju det vi stöter och blöter: vad ska vara vår roll egentligen? (118 Myndigheten för Skolutveckling).

Myndigheterna hade liknande dialogbaserade arbetssätt, ungefär samma storlek och för båda utgjorde kunskapsspridning en viktig del av verksamheten. Strävan

efter att finna sig en roll inom myndighetsstrukturen var också något som de hade gemensamt. På i princip alla av myndigheterna förutom Integrationsverket beskrevs det som ett problem att man inte hade ett tillräckligt tydligt uppdrag på integrationsområdet i regleringsbrev. Myndigheten för skolutveckling hade ett ganska begränsat uppdrag att arbeta med utveckling av SFI, vilket hade fallit sig som en naturlig fråga för myndigheten att utveckla i samarbetet. I brist på ett sådant uppdrag var det mest frågor om barn och ungdomar som myndigheten bevakade i CÖK. Som vi snart ska se var bristen på uppdrag främst ett argument för att tona ner den egna rollen i samarbetet för sektorsmyndigheterna. Representanten för Myndigheten för skolutveckling gav dock istället uttryck för en vilja att få ett större uppdrag att arbeta med SFI-frågorna gentemot kommunerna och att man därmed kunde få en större roll inom samarbetet.

Både på Integrationsverket och Myndigheten för skolutveckling beskriver informanterna ett övergripande, horisontellt perspektiv för överenskommelsearbetet och betonar vikten av att skapa en gemensam målbild:

Men jag tror att det ideala är att man har den här gemensamma målbilden och man ser att det här och det här kan vi göra tillsammans och vi försöker att samordna så mycket som möjligt och vi skickar också samma signaler för då blir det en enhetlighet. Det *kan* man åstadkomma i den gruppen, om det bara är så att förutsättningarna ges (118 Myndigheten för Skolutveckling).

Dessa myndigheter såg framför allt samarbetet som en möjlighet att påverka och nå ut med ett budskap. De hade dock samtidigt det gemensamt att det var andra myndigheter och inte de själva som skulle bli ansvariga för att implementera riktlinjerna på den lokala nivån.

Sektorsmyndigheterna och samverkan genom ansvarsfördelning

Sektorsmyndigheterna AMS och Migrationsverket hade en organisation som sträckte sig ner till den regionala och lokala nivån, vilket innebar att de också skulle bli delaktiga i implementeringen av CÖK på dessa nivåer. Representanterna för dessa myndigheter talar i större utsträckning om CÖK som ett "åtagande" för den egna myndigheten. De skulle i slutändan vara med och genomföra konkreta åtgärder och ville därför ha tydligt angivet vad överenskommelsen skulle innebära för organisationen för att kunna bedöma hur detta förhöll sig till uppdragen i regleringsbrevet och i form av återrapporteringskrav. Integrationsverket beskrivs av

samtliga av de andra parterna som den mest drivande aktören i samarbetet. Verket beskrivs som en engagerad och i många stycken framgångsrik pådrivare men också som en myndighet med ett relativt svagt mandat när det gäller att kunna påverka andra. Flera informanter på sektorsmyndigheterna menar att endast om Integrationsverkets initiativ ligger i linje med deras interna agenda och prioriteringar kan man agera gemensamt, annars inte.

Integrationsverket finns där och de driver på och är det som så att man tycker att det där är OK, ja då hänger man på, annars kan de få leka i sin ankdamn (112 AMS).

Citatet ovan är minst sagt koncist, andra informanter talar om detta i mer inlindade formuleringar med hänvisning till uppdrag och Integrationsverkets svaga mandat.

AMS var en viktig part i överenskommelsearbetet och den myndighet som tydligast hade en direkt närvaro i den lokala verksamheten. För en starkt målstyrd myndighet som AMS var konkretisering och målsättning en viktig förutsättning för att kunna arbeta med en fråga. För att lyfta en fråga som integration inom den interna organisationen var det därför viktigt att det formulerades verksamhetsmål för målgruppen. Vad gäller gruppen nyanlända invandrare skapades ett verksamhetsmål först 2006 och detta beskrevs som en stor framgång av en informant som hade arbetat internt för att detta skulle ske:

Sedan är det, det klassiska, för att man över huvud taget ska kunna göra något av det här så måste det vara, som i all verksamhet oavsett om den är kommunal, statlig eller privat, så måste man ju ha mål för sin verksamhet. Nu har jag lyckats få igenom att vi ska ha verksamhetsmål för målgruppen nästa år, det har vi ju aldrig haft tidigare. [...] Då blir det helt annorlunda. Där sätter vi ju ett mål om vad omsättningen till arbete ska vara för den här målgruppen och så tittar man på årsgenomsnittet för 2005 och för 2006 och 2007. Helt plötsligt kan man ju följa det i våra system, som gröna och röda pluppar, som alla säger i vår verksamhet. Helt plötsligt kan man följa det. Och i chefens fönster⁴⁹, som det heter, där finns det ju då! (112 AMS).

När frågan blir till ett mätbart mål existerar den helt plötsligt i organisationen och är legitim att arbeta med på ett helt annat sätt. Om överenskommelsearbetet kan kopplas till målstyrning kan frågan sorteras in i bekanta arbetssätt, rutiner och

⁴⁹ Ett IT-stöd för mål- och resultatstyrning.

interna system. När det gäller målstyrningens betydelse för AMS som organisation har Lindvert (2006) visat hur målstyrningens krav på formrationalitet har förstärkt det sektorsspecifika resultat tänkandet på bekostnad av ett mer problemorienterat arbetssätt som tidigare dominerat. Detta sätter också ramar för samordningen med andra sektorer. Informantens berättelse stämmer väl in på denna beskrivning. Det är först när de gemensamma initiativen kan göras förenliga med de sektorsspecifika målen som samarbete blir möjligt.

Migrationsverkets hållning till samordning genom den centrala överenskommelsen handlade om en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna, på samma sätt som i den mer kortsiktiga samverkan som var på tal med Integrationsverket kring arbetet under den tillfälliga lagen. Eftersom man inte ansåg sig ha ett tydligt uppdrag på integrationsområdet ville man tydliggöra sina åtaganden. Migrationsverket deltog framför allt i CÖK i egenskap av central förvaltningsmyndighet för verksamhet inom migrationsområdet. Med detta följer ett samordningsansvar för migrationsprocessen gentemot andra myndigheter och kommunerna. Informanterna på Migrationsverket beskriver att de anser sig ha en ”perifer” roll på integrationsområdet och att dessa frågor knoppades av från myndigheten när SIV delades i två. Som tidigare nämnts berörde Migrationsverkets arbete efter uppehållstillståndet i viss mån integrationsområdet. Det handlade främst om bösättningsunderlag och information om bösättningsort och arbetsmarknad till individen. Efter att individen hade tagits emot i en kommun tog Migrationsverkets uppdrag slut. En annan del av Migrationsverkets verksamhet som hade en direkt koppling till integrationsområdet var den organiserade sysselsättningen för asylsökande med bland annat undervisning i svenska. Verket har dock upplevt en svår avvägningsfråga mellan det s.k. ”återvändandeperspektivet” och den organiserade sysselsättningen:

Vi är ju väldigt perifera i den här överenskommelsen, för vi lämnar ju av så att säga, när personerna har fått uppehållstillstånd i alla våra processer. [...] Sedan är ju vårt uppdrag slut, då har man ju tittat på det in i vår verksamhet, det som kallas för organiserad sysselsättning, men där har ju vi aldrig fått några resurser som täcker upp möjligtvis sådana behov. Samtidigt har vi det här dubbla uppdraget att vi ska jobba både för att man ska kunna skaffa sig en framtid i Sverige, men också återvända hem. Då har vi haft väldigt svårt för våra enheter ute att kunna se det dubbla i det här (114 Migrationsverket).

Jag menar bara en sådan sak som att vi låter människor gå i svenskundervisning, det är många av Migrationsverkets tjänstemän som tycker att varför ska de gå i

svenskundervisning här? Varför ska vi slänga ut en massa pengar på det? Men det är klart och tydligt en styrning från regeringens sida, de ska gå där, man kastar ut 800 miljoner per år på just det. Så visst, det finns vissa saker i regleringsbrevet kanske som inte vi tycker att vi borde göra men ändå så gör vi det naturligtvis eftersom det står i regleringsbrevet. Men då får vi väl, om regeringen tycker att vi ska göra det så får vi ju forma den texten så att det blir en aktivitet av det hela som stämmer in i vår organisation på något sätt, var det nu ska ligga, vilken enhet eller avdelning (115 Migrationsverket).

Eftersom informanterna upplever att dessa två perspektiv, återvändandet och integration, står emot varandra och att det vid den här tiden inte fanns en tydlig prioritering var det svårt att göra åtaganden i ett policydokument. I det andra citatet ovan ges ett ganska tydligt avståndstagande till integrationsperspektivet under asyltiden. Det tycks i viss mån handla om ett uttryck för en personlig åsikt men också om att detta inte är något som passar in i organisationen. I likhet med AMS finns ett behov av att kunna sortera in samarbetet så att det ”stämmer in i vår organisation”.

Skolverket trappade ner sin medverkan inom CÖK efter det att Myndigheten för skolutveckling bildades 2003 för att ta den mer utvecklande rollen på skolområdet samtidigt som Skolverket skulle fokusera på styrdokument, uppföljning och tillsyn. Även representanten från Skolverket beskrev att myndigheten inte hade ett tydligt formulerat uppdrag i sitt regleringsbrev för att man skulle kunna göra åtaganden inom överenskommelsen. Kopplingen till integrationsområdet är dock inte obetydlig då myndigheten skriver styrdokumentet för SFI. Enligt informanten var CÖK mest betydelsefullt som ett forum för informationsutbyte, bland annat inhämtades synpunkter från de andra parterna inför revideringen av den kursplan för SFI som trädde i kraft i januari 2007.

Förutom att uppdragen på integrationsområdet beskrivs som svaga hade myndigheterna också olika målgrupper, vilket ytterligare försvårade arbetet. Migrationsverket arbetade med asylsökande, AMS med arbetsföra och skolmyndigheterna med både barn och vuxna. SKL hade en komplicerad roll mer generell eftersom organisationen å ena sidan företrädde kommunernas intressen i CÖK, men å andra sidan inte hade något mandat att göra åtaganden för deras räkning. Dessutom företrädde SKL främst kommunernas intressen gentemot den politiska nivån och i den mån man ville se förändringar i myndigheternas sätt att arbeta agerade man mot regering och departement för att få till stånd detta. SKL var vid tiden också aktiva med att bilda opinion bland annat i media för förändringar av

framför allt SFI. Därmed blev deras roll också komplicerad för att de främst drev frågorna i andra forum.

Samverkan som regeltolkning

Det som framträder i dessa berättelser är myndighetsrepresentanternas perspektiv på samarbetet och vad de vill åstadkomma med sin medverkan. Det finns exempel på beskrivningar där informanterna tycks betona strävan efter önskvärda konsekvenser vilket ofta är det som står i fokus i den rationalistiska teoribildningen om governance och nätverk. Beskrivningar om att alla ska tjäna på att arbeta tillsammans förekom framför allt i samband med en lite ledande fråga där de ombads berätta om vad de tror krävs för att samverkan ska fungera:

Jag tror att all samverkan bygger på att alla ska känna att de tjänar på det. Gör man inte det utan någon drabbas av Svarte Petter då kommer inte samverkan att fungera för då ställer inte de som drabbas av Svarte Petter upp (113 AMS).

Det handlar ju om, du måste ha glädje, du måste känna att du har någon nytta av att samverka, känner du inte att du har någon glädje eller nytta av det så gör du som du alltid har gjort (104 Integrationsverket).

Anledningen för att till en början att starta det här nätverket känner jag inte till i detalj, men jag föreställer mig att det måste ha varit en tanke om att alla jobbar vi med de här frågorna, fast ur lite olika synvinklar och det är smart att slå sina påsar ihop. Att man har mycket att vinna på det för alla (120 Skolverket).

När informanterna istället diskuterar lite friare om själva samarbetsprocessen är dock den här typen av överväganden inte alls lika framträdande. De återkommer då ofta till betydelsen av uppdrag, interna mål, regelverk och förhållanden i hemorganisationen. Att hitta det gemensamma tycks därför bäst kunna förstås som en fråga om regeltolkning och att förhålla sig till förväntningarna från hemorganisationen. I vissa fall kan man komma överens inom gruppen, men måste sedan väga det mot vad som upplevs som möjligt eller ”lämpligt”, för att knyta an till March och Olsens (2006) begrepp. För att ett åtagande ska uppfattas som legitimt måste det kunna avpassas eller översättas till en terminologi som fungerar i hemorganisationen:

Men sedan händer det banne mig inte mycket efter sådana här möten, det gör det inte, utan det hänger ju på oss, det hänger ju på mig att jag förankrar det här i min egen organisation, vilket jag självklart försöker göra. Men om jag inte får... det här att man inte... mitt sätt är ju att kunna visa för min ledning att det här *är* någonting, det här är regeringens vilja – genom regleringsbrevet och det är viktigt att vi gör det här och har de här överenskommelserna. Men nu gör vi ju det och det gör man ju genom att, precis som med sådana här miljöledningssystem eller kvalitetssäkring, man tittar först: hur ser det ut, man gör en nulägesanalys och så sätter du upp mål för verksamheten och sedan följer du upp, utvärderar, och sedan sätter nya mål. Nu börjar vi komma dit genom att vi har länsgenomgång och nu kommer vi få ett verksamhetsmål (112 AMS).

I citatet från AMS används termer som ”kvalitetssäkring”, ”miljöledningssystem”, ”mål” och ”uppföljning” för att beskriva samarbetets (önskade) utveckling. På detta sätt beskrivs överenskommelsearbetet inte alls på någon av de andra myndigheterna, men det visar på de associationer som informanten vill kunna göra för att få gehör internt. En viktig poäng här är också att de samverkande aktörernas preferenser inte är något givet eller oföränderligt. Tjänstemannen på AMS som citeras ovan formar också sitt perspektiv inom ramen för samverkan, i kontakten med andra som arbetar med integrationsfrågor, och försöker sedan aktivt att påverka den egna organisationen. Informantens berättelse kan tolkas i teoretiska termer av att organisationslogik och programlogik måste göras förenliga för att samverkan ska vara möjlig. Organisationslogiken syftar i det här fallet på målstyrningen och resultatänkandet inom AMS (jfr Lindvert 2006) och programlogiken på de gemensamma riktlinjer som parterna försöker utveckla för introduktionen inom CÖK. Därmed är det inte sagt att samarbetet i CÖK bygger på en enhetlig programlogik, detta återkommer vi till mer i detalj. Först ska vi undersöka vilket genomslag dessa olika perspektiv på myndighetssamverkan fick i policyprocessen.

5.3. Från gemensam policy till separata åtaganden

Integrationsverkets mer horisontella perspektiv fick genomslag i den första överenskommelsen och låg till grund för strategins tillblivelse. Under den senare delen av samarbetet var det dock betoningen av tydlig ansvarsfördelning som kom att dominera. Det handlar om en process som har gått från en gemensam policy till separata beskrivningar av de olika myndigheternas uppdrag.

Perspektivens genomslag i policyarbetet

När överenskommelsearbetet inleddes var syftet att skapa en gemensam målformulering och övergripande riktlinjer för introduktionen. Fram till 2006 utgjorde själva överenskommelsedokumentet en gemensam text som behandlade olika aspekter av introduktionen och även berörde tiden före uppehållstillstånd. Här beskrevs exempelvis att asylsökande skulle erbjudas svenskundervisning som låg i linje med kursplanen för SFI och att Migrationsverket och AMS skulle samverka kring tidig kartläggning av yrkes- och utbildningsbakgrund. Vad gäller den lokala introduktionsverksamheten betonades att kommunen och Arbetsförmedlingen ska samverka. Introduktionen för individer i arbetsför ålder ska ges ett innehåll som ”aktivt stödjer individens inträde på arbetsmarknaden”. Praktik ska kombineras med SFI och samhällsinformation, och Arbetsförmedlingen ska erbjuda och bekosta de program som är möjliga. Även arbetsplatsförlagd introduktion bör erbjudas dem som är utbildade i ett yrke. De som ”saknar yrkesbakgrund, samt barn, äldre och funktionshindrade ska erbjudas individualiserade introduktionsprogram för att kunna bli delaktiga i samhällslivet utifrån sina förutsättningar” (Integrationsverket m.fl. 2004).

Under åren har dock ambitionerna för CÖK sänkts. I vissa fall har representanter i beredningsgruppen bytts ut mot personer som arbetar längre från ledningen. Det visade sig att myndigheterna ofta hade svårt att leva upp till den gemensamma policyn. Man kunde vara överens både i beredningsgruppen och bland generaldirektörerna men det hände inte så mycket mellan revideringstillfällena. Detta handlade bland annat om att AMS och Migrationsverket sällan var så delaktiga i den lokala introduktionsverksamheten som hade angetts i policyn. Som följd av de uteblivna förändringarna sänktes statusen och engagemanget för överenskommelsestrategin, åtminstone bland de berörda på central nivå.

Vid revideringen 2006 ville parterna, mot bakgrund av det missnöje som fanns med bristen på resultat och svårigheterna med att leva upp till de gemensamma policyformuleringarna, konkretisera dokumentet och man övergick till en form där varje part skrev ner sina åtaganden inom området i separata bilagor. Det var framför allt Migrationsverket som satte ned foten för att samarbetet skulle inriktas på att tydliggöra ansvarsområden och åtaganden:

Jag tror att vår ambition, myndighetens ambition, har främst varit samarbete, ett gott samarbete, som leder till att individen får en bra start i Sverige och möjligen

hade det kunnat bli ett mål, men det är ju lite för luddigt. Så för vår del stupade det nästan där, vi ville ha en konkretisering och vi ville ha ett gott samarbete med de andra. Det var väl kanske mer drivkraften för oss än att skapa en gemensam målbild (116 Migrationsverket).

Så fort det kom till att göra ett mål som ställde krav in i den egna myndigheten, där man ansåg att man varken hade fått uppdrag eller pengar för att göra den prioriteringen, så går det inte. Då landade vi istället i ett förslag som faktiskt bland annat vi drev, det var att vi gjorde ett kortare dokument som handlade om en ambition, med överenskommelsen. Det är det som är idag, och till det lade varje myndighet som skrev under den centrala överenskommelsen ett dokument som talade om just den myndighetens ambition och åtaganden inom ramen för den centrala överenskommelsen under året. [...] Då fick man ju svart på vitt också en möjlighet att till regeringen redovisa vilket engagemang myndigheterna tänkte lägga ner på det här (114 Migrationsverket).

Dessa åtaganden var i princip liktydiga med de uppdrag som fanns i regleringsbrevet och därmed mycket svaga utfästelser. De nya skrivningarna handlade dessutom mest om vad myndigheterna skulle göra centralt och inte på det lokala planet. Migrationsverket tvekade först att skriva på över huvud taget, vilket antydde i det första citatet ovan. Man ville bland annat att Integrationsverket skulle skriva in sitt arbete med att ta fram introduktionsplatser som ett eget åtagande. Detta gjorde att arbetet låg mer eller mindre nere under en period men togs upp igen med detta nya format. Genom revideringen försköts också fokus från att handla om långsiktigt utvecklingsarbete till uppdrag under året, vilket faller sig naturligt då regleringsbrevet utgjorde mallen.

Även på AMS ville man ha en konkretisering som gjorde att samarbetet kunde relateras till målstyrningen:

Man kan väl säga att det började ju med det här vad var och en skulle göra men sedan tror jag att det har gått över till att fokusera på det här vad var och en ska göra i sina åtaganden och nu, om vi tar integrationen, så tycker jag det börjar komma fram till det skedet där man börjar sätta upp målbilder för vad är det vi vill uppnå, var vill vi komma med detta. Så det har ju stegvis svängt och jag tror att det kommer att handla ännu mer framöver om att man kommer att sätta upp målbilder och mål för att se att man lyckas med detta därför att röda och gröna siffror det är något som alla begriper, har man bara röda siffror så är det inget roligt längre (113 AMS).

Helst ville informanterna på AMS se en övergång till bindande avtal, framför allt på lokal nivå, där mål kunde fastställas och ansvar utkrävas enligt målstyrningslo-

giken. Även SKL:s representant förordade bindande avtal som kopplas till mål och uppföljning som ett bättre alternativ än den ”mjukare” formen av överenskommelser:

Nu har man hållit på i 10-15 år och i princip kört det här ”soft core”: vi ska sätta oss ner och snacka och komma överens och så där och det är ju jättevackra tankar men någonstans har vi lärt oss, det funkar inte, och då tror jag på avtalsvägen, reellt avtal, att man avtalar resurser, mål. Vi sätter in detta under den här tiden för att uppnå detta. Sedan gör vi en utvärdering på det. Respektive part (119 SKL).

Det är främst på Integrationsverket och Myndigheten för skolutveckling som informanterna gärna hade sett en fortsatt ambition om en gemensam målbild:

Men man kan väl säga att det har skett en viss förskjutning från en gemensam målbild till att det mer handlar om att de här och de här åtagandena har vi. [...] Det som vi inte lyckades med i den reviderade versionen det var ju att vi aldrig skrev fram vad vi skulle göra tillsammans (118 Myndigheten för skolutveckling).

På Integrationsverket betonas också att det inte har funnits uppbackning från regering och departement som kunde ha stöttat initiativet med tydligare uppdrag om att delta, ungefär som man själva försökte göra för den regionala och lokala nivån. Samarbetet avvek därför från den till en början inslagna vägen. Parterna gick från att arbeta för en gemensam målbild, övergripande riktlinjer och i ett långsiktigt perspektiv till att främst beskriva egna uppdrag som åtaganden i ett kortare perspektiv och att därmed definiera ansvarsområden. Den nedtonade ambitionen beskrivs tydligast av Migrationsverkets representant:

För det jag tycker att den centrala överenskommelsen har bidragit med, och det är ju egentligen den enda ambitionen, det är ju det som står i den överenskommelse som vi reviderade 2006: vi ska ha kunskap om varandras uppdrag, vi ska samverka och inte motverka varandra. Det är ju det som är ambitionen och det tror jag är tre realistiska saker man kan jobba med, för att sedan har vi våra egna uppdrag (114 Migrationsverket).

Samordning handlar här om ett slags negativ koordinering, det vill säga att man genom att kommunicera och informera varandra försöker undvika att initiativ, projekt eller insatser står i konflikt med varandra (jfr Jayasuriya 2001). ”Stämna av” och ”informera sig om varandras uppdrag” är uttryck som återkommer i be-

skrivningarna av samverkan mellan myndigheterna. Själva arbetet ska ske i separata organisationer med tydligt definierade gränser och åtaganden.

Att legitimera en organisatorisk form

Är det då, mot denna bakgrund, möjligt för överenskommelsen att påverka den lokala verksamheten och i så fall hur? Ett tydligt syfte, även efter den senaste revideringen, har varit att sprida överenskommelsestrategin över landet. Som noterades tidigare är detta något som har lyckats väl och det kan redan här nämnas att strategin fortfarande lever kvar både regionalt och lokalt även efter Integrationsverkets nedläggning 2007 och till och med efter etableringsreformen 2010. Arbetet utgår numera främst från den regionala nivån och drivs där främst av Länsstyrelserna.

När strategin lanserades och arbetet inleddes handlade initiativet om att ge övergripande riktlinjer och vägledning för hur de lokala introduktionsinsatserna bör utformas. Riktlinjerna var visserligen vaga, men ringade in olika områden för myndighetssamverkan. Detta ligger i linje med diskussionen i teorikapitlet om att tongivande aktörer eller ”auktoriteter” inom ett policyområde kan skapa ett institutionellt förändringstryck på lokala organisationer genom att formulera rekommendationer och föreskriva en viss typ av organisering (jfr Provan & Milward 1991).

Redan i de första versionerna av CÖK-dokumentet fanns det dock inskjutet åtaganden som mer syftade på de centrala myndigheterna än på hur den lokala verksamheten skulle bedrivas. Den här typen av åtaganden tog sedan helt överhanden i den reviderade överenskommelsen från 2006. Detta förändrade överenskommelsens innebörd. Istället för att förmedla riktlinjer för det som skulle ske lokalt blev överenskommelsen ett slags uttryck för att föregå med gott exempel. Överenskommelsen syftade också uttryckligen till att ”initiera och legitimera samverkan på lokal nivå”. Den reviderade överenskommelsen innehåller främst beskrivningar om vad de centrala myndigheterna ska göra, exempelvis att Integrationsverket ska samordna en satsning på utvecklingsarbetet på regional nivå, att Myndigheten för skolutveckling tillhandahåller en webbaserad utbildning för SFI-lärare och att SKL ska göra en kartläggning. Det specificeras vad de olika myndigheterna ska göra på central nivå och parterna vill att liknande åtaganden ska komma till stånd på regional och lokal nivå. Det man framför allt har etablerat är en organisatorisk form eller standard för den frivilliga policykoordineringen. Det

kan också noteras att trots att formatet med bilagor uppkom som en sista kompromiss för att samarbetet inte helt skulle avvecklas, är det fortfarande ett format som används regionalt och lokalt.

5.4. En normativ grund för lokala program?

Vi har nu undersökt hur överenskommelsestrategin var tänkt att påverka den lokala verksamheten och hur detta har förändrats över tid. Det här avsnittet handlar om vilken utveckling som myndigheterna rent innehållsligt ville åstadkomma inom introduktionsprogrammet. Detta kommer att bli viktigt för att kunna undersöka vilken betydelse strategin har haft på det lokala planet när vi i nästa kapitel går över till fallstudierna.

Mot bakgrund av integrationspolitikens övergripande målsättningar finns ett behov av konkretisering och att fylla dessa med ett mer praktiskt innehåll för att därigenom ge vägledning till insatserna på lokal nivå. Styrningen från den centrala nivån kan i detta sammanhang ses som ett försök att etablera en gemensam normativ grund eller *programlogik* för de lokala insatserna genom extern normgivning. Om gemensamma normer etableras över organisationsgränserna skulle detta också kunna underlätta samverkan mellan lokala aktörer. Inom CÖK, och även i den vidare normbildningsprocess som strategin är en del av, är det framför allt *arbetslinjen* som man på central nivå har försökt etablera som norm för de lokala insatserna.

Hur verksamheten ska bedrivas

Vad innebär då arbetslinjen mer specifikt inom introduktionen och finns det alternativa synsätt närvarande på den centrala nivån? Mer generellt har arbetslinjen förekommit som begrepp i arbetsmarknads- och socialpolitisk debatt sedan början av 1900-talet. Dess innebörd har varierat över tid och beroende på vem som har använt begreppet. Under efterkrigstidens Keynesianska politik var arbetslinjen förbunden med målet om full sysselsättning och aktiv arbetsmarknadspolitik. Under 1990-talet kom arbetslinjen inom social- och arbetsmarknadspolitik istället att få den innebörd som beskrevs i kapitel ett med betoning på aktivering, incitament och eget ansvar med syftet att få bidragstagare tillbaka till jobb. Stöd kom att tydligare kopplas till krav på motprestation för ersättning (Junestav 2004). Det är

också denna innebörd med nära koppling till den europeiska sysselsättningsstrategin som kommer till uttryck inom introduktionen där exempelvis introduktionsplanen var tänkt som ett slags ”kontrakt” mellan kommunen och den nyanlände för erhållande av introduktionsersättning, givet att ett gemensamt framtaget program följs. Introduktionen skulle innebära individualiserade åtgärder som matchas mot behov, önskemål och kompetens, men innehöll även krav på eget ansvar och ”aktivt deltagande” (Prop. 1997/98:16; Integrationsverket 2006a).

Under största delen av den period som arbetet med CÖK pågick hade dokumentet formen av en gemensam policyformulering, om än ganska vag. Den senaste reviderade överenskommelsen innehåller, som sagt, ganska lite av riktlinjer för introduktionen men i den korta gemensamma skrivning på ungefär en halv sida tycks den grundläggande inriktningen vara densamma som tidigare, det handlar främst om att människor ska komma i egen försörjning:

De samverkande myndigheterna skall gemensamt verka för att introduktionsinsatserna utformas så att den stödjer en snabb och effektiv etablering. Introduktionen skall underlätta för den enskilde att bli självförsörjande och utnyttja och utöva sina medborgerliga skyldigheter, rättigheter och möjligheter. De integrationspolitiska sysselsättningsmålen syftar till en snabb etablering, ökad sysselsättningsgrad, arbete i nivå med den egna kompetensen. Dessa mål ska vara vägledande i aktörernas åtagande inom överenskommelsen (Integrationsverket m.fl. 2006, s. 3).

Skrivningen om medborgerliga skyldigheter, rättigheter och möjligheter återspeglar vissa meningsskiljaktigheter som har funnits kring huruvida integration uteslutande ska handla om arbetslivet eller om deltagande i samhällslivet i en bredare mening. Skyldigheter har hamnat före rättigheter, vilket är en något ovanlig formulering som understryker att det är arbetslinjen som är överordnad. Sysselsättning, snabb etablering och självförsörjning genom samordnade insatser är det som betonas tydligast.

Det finns ett antal innehållsmässiga riktlinjer vad gäller hur verksamheten bör bedrivas som beskrivs av informanterna med relativt stor samstämmighet. Det var också dessa aspekter som kommunicerades ut i olika forum, vilket var något som jag kunde observera på en länskonferens och olika seminarier (det var dock främst Integrationsverket som förde ut sitt perspektiv i dessa sammanhang).

Budskapet lydde ungefär så här. Det övergripande målet för introduktionen är arbete. Insatserna ska vara fokuserade på den första tiden för att undvika att individer blir fast i olika åtgärder. Säråtgärder kan bli stigmatiserande och bör därför begränsas till en kortare tid:

Man har ju också gått från den här generella arbetsmarknadspolitiken till en efterfrågepolitik där man lägger väldigt mycket ansvar på den arbetssökande, men det som också är positivt är att man nu ska se till att få det att fungera: att det bara är under den första tiden i Sverige som man ska kunna tänkas behöva särinsatser. Någon gång ska man sluta vara invandrare. [...] På tre år så ska man lyckas med hjälp av särinsatser att få ett arbete och sen ska det inte vara för att man är nyanländ som att man inte får ett arbete, utan det är som vilken människa som helst då som har svårt att få arbete (112 AMS).

Resonemanget knyter tydligt an till beskrivningen av ”den nya sysselsättningspolitiken” i kapitel ett och till den integrationspolitiska propositionen 1997/98:16. Målsättningen om riktade säråtgärder under en begränsad period kräver att insatserna är individuellt utformade efter behov och förutsättningar. För att detta ska vara möjligt behövs en ”verktyglåda” eller ”meny” av åtgärder i de lokala programmen:

Om vi vill sälja in en modell som alla sakkunniga köper, att om vi satsar lite ordentligt, skapar en meny av åtgärder, gärna samverkar över kommungränser så vi får en verktyglåda att spela med och då kan vi individualisera och få igång processen. Om vi står i beredskap att stötta den här processen i rätt läge då kommer vi erfarenhetsmässigt att få mycket kortare ärendetider och mindre passiv tid. De som prövar det och har gjort det backar aldrig till det gamla, men de nya har en förkärlek för att tänka linjärt: först gör den ena någonting sedan remitterar man till nästa (109 Integrationsverket).

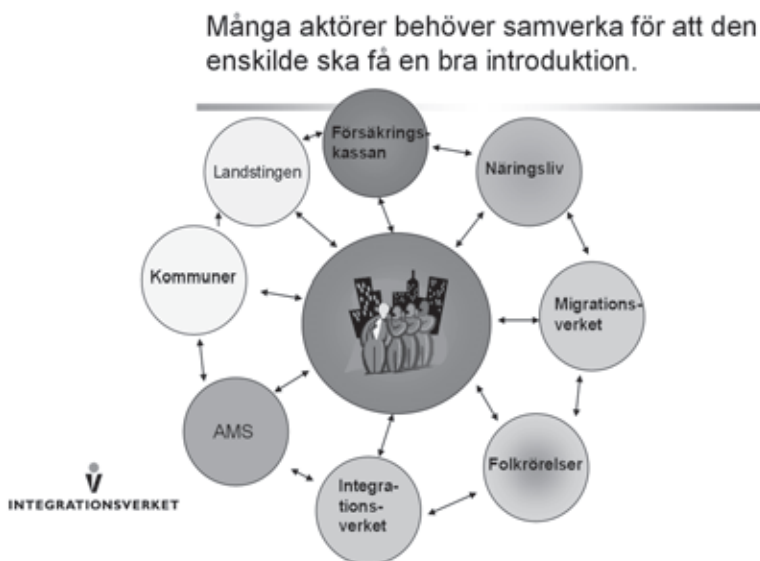
Det ska vara parallelltänkande istället för steg för steg-tänkande, det är ju sådant som man pratar och pratar om, det handlar ju om kunskapsöverföring och man pekar på olika saker och man resonerar och resonerar, men det är ju vårt enda sätt att påverka, att resonera och visa på goda exempel, att fånga upp idéer och spinna vidare så att de börjar jobba på det (104 Integrationsverket).

Insatserna ska bedrivas parallellt i stället för det ”steg-för-steg” eller ”en-sak-i-taget-tänkande” som man beskriver har varit rådande. Det handlar exempelvis om att SFI ska kombineras med praktik eller arbetsmarknadsåtgärder, men också om att frivilligorganisationer samtidigt kan erbjuda mentorskap och sociala nätverk. Insatserna ska genomföras av olika organisationer där var och en bidrar med sin specialistkompetens och sina specifika resurser. Detta innebär att Arbetsförmedlingen ska komma in med insatser i ett tidigare skede i introduktionen. Arbetsförmedlingen bör vara med och tillsammans med kommunen och den enskilde lägga

upp den individuella introduktionen genom bland annat trepartssamtal. Även asyldrövningsfasen bör tillvaratas i integrationspolitiskt syfte genom organiserad sysselsättning och kartläggning av yrkes- och utbildningsbakgrund (som tidigare nämnts har just denna aspekt varit problematisk i överenskommelsen och tonats ner med anledning av Migrationsverkets dubbla uppdrag).

Den berättelse som tecknas här har tydliga sammanhängande drag och beskriver ett slags kausalitet där myndighetssamordning ligger till grund för ett differentierat program som i sin tur ligger till grund för individualiserade åtgärder, vilket är det som leder till integration på arbetsmarknaden och till arbetslinjens realiserande. Figur 3 är en bild från en Powerpoint-presentation som hölls av Integrationsverket på en av deras konferenser, våren 2007. Den ger ett slags bildligt åskådliggörande av tankefiguren om arbetslinjens realiserande genom samverkan. Under tiden den visades gavs en liknande berättelse som den som har beskrivits här: individen står i fokus och samhällets insatser samordnas för att skapa en ”meny” av åtgärder. Publiken var vid detta tillfälle främst tjänstemän från kommunerna.

Figur 5. Powerpoint-presentation om samverkan inom introduktionen



Källa: Integrationsverket, konferensmaterial.

Bilden speglar en ambition om att göra introduktionen till ett interorganisatoriskt program, vilket framför allt var något som Integrationsverkets representanter gav uttryck för. Det är också intressant att se hur styrningens horisontella karaktär kommer till uttryck. Figuren skiljer sig markant från ett hierarkiskt organisations-schema med riksdag och regering överst och kommunernas lokala enheter i boten. Såväl offentliga och privata som frivilliga aktörer ingår och ges dessutom samma vikt och liknande positioner. Att Integrationsverket – den centrala förvaltningsmyndigheten för integrationsfrågorna – placerades underst är möjligen en slump, men det kan också tolkas utifrån normen om ömsesidighet och viljan att inta en roll där man inte är den som ”styr och lägger sig i” utan påverkar med mer subtila medel.

Även om arbetslinjen är dominerande i informanternas utsagor om hur introduktionen bör bedrivas fanns det dock en viss oenighet bland CÖK-parterna kring arbetslinjens utformning och omfattning. En del informanter ger uttryck för en vilja att göra målen för introduktionen *mer* arbetsmarknadsorienterade. Nedan ges exempel på ett argument som återkommer i lite olika varianter och handlar om att betoningen på att lära sig svenska är för stor. Man behöver i stället satsa mer på arbetsmarknadsinsatser enligt detta synsätt:

Jag kan tycka att en snickare från Iran, måhända inte kan skriva och läsa med våra latinska bokstäver, men man kanske är en jädrigt skicklig snickare, kan han prata hjälplig svenska utan att kunna skriva allting, så bör man kunna lösa det arbetsmarknadsmässigt, på ett annat sätt än att man ska läsa svenska i evigheter till exempel för att uppnå ett betyg i någonting som kanske aldrig är relevant att använda i själva jobbet (114 Migrationsverket).

Här är det framför allt SFI som kritiken riktas mot och som uppfattas som allt för lite yrkesorienterat. Ett slags pedagogiskt argument kopplas i vissa fall till resonemanget om att det är effektivare att lära sig språket genom att använda det i vardagen eller på en arbetsplats än i ”skolbänken”. SKL är de som allra mest har argumenterat och opinionsbildat för en starkare betoning av arbetslinjen. Man vill att SFI ska upphöra att vara en egen skolform och föras in som en integrerad del av introduktionen. SFI ska också ges en tydligare yrkesinriktning som är ”anpassad efter förväntat arbete, det vill säga en utbildning i ett funktionellt språk” (SKL 2007, s. 29).

En annan uppfattning om utbildning och SFI framförs av skolmyndigheters representanter som menar att det måste handla om att kunna vara delaktig i både arbetsliv och samhällsliv:

Den stora diskussionen har ju handlat om måldokumentet för SFI där man skriver att det handlar om personlig utveckling, det handlar om både samhällsliv och arbetsliv, där de som drar åt det här med arbetslinjen fullt ut, liksom inte inkluderar det här. Men vad krävs då för den personliga utvecklingen och samhällslivet? Alltså att SFI är inte bara det här att man ska lära sig orden man ska ha på sin arbetsplats. Just det här att man har ett större mål med SFI än vad andra tycker att det ska vara. Det har ju diskussionerna handlat mycket om, inte det att man bara renodlar, det är klart att man ska kunna kombinera SFI med ett arbete, men där man ser mer till hela människan än den som ska introduceras på en arbetsplats (118 Myndigheten för skolutveckling).

De [SKL]driver ju den här frågan om att SFI ska integreras i arbetslinjen och det är bra men det räcker inte, eftersom man har så många andra roller man måste klara av som vilken person som helst. Du är förälder till barn. Du måste kunna prata med skolan, med barnomsorg, med sjukvården, då räcker inte arbetssvenskan bara (120 Skolverket).

Detta synsätt har i större utsträckning präglat styrdokumentet för SFI. Det finns också en koppling mellan detta synsätt och skrivningen om att kunna utöva sina medborgerliga rättigheter och skyldigheter. I den tidigare versionen av CÖK fanns också ett separat stycke om svenskundervisning och samhällsinformation. Språk ses här inte bara som ett funktionellt hjälpmedel i arbetet utan som en fråga om demokrati och social delaktighet i samhället. Meningsskiljaktigheterna om SFI speglar att myndigheterna har olika uppdrag. De tangerar dessutom ett mer generellt skolpolitiskt spänningsfält mellan demokrati och marknad där frågan är om målet med utbildning är att lära för bildning eller för arbetslivet (Dahlstedt & Hertzberg 2011).

Denna oenighet om hur introduktionens mål och innehåll bör formuleras har bidragit till svårigheterna att skriva fram ett gemensamt policydokument. I och med det minskande intresset från flera av sektorsmyndigheterna att engagera sig i CÖK har det inte funnits tillräckligt med kraft och vilja i samarbetet för att försöka hitta en gemensam hållning i till exempel frågan om SFI. Skiljelinjerna vad gäller introduktionens innehåll ska dock inte överdrivas. Frågan handlar inte om huruvida arbetslinjen ska vara en övergripande princip eller ej, utan snarare om hur långtgående och allena rådande den ska vara inom introduktionen.

5.5. Sammanfattande analys

Den centrala överenskommelsen som metastyrning

I brist på tvingande styrmedel var CÖK ett sätt för Integrationsverket och de andra aktörerna på den centrala myndighetsnivån att på frivillig väg försöka skapa förutsättningar för en bättre samordning inom introduktionen. Strategin kan förstås som en form av *metastyrning* av den lokala verksamheten (jfr Damgaard & Torfing 2011). Det handlar om en övergripande form av styrning vars syfte var att skapa ett *institutionellt förändringstryck* på regionala och lokala aktörer att utveckla en formaliserad samverkan kring introduktionsinsatserna. Det finns likheter med Provan och Milwards (1991) studie där ”auktoriteter” inom fältet försöker etablera gemensamma riktlinjer för det lokala arbetet. Man kan även dra vissa paralleller till den öppna samordningsmetoden inom EU, fast det i det här fallet handlar om nationella riktlinjer som genom frivilliga utfästelser inom ramen för samverkan successivt ska komma att uppfattas som legitima normer för hur verksamheten bör organiseras (jfr Jacobsson 2004). Jämförelser, goda exempel och kontinuerlig uppföljning och revidering av mål och innehåll i överenskommelserna var viktiga aspekter i strategin. Återknyter vi till de olika mekanismer för spridning som diskuterades i kapitel två framstår överenskommelsestrategin i första hand som en normativ mekanism där normer och symbolsystem sprids genom ömsesidiga relationer. Det kan dock även finnas inslag av mimetisk spridning där aktörerna på regional och lokal nivå imiterar varandra vad gäller form och innehåll för samverkan. För att få hela svaret måste detta även studeras på den lokala nivån.

Styrningen från den centrala nivån har inte varit entydig utan innehåller flera, delvis konkurrerande, perspektiv på samverkan och vilka normer som ska vägleda de lokala insatserna. Samtliga parter på den centrala nivån var överens om att uppmana till formaliserad samverkan på regional och lokal nivå, men parterna hade lite olika perspektiv på hur långtgående denna samverkan skulle vara. ”Påverkansmyndigheterna” betonade vikten av att skapa en gemensam målbild och ett mer integrerat samarbete i vad som bäst kan beskrivas som ett interorganisatoriskt program. Ur detta perspektiv blir de centrala riktlinjerna ett sätt att försöka utforma en normativ grund som i förlängningen kan utvecklas till en gemensam

programlogik för de lokala insatserna. Sektorsmyndigheterna förordade dock en något lösare samordning där betoningen snarare låg på att tydliggöra ansvarsfördelning mellan aktörerna på såväl den centrala som den regionala och lokala nivån.

När det gäller introduktionens innehåll har det hela tiden funnits en betydande samsyn mellan parterna om att det är arbetslinjen som man vill etablera som en normativ grund för introduktionsinsatserna. Själva policydokumentet blev dock alltmer vagt vad gäller arbetslinjens mer konkreta innebörd i det lokala arbetet. Detta bottnar i den oenighet som fanns kring hur långtgående arbetslinjen skulle vara, framför allt när det gäller SFI. Skolmyndigheterna argumenterade för att introduktionens mål inte bara ska vara integration på arbetsmarknaden utan också att skapa förutsättningar för delaktighet i samhällslivet i övrigt. Detta är en viktig avvägning eftersom den har betydelse för hur yrkesinriktade insatserna ska vara, hur språkundervisningen utformas och vilken inriktning det lokala utvecklingsarbetet ska ges. Man lyckades inte enas om detta, och intresset tycks inte riktigt ha funnits under den senare delen av samarbetet för att åstadkomma en gemensam hållning.

Styrningen av introduktionens innehåll har främst handlat om att föra ut en uppsättning ganska generella principer om att arbetslinjen ska innebära individualiserade insatser inom ett differentierat program med parallella åtgärder, vilket i sin tur fordrar samverkan där olika aktörer bidrar med sina specialkunskaper och resurser. Dessa principer har också kommunicerats ut under en längre tid och på ett samstämmigt och konsekvent sätt i olika sammanhang. I linje med ett slags ”oklarhetens strategi” (Sahlin-Andersson 1989) prioriterades enighet före mer riskabla och konfliktfyllda formuleringar. Denna strategi kan vara användbar för att, trots oenighet, kunna realisera det symboliska värdet med ett gemensamt dokument. Överenskommelsestrategin handlade kanske allra mest om att sprida och legitimera en organisatorisk form för samverkan inom introduktionen. I den sista versionen var det också detta som blev kvar som det kanske tydligaste målet med CÖK.

I nästa kapitel går vi över till att studera hur styrningen från den centrala nivån uppfattades och hanterades lokalt. Styrningen kan ses som ett uttryck för att försöka forma den institutionella omgivningen för de lokala aktörerna. Att de externa normerna institutionaliseras är dock inget som sker per automatik, det kunde mycket väl ha blivit så att detta initiativ endast blev ett kortvarigt koncept som snart ersattes med något annat. Överenskommelsestrategin fick dock en relativt omfattande spridning och har överlevt i över ett decennium. Åtminstone själva

konceptet med överenskommelser tycks ha institutionaliserats i den meningen att det har ”objektifierats” och med tiden nästan helt separerats från sina upphovsmakare. Det används fortfarande regionalt och lokalt trots att Integrationsverket har lagts ner och policyarbetet i denna form upphörde på den centrala nivån 2006. Vad detta har inneburit mer konkret för samverkan på den lokala nivån är dock något som måste undersökas empiriskt.

6. De lokala introduktionsprogrammen: ett samordnat mottagande?

6.1. Inledning

Externa förväntningar och lokal kunskap

Som strategi för frivillig policykoordinering var tanken med CÖK att budskapet om samverkan, arbetslinje, individualisering och parallella insatser skulle sippra nedåt i förvaltningsstrukturen och successivt etableras som normer för den lokala verksamheten. De relativt övergripande riktlinjerna lämnar dock ett stort utrymme för aktörerna på regional och lokal nivå att tolka och anpassa policyinnehållet. Möjligen fanns det en viss poäng med detta eftersom man från de centrala myndigheternas sida ville att det skulle ske en anpassning utifrån lokala förutsättningar, vilket ligger i linje med idén om en flexibel förvaltningsstruktur. De övergripande formuleringarna och prioriteringen av enighet innebar dock samtidigt att målkonflikter lämnades olösta. Merparten av den praktiska utformningen av insatserna överläts till de lokala aktörerna att lösa och detta gör att det lokala planet blir mycket viktigt, inte bara för genomförandet utan som arena för utformningen av programmet.

På den lokala nivån konfronteras också arbetslinjens allmänt hållna principer med normer, rutiner och värderingar som har utvecklats över flera decennier i det praktiska arbetet med flyktingmottagandet. Mötet mellan de externa förväntningarna och den praktiska verksamheten innebär också ett möte mellan två olika typer av kunskap. De övergripande riktlinjerna bygger på ett slags ”expertkunskap” som i regel gör anspråk på någon form av vetenskaplighet. Denna typ av kunskap är objektifierad, en produkt avskiljd från plats och person och ofta uttryckt i ord som anspelar på en teknisk eller akademisk terminologi (t.ex. ”incitament”, ”flexibilitet”, ”partnerskap” eller ”matchning”). Den lokala kunskapen är istället en kontextbunden och ofta outtalad kunskap som utvecklas genom erfarenhet från de

situationer som uppstår i det dagliga arbetet. Lokal kunskap saknar dock inte nödvändigtvis specialiserad expertis och kan mycket väl vara grundad i ett akademiskt eller professionellt kunnande. Skillnaden mellan dessa typer av kunskap handlar mer om vilken status de tillmäts och deras symboliska värde för att signalera rationalitet och vetenskaplighet (Yanow 2003; 2004; Geertz 2000).

En gemensam kunskapsbas utgör grunden för en institution (Berger & Luckmann 1998). Att utmana den lokala kunskapen, till exempel genom att beskriva den i termer av ”passiviserande” eller ”omhändertagande”, handlar om ett försök att åstadkomma institutionell förändring genom att underminera rådande normer och ersätta dem med nya. Eftersom det gäller en icke-tvingande styrning riskerar de lokala aktörerna inte att bli föremål för något formellt ansvarsutkrävande eller ekonomiska sanktioner. Det handlar i första hand om en normativ mekanism som vilar på upparbetade förtroenden, relationer och de lokala organisationernas vilja att undvika kritik eller uppfattas som förlegade av andra organisationer. Att styrningen inte är tvingande innebär samtidigt att den kan visa sig vara av sekundär betydelse för det praktiska utvecklingsarbetet på lokal nivå. Det finns ett utrymme att prioritera mellan olika krav och impulser i den institutionella omgivningen. Kommunikationen är inte enkelriktad och det finns även möjlighet för de lokala aktörerna att mer aktivt försöka påverka den omgivning som de förhåller sig till. Detta är också en av poängerna hos governance som teoretiskt perspektiv: det finns inte *ett* givet centrum som all styrning utgår från och som alla sedan följer enligt en hierarkisk styrningskedja (Osborne 2010). När vi nu ska studera mötet mellan de externa initiativen och den lokala verksamheten är det därför viktigt att ta ett lite bredare grepp om det lokala utvecklingsarbetet och inte endast fokusera på överenskommelsestrategins genomslag. Styrningen från den centrala nivån sätts in i ett sammanhang genom att analysen även beaktar förekomsten av alternativa drivkrafter till förändring och utveckling (jfr Dobbin & Sutton 1998; Edelman 1992).

Fallstudierna i Växjö och Västerås

I syfte att undersöka styrningens betydelse på den lokala nivån används fallstudierna i Växjö och Västerås på två sätt. Det ena är för att ytterligare belägga eller modifiera antagandet om den utbredda samordningsproblematiken på integrationsområdet. Kommunerna var bland de mest aktiva i det formella överenskommelsearbetet och de hade andra resurser och organisatoriska egenskaper som gjor-

de att förutsättningarna för att överenskommelsearbetet skulle få genomslag i den praktiska verksamheten framstod som goda (se kapitel 3.2.). Genom att välja kommuner med till synes goda förutsättningar stärks antagandet om det visar sig att överenskommelsestrategin inte har resulterat i samordnade insatser här. Som beskrevs i metodkapitlet finns ingen systematiserad kunskap om hur den lokala verksamheten bedrevs i var och en av de flyktingmottagande kommunerna. Det finns dock ett par tidigare studier om överenskommelsestrategin vars resultat ligger i linje med antagandet om en utbredd samordningsproblematik (Carlsson & Jacobsson 2007; Appelqvist 2006).⁵⁰ Carlsson och Jacobsson (2007) har i likhet med de fallstudier som presenteras här studerat den lokala samverkan, i deras fall i Malmö och Göteborg. Deras undersökning bekräftar den återkommande beskrivningen av brist på samordning mellan myndigheter och visar även att det fanns ett ”glapp” mellan det som skrevs i överenskommelserna och hur verksamheten bedrevs i praktiken.

Den andra och mest centrala ambitionen med fallstudierna är att försöka fördjupa kunskapen om vad governance leder till om det inte leder till samordnade insatser. Mot bakgrund av överenskommelsestrategins relativt omfattande spridning, både geografiskt och över tid, vet vi redan på förhand att det är mer än ”ingenting”. Analysen utgår från det teoretiska ramverket kring relationen mellan program, organisation och omgivning, samt distinktionen mellan förändringar som sker av formella strukturer och i den praktiska verksamheten. Eftersom kommunerna var den mest centrala aktören för dessa insatser inleds analysen med att undersöka introduktionsprogrammets position i de kommunala organisationerna. Efter detta behandlas samverkan och hur de externa påtryckningarna och direktiven från den centrala nivån uppfattades på lokal nivå. Därefter studeras insatsernas professionella grund och deras utformning i den praktiska verksamheten. Detta görs för att undersöka dels eventuella diskrepanser mellan de formella samarbetena och den praktiska verksamheten, dels förekomsten av andra influenser och drivkrafter i utvecklingsarbetet. Det bör också understrykas att dessa fallstudier genomfördes 2007 och beskriver förhållanden som var rådande då. Det har med andra ord skett förändringar i introduktionen, främst i samband med etableringsreformen, som inte behandlas här. Frågan om samordning och samverkan är dock

⁵⁰ Utvärderingen av den centrala överenskommelsen från 2005 (Integrationsverket m.fl. 2005) ska nämnas i detta sammanhang, men denna utvärdering ger endast en mer översiktlig bild av strategin, främst baserat på enkätsvar, och innehåller ingen mer detaljerad information om arbetet i specifika kommuner.

minst lika aktuell nu, även om ansvarsfördelningen mellan kommun och Arbetsförmedling ser annorlunda ut.

6.2. Relationen mellan organisation och program i kommunerna

Både Växjö och Västerås tillhör kategorin ”större stad” i SKL:s kommunindelning och de är båda regionscentra i sina respektive län. Kronoberg och Västmanland var de län som vid tiden för fallstudierna hade störst andel kommuner med en lokal överenskommelse som dessutom var uppdaterad eller på väg att uppdateras. Växjö och Västerås har också haft ett jämförelsevis stort mottagande under senare år, där det i huvudsak har handlat om personer som har bosatt sig på egen hand.⁵¹ I Växjö låg flyktningmottagandet och introduktionsverksamheten på en stor förvaltning där socialtjänst och arbetsmarknadsinsatser hade slagits samman. Västerås kommunala organisation hade sedan mitten av 1990-talet varit baserad på en beställar-utförarmodell (BUM) och introduktionen var placerad på den kommunala utförarorganisationen för vård, omsorg, utbildning och socialtjänst. Trots att de kommunala organisationerna skiljde sig åt visade det sig att integrationsenheterna i de två kommunerna hade det gemensamt att de hade en betydande handlingsfrihet, men utifrån lite olika premisser.

Handlingsutrymme och organisationsförändringar i Växjö

Den kommunala organisationen i Växjö var relativt traditionellt uppbyggd med nämnder och förvaltningar. Flyktningmottagande och introduktion har mestadels legat under socialtjänsten men verksamheten har under åren flyttat runt bland olika nämnder. Efter reformen om lokalt flyktningmottagande 1985 fanns ett delat ansvar mellan informationsnämnden och socialnämnden för dessa frågor. Under en period fanns en invandrarnämnd som tillsammans med socialnämnden hade ansvaret. Ett tag rapporterade man även till bostadsnämnden. Under 2000-talet har två organisationsreformer genomförts som båda handlat om att slå ihop socialtjänst och arbetsmarknadsfrågor, i syfte att betona arbetslinjen och sedan betona

⁵¹ De är båda bland de 15 största mottagarkommunerna i landet sedan 2006. Mellan 2006 och 2009 hade Växjö ett genomsnittligt mottagande på 387 personer per år och Västerås 423 personer per år (baserat på statistik från Migrationsverket).

arbetslinjen en gång till. 2003 bröts socialtjänsten upp och introduktion och ekonomiskt bistånd flyttades över till arbetsmarknadsenheten och låg under en tid direkt under kommunstyrelsen. Efter valet 2006 slog den nya borgerliga majoriteten ihop hela socialtjänsten med arbetsmarknadsenheten och en ny nämnd med motsvarande förvaltning skapades under namnet Arbete och Velfärd. Från politiskt håll beskrivs att reformen hade ett tydligt symboliskt och ideologiskt motiv. Arbetslinjen definieras i kontrast till omhändertagande, eller en ”socialtjänstlinje”, som en politiker här beskriver att man vill distansera sig från:

Vi vill markera att det är arbetslinjen som ska gälla i kommunen och inte så att säga socialtjänstlinjen [...]och då tycker vi inte att det är rimligt att så fort en människa har problem med utanförskap eller arbetslöshet att man i första hand hamna på en socialförvaltning, utan man ska hamna på en förvaltning som ger möjligheter för arbete och utbildning. Det är en liten ideologisk tanke bakom det här, det är arbete och välfärd helt enkelt. Vi ska arbeta med välfärd och arbete och sedan så ska missbruk och ekonomiskt bistånd vara ingredienser där, men det ska inte vara förstagrejen (213 Växjö kommun).

Det har alltså funnits en reformvilja från kommunledningen att införa arbetslinjen, inte bara kopplat till insatserna för nyanlända, utan för hela socialtjänsten. En chef på förvaltningen för Arbete och Velfärd beskriver att arbetslinjen ska fungera som ett ”paraply” för hela den nya förvaltningen:

Man kan ju säga att vi är nog en sektion som svarar för traditionell socialtjänst, alltså alla de delar som ryms inom individ- och familjeomsorg. Till det finns det ett antal verktyg som vi tror är verkningsfulla gentemot de grupper som vi jobbar med. Och lägger man det i samma organisation så tror vi att målet för förvaltningen lättare uppfylls, och målet är då någon sorts sammanhängande paraply där vi ska applicera arbetslinjen. [...] Så på något sätt en verktygslåda som ska kunna rymmas i samma organisation som syftar till att de vi jobbar med ska rustas för att så snabbt som möjligt komma vidare i egen försörjning (201 Växjö kommun).

Arbetslinjen är ett begrepp som nämns ofta i intervjuerna och den har kommit att successivt betonas genom organisationsförändringarna. I informanternas berättelser handlar arbetslinjen mycket om att det ska sättas in fler åtgärder för deltagarna men också att det ska ställas lite tuffare krav på att delta. Introduktionen sammanfördes med arbetsmarknadsenheten redan i den första reformen och det var den reformen som hade störst betydelse för arbetet på introduktionsenheten, där arbetet med introduktion och mottagande bedrivs:

– Den stora förändringen var ju när arbetsmarknadsenheten gick ihop med socialen, det var ju en stor, stor förändring... att det blev en stor förvaltning, att man skulle jobba på andra sätt att man skulle tänka om.

MQ: På vilket sätt skulle man tänka om?

– Alltså, att tänka om: mer att socialbidraget skulle omvandlas till att bli lön, att tänka om så att det så snabbt som möjligt skulle bli arbete, alltså den här arbetslinjetanken kom igång då mycket mer och planterades på något sätt som ett mål. Ekonomiskt bistånd skulle bort så mycket som möjligt och man skulle fokusera på att hitta lösningar och så, mycket mer för de här personerna. Det tror jag var det stora som kom in, att man började prata om arbetslinjen, alla ska arbeta mot samma mål (205 Växjö kommun).

Beskrivningen av att bidraget skulle ses mer som lön ligger i linje med att deltagarna förväntas följa ett heltidsprogram. De ska erbjudas olika insatser men där ska också finnas ett krav på motprestation.

Trots att det har varit många omorganiseringar framträder också en tydlig bild av stabilitet i intervjuerna på introduktionsenheten. I följande exempel betonas kontinuiteten i den lokala verksamheten och informanten ger uttryck för ett självständigt förhållningssätt till organisationsförändringarna:

Det är lite grann sådana här politiskt heta potatisar som gör att man måste hålla på och flytta runt men vi har jobbat med vår linje och det är aldrig någon som egentligen har efterfrågat vad vi har gjort. De har kunnat tjafsa däruppe sedan har vi jobbat fram vår modell att arbeta efter i ganska lugn och ro på tjänstemannaplanet, så kan man väl säga att det har gått till (202 Växjö kommun).

Enligt informanten har enheten inte berörts så mycket av förändringarna. Enheten har haft en betydande frihet att utforma verksamheten i enlighet med den modell som har skapats genom erfarenhet och upparbetad kunskap. Samma informant kopplar även handlingsfriheten till avsaknaden av lagreglering och att introduktionen har en lägre status på den kommunala dagordningen än ekonomiskt bistånd:

Vi har fått lov att vara ganska självständiga och ingen har riktigt kunnat våra frågor och inte heller har man... vi är inte lika viktiga som ekonomiskt bistånd till exempel i politikernas ögon [...] och så har det ju varit genom alla åren på gott och ont

kan jag säga för att det är ju stora fördelar med att få vara självständiga. Vi behöver inte ha den här jättejobbiga byråkratiska... jag har ju jobbat i många, många år inom traditionell socialtjänst också och mycket av de sakerna behöver vi ju inte fokusera så mycket på utan vi kan ju försöka fokusera mer på framtid och arbete och så tack vare att vi inte är så uppboundna av lagsystemet, du vet med socialstyrelsen och allt sånt (202 Växjö kommun).

En jämförelse görs med socialtjänsten som är mer uppbounden kring lagar. Det ekonomiska biståndet går dessutom på kommunens budget medan introduktionen, åtminstone till stora delar, täcks av statsbidraget. Att minska kostnaderna för det ekonomiska biståndet är ofta en politiskt prioriterad fråga i kommunerna som hamnar högt på agendan.

Även om det finns fördelar med självständigheten är det samtidigt en dubbelhet som kommer till uttryck i informanternas berättelser kring detta. Självständigheten har skapat stabilitet och handlingsfrihet för verksamheten, men det handlar samtidigt om att arbetet inte blir uppmärksammat på ett sätt som informanterna kanske hade önskat. Tjänstemännen beskriver en avsaknad av kontakter med den politiska nivån och kommunens centrala förvaltning. I viss mån tycks det vara uttryck för det avstånd som lätt kan skapas i en hierarki, men informanterna beskriver också att man upplever ett visst ointresse från den politiska ledningens sida:

Om man ska gå så högt som till politiker så kan man tycka ibland att det finns inte så stort intresse att se vad vi gör här; hur ser det ut i verkligheten, eller så, men de kanske tittar uppifrån och ner på oss i något annat sammanhang som inte vi vet om, men direktkontakten är inte så... jag har träffat politiker här en eller två gånger under fem år. Då kan man ju undra, vad vet de? Sedan har vi ju givetvis chefer som rapporterar: via vår chef till förvaltningschefen till nämnden. Så, så går det ju, men just direktkontakten... (205 Växjö kommun).

Jag känner att det här är ett område där det finns så mycket okunskap och tyvärr lite ointresse, det är kanske därför vi har haft rätt fritt därför att det kanske inte finns någon som känner att de kan säga till oss hur vi ska göra vårt arbete, därför att man kanske inte vet (206 Växjö kommun).

I det andra citatet talar informanten om att det också finns en okunskap. När det gäller den mer konkreta utformningen av insatserna lämnas detta till den lokala enheten att hantera. Samtidigt har det dock funnits ett mer övergripande integrations- och mångfaldsarbete som har bedrivits på kommunstaben med politiker och

centralt placerade tjänstemän som främst arbetar med planering, strategi och mer övergripande frågor nära kommunledningen. Detta policyarbete har varit mycket löst kopplat till introduktionsverksamheten och de mer ”operativa” delarna av kommunens organisation:

Vid några tillfällen var de från introduktionsenheten här och berättade hur de jobbade och hur det rent praktiskt gick till, för det var ju viktigt för oss att veta om den verkligheten som både de som jobbade med detta och de som dem tog emot befann sig i, men annars fanns det ingen koppling egentligen (214 Växjö kommun).

[D]et är i mångt och mycket en policy... alltså de har ingen direkt produktion, de jobbar inte mot enskilda som vi gör utan de jobbar med mål och visionsdokument, möten. De har två tjänstemän och det går ju åt ganska mycket till att serva politiken också, det är egentligen helt olika, vi producerar verksamhet för grupperna och de producerar... och det är jättebra för det ger ju tyngd och status åt våra verksamheter, men de jobbar inte operativt, så kan man säga (201 Växjö kommun).

Det första citatet ovan kommer från en politiker som var delaktig i policyarbetet och det andra från en informant på förvaltningen som främst ser det legitimitetskapande värdet i integrationspolicyn eftersom det är ett mer utåtriktat ”visionsdokument”. Att policyarbetet och i viss mån organisationsförändringarna särkopplas från den operativa verksamheten gör att det skapas ett utrymme för att i egen takt utveckla verksamheten utifrån den lokala kunskap som under lång tid har byggts upp i det praktiska arbetet (jfr Brunsson & Olsen 1997).

Decentralisering och förändringsvilja i Västerås

Även i Västerås var betoningen av arbetslinjen stark hos den kommunala ledningen och i likhet med Växjö fanns ett betydande handlingsutrymme för att utforma insatserna. Handlingsutrymmet var i detta fall kopplat till en decentraliserad utförarorganisation i enlighet med det marknadsinspirerade beställar-utförarkonceptet.

På den kommunala utförarorganisationen för vård, omsorg, utbildning och socialtjänst, ProAros, var användningen av termer och fraser som för tankarna till den privata företagsvärlden slående, dock främst på lednings- och chefsnivå. Detta var också en del av en medveten strategi att förändra organisationens kultur och självbild. Visionen var att gå från bilden av en ”traditionell förvaltning” till en ”modern kunskapsorganisation”:

[I]dag påminner ProAros nästan mer om ett kommunalt bolag som levererar skola och vård och omsorg och påminner mera om energiföretaget än vad vi gör en klassisk förvaltning. Och vi pratar mycket i vår retorik nu också, att om vi ska klara den här konkurrensen så behöver vi, vår logik, vårt sätt att fungera, vårt sätt att styra måste gå från en traditionell förvaltning, hur man styr en förvaltning, väldigt hierarkiskt och befattningsbeskrivningar och riktlinjer till tänkandet i en modern kunskapsorganisation, alltså lite mer av hur det funkar i ett tjänsteföretag. Om vi inte gör den förflyttningen då finns inte vi kvar menar jag (305 Västerås stad).

På ledningsnivå beskrivs behovet av en förskjutning i den egna kulturen och självbilden mot företagsvärldens ideal och bort från förvaltningsorganisationens. Att vara utsatt för privat konkurrens är en del av denna självbild: organisationen måste vara innovativ, anpassningsbar och förändringsinriktad gentemot sin omgivning för att kunna stå sig i jämförelsen med andra. I Västerås hade privat konkurrens introducerats på vissa av ProAros verksamhetsområden, främst inom vård och skola.⁵² Detta innebar att förvaltningen helt plötsligt kunde bli av med delar av sin verksamhet om den förlorade kontrakt till privata företag. Det medförde också ett större behov av att visa upp och kommunicera den egna organisationens arbete och visioner utåt eftersom organisationen hela tiden blir ifrågasatt, bedömd och utvärderad:

Vi behöver tydligare berätta om vad vi når för resultat, ha transparens i det på ett mycket, mycket bättre sätt än vi har idag, visa på det, marknadsföra det. För vi gör väldigt mycket gott jobb men där behöver vi bli mycket, mycket bättre på att synliggöra. Vi är ganska bra på att leta goda exempel och försöka hitta spår av förbättringar och så där, men när vi väl tar oss an det, att vi också blir bättre på att fira framgången, där har inte vi den kulturen på samma sätt som kanske andra organisationer, jag vet inte, men vi bör bli bättre på det i alla fall (301 Västerås stad).

Beställar-utförarorganisationen introducerades i början på 1990-talet i Västerås och till skillnad från många andra kommuner där detta koncept mer var en ”fluga” hade modellen fått fäste. Verksamheten ute på förvaltningen beställdes av beställarnämnden som i vissa fall även upphandlade tjänsterna från privata aktörer. På vissa områden var dock konkurrensutsättning inte möjlig då en del av myndighetsutövningen bedrevs ute på utförarenheterna (exempelvis utbetalningar av introduktionsersättning). Modellen syftar, i enlighet med NPM, till att separera politiskt beslutsfattande från det administrativa genomförandet, att byta detaljre-

⁵² Vid tiden för studien fanns det även planer på att börja upphandla SFI hos privata utbildningsanordnare.

glering mot mål- och resultatstyrning och att skapa ett utrymme för flexibilitet och innovativitet för utförarna. Gränsen mellan beställare och utförare kunde dock i vissa fall vara svår att upprätthålla vilket frågan om myndighetsutövningen aktualiserar. Det fanns också mer ömsesidiga utbyten mellan beställare och utförare där principal – agentrelationen inte speglar det sociala samspelet. Ibland uppstod en situation där utföraren identifierade behov, möjligheter eller problem som inte beställaren hade beaktat i sin beställning, vilket kunde leda till att utförarenheterna underifrån verkade för en omformulering av beställningen. Man var med andra ord i vissa fall tvungen att be om att få något beställt för att kunna göra det man ville. Precis som med introduktionen i Växjö fanns ofta mer detaljerad kunskap om verksamhetens förutsättningar ute på enheterna än bland dem som satte direktiven. Kring flyktningmottagandet och introduktionen fanns även i Västerås en stark lokal kunskapsbas som hade utvecklats under en längre tid.

På 1980-talet var flyktningmottagandet i Västerås knutet till socialförvaltningen, men i samband med reformen av det statliga ersättningssystemet för flyktningmottagandet 1991 fördes frågan över från socialtjänsten till Invandrarbyrån som hade en egen nämnd, Invandrar nämnden. 1996 flyttades verksamheten tillbaka till socialtjänsten som då hade bytt namn till Individ- och familjeomsorg. Introduktionsersättningen som ersatte socialbidraget infördes i slutet på 1990-talet och då beslutades samtidigt att flyktningmottagandet skulle bli en egen enhet inom ProAros, som hade bildats några år tidigare i enlighet med BUM. Att föra tillbaka frågan till socialtjänsten innebar att de sociala aspekterna betonades. Detta var något svårörentligt med den framåtsyftande ambitionen och från ledningshåll hade man på senare tid velat betona arbetslinjen mer, bland annat genom att göra introduktionen till en egen enhet och samlokalisera den med SFI:

[V]i försöker även att få Integrationsenheten att inte tänka att de ingår i en förvaltning utan att de också är en modern kunskapsorganisation, ett tjänsteföretag med alla de ingredienserna som är där. [...] Om jag försöker tänka några år tillbaka så tror jag att vi går mer och mer mot att tänka utbildning – arbete – självständighet än att tänka att det är människor som behöver stöd eller behöver hjälp eller det är synd om. Och det är väl i och för sig en mental förändring som har skett i hela samhället också (305 Västerås stad).

Organisationsförändringen syftade till att skicka signaler både utåt och till Integrationsenheten om anpassning till arbetslinjen.

På Integrationsenheten var det inte samma företagsinspirerade terminologi som gällde. BUM hade dock betydelse då enheten tecknade avtal direkt med be-

ställarna. Detta innebar att ekonomi-, personal- och resultatansvaret var delegerat till enhetsnivån. Mål- och resultatstyrning tillämpades och det fanns kvantitativa effektmål för verksamheten vad gäller sysselsättning efter introduktionstidens slut och att deltagarna skulle nå olika mål i utbildningen. Man använde sig även av brukarenkäter och NKI (nöjd-kund-index) för att mäta erfarenheter av bemötande. På den lokala Integrationsenheten beskrivs en utveckling mot en starkare betoning av arbetslinjen och att individen ska ta eget ansvar:

Från då jag började från allra första början så har det väl gått från hjälp till eget ansvar, men så tror jag hela sociala världen har ändrat sig, att man tittar mer på att bygga upp den egna människans resurser och kanske inte *göra* åt folk utan *visa* hur man ska göra. Sedan kanske man måste *göra* åt några ändå för att de inte har kapacitet eller så, men som ett allmänt synsätt så tycker jag att det har gått från ett hjälpande och stöttande till att mer bli en som pushar på (303 Västerås stad).

Även om den organisatoriska kontexten skiljer sig i Växjö och Västerås är resultatet ändå påfallande likt. I båda kommunerna var ansvaret för att utforma introduktionsprogrammet i hög grad delegerat till den lokala introduktionsenheten och dessa enheter arbetade med en betydande självständighet och kontinuitet. En skillnad i Västerås var dock att detta på ett tydligare sätt var en medveten decentraliseringsstrategi och en del av kommunens organisationsfilosofi. Det är i detta sammanhang också viktigt att notera att i såväl Västerås som Växjö fanns det ingen betydande konflikt mellan ledningarnas perspektiv på utvecklingsarbetet i de kommunala organisationerna och den externa styrningen från den centrala nivån. Genomgående är det arbetslinjen, ”eget ansvar” och att komma bort från ”omhändertagandet” som betonas. Dessa principer skickas vidare utan att möta något större motstånd ända ner till de lokala enheterna.

6.3. Samverkan på lokal och regional nivå

Det var ett stort ansvar som vilade på de lokala enheterna, inte minst mot bakgrund av avsaknaden av ett mer utförligt nationellt regelverk. Det var här som de abstrakta principerna om parallella insatser, individualisering och arbetslinje skulle ges ett praktiskt innehåll. Ambitionen från regeringen och de centrala myndigheternas sida var dock inte att kommunerna skulle behöva göra detta ensamma.

Tanken har varit varit att det lokala programmet och ”menyn” av åtgärder ska komponeras inom ramen för samverkan i regionala och lokala överenskommelser.

I sin studie av överenskommelsearbetet i Malmö och Göteborg beskriver Carlsson och Jacobson (2007) en ganska hierarkisk och toppstyrd intern process i dessa båda kommuner. Detta kan naturligtvis ha att göra med att det handlar om storstadskommuner med en betydligt större organisation än i de kommuner som studeras här. I både Västerås och Växjö var det framför allt de lokala introduktionsenheterna som från kommunens sida var involverade i överenskommelsearbetet. De formella besluten om dokumentet togs visserligen på ledningsnivå, och ledningarna var på olika sätt involverade, men det handlade inte om några toppstyrda processer, åtminstone inte inom kommunernas organisation. Däremot spelade Arbetsmarknadsverkets hierarkiska organisation med AMS centralt, länsarbetsnämnd och lokal Arbetsförmedling, en viktig roll för att driva samverkan i Växjö och Kronobergs län. I Västerås och Västmanlands län innebar överenskommelsearbetet en ganska interaktiv process med relationsbyggande genom täta möten på det regionala och lokala planet.

Implementering av överenskommelsestrategin genom AMS organisation i Växjö

Kronobergs län var det enda länet i landet där det fanns lokala överenskommelser i samtliga kommuner. Strategin anammades ett par år efter den första centrala överenskommelsen och revideringar hade skett kontinuerligt. Att det har funnits en betydande samordning av överenskommelsearbetet i länet framgår redan när man läser dokumenten. De har en liknande utformning och till och med samma typ av layout. Ansvar för att driva det regionala samarbetet har legat på Länsarbetsnämnden (LAN) men Länsstyrelsen har också varit delaktig.⁵³ Länet har också utmärkt sig nationellt för att vara en flitig anordnare av konferenser, utbildningar och studieresor med deltagare från hela landet och kring detta har framför allt kommunförbundet varit drivande.

Överenskommelsearbetet har samordnats inom ramen för Arbetsmarknadsverkets förvaltningsstruktur vilket har inneburit att det har fått karaktären av en

⁵³ Vilken myndighet som har varit drivande på den regionala nivån ser olika ut i landet. I andra län har Länsstyrelsen och i vissa fall kommunförbundet varit de mest drivande. Under senare år har Länsstyrelserna allt mer tagit över den samordnande rollen på regional nivå efter att Integrationsverket lades ner 2007. Länsarbetsnämnderna lades ner i januari 2008 i samband med omorganiseringen av AMS.

mer traditionell implementeringskedja. LAN som var drivande på den regionala nivån gav Arbetsförmedlingskontoren i uppdrag att driva arbetet lokalt. Informanterna på den regionala nivån beskriver hur de på så vis har skapat en struktur för att hålla arbetet igång:

En tanke som har funnits är ju att det ska finnas en struktur eller vad man ska säga som gör att LÖK:arna blir gjorda. Det är ju liksom där arbetet sker, det är ju på den lokala nivån. Det står ju en del i RÖK:en om när LÖK:arna ska vara klara och vi har träffat kommunrepresentanter på våra RÖK-möten för att kolla hur arbete går och pusha på lite och ser till så att de inte glömmer bort det här. Och att det är Arbetsförmedlingarna som ska ha ansvaret för det här (208 Länsarbetsnämnden).

Styrningen från den regionala nivån beskrivs i termer av att ”pusha på” men har samtidigt tydliga drag av ansvarsutkrävande. Den regionala överenskommelsen gav en del konkreta direktiv till hur arbetet skulle ske lokalt, exempelvis hur ofta man bör träffas och när revideringar senast ska ske. Det lokala arbetet har sedan följts upp och vid möten har representanter för den lokala nivån fått komma och redovisa sitt arbete.

CÖK har varit utgångspunkten för den regionala överenskommelsen i länet och de lokala överenskommelserna i kommunerna. Styrningen från den centrala nivån genom CÖK beskrivs likartat av de flesta informanterna på både regional och lokal nivå: den har bidragit till att skänka legitimitet till samverkan, men den senaste revideringen (2006) upplevs som något splittrad och utan några direkta riktlinjer för det lokala arbetet. Den senare aspekten beskrivs av informanterna på LAN och Länsstyrelsen på detta vis:

Vi har utgått från centrala överenskommelsen men den har inte varit till mycket hjälp för den är alldeles för flummig och otydlig, vi hade ju önskat att den hade varit lite mer specifik så vi kunde vara lite mer specifika mot LÖK:arna. För det går ju i tre steg, centrala, sedan regionala och de ska rätta sig efter det regionala i det lokala överenskommelsearbetet (207 Länsstyrelsen).

Det var ju helt annan struktur, vi tyckte ju att det var lite knepigt det här att varje myndighet hade sin snutt, att det verkade inte som samverkan utan en uppdelning istället för samverkan (208 Länsarbetsnämnden).

Den reviderade CÖK beskrivs här som otydlig och att den inte längre signalerar samverkan utan uppdelning. Formatet med att definiera ansvarsområden plocka-

des dock upp i de flesta av de lokala överenskommelser som reviderades under 2007 och tycks på så vis ha förts vidare från den centrala nivån.

Arbetet med de lokala överenskommelserna startades några år efter att den första centrala överenskommelsen kom med en gemensam ”framtidverkstad”, en workshop för ”brainstorming” kring olika teman, idéer och problemområden. I Växjö fanns redan en samverkan mellan Arbetsförmedling och kommun och det var denna man byggde vidare på när den centrala överenskommelsen lanserades.

Det kom väl lite påbud uppifrån tror jag, den nationella överenskommelsen först. Då var det ju så att man drog igång här i kommunen. Alla kommuner i Kronobergs län tror jag gjorde det och satte igång och träffades och så. Men jag kan ju säga att vi jobbade mycket på det sättet innan så vi bara... försökte befästa lite: så här vill vi att det ska vara ungefär. [...] Det är mer formellt nu kan jag säga, mycket tydligare med dagordning. Men jag vet inte om resultaten är bättre, det kan jag inte säga... i samverkan, men det är mer formaliserat kan jag se (202 Växjö kommun).

Den [centrala överenskommelsen] gav ju legitimitet till vårt arbete som fanns på ett papper men som inte hade någon status egentligen. Men i och med att det fördes över i LÖK-dokumentet så var det ju helt plötsligt som att det fick en annan tyngd, även om vi inte kunde märka att det i vårt arbetssätt i vardagsarbetet blev så stor förändring egentligen, så fick det större värde... det sättet vi jobbade på blev ju sanktionerat, godkänt och dokumenterat och allt det här som har betydelse (209 Arbetsförmedlingen).

Ett existerande samarbete ”ompaketerades” till överenskommelsens form. I det andra citatet ovan beskrivs att den lokala överenskommelsen kunde ge legitimitet åt det tidigare mer informella samarbetet eftersom dokumentet fick en helt annan status. Samtidigt beskriver båda informanterna att det inte har skett någon större förändring i hur man arbetar. Det är det symboliska värdet som betonas, framför allt av tjänstemannen på Arbetsförmedlingen.

Informanten på kommunen beskriver också relationen med Integrationsverket i positiva ordalag. Här tycks den typen av förtroende ha etablerats som tjänstemännen från Integrationsverket i kapitel fyra beskrev att ”man bygger mottagandet på”:

Integrationsverket har varit jättebra tycker jag. De har ju liksom kommit ner, de har besökt folk, de har... det har nästan känts som arbetskamrater, man har kunnat ringa till dem, om man jämför med socialstyrelsen till exempel, då ringer man ju om det är någon extrem fråga som är helt olöslig, förstår du skillnaden? Här har

man ju kunnat ringa och prata, man har träffats och de har ju också haft det här med en övergripande målsättning som jag har känt att det är ju vår målsättning också, vi har liksom utvecklat det utifrån den (202 Växjö kommun).

Uttrycket att ”komma ner” är talade i sammanhanget. Det kan ses mot bakgrund av det ointresse som man ibland har upplevt från kommunledningen och att andra myndigheter, till exempel Migrationsverket, beskrivs som mer otillgängliga. Integrationsverket blir här en välkommen källa för utbyte, stöd och vägledning. Uttrycket visar också tydligt på betydelsen för Integrationsverket att följa normen om ömsesidighet och hur detta ger möjligheter att etablera en kanal in i den lokala verksamheten.

Migrationsverkets representant i det lokala samarbetet beskriver också att CÖK ger mandatet för den lokala samverkan. Budskapet är framför allt *att* man ska samverka men även här beskrivs att den senaste reviderade versionen inte gav mycket riktlinjer till *hur*:

– Inte i konkret form men den [centrala överenskommelsen] har ju gett utrymmet för att man ska samverka och så länge det finns, *att* vi ska samverka så måste vi ju på lokal nivå samverka.

MQ: Att den finns?

– Att den finns, det är mandatet och att det är de här parterna, på den nivån.
(212 Migrationsverket)

Undertecknande parter i Växjö var Arbetsförmedlingen, kommunen och Migrationsverket. Vid revideringen 2007 anslöt även Landstinget i Kronoberg. Det har hela tiden förekommit diskussioner om att föra in fler parter, inte minst från näringslivet och dess lokala organisationer, men de ansågs inte ha varit beredda att ingå i en mer formaliserad samverkan:

[V]i har ju funderat på om det skulle vara fler, det vi har pratat mycket om är ju då att få med företagen och nu är det så att företagen de vill ju inte gå in och skriva några dokument, de har ju den gemensamma policyn, men däremot så är det inte så att de inte vill samverka, men inte på ett så formaliserat sätt (209 Arbetsförmedlingen).

Överenskommelsen har hela tiden haft formen av ett slags metodbeskrivning för hur samverkan ska ske mellan myndigheterna. När den lokala överenskommelsen reviderades 2007 följde man exemplet med separata bilagor för varje myndighet som specificerade åtaganden. I direkt överensstämmelse med CÖK betonas arbete, tidiga insatser och individualisering i den lokala överenskommelsen:

Överenskommelsen syftar till att stärka och tydliggöra samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer på lokal nivå i arbetet med tidiga introduktionsinsatser för nyanlända invandrare. De integrationspolitiska sysselsättningsmålen ska syfta till en snabb etablering, ökad sysselsättningsgrad och arbete i nivå med den egna kompetensen. Ett individuellt perspektiv skall läggas på insatserna och hänsyn skall tas till varje individs erfarenheter, målsättningar och behov (Växjö kommun m.fl. 2007, s. 1).

Överenskommelsen specificerar sedan ett antal konkreta områden parterna ska samverka kring. Dessa beskrivningar är detaljerade och det är inte meningsfullt att här återge alla detaljer. Mer övergripande handlar det som rör asyltiden om organiserad sysselsättning och att Migrationsverket och Arbetsförmedlingen samverkar kring tidig kartläggning, konsultation inför kommunplacering och kring praktik för asylsökande. Under introduktionen handlar det främst om samverkan mellan kommun och Arbetsförmedlingen med fokus på de delar som rör arbete och utbildning. Det handlar om inskrivning på Arbetsförmedlingen, validering, att Arbetsförmedlingen ger information och upprättar en handlingsplan i tidigt skede och tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska program för dem ”som står till arbetsmarknadens förfogande” (vilket är en antydning om att det handlar om personer som är i ett senare skede i introduktionen). För kommunen handlar det om att tillhandahålla språk- och yrkespraktik parallellt med individuellt anpassad SFI och att upprätta en individuell introduktionsplan. Överenskommelsen berör även överförandet av information och att handlingsplaner ska vara samstämmiga. Det nämns även att en meritportfölj, där information från de olika myndigheterna kan samlas, är under utarbetande. Skrivningarna ligger relativt väl i linje med hur informanterna på central nivå beskrev att arbetslinjen ska genomföras i introduktionen.

Det som är lite överraskande med överenskommelsearbetet i Kronoberg är att styrningen omvandlas till en institutionell process som i större utsträckning bygger på en *tvångande mekanism*, genom att den sker genom Arbetsmarknadsverkets organisation. Den höga graden av konformitet, åtminstone på en formell

nivå med regelbundna och likformiga uppdateringar av policydokumentet, framstår som en logisk konsekvens i detta sammanhang.

Relationsbyggande och strävan efter samsyn i Västerås

I Västmanlands län har det bedrivits ett aktivt överenskommelsearbete både på den regionala nivån och i de flesta av kommunerna. Att skapa samsyn och en gemensam målbild är ett viktigt tema i intervjuerna och i den lokala samverkan i Västerås var värdet av förtroendefulla relationer något som betonades. Det har inte funnits några skarpa gränser mellan den regionala och lokala nivån, exempelvis var Västerås stad representerad i den regionala överenskommelsen och i vissa fall deltog samma personer i båda dessa forum. Länsstyrelsen har varit den mest drivande parten regionalt. Övriga parter var Länsarbetsnämnden, Kommunförbundet, Migrationsverket och Landstinget. Försäkringskassan och näringslivets organisationer nämndes som önskvärda parter men dessa hade ännu inte involverats i någon större utsträckning.

På den regionala nivån i Västmanland hade det lagts mycket kraft på dialog och att skapa en samsyn mellan de olika myndigheterna. Beskrivningarna av samarbetet handlar om att det inledningsvis fanns mycket låsningar och fokus på pengar och ansvarsfördelning, men att det sedan gått mot en öppnare dialog och mer samförstånd. I informanternas berättelser om samarbetet talas mycket om parallellitet, individualisering, arbete och att komma ifrån ett ”en-sak-i-taget”-tänkande, vilket ligger tydligt i linje med det budskap som de centrala myndigheterna ville föra ut. I följande exempel betonar informanten att det har varit nödvändigt att avsätta mycket tid till dialog, att inte hasta fram dokumentet, för att kunna skapa denna samsyn om målet med insatserna:

Det känns som att vi har kommit mycket mer till någon sorts samsyn om att det viktigaste av allt är ju att vi måste försöka korta den här tiden, det begrepp vi nu använder, från nyanländ till nyanställd och att det är ett annat samförstånd och att det tog något år, några år, innan vi började se den här tydliga vinsten med parallella insatser för att det var mycket lättare så länge vi pratade om en sak i taget, vem som tog kostnaden, vem som hade ansvaret, vem som gjorde jobbet. Det blev svårare när vi började prata om att saker ska ske parallellt. Men det behövde ta sin tid, för just själva arbetet, det här processandet, diskussionerna, det var ju ändå viktigt (309 Länsarbetsnämnden).

RÖK-dokumentet var relativt detaljerat vad gäller åtaganden för de olika parterna och gav rekommendationer för hur det lokala samarbetet bör bedrivas och vilka parter som bör ingå. Gentemot kommunerna arbetade de regionala parterna för att de lokala dokumenten skulle hållas levande. Det har genomförts utvärderingar och inför en revidering 2005 var de regionala representanterna och besökte de berörda parterna i kommunerna för att föra dialog och hämta in synpunkter och erfarenheter. Man har även bjudit in representanter för de lokala samarbetena till konferenser, föreläsningar och liknande för att ge möjligheter till erfarenhetsutbyten.

Samtidigt som parterna har arbetat för samsyn, och enligt informanterna uppnått detta, beskrivs processerna lokalt och i de egna organisationerna som tröga. Pratet på högre nivå har inte nödvändigtvis speglat det som händer ute på enheterna. För att råda bot på detta har strategin varit att involvera många personer, inte minst de som arbetar på handläggarnivå för att stimulera utbyten och relationsbyggande:

Det är strukturer och traditioner som man inte rubbar på hur lätt som helst och där kan vi ju också se, när vi har pratat på högre politisk eller tjänstemannanivå så kan man uttrycka det på ett visst sätt men sedan när vi kommer ner till handläggare, SFI-lärare och så, då finns det en annan vilja och där har vi fått försöka att också ta initiativ till att, vi har haft bland annat ett par stora konferenser där vi har försökt få in hela, både från högre nivå till handläggare, vi kände att vi har fått ta någon form av initiativ för att öka förståelsen mellan de här (309 Länsarbetsnämnden).

Här ges uttryck för en vilja att försöka förankra överenskommelsearbetet i hela de berörda delarna av organisationerna och inte lägga hela ansvaret för detta på representanten i samarbetet.

Västerås var först ut i länet med att skriva en överenskommelse, även före den regionala. De underskrivande parterna i den lokala överenskommelsen var Integrationsenheten, Komvux, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Landstinget. I likhet med i Växjö sågs överenskommelsen som ett mandat för att börja samarbeta. Den tydliggjorde också förväntningarna om detta för de lokala aktörerna:

– När CÖK:en kom så tyckte jag ändå att jag fick ett papper i handen som jag likasom kunde sticka under näsan på Arbetsförmedlingen och Migrationsverket och så: det här är förväntningarna! Och det var så det började. Sedan tyckte vi väl alla att det är lite flummigt och ännu flummigare blev det efter revideringen, det tyckte jag var en jättebesvikelse för jag tänkte att man hade kunnat bli tydligare och det som hände var att man bara blev flummigare.

MQ: 2006 alltså?

– Ja revideringen då, för innan skrev man ju allt i ett sedan kom ju AMS och Skolverket med bilagor och då blev det ju bara flummigt plus att ingen tog något ansvar tyckte jag.

(302 Västerås stad)

Informanten från kommunen hade önskat att CÖK blev tydligare i sina riktlinjer och den senaste revideringen där det snarare var tvärt om blev därför en besvikelse. CÖK har dock varit användbar för att lyfta frågan om introduktionsinsatserna på den politiska agendan i kommunen och för att kunna initiera samarbete med de andra myndigheterna. Även Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens representanter beskriver att själva CÖK-dokumentet inte har givit så mycket vägledning. Budskapet är *att* man ska samverka och det finns ett betydande tolkningsutrymme för att ge denna samverkan innehåll:

Rent allmänt har jag uppfattat det som att vi ska samarbeta kring introduktionen, sedan har det varit rätt så mycket upp till de olika regionerna att göra vad man tycker är bra. Sedan har man ju hämtat från varandra, vi har ju kontakter med Uppsala och andra ställen, får lite tips och idéer, men den är mer övergripande den centrala att ni ska samarbeta kring introduktionen, så mycket mer har man inte tittat på där (310 Migrationsverket).

Det har väl varit ett stödande dokument i den bemärkelsen att det har avgränsat oss i den mån vi har behövt avgränsa oss men också stött oss i den mån man har velat se det så. Jag tycker ändå att det har fyllt sin funktion (308 Arbetsförmedlingen).

Andra liknande samarbeten har tjänat som källa för inspiration. I det andra citatet beskrivs också hur dokumentets vaghet gör att det kan användas ganska flexibelt, både till att få stöd för begränsningar och satsningar inom samarbetet.

I den lokala överenskommelsegruppen i Västerås fanns det en tät dialog med möten så ofta som varannan månad. Representanterna var enhetschefer, vilket innebar att de hade beslutsmandat och kunde fatta beslut ”vid sittande bord”, som en person uttrycker det. Detta ger också en indikation om att samverkan har haft en relativt hög status bland parterna. Informanterna beskriver med inlevelse att samarbetet bygger mycket på att man har skapat förtroendefulla relationer mellan myndigheterna och kanske allra mest mellan de personer som ingår i samverkans-

gruppen. Parterna hade utvecklat en gemensam målbild för introduktionen och det upparbetade förtroendet gjorde att samarbetet kunde fortgå även under perioder där det inte ansågs praktiskt möjligt att genomföra de satsningar som man ville göra.

Men sedan har vi satt av tid, tid för att resonera och tid för att informera och jag tror också väldigt mycket på det här att ha någon form av gemensamma mål. Så vi i den här gruppen, utan att vi har satt det på pränt, har hela tiden pratat om att målet är ju att individen ska få en så bra integration som möjligt så att han eller hon kommer ut i egen försörjning så fort som möjligt, alltså det har varit ledstjärnan hela tiden. Och sedan har vi också på ett mycket öppet och ärligt sätt informerat om både vad vi vill och vad vi kan, *vill* och *kan* är inte alltid samma sak, men det som är viktigast är det här ”villet” och är viljan god då kan man ha acceptans och förståelse för att man inte alltid *kan* utifrån olika situationer och saker som händer (308 Arbetsförmedlingen).

Beskrivningen ovan ska ses mot bakgrund av att Arbetsförmedlingen och i viss mån Migrationsverket ofta måste rätta sig efter förändrade direktiv ovanifrån, ändrade prioriteringar och resurstilldelning vilket gör att de i vissa lägen har svårt att binda sig.

Själva överenskommelsedokumentet motsvarar i grova drag beskrivningen av Växjös dokument. Det handlar om att fokusera på arbete och att Arbetsförmedlingen och Migrationsverket ska komma in på ett tidigare stadium. En gemensam formulering av samverkansstrategier ligger tydligt i linje med direktiven från de centrala myndigheterna – möjligen är de till och med mer långtgående i betoningen av arbetslinjen:

Samverkansstrategier

Introduktionsperioden ska kännetecknas av:

- Individperspektiv; insatserna skall ske med utgångspunkt i respektive individs (yrkes-) bakgrund, kompetens och behov.
- Arbetslinjen (arbete/sysselsättning har företräde framför passivt bidragsberoende).
- Samverkan och flexibilitet.
- Helhetssyn.

(Västerås stad 2006, s. 5)

Betoningen på en interaktion, relationsbyggande och jämförelser med andra gör att överenskommelsestrategin i Västerås har etablerats genom en normativ och till viss del även mimetisk mekanism för spridning. I både Växjö och Västerås är

dock resultatet en betydande konformitet med den externa styrningen, åtminstone på det formella planet. Frågan är om detta även har medfört konsekvenser i det mer praktiska utvecklingsarbetet.

6.4. Introduktionens programlogik

Vi går nu över till att analysera själva programmet på den lokala nivån: vilka organisationer som är involverade, hur insatserna bedrivs och vad som är deras professionella grund. Målet här är att försöka komma åt introduktionens lokala *programlogik*, det vill säga normer, värderingar och lokal kunskap som vägleder det praktiska utvecklingsarbetet, och att undersöka i vilken mån detta är något som delas över organisationsgränserna.

Inte bara arbetslinjen i Växjö

I den lokala överenskommelsen i Växjö är arbete i fokus, men i informanternas berättelser om de mer konkreta insatserna är arbetslinjen inte oproblematiserad. För Migrationsverket handlar svårigheterna med arbetslinjen till stor del om avvägningen mellan det s.k. återvändandeperspektivet och integrationsfrämjande åtgärder under asyltiden, vilket även beskrevs på den centrala nivån. På lokal nivå är detta delvis en fråga om bristande resurser, men också om att inte ge de asylsökande falska förhoppningar:

Migrationsverket är ju en väntan på att antingen åka hem eller stanna kvar, den bilden har du från början med en person och man vet ju inte exakt hur det blir, man kan ju ana, man lär sig efter erfarenheter, aha det här kanske skulle kunna bli PUT då kanske man satsar lite mer på jobb och så. Då kanske man kan satsa på att kombinera svenska med en praktik för att träna upp svenskan och kunna söka ett jobb senare. Återvändandearbetet ligger ju alltid och gror i bakhuvudet någonstans, att det kan bli... så man måste alltid ta med det i alla diskussioner i hela processen, att om det skulle bli så att du inte får ett uppehållstillstånd så kanske du kan använda det här när du kommer hem (212 Migrationsverket).

Informanten menar att risken för avslag hela tiden finns med i diskussionerna och till och med beaktas när det gäller satsningar på organiserad sysselsättning. Eftersom det finns en ambivalens kring denna avvägning har det varit svårt att anamma

arbetslinjen fullt ut. Detta är också ett exempel på en målkonflikt som lämnats olöst och där man på lokal nivå gjorde lite både och men inte satsade fullt ut på insatser under asyلتiden.

På Arbetsförmedlingen var arbetslinjen naturligtvis i fokus och informanterna beskriver att målet är att deltagarna så snabbt som möjligt ska komma ut i arbete. Det har dock varit svårt att leva upp till ambitionen om parallella insatser där Arbetsförmedlingen kommer in i ett tidigare skede, trots att detta är en bärande princip för arbetslinjen inom introduktionen. Informanterna på Arbetsförmedlingen beskriver att det först är när deltagarna har nått C- eller D-nivå på SFI som de kan bli föremål för ett aktivt matchningsarbete eller de arbetsmarknadsåtgärder som Arbetsförmedlingen tillhandahåller. Detta var inte en intern regel och gick emot den uppmaning om att komma in tidigt som beskrevs av informanterna på AMS i föregående kapitel. Det handlar snarare om en etablerad uppfattning hos Arbetsförmedlingarna lokalt om att det är nödvändigt att ”vänta in språket” för att det ska vara möjligt att rikta åtgärder som leder till arbete. C- eller D-nivå i SFI har därför blivit en seglivad praxis som används för att bedöma vilka som ”står till arbetsmarknadens förfogande”, vilket också är en formulering som nämns i LÖK. I följande exempel hänvisar informanterna till svårigheter med att få arbetsgivare att acceptera personer med bristande språkkunskaper och till interna regelverk när det gäller vilka som kan skrivas in:

Alltså centralt, på AMS, så tror de att Arbetsförmedlingarna arbetar med alla flyktingar tidigt vilket man inte gör, man måste vänta in språket därför att det är jättesvårt att få tag i en arbetsgivare som tar emot någon som inte kan prata språket (211 Arbetsförmedlingen).

Vi har ju lite olika uppdrag när man jobbar på olika myndigheter och det är ju inte alltid att uppdragen är förenliga. Till exempel detta med när ska man skrivas in på Arbetsförmedlingen? Kommunen vill ju givetvis att man ska vara inskriven så fort som möjligt när man kommer till kommunen ifall det kommer något program någon gång i framtiden som skulle stödja detta medan vi då inte är intresserade av att skriva in personer som inte beräknas stå till arbetsmarknadens förfogande under de närmaste åren. För vi kan inte låta bara en person vara registrerad och inte göra någonting för det tillåter inte vårt verk (209 Arbetsförmedlingen).

Inskrivningen var även kopplad till den för verket så viktiga resultatstyrningen. Att skriva in personer som inte anses redo att ta ett jobb skulle ha haft en negativ inverkan på den kvantitativa målluppfyllelsen.

På kommunens introduktionsenhet beskriver informanterna att de ser introduktionen som något bredare än bara arbetslinjen. De anser inte att arbete är det enda som definierar deras verksamhet och att de i jämförelse med Arbetsförmedlingen tar ett större helhetsgrepp om individens situation. Ett exempel på när detta kommer till uttryck är i avvägningar mellan att snabbt komma ut i jobb eller satsa på vidareutbildning:

De ska ju klara sig hela livet i Sverige, det kan ju vara så att någon siktar in sig på en bransch där han eller hon kanske kan få halvtidjobb eller att man ser att det inte finns någon framtid i den branschen, varför inte satsa då på något som håller i längden. Där har jag märkt ibland i samarbete med Arbetsförmedlingen att vi har olika synsätt, det är på något sätt viktigast för dem att folk ska ut i arbete, vad det är spelar inte så stor roll, hur länge de kommer att arbeta spelar inte så stor roll, men de ska ut så fort som möjligt (203 Växjö kommun).

Det finns en tydlig parallell här till målkonflikten på den centrala nivån kring SFI och hur långtgående arbetslinjen ska vara. Beskrivningen ska också ses mot bakgrund av att kommunen ofta har svårt att snabbt få de nyanlända att uppnå kriterierna för Arbetsförmedlingens insatser och att det inom programmet finns många individer som ligger långt därifrån. Introduktionsenheten har därför fått utveckla egna arbetsmarknadsinsatser, till exempel praktik, för de deltagare som Arbetsförmedlingen inte tar emot. Samtidigt beskriver informanterna att sysselsättning bara är *en* del av introduktionen och att det inte endast är denna del som man identifierar sig med:

Vi tänker mycket att det är det här med sysselsättning som definierar vad vi gör, men vi hjälper personen med nästan allting från början, i och med att de själva inte vet vad som gäller och hur det fungerar. Det blir ju ofta att man måste förklara och ta kontakten själv (206 Växjö kommun).

Alltså uppåt sett tror man ju det att man kommer hit i ett blåstall med hammaren i bakfickan ungefär och det är bara att börja jobba, men så *är* det inte med flyktingar (202 Växjö kommun).

Verksamheten berör en mängd olika sociala, praktiska och hälsorelaterade aspekter för en målgrupp med stora variationer vad gäller behov, förutsättningar, yrkesbakgrund och hälsotillstånd. Introduktionsenheten ansvarade för alla nyanlända, inte bara dem som stod nära arbetsmarknaden och det var inte ovanligt med deltagare som mådde psykiskt dåligt eller som led av olika fysiska besvär. Informan-

terna beskrev att de ibland fick möta personer i ett psykotiskt tillstånd och i en sådan akut situation är arbetslinjen avlägsen. Samtidigt var det långa väntetider till flyktingpsykiatri. Verksamheten var beroende av en mängd faktorer som i huvudsak låg utanför introduktionsenhetens påverkansmöjligheter men som ändå på något sätt måste hanteras. Det kunde handla om den svåra bostadssituationen för många nyanlända, kraftiga svängningar i mottagandets storlek, segregation, ohälsa eller negativa attityder i samhället, vilket informanterna som arbetade med att få fram praktikplatser ibland stötte på. Det kunde också handla om ärenden som faller mellan stolarna, exempelvis personer med en komplicerad juridisk status vad gäller uppehållstillstånd, vilket denna berättelse handlar om:

De kan inte vara under introduktion, socialtjänsten kanske inte tar dem. Vi kan inte bara sluta att ge dem pengar för barnkonventionen. Ingen talar om för oss hur vi ska göra och vi frågar och ingen vet. Vi får hitta på själva och sedan får vi någonstans stå där och kunna säga att jag har gjort fel men det finns inget rätt att göra heller. [...] det är jättesvåra frågor, etiska frågor som verkligen behövdes... och det tror jag skulle vara över hela EU, hur man ska göra egentligen, men verkligen i hela Sverige. Här sitter varje kommun och liksom löser sina problem (202 Växjö kommun).

Här beskrivs en känsla av att vara den som i sista hand täcker upp och tvingas laga efter läge när andra myndigheter inte kan ta emot eller svara på frågor om komplicerade fall. Bristen på vägledning i vissa frågor, främst om regelverk, deltagarnas sociala situation, etiska avväganden och ohälsa, gjorde det nödvändigt att utveckla en egen kunskapsbas och egna rutiner utifrån de problem man stötte på i det dagliga arbetet.

Det går knappast att tala om ett gemensamt interorganisatoriskt program i Växjö. Det fanns viss samverkan mellan myndigheterna, inte minst i form av utbyten mellan handläggare i enskilda fall, men i stor utsträckning arbetade kommunen, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket separat. Varje myndighet gjorde sin egen kartläggning av individens bakgrund och upprättade egna individuella handlingsplaner. Introduktionsplanen var inget samlat dokument utan helt och hållet kommunens plan även om det ibland skrevs in aktiviteter som inte genomfördes i kommunens regi, till exempel inskrivning på Arbetsförmedlingen.

Kommunens och Arbetsförmedlingens insatser har i regel kommit efter varandra. Inledningsvis hjälpte kommunen den nyanlände med en rad praktiska detaljer: skola för barnen, registrering i olika system, söka bidrag och kontakter med exempelvis läkare eller Migrationsverket för dem som väntar på anknytningar.

Kommunen drev också ett par projekt som riktade sig till lågutbildade kvinnor och som syftade till att de skulle komma ut i samhället mer. Det bedrevs exempelvis en kombinerad dagis- och SFI-verksamhet. Principen var att deltagarna skulle gå introduktionen på heltid och för detta erhålla introduktionsersättning. Oftast bestod programmet av SFI på halvtid och den andra halvan ägnades åt olika arbetsförberedande aktiviteter. Dessa aktiviteter var indelade i ett slags nivåer och hade ofta mer fokus på språkinläring och individens sociala utveckling. De hade ibland ett slags fostrande underton som inte är ovanlig när det gäller integrationsinsatser eller integrationsprojekt (se även Engstrand m.fl. 2010). Som en första nivå fanns språkräning där deltagarna fick öva sig på att använda datorer, man gjorde studiebesök, museibesök och friskvårdsaktiviteter. Nästa steg var språkpraktik där deltagarna var ute på en arbetsplats för att i första hand få möjlighet att öva språket. Denna arbetsplats hade inte nödvändigtvis någon koppling till individens yrkesbakgrund. Som ett tredje steg fanns arbetspraktik som på ett mer direkt sätt syftade till att deltagaren skulle kunna få en anställning och i det här skedet involverades ibland även Arbetsförmedlingen.

Det som gjorde Växjö särskilt intressant var att kommunen vid tiden för studien var med i en försöksverksamhet som bedrevs av AMS och som hade det uttalade syftet att Arbetsförmedlingen skulle komma in i ett tidigare skede i introduktionen (se även Andersson Joona & Nekby 2009). Projektet som även genomfördes i andra kommuner runt om i landet var upplagt som ett experiment där vissa deltagare slumpmässigt valdes ut för att delta. För denna grupp stod Arbetsförmedlingen för den andra halvan av introduktionen med praktik och andra aktiviteter som kommunen normalt sett hade stått för själv. Den andra gruppen fungerade som ”kontrollgrupp” och fick delta i kommunens introduktion som vanligt. De handläggare på Arbetsförmedlingen i Växjö som arbetade inom projektet hade färre ärenden och mer resurser än vanligt, exempelvis till att köpa in utbildningar med tolk. Informanterna på både Arbetsförmedlingen och kommunen beskriver positiva aspekter av projektet: det innebar att det tillfördes resurser till målgruppen och vissa deltagare, framför allt de som ansågs stå nära arbetsmarknaden, fick utbildningsinsatser som inte hade funnits tillgängliga tidigare.

Projektet medförde dock något paradoxala konsekvenser i Växjö. Det innebar visserligen att de som valdes ut att delta fick ta del av Arbetsförmedlingens insatser i ett tidigare skede i introduktionen. Samtidigt blev resultatet av detta att Arbetsförmedlingen utvecklade liknande insatser som kommunen redan bedrev. Efter ett tag uppstod nämligen problem för Arbetsförmedlingen när de även fick ta emot personer som de inte ansåg stå nära arbetsmarknaden. De ställdes inför en ny

situation och en ny målgrupp som inte ansågs vara redo för de tilltänkta åtgärderna:

Ibland kan det helt enkelt bara vara så att man måste gå in och informera om hur samhället fungerar, kulturella skillnader, alltså hela den här biten för att de som vi får, börjar jobba med, som jag ser det, har inte landat i Sverige, man håller på att vänta på sina familjer, man håller på med en massa sådana saker så egentligen har de inte hunnit sätta ner foten här... ja och så upplever ju vi det ofta att det är mycket, mycket problem runt omkring som inte har klarats ut ännu. Så det här med att regeringen tror att det bara är att sätta folk i jobb, så är det inte (211 Arbetsförmedlingen).

Eftersom Arbetsförmedlingen inte hade vana att arbeta med denna grupp och inte hade aktiviteter som ansågs passande, infördes liknande språkträningsaktiviteter som hos kommunen. Pressen att prestera inom projektet gjorde också att de sökte aktivt, och något okonventionellt, efter nya möjligheter för deltagarna att få använda sin svenska:

Men vi samarbetar med allt, vi drar i allt som vi bara kan och lite till. Nu diskuterar vi till exempel med PRO att de en eller två dagar i veckan sitter och fikar med folk bara för att få prata. Vi är ute överallt och försöker. Alltså vi har ju ett år på oss och kan man inte språket alls så måste vi få i gång språket väldigt, väldigt fort. Och ibland inriktar vi oss bara på att man ska bli så kommunikativ så att man kan gå ut till en arbetsgivare och det tror jag inte de hade tänkt på från början (211 Arbetsförmedlingen).

Projektet innebar att Arbetsförmedlingen helt plötsligt fick samma målgrupp som kommunen, vilket också gjorde att kommunens upparbetade kunskap blev relevant. Denna utveckling kan förstås med hjälp av fältbegreppet. Arbetsförmedlingen hade tidigare arbetat i periferin av flyktingmottagandet, det fanns kontakter och beröringspunkter men man ansåg sig inte riktigt vara en del av verksamheten kring introduktion och flyktingmottagande. Projektet tycks i detta avseende ha medfört att man blev en del av flyktingmottagandets organisatoriska fält och anammade rådande koncept som spreds inom fältet. Det är viktigt att notera att syftet bakom projektet snarare var det motsatta, det vill säga att ersätta gamla arbetsätt, rutiner och värderingar med nya. För kommunen innebar detta en bekräftelse av den identitet och den kunskap som hade byggts upp, vilket antyds i följande citat:

Ja, allting där sker parallellt, precis som vårt, men sedan har de ju sett att de kan ju inte jobba med alla så de har ju skaffat sig liknande verksamheter som vi, datastuga och pratställen och sådant (202 Växjö kommun).

Den typen av enklare sysselsättningsaktiviteter som nämns i slutet är sådana som kommunen har utvecklat för deltagare med låg utbildning, bristande språkkunskaper eller som av andra skäl inte ansågs vara ”redo” för mer kvalificerade arbetsmarknadsinsatser, till exempel praktik på ett företag. Insatserna var också ett sätt att – i en anpassad form – försöka leva upp till förväntningarna om arbetslinjen och att deltagarna skulle gå introduktionsprogrammet på heltid. Även om programmet på ett sätt blev mer gemensamt genom projektet, handlade detta i mindre utsträckning om resurssamordning där var och en bidrog med sin specialiserade kunskap. Resultatet blev snarare att organisationernas verksamheter utvecklades mot att bli mer lika varandra. Organisationer inom ett fält som alltmer börjar efterlikna varandra kan tolkas i termer av institutionell isomorfism. Vi kommer snart att få anledning till att återkomma till denna tolkning mer i detalj.

Översättning av arbetslinjen i Västerås

Perspektiven på arbetslinjen hos kommunen, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket går i stora delar igen i Västerås men parterna hade kommit längre med att försöka etablera en gemensam målbild. Det samförstånd som hade utvecklats i Västerås byggde till stor del på arbetslinjen även om Migrationsverkets representant även här betonade ambivalensen kring det dubbla uppdraget att arbeta både med integration och återvändandeperspektivet. Arbete och sysselsättning beskrivs dock av samtliga parter som det gemensamma målet. Att parterna hade utvecklat en samsyn var dels kopplat till förtroendet som hade byggts upp i personliga relationer, dels till att parterna hade arbetat aktivt med att försöka modifiera arbetslinjens principer så att de stämde in i organisationernas arbetssätt. För att generella principer eller koncept ska kunna omsättas i praktisk handling krävs att det finns individer som har förmågan att föra in dem in i sina organisationer. I denna process sker modifieringar av den ursprungliga idén eftersom aktörerna måste förhålla sig till interna regler och tolkningsramar för hur en ny idé ska presenteras för att bli legitim inom organisationen (Sahlin-Andersson 1996).

Mål- och resultatstyrning var en egenskap som kännetecknade både integrationsenhetens och den lokala Arbetsförmedlingens organisatoriska kontext. I linje med detta utvecklades en ambition inom samarbetet att skapa gemensamma mål

och indikatorer och att kunna kommunicera samarbetet i dessa termer både utåt och in i hemorganisationerna. Dessa gemensamma mål hade vid tiden för studien inte fullt ut realiserats, men informanterna menade att det var på detta vis som man ville driva samarbetet längre än de föreskrivna ramarna. Ambitionen i samverkansgruppen var också att organisationerna skulle ha samma mål att sträva efter och på så vis föras närmare varandra:

Men vi hade tänkt gå ett steg längre, så vi hade tänkt i den lokala överenskommelsen, och den ambitionen har vi kvar fortfarande, att målsätta vad vill vi uppnå, inte bara i form av att Arbetsförmedlingens roll i integrationen är att tillhandahålla det och det eller att vi ska göra de här och de här insatserna, det ska också finnas med, men så hade vi som ambition att också göra gemensamma mål: syftet med integrationen är att x antal nyanlända flyktingar ska gå ut i jobb, x antal ska gå vidare i fortsatta studier, ja den här typen av konkreta mål och för att på det sättet också tigha ihop och känna att det vi gör på Arbetsförmedlingen och det vi gör på integrationsenheten det strävar mot samma gemensamma mål som vi själva har varit med och formulerat och tagit fram. [...] Och målet handlar ju om att människor ska komma i jobb, det är egentligen syftet med hela integrationen. Och på det sättet är vår tanke i alla fall att vi ska kunna ytterligare tigha ihop organisationen (308 Arbetsförmedlingen).

Jag tror att vi vill samma sak, att vi har samma mål, Arbetsförmedlingen och vi har ju självklart samma mål, det har tagit lite längre tid att få med oss Komvux/SFI på banan så att säga, att verkligen se självförsörjning som målet, och de införde yrkessvenskan för flera år sedan och då först började det komma. Men jag tror att vi har samma värderingar och vi tänker likadant, att vi har samma målbild (308 Västerås stad).

I citatet från introduktionsenheten är det intressant att det är på Komvux, som också tillhör kommunen, som det gemensamma målet om självförsörjning har varit svårast att etablera. Här framstår samhörigheten med Arbetsförmedlingen som den starkaste.

En annan idé för att konkretisera arbetslinjen var samlokalisering. Också detta syftar till att medarbetare ska arbeta närmare varandra och att stimulera till utbyte:

Vi tror på samlokalisering, inte bara samverkan för samverkan tar väldigt mycket tid men samlokaliserar man så finns man ju tillsammans allihop och då är det alltså Komvux/SFI och deras yrkessvenska tillsammans med Arbetsförmedlingen och de har arbetsmarknadsinformation men också lite förberedande kartläggningar och in-

skrivningar och våra yrkeshandledare har praktikbiten och tanken var väl att de skulle göra gemensamma kartläggningar (302 Västerås stad).

För vi måste ju finnas med överallt i så fall och kan man ha någon form av gemensam dörr, *en* dörr in. Och då tänker jag att den här samlokaliseringen, både fysiskt men kanske också över den första tiden, att där finns vi med, där finns integrationsenheten med, där finns Sysselsättning och försörjning med, där finns SFI med och tillsammans gör man de här viktiga sakerna som man måste göra tidigt, man gör också den här nivåtestningen i svenska och man hittar vilket yrkesspår man går på och sedan går individen ut och gör det och sen sker kontakterna på ett annat sätt. Så att det är någon slags vision som vi jobbar mot, att hitta det här gemensamma både i tid och i rum (308 Arbetsförmedlingen).

Arbetslinjens ganska allmänna principer om självförsörjning, parallellitet, fokus på den första tiden och eget ansvar översattes till en mer konkret vision för det lokala arbetet som byggde på målstyrning, samlokalisering och ett kundorienterat förhållningssätt till individen med en ”gemensam dörr in”. Representanterna i LÖK var de drivande aktörerna i detta arbete. Här är det också meningsfullt att tala om ett gemensamt åtagande mellan aktörerna. Kärnan i detta åtagande var dock inte kort och gott att realisera dessa principer utan snarare en mer implicit överenskommelse om att agera i enlighet med den gemensamma målbilden så fort tillfälle gavs men samtidigt ha förståelse för varandra när det inte är möjligt. Detta beskrivs kanske bäst i citatet i föregående avsnitt om att det är skillnad mellan ”vill” och ”kan” och där det är viljan som är det viktigaste.

Samarbetet omsattes också i några praktiska initiativ, om än med ganska begränsade resultat. En samlokalisering med personal från kommunen och Arbetsförmedlingen lanserades 2006 i projektform under det talande namnet ”Arbetslinjen”. Integrationsenhetens yrkesvägledning och praktiksamordning förlades i samma lokal som Komvux. Komvux hade under senare år skapat yrkesinriktningar i SFI och bedrev även ett aktivitetsspår för dem som ännu inte var redo för praktik, eller kunnat beredas en praktikplats. Denna verksamhet var ett slags språkträning som på samma sätt som i Växjö innehöll samhällsinformation, studiebesök, friskvård och datautbildning. Arbetsförmedlingen hade arbetsförmedlare på plats, de genomförde arbetsmarknadsinformation och inskrivning på Arbetsförmedlingen. Deras deltagande reducerades dock avsevärt under 2007 då resurserna minskade kraftigt på grund av omprioriteringar i samband med att Arbetsmarknadsverket omorganiserades. Intentionerna realiserades därmed inte fullt ut och vid tiden för studien hade Arbetsförmedlingens deltagande i stort sett upphört.

Trots samsynen kring arbetslinjen i samarbetet framträder också en mer mångfacetterad bild av introduktionen i informanternas berättelser om det dagliga arbetet inom programmet. Precis som i Växjö var sysselsättning bara *en* sida av verksamheten. Det handlade mycket om andra sociala, praktiska och hälsorelaterade aspekter som låg närmare socialtjänstens verksamhet. Det fanns många deltagare med låg utbildning och även många som hade problem med psykisk eller fysisk ohälsa:

Flyktingarna har olika erfarenheter. Det finns flyktingar som har akademisk utbildning och har jobbat i sitt hemland och det går jättesnabbt att komma ut i samhället, man lär sig svenska, man lär sig strukturerna och man har ordning på sina papper så det är lätt att söka jobb och så. Det finns andra flyktingar som kanske har bott på landsbygden och är analfabeter. Där krävs det nästan mer än två år för att de ska kunna lära sig systemet, lära sig språket och komma vidare. Och sedan finns det även flyktingar med upplevelser som kan lämna spår, traumatiska upplevelser eller andra psykiska problem där sjukdomen kommer före studier eller integrationen. Det är viktigare att försöka få bukt med traumat innan man kan börja med andra delar (304 Västerås stad).

Ja för en grupp så är det [arbetslinjen] jättebra för att inte passiviseras, men sedan så finns det en grupp till som egentligen faller utanför på ett sätt. De behöver så mycket mer, det kan handla om posttraumatiskt... som kanske skulle behöva lite mer anpassad, mycket mer anpassad verksamhet, sysselsättningar. Där tycker jag att det finns en grupp som inte får någonting och då kommer de inte framåt. Den här andra gruppen tar sig framåt ändå egentligen. [...] Jag tror att det går att få även den gruppen... men det finns inte så väl utvecklade möjligheter, utan det satsas på den friska gruppen och så vill man ha in alla i ”frisk-röret” och det är ju målet men då måste det finnas förutsättningar för att komma dit (303 Västerås stad).

Arbetslinjen tenderade att riktas mot de resursstarkaste som kanske skulle ha klarat sig även på egen hand. För personer med hälsoproblem fanns det färre möjligheter, även om Integrationsenheten hade infört ett par projekt kring bland annat ridning och andra fritidsaktiviteter som riktade sig till traumatiserade barn.

Även om överenskommelsen bidrog till att etablera en gemensam målbild och vissa steg togs mot att göra introduktionen till ett interorganisatoriskt program var det, precis som i Växjö, främst kommunens eget program. När det gäller programmets utformning och innehåll är likheterna mellan de två kommunerna slående. SFI bedrevs parallellt med praktik – men i kommunens regi. Endast i undantagsfall kopplades Arbetsförmedlingen in i ett tidigare skede under introduktionen. I båda kommunerna var arbetsmarknadsinsatser bara *en* del av introduktionen.

nen, vilket står i kontrast till de riktlinjer och normbildningsinitiativ som kom från central nivå där betoningen låg på arbetslinjen. Vägledning och stöd för de andra sociala, praktiska och hälsorelaterade delarna måste sökas på annat håll. Resultatet, det vill säga hur programmet utformades och bedrevs, tycks med andra ord ha blivit ungefär detsamma i dessa fall trots skillnader i organisatorisk kontext, olika institutionella mekanismer för spridning av överenskommelsestrategin och att samarbetena har tagit sig olika ut vad gäller gemensamma åtaganden och perspektiv. Det finns dock en mycket intressant koppling mellan denna likformighet och informanternas berättelser om betydelsen av erfarenhetsutbyte.

Osäkerhet, erfarenhetsutbyte och professionella nätverk

Introduktionen är komplex eftersom den berör så många olika områden. Den lokala verksamheten måste kunna hantera allt från praktiska problem som uppstår i ”gnisslet” mellan olika myndighetssystem till att möta personer med traumatiska upplevelser och ha kompetensen att hänvisa personer till yrken och utbildning – allt inom ramen för samma program. Programmet måste ofta hantera samhällliga problem som ligger utanför den egna verksamhetens ramar såsom segregation, bostadsbrist och negativa attityder i samhället. Exempelvis kan behovet av att utveckla ”pratverksamheter” och olika sociala aktiviteter spegla en segregationsproblematik där det finns brist på mer spontana möjligheter till socialt utbyte mellan olika språkgrupper i samhället. Aktiviteter för att ”aktivera” lågutbildade kvinnor kan spegla en komplex jämställdhetsproblematik. Verksamheten innehåller komplicerade avvägningar om var gränsen för det offentliga roll går gentemot den enskilde, etiska avvägningar om bemötande och frågan om när såråtgärder är berättigade. De relativt enkla principerna om arbetslinje, parallella insatser med fokus på den första tiden gav inte vägledning i dessa avväganden och lämnade målkonflikter olösta.

Avsaknaden av ett nationellt regelverk, arbetslinjens abstrakta principer, och ett stort ansvar som lades på de lokala enheterna att både utforma och genomföra programmet skapade en osäkerhet och behov av att söka alternativa källor för stöd och vägledning. Att introduktionen och flyktingmottagandet dessutom ofta är ifrågasatt och i vissa fall politiskt känsligt område bidrar till ett konsensusinriktat sökande efter socialt accepterade lösningar.

Det som framträder i dessa sammanhang är en annan typ av nätverk som tycks ha haft större betydelse än formaliserade samarbeten av den typ som före-

kommer inom överenskommelsestrategin. Inom introduktion och flyktingmottagande har det utvecklats en rad informella nätverk kring erfarenhetsutbyte och gemensamt lärande som bäst kan beskrivas som *professionella nätverk* där det ingår personer från organisationer med liknande arbetsuppgifter och arbets sätt. Denna typ av nätverk har en påfallande stor betydelse i informanternas berättelser om hur de mer konkret arbetar med att utveckla insatserna. Kommunerna jämför sig mycket med varandra och på introduktionsenheterna i både Växjö och Västerås beskrivs ett omvärldsorienterat förhållningssätt där man ”tar av varandra och ger till varandra”:

Jag jobbar mycket omvärldsorienterat, det handlar om olika hemsidor men också nätverk. Vi har ett nätverk i Mellansverige där Jönköping, Linköping, Norrköping, Uppsala, Örebro, Eskilstuna, Västerås, ungefär jämnstora städer, träffas två gånger per år där vi dels jämför vi oss med olika grejer och vi tar av varandra och ger till varandra och..., jättebra träffar alltså, helt klart är det så. [...] Växjö kommun och Kronobergs kommun- och landstingsförbund är ju oerhört drivande när det gäller just de här frågorna. De har ju 20 utbildningar per år kring de här frågorna och Tylösandsdagarna ordnas ju av dem faktiskt men de har också lite utbildningar nere i Växjö som jag också åker på och jag har varit med på deras studieresa till London och tittat på flyktingmottagandet, jag har varit i Dublin, jag har varit i Skottland och kikat, och i Danmark och Norge. Vad gör de och vad gör vi? [...] Vi skulle kunna ha tre personer på heltid som bara jobbar för att utveckla det här. Och jag är drivande i sådana här frågor, jag vill utveckla, jag vill göra det bättre och bättre och bättre (302 Västerås stad).

I denna berättelse från Västerås nämns en rad olika nätverk och forum i form av konferenser, utbildningar och studiebesök som möjliggör erfarenhetsutbyte. Även de två kommunerna som studeras här kopplades helt plötsligt ihop, trots ett betydande geografiskt avstånd. Växjö och kommunförbundet i Kronberg visade sig vara bland de mest drivande i landet vad gäller att skapa forum för erfarenhetsutbyte och nätverkande. I denna typ av nätverk går det att hitta inspiration och konkreta idéer för att utveckla verksamheten och inte minst projekt. Samma projektidé återkommer ofta i många kommuner. I Västerås bedrevs exempelvis samma typ av kombinerad SFI och dagis för lågutbildade kvinnor som i Växjö och båda kommunerna hade haft projekt med meritportfölj. ”Omvärlden” kan i detta sammanhang förstås som en institutionell omgivning som är gemensam för de aktörer som ingår i nätverken. Detta understryker ytterligare relevansen av att betrakta det lokala flyktingmottagandet som ett organisatoriskt fält.

Till och med samverkan inom RÖK och LÖK tycks i praktiken handla mer om erfarenhetsutbyte än samordning trots att det senare oftast står i fokus i de formella policyformuleringarna. I exempelvis Västerås satsade de regionala parterna mycket på att ordna konferenser, utbildningar och föreläsningar:

Ja, jag tror att det är klart inspirerande och det märker vi när vi bjuder in de som jobbar konkret med det här ute i kommunerna, att det har varit väldigt uppskattat när man har dagar för erfarenhetsutbyte. Det visar ju också en uppskattning av deras jobb på något sätt, när vi tar hit föreläsare och så. Det vill jag nog påstå. Man får en identitet genom att spegla sig med andra och se att ”jaha, ni gör också så”, ”javisst är det ett problem” och sedan hoppas jag att de fortsätter kontakta varandra även efteråt, som inte vi vet om då kanske. Inte minst för att sprida goda exempel (307 Länsstyrelsen).

Den regionala överenskommelsen och det nätverk som knyts till överenskommelsearbetet kan, förutom att ge konkreta idéer, innebära ett slags statushöjning av arbetet och att en gemensam identitet utvecklas bland dem som arbetar med introduktionen. Denna typ av samverkan bygger på identifikation och för samman personer och organisationer med liknande arbetsuppgifter snarare än aktörer med olika kunskap och resurser som kompletterar varandra. Det är också i dessa sammanhang som det är relevant att tala om en gemensam *programlogik* som korsar organisationsgränser, men på ett lite annorlunda sätt än vad som var utgångspunkten i teorikapitlet. Programlogiken tycks inte bara vara knuten till den lokala kontexten. Det är istället mer relevant att använda begreppet för att beskriva de normer, rutiner och symboler som sprids genom de professionella nätverken.

6.5. Sammanfattande analys

Antagandet om samordningsproblematiken

Målet att ringa in fall som är relevanta för att studera ”imperfakta” processer av governance tycks ha infriats i dessa fallstudier. I båda kommunerna arbetade de lokala parterna aktivt inom överenskommelsestrategin. Detta har dock inte medfört någon mer integrerad form av samordning av insatserna. I likhet med Carlsson och Jacobssons (2007) studie fanns det ett ”glapp” mellan samordningsambitionerna i den formella policyn och det mer konkreta utvecklingsarbetet i båda kommunerna. Resultatet här i kombination med tidigare studier gör det troligt att

detta är ett återkommande mönster i de lokala samarbetena inom de svenska integrationsinsatserna. Detta utesluter inte att det kan finnas många olika typer av utfall, men det är mindre troligt att dessa innebär att överenskommelsestrategin har lyckats råda bot på samordningsproblematiken. Introduktionen var i första hand kommunens program där Arbetsförmedlingen oftast kom in i ett senare skede.

Arbetsmarknadsinsatser var dessutom bara en i raden av de olika delar som introduktionsverksamheten bestod av. Många av dessa delar hade en tydlig inriktning mot sociala och hälsofrämjande aktiviteter (jfr Engstrand m.fl. 2010). Förväntningarna om insatser baserade på arbetslinjen från centrala myndigheter var svår att hantera på den lokala nivån. På de kommunala enheterna var man tvungna att hantera olösta målkonflikter, i vissa fall ointresse och okunskap om situationen på lokal nivå och samtidigt utforma insatser som skulle passa för personer med vitt skilda förutsättningar och behov.

Organisatorisk respons på överenskommelsestrategin

När det gäller den lokala anpassningen till den externa styrningen finns det både skillnader och likheter mellan de två fallen. En tydlig likhet är att överenskommelsearbetet i båda fallen uppvisar en betydande konformitet med den externa styrningen på det formella planet. Etableringen av överenskommelsestrategin i de två länen byggde dock på delvis olika mekanismer för spridning. Genom att överenskommelsearbetet i Kronobergs län införlivades i Arbetsmarknadsverkets organisation fick strategin till viss del karaktären av en tvingande mekanism. I Västernorrlands och Västmanland låg betoningen istället på interaktion, relationsbyggande och jämförelser med andra, det vill säga snarare en normativ och mimetisk process. I båda kommunerna beskriver informanterna att den formella konformiteten framför allt handlade om att höja insatsernas och redan existerande samarbetens legitimitet.

Vad gäller förändringar i den mer praktiska integrationsverksamheten finns det vissa skillnader i termer av organisatorisk respons på den externa styrningen. I Växjö har det skett en tydlig särkoppling av den formella policyn från det mer praktiska integrationsarbetet. Ett existerande samarbete ”ompaketerades” för att uppnå det symboliska värdet av att använda överenskommelsen som form. I Västernorrland kom parterna något längre med att även omsätta policyn i praktiska initiativ. En trolig förklaring till detta är att överenskommelsearbetet byggde på en normativ snarare än en tvingande mekanism för spridning där relationsbyggande och

interaktivitet var centrala beståndsdelar. Det man framför allt lyckades bättre med i Västerås var att etablera en gemensam målbild. Samverkan tycks ha underlättats av förtroendet som byggts upp i personliga relationer, att det fanns beslutskapacitet i samarbetet och att målstyrningen var en egenskap som kännetecknade både Integrationsenhetens och den lokala Arbetsförmedlingens organisatoriska kontext. Det handlade också om att aktörerna på ett mer påtagligt och aktivt sätt lyckades föra in arbetslinjens principer i organisationerna genom att modifiera och översätta dem till en mer konkret vision om bland annat gemensam målstyrning och samlokalisering. För att de externa initiativen och samarbetet inom den gemensamma samverkanskonstellationen ska få genomslag i de lokala organisationerna måste de kunna sorteras in under bekanta arbetssätt, regler och system. Detta är ett återkommande tema i berättelserna om överenskommelsearbetet både på den centrala nivån och i de två kommunerna.

Det mest slående resultatet av fallstudierna är dock inte dessa skillnader i organisatorisk respons inom överenskommelsestrategin utan snarare likheterna mellan de två fallen vad gäller den konkreta utformningen av introduktionsprogrammen. Det framstår som mer relevant att se de två fallen som exempel på samma typ eller kategori av utfall än som två olika. Trots att kommunerna hade olika typer av organisation och hade lyckats olika väl med överenskommelsesamarbetet landade ansvaret i stor utsträckning på den kommunala introduktionsenheten att forma och bedriva programmet. Det fanns en stark lokal kunskapsbas på detta område som hade utvecklats med betydande kontinuitet trots återkommande reformer och styrningsinitiativ både från staten och inom kommunerna.

Governance och i synnerhet metastyrning bygger på att sätta övergripande ramar för lokala aktörer. Vad governance däremot inte erbjuder är mer detaljerad vägledning för hur programmet lämpligast ska utformas. De svårhanterliga kraven på insatser som både är kortvariga och samtidigt arbetsmarknadsinriktade och avsaknaden av tydliga riktlinjer gör att styrningen genom governance i detta fall medför en betydande osäkerhet för de lokala organisationerna. De övergripande policyformuleringarna medför samtidigt ett betydande tolkningsutrymme som öppnade upp för andra typer av vägledning och gemensamt lärande inom ramen för professionella nätverk (jfr Edelman 1992; Dobbin & Sutton 1998). Etablerandet av den här typen av nätverk kan ske just som ett svar på osäkerhet och motsägelsefulla förväntningar (jfr Provan m.fl. 2004; Brown & Duguid 1991).

Det lokala flyktningmottagandet som organisatoriskt fält

Samverkan är i informanternas berättelser nära förknippat med erfarenhetsutbyte. Inom litteraturen om nätverksstyrning ses ”talk shopen” ofta som ett uttryck för styrningsmisslyckande där aktörerna istället för konstruktiv samordning ägnar sig åt prat eller ”unproductive group think” (Sørensen & Torfing 2007, s. 96). Det finns dock anledning att fästa större vikt vid betydelsen av den här typen av forum för gemensamt menings- och identitetsskapande, där aktörer söker sig till varandra för att dela med sig av erfarenheter snarare än för att hantera ömsesidiga beroenden. Lärande och utveckling av erfarenhetsbaserad kunskap sker inte bara inom organisationer i den lokala kontexten. Det sker också inom ramen för professionella nätverk, eller ”communities of practice” där de medverkande aktörerna utbyter lokal kunskap som genom spridning successivt utvecklas till gemensamma normer, värderingar och symboler (Brown & Duguid 1991; Powell m.fl. 1996).

Eftersom de professionella nätverken innehåller aktörer som på olika sätt identifierar sig med varandra är de en mer oproblematiserad källa till förändringar i programverksamheten (jfr Skelcher & Sullivan 2008, s. 761). Denna uppsättning lokala organisationer (eller snarare delar av organisationer) som jämför sig och ibland direkt utbyter erfarenheter med varandra kan beskrivas som flyktningmottagandets *organisatoriska fält*.⁵⁴ Det är också här som introduktionens programlogik konstrueras och reproduceras. Programlogiken sträcker sig mycket riktigt över organisationsgränser och fungerar som ett ”kitt” som håller programmet samman (Mandell 1994). Den är dock inte knuten till en lokal kontext och inte nödvändigtvis till aktörer som är resursmässigt beroende av varandra, utan till själva fältet. Försöksverksamheten i Växjö är intressant i detta sammanhang. Tidigare hade kommunen och Arbetsförmedlingen arbetat med olika målgrupper och Arbetsförmedlingen kom i regel in först i introduktionens slutskede. Det som hände genom projektet var att Arbetsförmedlingen på ett tydligare sätt blev en del av flyktningmottagandets fält och ganska snart började uppvisa likheter med andra organisationer inom fältet.

⁵⁴ Även Appelqvist (2006) har studerat introduktionen som ett organisatoriskt fält, men syftar då istället på aktörerna inom CÖK, det vill säga de myndigheter som tillsammans arbetar för en bättre samordning av introduktionen. Eftersom det fanns en påfallande avsaknad av identifikation mellan flertalet av myndigheterna inom CÖK och även med själva introduktionsprogrammet, där bland annat Migrationsverket och AMS inte ansåg sig ha ett uppdrag, görs en annan tolkning av det organisatoriska fältet här. Fältbegreppet är användbart för att göra en distinktion mellan just den typ av samordning som eftersträvas i den formella strategin och det mer induktivt påvisade mönstret där samverkan istället bygger på erfarenhetsutbyte och identifikation.

Enligt DiMaggio och Powell (1983) är osäkerhet en kraftfull drivkraft för mimetisk isomorfism där organisationer genom imitation utvecklas mot att bli mer lika varandra. Spridningen av normer och symboler i de professionella nätverken kan dock bäst beskrivas som en kombination av mimetisk och normativ isomorfism. Aktörerna jämför sig med varandra som ett svar på osäkerhet (mimetisk isomorfism), men detta sker inte automatiskt eller frikopplat från interaktion, utan genom erfarenhetsutbyte och informationsöverföring i professionella nätverk (normativ isomorfism). I empiriska studier är det vanligt att de olika mekanismerna för spridning (tvingande, normativa och mimetiska) tenderar att gå in i varandra (Mizruchi & Fein 1999). Detta var något som även DiMaggio och Powell (1983, s. 150) noterade, men pekade samtidigt på betydelsen av att göra en analytisk distinktion mellan dem eftersom de sätter fokus på olika typer av förhållanden som på olika sätt inverkar på utfallen.

Att governance kan medföra ett ökat inslag av institutionell isomorfism är ett teoretiskt intressant resultat som ger nya möjligheter att tolka innebörden av governance på den lokala nivån. De två fallstudierna ger en tydlig indikation på att governance kan göra att alternativa strukturer till den statliga styrningen, här i form av professionella nätverk, får en ökad betydelse på den lokala nivån. Det måste dock tillstås att dessa fallstudier inte har inneburit ett närstudium av de lokala förändringsprocesserna. Den teoretiska tolkningen förefaller visserligen relevant för att förstå informanternas utsagor om utfallet på den lokala nivån. Då det handlar om en teoretisk tolkning som har anpassats efter empirin är det dock önskvärt att undersöka tillämpbarheten av denna tolkning på andra fall. Det regionala projekt som behandlas i nästa kapitel gjorde det möjligt att gå vidare med resultaten från fallstudierna i Växjö och Västerås och på ett mer ingående sätt jämföra olika drivkrafter till förändring på den lokala nivån.

7. Utvecklingsarbete i partnerskap och projekt

7.1. Inledning

En utökning av den empiriska undersökningen

Fallstudierna i Växjö och Västerås gav upphov till nya teoretiska tolkningar av den externa styrningens betydelse på den lokala nivån. Som en form av metastyrning hade överenskommelsestrategin en viss betydelse för samordning och relationsbyggande mellan de lokala organisationerna men framför allt gav den upphov till förändringar av formella strukturer. Samtidigt identifierades en annan typ av mer informella nätverk kring erfarenhetsutbyte vilka hade en påfallande stor betydelse för det praktiska utvecklingsarbetet inom introduktionen. Resultatet indikerar att det finns en typ av utfall där governance leder till att andra normativa och mimetiska mekanismer för spridning av praxis och professionella normer får ökad betydelse i förhållande till den statliga styrningen. Denna teoretiska tolkning var något som växte fram genom analysen av empirin snarare än en utgångspunkt när fallstudierna utformades.

I detta kapitel prövas de teoretiska tolkningarna mot ny empiri, dels i syfte att stärka tilltron till resultaten, dels för att försöka fördjupa analysen genom en mer ingående studie av själva processerna i det regionala och lokala utvecklingsarbetet. Detta görs baserat på en studie av ett regionalt projekt som syftade till att utveckla introduktionsinsatserna i Södermanlands län (se även Qvist 2010; 2011). Projektet uppfyllde kriteriet om goda förutsättningar för att styrningen skulle få genomslag i den praktiska verksamheten. Denna urvalsstrategi var relevant att fortsätta med mot bakgrund av resultaten de första fallstudierna. De professionella nätverken utgjorde en alternativ struktur för vägledning i förhållande till den formella samverkansstrategi som hade initierats på central nivå. I den nya studien var utgångspunkten att göra en mer explicit jämförelse av betydelsen av dessa två mekanismer i det lokala utvecklingsarbetet. Gynnsamma förutsättningar för den formella strategin stärker i detta sammanhang tolkningen om de professionella

nätverkens betydelse som en alternativ källa till vägledning om detta även visar sig vara fallet här. I Västerås och Växjö uppvisade samarbetena inom RÖK och LÖK en betydande konformitet på det formella planet men hade i mindre utsträckning påverkat utformningen av programverksamheten. Det intressanta med det regionala projektet i Södermanland var att det uttryckligen syftade till att just omsätta överenskommelsen i mer praktiska initiativ. Projektet som kallades "Sörmlandslinjen" hade dessutom fått särskilda projektmedel från Europeiska flyktingfonden för att göra detta. Man hade även lyckats engagera både näringslivets organisationer och organisationer från frivilligsektorn i samarbetet, vilket var något som saknades i både Växjö och Västerås. Sörmlandslinjens projektplan innehöll en rad konkreta projektinsatser där olika aktörers perspektiv och kunskaper skulle tas tillvara. Det handlade bland annat om matchning och coaching av introduktionsdeltagare, utbildning i entreprenörskap och idrottsaktiviteter. Det fanns också ganska raffinerade idéer om hur man skulle arbeta för ett perspektivskifte inom introduktionen genom en kombination av utåtriktat påverkansarbete och coacher som hade anställts utifrån sina meriter i näringslivet för att arbeta direkt i den lokala verksamheten. Förutom att studera den regionala samverkansprocessen genomfördes fallstudier av det lokala utvecklingsarbetet i två av de medverkande kommunerna, Eskilstuna och Katrineholm.

Projektet varade från sommaren 2008 till slutet av 2010. Integrationsverket lades ner 2007 och Länsstyrelserna hade tagit över den samordnande rollen på integrationsområdet. Länsstyrelserna ansvarar numera både för förhandlingarna om mottagande (tillsammans med Migrationsverket) och för att driva utvecklingsarbetet inom introduktionen. Denna reform skulle mot bakgrund av resultaten i de första fallstudierna kunna ha en positiv inverkan på överenskommelsestrategin. Den centrala överenskommelsen och styrningen från den centrala nivån gav mest övergripande och allmänna riktlinjer (individualisering, parallella insatser, fokus på arbete osv.) som innebar ganska lite vägledning för den lokala verksamheten. Att ansvaret för att driva utvecklingsarbetet flyttas till den regionala nivån skulle kunna möjliggöra ett närmare samspel med den lokala nivån och att lokala problembilder uppmärksammas mer i den statliga styrningen av introduktionen.

Samspelet mellan partnerskap och lokalt utvecklingsarbete

Sörmlandslinjen handlade om att utveckla nya metoder och samverkansformer inom introduktionen för nyanlända invandrare och inom insatserna för asylsökande

de i Södermanlands län. Ambitionen var att skapa ett slags ”regional plattform” för utvecklingsarbetet i länet. Länsstyrelsen var projektägare och ansvarig för att leda projektet. De övriga parterna som ingick var Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Landstinget, Sörmlandsidrotten, ALMI⁵⁵, Företagarna Region Sörmland och fem av länets kommuner: Katrineholm, Flen, Vingåker, Strängnäs och Eskilstuna.

De empiriska studierna av överenskommelsestrategin som presenterades i de två föregående kapitlen tillämpade ett upplägg där betydelsen av styrningen från den centrala nivån undersöktes på det lokala planet. Ett liknande upplägg användes för att studera detta projekt, fast i det här fallet i en mer avgränsad regional kontext. I teorikapitlet gjordes en distinktion mellan två olika nivåer av styrning med hjälp av begreppen metastyrning och nätverksstyrning. Medan den centrala överenskommelsen fungerade som en form av metastyrning med syftet att etablera övergripande och generella normer för den lokala verksamheten handlar det i detta fall om en mer interaktiv och handgriplig styrning av introduktionen. De statliga myndigheterna försöker här påverka genom att ingå i ett partnerskap med andra aktörer från kommun och privat sektor. Detta kan tolkas i termer av nätverksstyrning som just handlar om relationsbyggande i gränssnittet mellan olika organisationer och att aktivt föra in nya perspektiv, idéer och externa normsystem på organisationsnivån. Detta gör också att fokus i analysen ligger mer på relationen mellan det gemensamma partnerskapet och det lokala utvecklingsarbetet än de övergripande ramarna för de lokala integrationsinsatserna. Något som också tillkommer i denna studie jämfört med de förra är att själva projektformatet får en mer framträdande roll och innebär särskilda ramar för samverkan. Det har blivit allt vanligare med olika typer av projekt inom integrationspolitiken, inte minst i syfte att utveckla verksamheten och göra den mer ”innovativ” (se även Engstrand m.fl. 2010; Wistus 2010). Inom introduktionen förekommer projekt på ett eller annat sätt nästan alltid som ett kontinuerligt inslag på den lokala nivån.

Analysen av projektet och dess inverkan på den lokala nivån är indelad i tre avsnitt. Först behandlas projektets bakgrund och utformning. Därefter analyseras samverkansprocessen och styrningen från den regionala nivån. Det tredje avsnittet handlar om projektets betydelse i det lokala utvecklingsarbetet. Avslutningsvis återkopplas till den teoretiska diskussionen om nätverksstyrning och jämförelsen mellan den formella samverkansstrategin och erfarenhetsutbyte i professionella nätverk.

⁵⁵ ALMI Företagspartner AB är ett statligt ägt företag med uppdrag att bidra till tillväxt och näringslivsutveckling genom rådgivning och finansiering.

7.2. Att omsätta överenskommelsen i praktiken

Regionala överenskommelsen som bas för projektet

I Södermanlands län har en regional överenskommelse funnits sedan 2003, där det till en början var Länsarbetsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Kommunförbundet som var undertecknande parter (Länsarbetsnämnden m.fl. 2003). På initiativ av Länsstyrelsen bildades 2006 "Partnerskapet för integration i Sörmland". Förutom att stärka kommunernas arbete var ambitionen med detta partnerskap att bredda samverkan med aktörer från näringsliv och civilsamhälle. Inom partnerskapet påbörjades en revidering av den regionala överenskommelsen under hösten 2006. Fler aktörer engagerades och förutom de närmast berörda myndigheterna medverkade även representanter från Sörmlandsidrotten, Svensk flyktinghjälp (SWERA), ALMI, TCO och Företagarna. Även länets kommuner var underskrivande parter i den nya regionala överenskommelsen (Länsstyrelsen Södermanland m.fl. 2007). Revideringsarbetet bedrevs av tjänstemän från de olika parterna och denna process beskrivs genomgående i positiva ordalag av de representanter som intervjuades.⁵⁶ Informanterna tecknar bilden av en ganska interaktiv process där betoningen på delaktighet var stark. Man hade täta möten i olika arbetsgrupper (en gång i månaden under hösten 2006) och formulerade ett antal utvecklingsområden som sedan låg till grund för RÖK-dokumentet. På Länsstyrelsen, som var den ledande och sammanhållande parten i samarbetet, beskriver informanterna att de hämtade inspiration från liknande samarbeten i andra delar av landet och att de framför allt var intresserade av att hämta in idéer om organiseringen av själva processarbetet.

Överenskommelsen undertecknades våren 2007 och detta sammanföll med att Länsstyrelsen fick överta det samordnande ansvaret från Integrationsverket. Man upplevde att framgången med överenskommelsen lade en bra grund för detta uppdrag, att det hade bidragit till relationsbyggande och skapat legitimitet för myndighetens nya roll på området:

⁵⁶ Det kan dock noteras att intervjuer inte genomfördes med representanter för alla parter som ingick i RÖK, utan endast de som sedan medverkade i Sörmlandslinjen.

Vi fick en ganska bra start och hade mycket nytta av att vi hade dragit hela den processen. Vi hade en bas och en upparbetad dialog i alla kommuner [...] Vi kunde dra nytta av att vi hade gjort det här arbetet, det gav också en sorts legitimitet i mötet med kommunerna när det väl blev dags för övertagandet (402 Länsstyrelsen).

Idén om att gå vidare med ett regionalt projekt växte sedan fram under hösten 2007. Det blev tydligt att det behövdes resurser för att kunna omsätta intentionerna i RÖK till mer praktiska insatser och i början av 2008 ordnades ett möte med Flyktingfonden och de olika parterna i RÖK. Länsstyrelsen tog på sig ansvaret att skriva fram ansökan, vilket måste ske relativt snabbt under våren 2008. Framskrivningen av projektansökan kunde därför inte genomföras i samma typ av interaktiv process som under revideringen av RÖK, utan främst genom ett förankringsarbete från Länsstyrelsens sida, där de hade ett stort antal bilaterala möten med de olika samverkansparterna. Från början var det dessutom tänkt att det skulle finnas två projekt inom det regionala samarbetet, men att de skulle vara nära kopplade till varandra. Länsstyrelsen skulle vara projektägare för Sörmlandslinjen som endast skulle innefatta de arbetsmarknadsrelaterade delarna kring matchning och entreprenörskap. En annan ansökan lämnades in för arbetet med mötesplatser och involvering av det civila samhället i introduktionen. För denna ansökan stod SWERA som projektägare och Sörmlandsidrotten var en viktig part. Det var dock endast Sörmlandslinjen som beviljades finansiering och en ändringsansökan lämnades in där insatserna mot hälsa och mötesplatser införlivades i detta projekt. Ansökningsprocessen blev därmed ganska komplicerad och i slutändan stod Länsstyrelsen som ensam projektägare för ett betydligt bredare projekt än vad som ursprungligen var tanken.

Kunskapsbyggande för perspektivskifte

Som antyds i själva namnet handlade Sörmlandslinjen om att införliva arbetslinjen i den sörmländska introduktionsverksamheten. Projektets övergripande mål formulerades på följande sätt:

Målet är att genom innovativa metoder och samverkan med fokus på arbete, hälsa och psykosocial integration underlätta arbetsmarknadsanpassning av asylsökande och nyanlända i introduktion samt främja ett ökat invandrarföretagande. Vidare avser projektet skapa förutsättningar för ett långsiktigt strategiskt arbete där integrationen av utrikes födda utgör en drivkraft för regional utveckling i länet (Länsstyrelsen Södermanland 2008, s. 15).

Här nämns förutom arbete också hälsa och företagande, vilket tillsammans utgjorde de tre centrala insatsområdena. Tanken var att projektet skulle verka på två olika sätt, dels genom att flera konkreta insatser skulle genomföras inom insatsområdena, dels genom ”kunskapsuppbyggnad, metod- och policyutveckling samt attitydpåverkan i ett mer utåtriktat regionalpolitiskt sammanhang” (Länsstyrelsen Södermanland 2008, s. 16). Integration som en drivkraft för regional utveckling är en central formulering i projektets mål, framför allt för Länsstyrelsen där det fanns en ambition om att åstadkomma ett perspektivskifte på integrationsområdet.

På Länsstyrelsen ville man ersätta omhändertagandeperspektivet och den sociala inramning av integrationsinsatserna som ansågs finnas i kommunerna med ett tillväxtperspektiv där integration ses som en fråga om regional utveckling:

Det primära målet enligt mig är att lyfta kopplingen mellan integration och regional utveckling. Att sätta fokus på nyanlända som resurs i den sörmländska kontexten och även i en svensk kontext. Att bidra till en större kunskap mellan olika aktörer kring den här frågan och förhoppningsvis utveckla insatser som gör att man har bättre förutsättningar att etablera sig som nyanländ i det här länet. [...] Vi försöker peka på den demografiska utvecklingen och gå ifrån att se det här som en social fråga, omhändertagandefråga (403 Länsstyrelsen).

Strategin handlade om att påverka genom kunskapsuppbyggnad och kommunikation, och baserades på erfarenheter från ett tidigare projekt, där man hade arbetat på ett liknande sätt med jämställdhet. Det handlade om att koppla frågorna till en ny kunskapsbas, involvera andra aktörer och inte minst att presentera och tala om integrationsfrågorna i andra termer, till exempel ”kompetensförsörjning”. Detta var också ett sätt att betona invandringen som en resurs och att utveckla ett språkbruk som aktörer inom den privata sektorn kunde relatera till. Tillväxtperspektivet var även ett sätt att översätta den nationella arbetslinjepolitiken i en regional kontext. På den regionala nivån blev det på så vis möjligt att sätta in det nya integrationsuppdraget i ett befintligt sammanhang, det regionala utvecklingsarbetet. Detta innebar också att man identifierade andra parter än de närmast berörda myndigheterna som viktiga att påverka och engagera i arbetet. Länsstyrelsen försökte lyfta frågan externt i bland annat nätverk med företag, tillväxtforum och liknande, för att vinna legitimitet för integrationsarbetet i dessa sammanhang. I kommunerna ville de engagera näringslivskontoren och inte bara social- och arbetsmarknadsförvaltningarna.

Mer konkret handlade kunskapsuppbyggnaden om att ta fram rapporter, hålla presentationer, utbildningar och att ordna konferenser och seminarier. Länsstyrelsen använde sig mycket av statistik för att peka på den demografiska utvecklingen i länet och behovet av kompetensförsörjning i framtiden (se t.ex. Länsstyrelsen Södermanland 2010a; 2010b). Rapporter, seminarier och presentationer handlar i detta sammanhang inte bara om information utan om meningsskapande och att förmedla detta tillväxtperspektiv. I följande citat framgår att berättande och kunskapsbyggande var en del i en strategi för att skapa struktur och långsiktighet i ett sammanhang där mycket av verksamheten drevs i olika tidsbegränsade projekt:

Frågan är hur man i den här projektifieringen ändå kan jobba strategiskt och strukturellt, även om det är en massa olika finansieringskällor. Det är vår tanke med plattformar: att man kan ha olika finansieringskällor, men har vi inte strategin och strukturen kvar så är det svårt. Det är inte säkert att alla politiker och tjänstemän förstår det på samma sätt. Det får växa fram undan för undan [...] det är därför vi gör böcker och sådant för att berätta att så här ser det ut. Genom sättet att beskriva det på i böcker och så, blir det ett slags ”storytelling” (404 Länsstyrelsen).

Det är tydligt i citatet att de meningsskapande aktiviteterna är en genomtänkt strategi. Informanten gör även en direkt koppling till governance i en beskrivning av hur politiker ibland fokuserar för mycket på vad enskilda projekt kan erbjuda och inte på den övergripande strategin för samordningen av den komplexa uppsättning projekt och konstellationer som skapas:

Men kommunen är sig själv nog, de resonerar kring projekt utifrån: vad får vi för det här. Jag tror att det här med komplexa system och governancebegreppet, det blir knepigt för politiker, det blir nya konstellationer, hur ska du ställas till ansvar? Det är politikerna inte riktigt klara över (404 Länsstyrelsen).

Forskning, framför allt kring ekonomi, tillväxt och innovation, användes också aktivt i påverkansarbetet. En forskare som flitigt refererades till var amerikanen Richard Florida och hans omtalade forskning om de positiva fördelarna med mångfald för innovation och tillväxt (se t.ex. Florida 2002). Denna betoning på forskning, tillväxt och att förmedla ett nytt perspektiv blev allra tydligast på projektets slutkonferens där talarlistan innehöll presentationer från en internationell ekonomijournalist, en professor i statsvetenskap, en forskningskollega till Richard

Florida och representanter från OECD och Svenskt Näringsliv (se Länsstyrelsen i Södermanland 2010b).

Tillväxtperspektivet bygger i högsta grad på det som i förra kapitlet beskrivs som *expertkunskap*, med anspråk på rationalitet och vetenskaplighet (Yanow 2004; 2003). I detta avseende innebar projektet ett mycket påtagligt möte mellan detta perspektiv och den lokala kunskap som utvecklats inom introduktionen.

7.3. Den regionala samverkansprocessen

Vid en länsträff i Trosa våren 2009, där framför allt tjänstemän och handläggare från kommunerna medverkade, presenterades Sörmlandslinjen och den senaste utvecklingen i projektet. För vissa av de kommunala tjänstemännen var det första gången som de kom i kontakt med projektet, mer än som ett namn, andra hade varit involverade sedan tidigare. Detta var också min första riktiga kontakt med projektets verksamhet och med dem som arbetade med introduktionen i kommunerna. Redan vid denna första kontakt kom spänningen mellan den formella samverkansstrategin och professionella nätverk tydligt till uttryck som två olika perspektiv på innebörden av samverkan på regional nivå.

En nyhet som presenterades av Länsstyrelsen vid den här konferensen var styrgruppens sammansättning och detta ledde till en livlig och mycket intressant diskussion som belyste flera av de svårigheter som finns med att organisera samverkan och partnerskap. Flera av deltagarna hade invändningar mot sammansättningen eller påtalade att det saknades aktörer i styrgruppen. Någon pekade på att näringslivet inte fanns representerat, andra nämnde fackföreningsrörelsen och invandrarrorganisationer. Vissa ställde sig även frågande till hur detta hade bestämts, hur hade man kommit fram till att just de här skulle vara med? Tidigare under dagen hade även frågor rests kring varför endast fem kommuner ingick i projektet, varför inte alla?

Diskussionen satte fingret på en rad komplicerade frågor vad gäller samverkan och organisering av partnerskap. En handlar om inkludering – vilka som kontaktas, ges möjlighet att delta och hur man gör avgränsningar. Detta är också något som har diskuterats i många olika sammanhang inom forskningen om partnerskap och samverkan (se t.ex. Johnston m.fl. 2010; De Bruijn m.fl. 2002; Dahlstedt & Hertzberg 2011). Av praktiska skäl måste avgränsningar oftast göras och ibland kan problemet vara det omvända, det vill säga att parter som verkligen borde finnas med inte är villiga att delta. En annan fråga handlar om representation och

beslutsfattande – vilka som representerar olika parter, vilket mandat dessa personer har och vilka möjligheter olika parter har att påverka det gemensamma arbetet. Detta kan ha stor betydelse för känslan av delaktighet, ansvarstagande och vilken vikt som fästs vid att delta i samverkan (jfr Hajer & Wagenaar 2003).

På länsträffen och i efterföljande intervjuer framkom också att dessa länsträffar tidigare hade fungerat som ett forum för erfarenhetsutbyte, på ett liknande sätt som beskrevs i Växjö och Västerås. Det medförde att det främst var handläggare som medverkade från kommunernas sida, vilket kom som något av en överraskning för Länsstyrelsen eftersom detta inte brukade vara fallet i det regionala utvecklingsarbetet där det oftast är politiker och chefer som deltar. Olika presentationer tog upp en stor del av programmet och även jag deltog med en kortare presentation av upplägget för min studie. Under tidigare år hade handläggarna mer suttit i olika arbetsgrupper och diskuterat, vilket de i efterhand uttryckte önskemål om att det skulle ges mer tid för i kommande möten:

Vad är på gång i kommunerna? Hur jobbar ni där? Hur jobbar vi här? Så såg samarbetet ut. Nu är det mer i Länsstyrelsens regi som det här rullar på, senast då i Trosa. Då har vi efterlyst just att kunna fortsätta den här informationsöverföringsdelen också (414 Katrineholms kommun).

Länsträffen är ett belysande exempel på flera sätt. Det åskådliggör mötet mellan expertkunskap och lokal kunskap, men också de olika perspektiven på regional samverkan. Länsstyrelsens tillväxtperspektiv, som betonade samordning av det regionala utvecklingsarbetet, fördes in i ett forum som tidigare hade använts för erfarenhetsutbyte kring den praktiska utformningen av introduktionsprogrammet.

Styrning och normen om ömsesidighet

Projektets styrgrupp, som träffades ett par gånger per år, var från början tänkt att bestå av företrädare för de olika parterna och just styra projektets övergripande verksamhet. I praktiken frångick man dock denna modell och gav styrgruppen en sammansättning där det förutom representanter för de flesta av de deltagande parterna även ingick en riksdagsledamot och en blandning av företrädare från den politiska nivån och tjänstemän på chefsnivå. Resonemanget bakom detta var framför allt att stärka den externa kommunikationen och att gruppen mer skulle agera för ett strategiskt påverkansarbete, inte minst på den politiska nivån. I praktiken kom styrgruppen därmed att snarare bli en ”referensgrupp” och inte ett beslutsfat-

tande organ. Det övergripande beslutsfattandet i projektet ägde främst rum i den projektgrupp med bland annat projektledaren som fanns på Länsstyrelsen, men även ute i den lokala verksamheten vad gäller de löpande insatserna.

Att arbeta utåtriktat var en viktig strategi för Länsstyrelsen och en annan anledning till betoningen av information och kommunikation var att man ganska snart uppfattade att projektet var dåligt förankrat ute i de kommunala organisationerna. Den politiska nivån hade inte engagerats i förankringsarbetet när projektet skrevs fram och lokalt ute på enheterna fanns inledningsvis många frågetecken kring projektets syfte och konstruktion. Ett flertal informanter i kommunerna vittnar om detta, vilket följande beskrivningar exemplifierar:

Vi trevade väl alla i en viss osäkerhet från början. Vi hade ju jobbat med det här arbetet länge, i viss mån. Sedan dök Sörmlandslinjen upp med den här ambitionsnivån. Då dök en ny aktör upp i form av Länsstyrelsen [...] Det var lite oklart i början vilket uppdrag och vilket mandat man arbetade utifrån när det gäller Sörmlandslinjen. Där tror jag att det fortfarande återstår lite grand av osäkerhet (414 Katrineholms kommun).

Att man ska samarbeta kommuner emellan så mycket har jag förstått och att man ska försöka öppna upp arbetsmarknaden, och för oss då kanske att få tillgång till nya praktikplatser [...] För mig har det väl inte varit så väldigt tydligt vad hela Sörmlandslinjen... hur de ska påverka eller vara med i introduktionen, det måste jag säga (409 Eskilstuna kommun).

Efter en tid bildades även en ”kontaktgrupp” med personer som arbetade mer praktiskt med de olika insatserna från samtliga projektparter, bland annat i syfte att förbättra kommunikationen. Dessa kontaktpersoner var också ansvariga för att för respektive part inlämna rapportering, bland annat tidredovisning, till Länsstyrelsen som i sin tur rapporterade till fonden. Kontaktgruppens konstruktion hade en nära koppling till medfinansieringen och inledningsvis kretsade mycket av diskussionerna i gruppen kring detta (jfr Engstrand m.fl. 2010).

Precis som Integrationsverket på sin tid hade Länsstyrelserna inga möjligheter till formell styrning av den lokala introduktionsverksamheten. För att påverka var de hänvisade till samma typ av ”mjukare” styrmedel, som kunskapsspridning, dialog, samverkan och nätverksbyggande. Detta präglade också synen på rollen som ledare av projektet:

Jag skulle inte vilja säga att vi styr det utan vi leder projektet. Det ska inte vara meningen att vi styr det. Det sker i samverkan med andra parter. Vår roll är att som statlig aktör vara en samordnande part. Att se till att de här olika aktörerna kan samordnas för en mer effektiv etablering⁵⁷ (401 Länsstyrelsen).

Att driva den här typen av samverkan i projekt innebär särskilda utmaningar, inte minst eftersom det sker inom ganska fasta ramar. Parterna var ålagda att följa projektplanen och i projektets budget var de mesta av pengarna öronmärkta utifrån de planerade aktiviteterna. På Länsstyrelsen beskrev informanterna att de var tvungna att lägga mycket fokus på att administrera projektet och kräva in olika underlag från de andra parterna för rapporteringen till fonden och att själva utvecklingsarbetet därmed blev lidande:

Det gäller att hitta en balans mellan den här ordningsmannafunktionen och den utvecklande funktionen, där vi tillsammans utvecklar våra insatser (403 Länsstyrelsen).

Hos flera av de andra projektparterna upplevdes rapporteringen till Länsstyrelsen också som problematisk. Ute i den lokala verksamheten och även bland deltagarna i kontaktgruppen ställde man sig frågande till syftet med rapporteringen och den upplevdes i vissa fall som en form av kontroll:

Det är ju det att man uppfattar det som: ”Puh, nu kommer den där månadsrapporten igen”. [...] Det är lite synd för det finns en sådan potential i den här samverkan, en jättepotential! Men jag tror inte att man har rätt former för att initiera samverkan. De här kontrollinstrumenten – som det uppfattas – det är jättebra med målformuleringar och uppföljningar, men det måste återkopplas: det här är intressant *därför att* (405 Utvecklingscoach).

Inrapporteringen till Länsstyrelsen handlade till viss del om tidrapporter och liknande för medfinansieringen, men också om uppföljning i form av statistik. Projektet hade satt upp ett antal kvantitativa mål om exempelvis antalet deltagare som startar i praktikplats, antalet instegsjobb⁵⁸ och hur många som genomgår utbildning i företagande. Flera av dessa mål är mycket svåra att i en direkt mening rela-

⁵⁷ ”Etablering” syftar i detta sammanhang på introduktionsinsatserna, som under senare år alltmer har kommit att beskrivas i termer av ”etableringsinsatser” (se t.ex. Prop. 2009/10:60).

⁵⁸ Instegsjobb är en form av subventionerad anställning som riktar sig till målgruppen nyanlända invandrare.

tera till projektets insatser och betrakta som effekter. I vissa fall var de snarare kopplade till andra insatser inom kommunerna. Ändå presenterades de positiva utfall som finns på flera av indikatorerna i vissa sammanhang som resultat kopplade till projektet, eftersom det var de här indikatorerna man hade ålagt sig att följa upp gentemot finansören. Detta förstärkte bilden av Länsstyrelsens roll som kontrollerande och det upplevdes i vissa fall också som att Sörmlandslinjen ”tog åt sig äran” av resultat som tjänstemän i kommunerna upplevde att man hade uppnått själva.

Det är också ett exempel på att själva projektkonstruktionen kan försvåra för samverkan (De Bruijn m.fl. 2002, s. 22-23). Projekt förutsätts ha en tydlig plan med mål och lösningar formulerade redan från början. Projektperioden riskerar därför att få karaktären av en ganska statisk implementeringsprocess, medan utvecklingsarbete snarare gynnas av en mer öppen process där nya idéer kan växa fram ur interaktionen mellan parterna. Det är signifikativt att betoningen på interaktion var starkare under revideringen av RÖK och blev betydligt svårare att upprätthålla när parterna gick in i projektformatet.

Det som hände genom projektet var att det byggdes upp ett slags ”fiktiv hierarki”. I ett projekt där flera aktörer initialt gör åtaganden om att fylla olika funktioner, skapas ett behov av att under projekttiden tillse att aktörerna fullgör dessa åtaganden. Om projektet leds av *en* av parterna hamnar ”ansvarsutkrävarfunktionen” på denna part. Därmed skapades en hierarkisk dimension som inte hade funnits på samma sätt utan projektet. I botten låg dock fortfarande de grundläggande maktrelationerna på området. Inom introduktion och flyktingmottagande har dessa relationer en betydande horisontell karaktär och varken inom eller utanför projektet fanns det sanktionsmöjligheter som gjorde det möjligt att styra genom formellt ansvarsutkrävande. Länsstyrelsen, som ensam projektägare, bar det främsta ansvaret för att uppfylla målen, men hade inte medlen för att i en tvingande mening tillse att planen följdes. Vissa av de medverkande kommunerna upplevde å sin sida styrningen i projektet som kontroll eftersom det inte fanns någon grundläggande legitimitet för ansvarsutkrävarrollen på området. Detta åskådliggör att normen om ömsesidighet består inom introduktion och flyktingmottagande. Det som hände genom rapporteringskraven var, trots att det knappast var avsikten, att Länsstyrelsen bröt mot denna norm vilket skapade missnöje hos framför allt kommunerna. Att det främst var kommunerna som gav uttryck för detta är en logisk följd av att normen har sin bakgrund i förhandlingssystemet som främst är ett ramverk för relationerna mellan stat och kommun.

Delaktighet och identifikation

Det fanns också ett problem som handlade om brist på identifikation med projektet på lokal nivå. Invändningarna mot användningen av de kvantitativa indikatorerna ger ett tydligt exempel på detta. Anledningen till att det ansågs problematiskt att tillskriva Sörmlandslinjen resultat var att vissa av parterna inte kände sig som en del av denna och därför upplevde att resultaten tillskrevs någon annan än den egna organisationen:

Jag känner att det är många kommuner som har upplevt det här som osäkert, i alla fall under första året. Vad är nyttan med det här? Man vill ju inte åka på möten och rapportera en massa om man känner: vad leder det här till? Är det bara för att det ska bli lite god statistik på Länsstyrelsen? Det är ju så snacket gärna går när man inte har de rätta riktlinjerna (415 Katrineholms kommun).

Genomgående förknippas projektet starkt med Länsstyrelsen. I intervjuerna används exempelvis Sörmlandslinjen och Länsstyrelsen ofta synonymt med varandra. På Länsstyrelsen drogs också slutsatser om att man borde ha spridit ansvaret i projektet mer för att skapa delaktighet:

Man skulle ha behövt involvera dem [projektparterna] mer och även ha lagt över ansvaret för de metodutvecklande delarna på kontaktgruppen. Då hade man vunnit deras engagemang på ett helt annat sätt. [...] Nu har det lite grand kommit ”top-down”, det har kommit utifrån. Vi har försökt att åstadkomma något men legitimiteten hade blivit större om de hade varit mer delaktiga i de här metodutvecklande delarna (402 Länsstyrelsen).

Varken kontakt- eller styrgrupp var beslutande organ och relationen mellan dessa grupper var något oklar. Det var inte riktigt så att kontaktgruppen tog fram förslag som sedan behandlas i styrgruppen, utan det har mer handlat om utbyte representanterna emellan och mellan Länsstyrelse och kontaktpersoner. Även bland styrgruppens representanter beskrivs att det fanns frågetecken kring vad som var gruppens egentliga roll och mandat:

Det var mina förväntningar: att är man med i en styrgrupp så tar man fram projektbeskrivningen och tittar på vad vi skulle göra för någonting och väldigt tydligt går igenom: har vi gjort det här? Har vi gjort det här? [...] Jag tycker att styrgruppen har varit intressant, med information om vad vi har gjort mer övergripande [...] men det är ju inte konkret i förhållande till: vad var det vi skulle åstadkomma med Sörmlandslinjen? (418 Arbetsförmedlingen).

Projektets organisation lyckades inte att fullt ut med att överbrygga avståndet mellan den övergripande partnerskapsnivån och den lokala verksamheten. Projektet beskrivs som något oklart eller abstrakt av många av informanterna på lokal nivå, framför allt under den första halvan av projektperioden. I kommunerna talar informanterna om projektet mer i termer av vad det kan *erbjuda* i form av konkreta insatser, än som ett forum eller en plattform för att gemensamt utveckla nya metoder.

7.4. Det lokala utvecklingsarbetet

Vi går nu över till hur projektet och de regionala initiativen hanterades i det lokala utvecklingsarbetet. Projektet innefattade ett flertal olika aktiviteter på den lokala nivån och det ska betonas att endast vissa aspekter, som är särskilt betydande utifrån avhandlingens frågeställningar, behandlas här. Den första rör utbildningsformatets betydelse i utvecklingsarbetet. Den andra handlar om hur insatsen med ”utvecklingscoacher” med bakgrund i näringslivet hanterades på lokal nivå. Den tredje är betydelsen av erfarenhetsutbyte och professionella nätverk.

Ett utbildningsprogram

Något som blev mycket tydligt i Eskilstuna och Katrineholm var att introduktionen i hög grad var uppbyggd som ett utbildningsprogram. Till viss del uppmärksammades detta även i Västerås och Växjö med avseende på hur programmet var indelat i olika nivåer där deltagarna gick från enklare språkträning mot något mer kvalificerade arbetsmarknadsinsatser. Det som dock blev tydligare här i samband med de konkreta initiativen i projektet var att detta upplägg på ett påtagligt sätt formade utvecklingsarbetet på de lokala integrationsenheterna (troligen var detta också fallet i Växjö och Västerås).

Med tanke på att SFI är en central del av introduktionen är det naturligtvis ingen överraskning att den innehåller betydande inslag av utbildning. Det var dock inte bara SFI som var upplagt som en utbildning utan hela introduktionen var uppbyggd kring moment, kurser, spår, språknivåer och inte minst schemaläggning. Detta innebär inte att alla deltagare gick igenom programmet på samma sätt. SFI är utifrån den nationella kursplanen indelat i tre studievägar för personer

med olika studiebakgrund. Att göra introduktionen mer flexibel var ofta en viktig del i utvecklingsarbetet, till exempel genom kvällskurser i SFI och fler valmöjligheter vad gäller arbetsmarknadsinsatser, friskvårdsaktiviteter eller andra typer av moment. Det innebar dock att externa initiativ och insatser från andra organisationer än kommunen måste kunna passa in i och underkasta sig utbildningens struktur.

Standardisering och rutinskapande var centralt för att anpassa de externa initiativen. En del av projektet gick ut på att ALMI skulle hålla kurser i företagande för introduktionsdeltagarna. I Katrineholm testades detta, men från kommunen var man inte riktigt nöjda med konceptet då man ansåg att det låg på en för svår språknivå. Istället utvecklades ett liknande, men lite enklare koncept i egen regi inom samhällsinformationen där olika näringslivsaktörer bjöds in för att hålla presentationer. I Eskilstuna fungerade samarbetet med ALMI bra. Även där integrerades entreprenörskapstemat i samhällsinformationen i form av informationstillfällen. Som ett andra steg gavs dock även möjlighet för de deltagare som var intresserade att gå vidare med en enklare kurs i företagande. Det är inte ofta som utbildningsstrukturens inverkan diskuteras explicit i materialet. Det är snarare något som hela tiden finns närvarande och som på olika sätt relateras till, som i följande exempel:

ALMI är med hela tiden och det är kopplat till samhällsinformationen [...] de kommer och informerar och håller även i grupper så det finns ett samarbete. [Tjänstemannen XX] har väldigt mycket kontakter med ALMI och tar kontakt med dem när han känner av att nu har vi en grupp. [...] Det har funnits tidigare men har utvecklats mer nu med hjälp av Sörmlandslinjen (407 Eskilstuna kommun).

Här handlar det om att passa in entreprenörskap som ett moment i samhällsinformationen. Detta innebär att det har skapats vissa inslag som ligger i linje med ett interorganisatoriskt program. Det var dock fortfarande i första hand kommunens program vilket förstärks av att det var den kommunala enheten som hade kontrollen över utbildningsupplägget och hur olika moment kunde passas in.

Idrottsaktiviteterna som genomfördes i samarbete med Sörmlandsidrotten var föremål för en liknande anpassningsprocess och blev också till ett återkommande moment av friskvård i SFI-elevernas schema. Det ingick både undervisning och idrottsutövning som basket och bordtennis i dessa moment. I såväl Katrineholm som Eskilstuna beskrivs denna satsning i positiva ordalag, vilket inte minst var kopplat till att man i båda fallen lyckades passa in detta som ett funge-

rade moment i programmet. Tanken var även att dessa schemalagda inslag i utbildningen skulle leda vidare till att deltagarna engagerade sig i föreningsaktiviteter på fritiden.

Ibland är dessa standardiseringsprocesser kopplade till att externa initiativ eller åtaganden i överenskommelser modifieras så att omfattningen eller ambitionsnivån sänks. Detta var delvis fallet med entreprenörskapsutbildningen. Även försöksverksamheten i Växjö i föregående kapitel kan ses som ett exempel på detta. Formuleringar om samverkan i överenskommelser kunde i praktiken ofta koka ner till att Arbetsförmedlingen och andra aktörer kom och *informerade* om sina utbildningar och insatser snarare än att de genomförde något av detta inom ramen för introduktionen. Detta var något som det fanns exempel på i samtliga av de studerade kommunerna. Modifieringarna innebar ofta att insatsernas arbetsmarknadsanknytning försvagades i förhållande till externa förväntningar, projektplaner eller policyformuleringar. Även insatser med ett tydligt arbetsmarknadsfokus tenderar i dessa sammanhang att bli mer socialt orienterade mot språkträning, information, studiebesök eller att lära sig arbetslivets ”sociala koder”. Bland tjänstemännen på lokal nivå motiveras detta ofta med hänvisning till att deltagarnas språknivå inte är tillräckligt hög eller att de dras med olika typer av hälsoproblem (se även Engstrand m.fl. 2010).

Att förändra inifrån: insatsen med utvecklingscoacher

Vid sidan av de utåtriktade aktiviteterna hade Sörmlandslinjen också en mer praktisk insats för att få genomslag för ”tillväxtperspektivet” lokalt. Denna insats bestod i att två ”utvecklingscoacher” med bakgrund som företagare och med mångårig erfarenhet från näringslivet anställdes gemensamt av Katrineholm, Flen och Vingåker respektive Eskilstuna och Strängnäs kommun. Insatsen med de två utvecklingscoacherna var, på ett sätt, mycket konkret i den meningen att de skulle arbeta med kartläggning av arbetskraftsbehov och coaching och matchning av deltagare. Samtidigt var det framför allt coachernas *perspektiv* som företagare som man från Länsstyrelsen sida var ute efter i projektet:

Coaching i all ära, och det tror vi på i partnerskapet som en effektiv metod, men det handlar också om att få in ett nytt perspektiv. [...] Att de lite grand ska gå i bränschen för den här förändrade synen, från något socialt till något mer tillväxtorienterat (402 Länsstyrelsen).

Detta handlar alltså om ett slags indirekt styrning av introduktionen som ligger i linje med den tradition som finns på området av mer informella och indirekta former av påverkan. Insatsens handgripliga och konkreta karaktär innebär dock något nytt i detta avseende. Det handlar om ett förändringsarbete som sker *inifrån* den kommunala introduktionsverksamheten men som bygger på kunskap och mandat *utifrån*. Detta var också en medveten strategi inom projektet:

Det handlar om att få aktörer att själva se mervärdet av de olika insatserna. Det går inte att utifrån implementera ett förändringsarbete i en organisation, det måste vara insikter som organisationen själv gör. Där kan Länsstyrelsen bara vara en främjare för att skapa förutsättningarna för att de här förändringarna ska ske (402 Länsstyrelsen).

Det finns uppsjö med olika metoder och kunskapstraditioner för coachning (se Engstrand & Vesterberg 2011; Dahlstedt 2009, s. 152ff), och även om insatsen hämtade inspiration från etablerade koncept gavs den också en mycket specifik och särpräglad innebörd. Det var tänkt att coacherna både skulle utveckla nya metoder och genomföra en på förhand specificerad metod med matchning och coachning mot arbetsmarknadens behov. Coachning får en dubbel innebörd i detta sammanhang. Det handlade om coachning av deltagare, men på sätt och vis också om coachning av kommunerna i syfte att utveckla verksamheten. I båda kommunerna kom coachernas arbete mest att handla om organisationsutveckling. Matchningsarbetet blev däremot ganska begränsat i projektet och i Eskilstuna genomfördes det inte alls.

Katrineholm är en betydligt mindre kommun än såväl Eskilstuna som Västerås och Växjö. Introduktionsverksamheten var förlagd till Viadidakt, en förvaltning som både ansvarade för arbetsmarknadsinsatser och vuxenutbildning och som hade en relativt enkel och platt struktur. Utvecklingscoachen hade en ganska fri roll att driva utvecklingsfrågor och hade kontakt med såväl ledning som direkt med deltagarna. Uppdraget handlade om att komma med förslag på förändringar och att olika perspektiv skulle mötas, vilket också blev fallet:

[Utvecklingscoachen] rör om i grytan och ifrågasätter [...] har ju visioner och kommer mer från näringslivet och har ju otroligt mycket kontakter vad gäller företag. Det är jätteviktigt i den här världen där vi jobbar med personer som är långt ifrån arbetsmarknaden (416 Katrineholms kommun).

Jag tycker att det är bra med sådana här idésprutor, men sedan behöver man ju inte köpa *allting*, men det händer ju något. Det rör om lite (414 Katrineholms kommun).

Det var påtagligt i Katrineholm att man hade klargjort förväntningarna och att coachen hade fått ett mandat att arbeta i en idéskapande och ifrågasättande roll. Det fanns en öppenhet och intresse för coachens förslag, vilket inte innebar att man accepterade allt, men det gav upphov till interna diskussioner.

Coachen hade en ganska tydlig idé om hur introduktionen borde utvecklas, som handlade om att näringslivets behov och perspektiv i större utsträckning borde styra de offentliga ”investeringarna” i utbildning. Coachen förordade också att deltagarnas kompetens skulle testas mer i arbete än i utbildning och att det skulle ske en tidigare och bättre kartläggning av yrkes- och utbildningserfarenhet. Det som coachen gjorde var att aktivt försöka föra in olika externa koncept och idéer i den kommunala verksamheten. Vissa av dessa idéer ledde också till praktiska insatser, bland annat startades ett projekt tillsammans med Julita gård med arbetsplatsförlagd SFI i kombination med praktik. Att få genomslag för idéerna handlade mycket om att modifiera dem så att de passade in utbildningsstrukturen och rådande normer och värderingar kring insatsernas utformning.

Utfallet av den indirekta styrningen genom coacherna blev inte detsamma i Eskilstuna. En anledning till detta var att coachen i Eskilstuna arbetade i en betydligt större och mer komplex förvaltning, Arbetsmarknads- och familjeförvaltningen, där det dessutom pågick betydande organisationsförändringar. I en större och dessutom mer hierarkiskt uppbyggd organisation var det inte möjligt med den typ av friare roll som man hade i Katrineholm. Det fanns även betydande oklarheter och oenighet kring coachens roll i kommunen.

Coachen i Eskilstuna arbetade aldrig direkt med deltagarna. När projektet skulle dra igång ansåg cheferna på förvaltningen att det redan fanns befintliga praktiksamordnar- och matchningsfunktioner. Istället ville man från kommunens sida att coachen skulle jobba med att ta fram praktikplatser och möjligheter till subventionerade anställningar för deltagare som befann sig i slutskedet av introduktionen. Coachen menade dock att detta fokus på att ta fram platser på företaget inte var i linje med uppdraget då de metodutvecklande delarna helt hamnade i skymundan. En konsekvens av den diskussion som följde blev att coachen fysiskt placerades på en enhet som arbetade med ekonomiskt bistånd och inte hade några betydande kontakter med den enhet som arbetade med integrationsinsatserna. Först under den senare delen av projektet placerades coachen på integrationsenheten och arbetade bland annat med olika seminarier och uppföljningar kring jäm-

ställdhet och integration, samt var involverad i arbetet med att utveckla ett yrkes-spår i SFI.

Det fanns en tydligare förväntning på coachen i Eskilstuna att bli en del av den kommunala verksamheten och underordna sig denna än för coachen i Katrineholm. Det fanns heller inte samma mandat för att arbeta med verksamhetsutveckling inom kommunen:

Jag såg det mer det här som ett arbete där näringslivet måste komma in i kommunens arbete och diskussioner. Det här med företagsrelationsuppbyggnad, för mig var det mer att vi skulle hitta sätt att arbeta tillsammans. Jag såg mig själv mer som en resurs för utveckling, för något nytt, för strategiska processer, men de såg mig som en praktikfixare (406 Utvecklingscoach).

Detta underströks av att coachen placerades både i organisationens periferi och i periferin av det interna utvecklingsarbetet (jfr Hannan & Freeman 1984). Vid tiden för projektet pågick det på samma gång ett annat och betydligt mer genomgripande reformarbete inom förvaltningen. Enligt Brunsson och Olsen (1997, s. 22-23) är förändringar i kärnverksamheten mer troliga i tider av kris och knappa resurser. Detta var också fallet i Eskilstuna där arbetslösheten ett tag under den rådande ekonomiska krisen var den högsta i landet och kostnaderna för ekonomiskt bistånd ökade. De förändringar som skedde av kärnverksamheten handlade bland annat en omorganisering av kommunens arbetsmarknadsinsatser till ett s.k. jobbtorg, där kommunens olika resurser skulle sammanföras och samlokaliseras till en plats. Dessa förändringar i den ordinarie verksamheten var dock av en helt annan dignitet än projektet och drevs av mer centrala funktioner inom kommunen.

I Eskilstuna gick det också att skönja en större tveksamhet till modellen att "förändra inifrån". I detta exempel betonas istället vikten av att bli en del av organisationen:

Det här måste vi prata mer om när det dyker upp igen: att blir man anställd i kommunen i ett projekt, då är man kommunens arbetare. Man kan inte ha egen firma, även om Länsstyrelsen är där och ger order (412 Eskilstuna kommun).

Det blev också tydligt i Eskilstuna att coachinsatsen var sårbar eftersom den i så hög grad var personbunden då den vilade på en person som dessutom skulle komma in med ett ifrågasättande perspektiv.

De olika utfallen av coachinsatsen i Eskilstuna och Katrineholm hade till stor del att göra med omständigheter i den specifika kontexten. Det intressanta

med detta initiativ är dock att det pekar på betydelsen av att externa norm- och symbolsystem aktivt förs in och modifieras i organisationen för att få genomslag i det praktiska arbetet. För att åstadkomma uppslutning måste nya koncept presenteras och paketeras på ett sätt som gör att de upplevs som legitima. Att coacherna hade detta som ett explicit uppdrag gör att denna form av aktörskap blir särskilt tydlig, men själva modellen med ”utvecklingscoacher” är knappast något som är vanligt förekommande. Ett betydligt vanligare scenario är att denna roll faller på personer som representerar sin organisation i ett interorganisatoriskt sammanhang. Att utveckla strategier för förankring av samarbetet i hemorganisationerna framstår i detta sammanhang som en central aspekt av *nätverksstyrning*. Om gemensamma koncept kan modifieras och passas in, som i fallet med entreprenörskapsutbildningen och friskvårdsaktiviteterna, kan detta underlätta utvecklingen mot ett interorganisatoriskt program. Det förefaller också vara betydelsefullt att representanterna har ett tydligt mandat från sin hemorganisation. Det finns annars en risk att utvecklingsarbetet i samverkan, i likhet med coachinsatsen i Eskilstuna, förflyttas till hemorganisationernas periferi.

Professionella nätverk och erfarenhetsutbyte

Den bärande idén för regional samverkan inom introduktionen har ända sedan överenskommelsestrategin lanserades, och även längre tillbaka i tiden än så, varit att få till stånd en bättre samordning av olika aktörers resurser för att effektivisera insatserna. Detta var också en viktig ambition i Sörmlandslinjen. På lokal nivå var samordning en viktig aspekt i informanternas berättelser om samverkan, till exempel kring möjligheter att bedriva gemensamma utbildningar mellan flera kommuner. Precis som i Växjö och Västerås betonades dock även vikten av erfarenhetsutbyte, vilket inte minst belystes av exemplet med länsträffen i Trosa.

Det fanns starka förväntningar på den lokala introduktionsverksamheten om att den skulle bygga på arbetslinjen, tidiga och individualiserade arbetsmarknadsinsatser. Även i Eskilstuna och Katrineholm var dock arbetsmarknadsinsatser bara *en* del av programverksamheten. Avsaknaden av ett nationellt regelverk i kombination med dessa förväntningar bidrog till ett behov av att jämföra sig med andra, att hitta nya idéer och utbyta erfarenheter kring allt ifrån arbetsmarknadsprojekt till rutiner i handläggningen av ersättningar:

Vi stjal väl lite grand från våra grannkommuner. Vi handläggare träffar ju andra handläggare från Sörmland regelbundet. Där delar vi ju med oss. Det ligger ju i ti-

den också att vi jobbar ihop med andra kommuner, mer än vad vi gjorde tidigare. [...] Vi ser ju lite över gränserna, vi har ju samma problem. Det finns väl en press också på att det ska ske någonting (415 Katrineholms kommun).

Det har legat på varje enhet, chefer och tjänstemän, att tillsammans bygga upp ett regelverk som ju inte har varit nationellt, utan väldigt baserat på hur kommunen har tolkat systemet. [...] Då har vi ju tittat på andra kommuners regelverk, så det är väl snarlikt i vår region [...] De här mötena har ju kunnat vara en idéöverföring: så gör vi hos oss och hur gör ni där? Även när det gäller SFI inom den kommunala vuxenutbildningen så har det kunnat utvecklas via ett motsvarande samarbete vuxenutbildningsenheterna emellan, till exempel kombinationen SFI och yrken (414 Katrineholms kommun).

Här framträder återigen bilden av *professionella nätverk* där personer inom samma yrkeskategori samlas för att byta erfarenheter och därigenom få idéer och praktisk vägledning för att utveckla verksamheten. I det andra citatet gör informanten också en explicit koppling mellan jämförelserna i ett nätverk och att detta har medfört att det har blivit ”snarlikt i vår region”. Detta visar på två centrala egenskaper hos nätverken. Den ena är att de fungerar som ett alternativ till nationella regelverk eller mer detaljerade riktlinjer från central nivå. Den andra är att det är relevant att tolka utfallet i termer av isomorfism, det vill säga att interaktionerna i nätverken bidrar till likformighet.

Den teoretiska tolkningen om isomorfism bygger även på de likheter som fanns mellan de fyra kommunernas introduktionsverksamhet (och Arbetsförmedlingen i fallet med FNI i Växjö) – hur den var organiserad och dess professionella inriktning. Tolkningen stärks dock av den här typen av explicita berättelser om själva mekanismen för spridning. Denna typ av berättelser förekommer i samtliga kommuner och är likartade vad gäller betydelsen av erfarenhetsutbyte, jämförelser och att det är personer från liknande organisationer och yrkeskategorier som ingår i nätverken (se även kapitel 6.4.). Eskilstuna faller dock lite utanför ramen på så vis att kommunen inte hade infört introduktionsersättning, utan använde sig av ekonomiskt bistånd som ersättning till deltagarna. Insatsernas nära koppling till ekonomiskt bistånd gjorde att kommunen inte hade samma behov av att kompensera för bristen på nationellt regelverk och att de i vissa avseenden låg lite utanför de diskussioner om praxis och utformning av programmet som ofta stod i centrum för de andra kommunerna. På möten inom projektet framställdes Eskilstunas system med ekonomiskt bistånd ibland som lite ålderdomligt och avvikande. Även personer som arbetade i den lokala integrationsverksamheten i Eskilstuna instäm-

de ofta i denna beskrivning. Detta är ett exempel på hur de professionella nätverken också bidrog till förväntningar på de lokala enheterna om konformitet med de professionella normerna. Orsakerna till att Eskilstuna inte hade infört modellen med introduktionsersättning låg på den politiska nivån och bottnade inte i ett motstånd på de lokala enheterna inom förvaltningen. Här kan vi återknyta till begreppen programlogik och organisationslogik och diskussionen i teorikapitlet (se även Hjerm & Porter 1981). Företrädarna från den lokala verksamheten agerade i enlighet med introduktionens programlogik som konstrueras i interaktionen inom fältet, medan kommunledningen agerade i enlighet med en organisationslogik där andra prioriteringar gjordes än att satsa på att reformera ersättningssystemet för flyktingarna.

Sörmlandslinjens ambition om att skapa en regional plattform byggde mer på samordningstanken, men successivt kom de olika grupper som skapades att handla mycket om att knyta nya kontakter och dela med sig av erfarenheter, både från insatserna i projektet och mer generellt. Förutom den osäkerhet som har funnits med anledning av avsaknaden av regelverk och riktlinjer uppstod ytterligare osäkerhetsmoment vid den här tiden genom den nya etableringsreformen som riksdagen fattade beslut om våren 2010 (Prop. 2009/10:60). För kommunerna innebar reformen en betydande osäkerhet eftersom de enligt intentionerna skulle få en reducerad roll på området, framför allt vad gäller arbetsmarknadsinsatser. För projektet innebar reformen att ambitionen om långsiktighet blev komplicerad. Det är svårt att sätta fokus på långsiktigt utvecklingsarbete när framtiden är oviss. Länsstyrelsen försökte dock att på olika sätt göra projektets möten och verksamheter till en del av omställningen och projektet kunde i viss mån användas som ett forum för dialog kring detta.⁵⁹

7.5. Sammanfattande analys

Erfarenhetsutbyte snarare än samordning

Den empiriska studien av detta utvecklingsprojekt ger en mer nära och ingående bild av specifika processer i den regionala och lokala samverkan. Något som var utmärkande för Sörmlandslinjen var att den innebar ett mycket påtagligt möte

⁵⁹ En försvarande omständighet var dock att Arbetsförmedlingen, som skulle få huvudansvaret, hade en ganska begränsad medverkan i projektet. De fanns endast representerade i styrgruppen och deltog inte ”operativt” i projektets aktiviteter.

mellan expertkunskap som betonade tillväxt, ekonomi och innovation och den lokala kunskapen inom introduktionsprogrammet. Studien åskådliggör också skillnaden mellan den formella samverkansstrategin och betydelsen av professionella nätverk för det lokala utvecklingsarbetet. Den formella samverkansstrategin, med bas i det regionala partnerskapet och RÖK, ledde till vissa konkreta förändringar i de lokala insatserna. Det är dock tydligt att det krävs mycket för att de externa initiativen ska få genomslag (jfr Damgaard & Torfing 2011). De modifierades för att passa in som moment i introduktionens utbildningsstruktur, men förpassades i vissa fall till utvecklingsarbetets periferi. Det senare kan beskrivas som en typ av särkoppling där projektet och dess effekter separerades från kärnverksamheten i de lokala organisationerna (jfr Hannan & Freeman 1984).

De förändringar som sker utifrån jämförelser och erfarenhetsutbyte i de professionella nätverken, sker på ett betydligt mer friktionsfritt sätt och framstår närmast som något självklart i informanternas berättelser. Det är här viktigt att notera att detta ofta handlar om många små förändringar som pekar i samma riktning snarare än genomgripande omorganisationer av verksamheten (jfr Brunsson & Olsen 1997, s. 5). Den externa styrningen syftar på ett helt annat sätt till ett perspektivskifte i de lokala integrationsinsatserna, vilket i sig innebär att den stöter på mer motstånd. Det vore orimligt att förvänta sig att "tillväxtperspektivet" skulle få ett omfattande och omedelbart genomslag på den lokala nivån. Det handlar i så fall om en mer långsiktig normbildningsprocess. Det är också värt att notera att företagande och samverkan med näringslivet framstår som ett relativt normaliserat inslag i informanternas berättelser om introduktionsverksamheten. Detta är inte någon självklarhet i dessa sammanhang och kan möjligen ses som en indikation på att normbildningsarbetet har haft betydelse.

I mer teoretiska termer kan den bristande konformiteten med den externa styrningen ses som en konsekvens av att styrningen stod i konflikt med introduktionens programlogik. Denna programlogik konstrueras och reproduceras i nätverk som bygger på identifikation och erfarenhetsutbyte. Jämfört med fallstudierna i Växjö och Västerås gav denna studie mer påtagliga exempel där även möten som egentligen var ämnade för annat ofta fick karaktären av informellt nätverkande och erfarenhetsutbyte. De professionella nätverken är inte nödvändigtvis separerade från partnerskap och överenskommelser. De är närvarande och inbäddade även i den formella samverkansstrategin. Snarare än två olika eller separata forum handlar skillnaden om *innehörden* av samverkan. Genom att förstå interaktionen i termer av professionella nätverk åskådliggörs andra typer av mekanismer än samordning och ömsesidiga beroenden i det lokala utvecklingsarbetet. Att insatser

från Sörmlandsidrotten och ALMI fick genomslag i verksamheten var kopplat till att dessa organisationer i betydande grad underkastade sig programlogiken och bidrog med ”moment” som var anpassade för programmet.

Studien visar att styrningens institutionella ramverk, där normen om ömsesidighet är central, består även efter Integrationsverkets nedläggning. Reaktionen på att projektets rapporteringsåtaganden uppfattades som kontroll var ett tydligt exempel på konsekvenserna av att bryta mot denna norm. Överenskomelsestrategin kan bäst beskrivas som en form av metastyrning med syfte att etablera ett generellt förändringstryck på den lokala nivån. Det regionala utvecklingsprojektet kan istället förstås i termer av nätverksstyrning. Nätverksstyrning handlar om att påverka konkreta processer i syfte att etablera gemensamma normsystem bland en mångfald av aktörer. Ett sätt att göra detta på är att själv, som styrande aktör, försöka föra in nya normer eller koncept i samarbetet. Ett annat är att påverka på ett mer indirekt sätt genom att styra vilka perspektiv som inkluderas och kommer till uttryck i samarbetet. Skillnaden kan även beskrivas i termer av att styra genom att utforma processer snarare än innehåll (De Bruijn m.fl. 2002). Inom projektet fanns inslag av båda dessa strategier för att etablera tillväxtperspektivet, dels genom utåtriktat arbete i egen regi, dels genom coachernas mer indirekta påverkan.

Att det just var tillväxt och näringslivets perspektiv som betonades i projektet kan inte betraktas som en självklarhet eller som något på förhand givet. Det hade också kunnat handla om att stärka introduktionens arbetsmiljöperspektiv genom att exempelvis engagera fackliga företrädare för att få in mer inslag av arbetsmiljöfrågor och information om fackliga rättigheter i utbildningen. Ett sådant perspektiv är något som ofta saknas i integrationsinsatserna (Thörnquist 2011). Förmodligen hade en sådan ansats inte legat lika väl linje med den rådande sysselsättningspolitiken, men hade knappast legat utanför ramarna för vad som är möjligt. Governancestyrningen innebär dessutom att det finns relativt vida ramar för aktörerna på regional och lokal nivå och att det därmed finns ett påtagligt utrymme att påverka vilka aktörer och perspektiv som kommer till tals. Detta understryker styrningens politiska och normativa karaktär, där samverkan inbegriper processer av inkludering och exkludering av aktörer, perspektiv, kunskaper och intressen.

8. Slutsatser och avslutande diskussion

8.1. Sammanfattning av resultat

Det är nu dags att sammanfatta resultaten av de empiriska studierna och precisera avhandlingens slutsatser om styrningen av integrationsprogrammen och de processer som styrningen har gett upphov till på lokal nivå. Detta avslutande kapitel är indelat i tre avsnitt. Först sammanfattas avhandlingens resultat utifrån frågeställningarna och det teoretiska ramverket. Därefter diskuteras den teoretiska kopplingen mellan governance, professionella nätverk och isomorfism samt vad denna koppling betyder för avhandlingens syfte att utveckla kunskapen om ”imperfekta” processer av governance. Avslutningsvis återvänder vi till diskussionen om stabilitet och förändring inom flyktingmottagandet och den återkommande politiska ambitionen att etablera arbetslinjen som överordnad norm för de lokala integrationsinsatserna.

Styrningen av integrationsinsatserna inom det svenska flyktingmottagandet har under flera decennier baserats på en styrform som kan beskrivas som governance. Samordning mellan ömsesidigt beroende aktörer är det viktigaste målet och enligt många forskare den största potentialen med denna form av styrning. Trots detta har integrationsinsatserna präglats av en bestående samordningsproblematik. Avhandlingens utgångspunkt var att utveckla en mer ingående förståelse av styrningens betydelse för dynamiken bakom stabilitet och förändring på detta område. Snarare än att utgå från governance som ett förvaltningspolitiskt ideal har syftet varit att på ett öppnare och mer empirinära sätt utveckla kunskapen om de ”imperfekta” processer som denna form av styrning ger upphov till på lokal nivå.

Den empiriska studien, som redovisats i kapitel fyra till sju, inleddes med en beskrivning av governancestyrelsens bakgrund och det institutionella ramverk som har utvecklats för relationen mellan stat och kommun genom förhandlingarna om mottagande sedan mitten av 1980-talet. Därefter undersöktes styrningen från den centrala myndighetsnivån i form av en strategi för frivillig policykoordinering som initierades i början av 2000-talet. I två kapitel analyserades sedan betydelsen

av denna styrning i det lokala och regionala utvecklingsarbetet inom introduktionsprogrammet med avseende på organisatorisk respons och även i förhållande till andra drivkrafter till utveckling av de lokala insatserna. I det följande sammanfattas resultatet av dessa empiriska studier. Sammanfattningen utgår från de tre empiriska forskningsfrågor som formulerades i kapitel två.

Styrningens institutionella ramverk och mekanismer

För att kunna analysera vilken inverkan styrningen genom governance har haft på den lokala nivån är det först nödvändigt att undersöka hur denna styrning sker inom det svenska integrationsområdet. Att styrningen inom introduktion och flyktingmottagande i stor utsträckning kan beskrivas i termer av governance var något som var relativt tydligt redan när avhandlingsarbetet påbörjades. Det fanns dessutom vissa andra studier där detta hade uppmärksammats (bl.a. Statskontoret 2006). Ambitionen var dock att undersöka innebörden av denna styrning mer i detalj genom att koppla de empiriska processerna till den teoretiska förståelsen av governance. Utgångspunkten var en statscentrerad definition av governance som icke-tvingande styrning i syfte att åstadkomma kollektivt handlande bland en mångfald av aktörer från såväl offentlig sektor som näringsliv och civilsamhälle. En distinktion gjordes mellan metastyrning som en mer övergripande form av styrning och nätverksstyrning som en mer handgriplig form av påverkan på organisationsnivån. Utgångspunkten var också att betrakta de processer som styrningen ger upphov till som institutionella processer som vilar på olika typer av mekanismer (tvingande, normativa och mimetiska) för spridning av externa regel-, norm- och symbolsystem till den lokala nivån.

Styrning som governance är inte något nytt fenomen inom introduktion och flyktingmottagande. De påverkansstrategier som har utvecklats inom detta område kan spåras bakåt i tiden, till tiden för bildandet av Statens Invandrarverk i slutet av 1960-talet, och de befästes ytterligare genom förhandlingssystemet som skapades 1985 när ansvaret för insatserna inom det lokala flyktingmottagandet decentraliserades till kommunal nivå. Förhandlingssystemet utgör ett slags grundläggande ramverk, främst för relationen mellan stat och kommun, men även för styrningen inom introduktion och flyktingmottagande mer generellt. Snarare än ett instrument för att fördela mottagandet över landet kan förhandlingssystemet beskrivas som en institution som erbjuder ett beprövat sätt att hantera mottagandet i en politisk bemärkelse och skapa legitimitet för mottagandet på lokal nivå. Normen om

ömsesidighet och normen om solidaritet föreskriver specifika roller för stat och kommun inom flyktingmottagandet. Dessa normer är också kopplade till erfarenheter och gemensamma berättelser, till exempel om Sjöbokkonflikten och om hur det stora mottagandet på 1990-talet hanterades, samt en vokabulär över legitima argument som ger vägledning till hur handlandet kan rättfärdigas. Normerna bidrar till att minska risken för öppen konflikt om flyktingmottagandet och kan på så vis även bidra till stabilitet och bättre arbetsro för de lokala integrationsenheterna.

Det har inte funnits någon betydande lagreglering eller möjligheter till formell kontroll av kommunernas insatser inom flyktingmottagandet. Därför har samma typ av påverkansstrategier som de som har utvecklats inom förhandlings-systemet även använts för att påverka introduktionens utformning och organisering på den lokala nivån. Överenskommelser, dialog, jämförelser, kunskapsspridning och samverkan är exempel på den form av icke-tvingande styrning som har varit central inom introduktion och flyktingmottagande. För myndigheter som Statens Invandrarverk, Integrationsverket, senare även Länsstyrelsen och för de gemensamma initiativen inom CÖK och RÖK har dessa strategier fungerat som ett alternativ i avsaknad av andra regulativa och ekonomiska styrmedel.

De lokala introduktionsprogrammen har endast i mycket liten utsträckning varit föremål för styrning genom formellt ansvarsutkrävande från central nivå. Governancestyrelsen har istället handlat om att försöka skapa ett institutionellt förändringstryck på de lokala organisationerna att dels etablera en formell samverkan med varandra, dels anamma externa normer om arbetslinje och en mer tillväxtorienterad inriktning på de lokala insatserna inom programmet. Avhandlingen har också visat hur denna styrning kommer till uttryck på olika nivåer. Styrningen genom CÖK, som en strategi för frivillig policykoordinering över landet genom regionala och lokala samarbeten, kan i detta avseende beskrivas som en form av metastyrning. Strategin syftade till att skapa ett generellt förändringstryck på regionala och lokala aktörer genom att de tongivande myndigheterna eller ”auktoriteterna” inom integrationsområdet gick samman i syfte att ge legitimitet och riktlinjer till regionala och lokala samarbeten. Denna strategi har medfört att konceptet med överenskommelser har etablerats som ett slags standard för organiseringen av den interorganisatoriska samverkan inom introduktion och flyktingmottagande.

Det regionala projektet i Södermanland gav exempel på en mer interaktiv och handgriplig form av påverkan inom ramen för ett specifikt partnerskap, vilket kan beskrivas som nätverksstyrning. I syfte att åstadkomma ett perspektivskifte

inom introduktionen handlade denna nätverksstyrning om att aktivt försöka föra in nya idéer och koncept i partnerskapet. Detta skedde dels genom kunskapsuppbyggnad i form av rapporter, konferenser och seminarier, dels genom att aktivt påverka vilka aktörer och perspektiv som involveras i det regionala och lokala utvecklingsarbetet. I det sörmländska projektet fanns dessutom en strategi som gick ut på att förankringen av nya idéer och koncept på den lokala nivån skulle ske genom särskilda coacher. I andra sammanhang är det dock vanligare att denna roll faller på de personer som representerar respektive organisation i det interorganisatoriska samarbetet. Ett exempel på detta är det lokala samarbetet i Västerås där parterna dessutom nådde viss framgång med att modifiera eller översätta de externa riktlinjerna i CÖK till en gemensam målbild och till ett par konkreta, om än ganska begränsade, insatser.

Styrningen genom såväl förhandlingssystemet som överenskommelsestrategin för samverkan kan betraktas som institutionella processer där styrande aktörer aktivt försöker etablera ett förändringstryck på lokala organisationer att agera i enlighet med externa normer och förväntningar. Dessa processer vilar i första hand på en normativ mekanism för spridning av norm- och symbolsystem genom nätverk och informella relationer som har byggts upp under lång tid mellan tjänstemän och i viss mån även politiker på olika nivåer inom integrationsområdet. På Integrationsverket var det exempelvis de förtroenden som hade byggts upp i personliga relationer som betonades i förhandlingsarbetet och som tjänstemännen menade att de ”byggde mottagandet på”. Även etablerandet av samverkansstrategin byggde i stor utsträckning på ett interaktivt normbildningsarbete på den regionala nivån, bland annat genom olika konferenser. Detta var som mest tydligt i fallstudien i Västmanland och Västerås. Spridningen av överenskommelsestrategin byggde också på ett betydande inslag av imitation och jämförelser kommuner och län emellan vad gäller utformningen av den formella samverkan, det vill säga även inslag av en mimetisk mekanism för spridning av strategin. I Kronobergs län utvecklades det dessutom ett slags tvingande mekanism för överenskommelsearbetet. Detta skedde genom att överenskommelsearbetet införlivades i Arbetsmarknadsverkets organisation och ledningsstruktur och resulterade i att Kronoberg, på en formell nivå, etablerade likformiga överenskommelse-dokument i hela länet.

Arbetslinje, samordning och individualiserade insatser

Medan avhandlingens första frågeställning handlar om hur den icke-tvingande styrningen sker inom introduktion och flyktingmottagande handlar den andra om vilka normer, regler eller symboler de styrande myndigheterna vill etablera på den lokala nivån där det konkreta integrationsarbetet bedrivs.

Inom förhandlingssystemet är det framför allt normen om solidaritet och ansvarsdelning mellan kommunerna som de statliga myndigheterna har velat etablera och upprätthålla. Att bryta mot normen om solidaritet, till exempel genom att på ett högljutt sätt och med argument som inte är legitima motsätta sig att skriva på en överenskommelse, kan leda till omfattande negativ publicitet och rent av stigmatisering. Genom att förhålla sig till denna norm har man ändå vissa, mer subtila sätt att visa sitt missnöje. Denna norm är väl etablerad inom det svenska flyktingmottagandet och upprätthålls framför allt genom jämförelser som bidrar till social kontroll kommunerna emellan.

När det gäller introduktionens innehåll och organisering var det naturligtvis arbetslinjen som myndigheterna på både central och regional nivå ville etablera som överordnad norm för de lokala introduktionsprogrammen. Mer specifikt innefattar arbetslinjen inom introduktionen en uppsättning relativt breda principer om att betoningen ska ligga på sysselsättningsfrämjande insatser och att introduktionen ska vara ett differentierat program med parallella åtgärder, vilket i sin tur fordrar samverkan där olika aktörer bidrar med sina specialkunskaper och resurser. En annan princip är den om att deltagarna ska ta ”eget ansvar” vilket bygger på idén om att det differentierade programmet ska erbjuda valmöjligheter för individen som därigenom kan få ett skraddarsytt individuellt program. Det individuella upplägget ska sedan formaliseras i ett slags kontrakt, ”introduktionsplanen”, och kommunen ska tillämpa ekonomiska sanktioner för dem som inte följer planen och som inte har legitima skäl för detta.⁶⁰

Bland myndigheterna inom CÖK fanns det en relativt stor samstämmighet kring dessa principer men det fanns även vissa meningsskiljaktigheter om hur långtgående arbetslinjen skulle vara, främst inom SFI. Skolmyndigheterna betonade ett lite bredare integrationsperspektiv som handlade om delaktighet i samhällslivet i en bredare bemärkelse och inte bara i arbetslivet. Framför allt AMS och SKL, men även Migrationsverket, stod för en mer långtgående arbetslinje där introduktionens syfte uteslutande handlade om integration på arbetsmarknaden.

⁶⁰ Efter reformen 2010 kallas introduktionsplanen ”etableringsplan” och upprättas av Arbetsförmedlingen istället för av kommunen.

Dessa meningsskiljaktigheter bidrog ytterligare till att riktlinjerna till den lokala nivån blev vaga och mycket allmänt hållna. Det myndigheterna genom överenskommelsestrategin framför allt lyckades med var att etablera ett varaktigt koncept för organiseringen av samverkan inom introduktionen. Som koncept kan överenskommelserna i detta sammanhang ses som en symbol som kunde ge ökad legitimitet åt de regionala och lokala organisationerna genom att de signalerar konformitet med de externa förväntningarna.

Att målen och riktlinjerna för de lokala integrationsinsatserna var allmänt hållna är inget nytt inom integrationsområdet. Detta var även fallet i den tidigare invandrapolitiken där målen fungerade som riktningssignaler snarare än som en grund för målstyrning (Soininen 1992; Jacobsson 1984). Konsekvensen av att basera styrningen på allmänt hållna mål och riktlinjer är att det lämnar ett betydande tolkningsutrymme för aktörer på regional och lokal nivå. Delvis måste detta ses som en medveten strategi då ambitionen har varit att det ska finnas en flexibilitet där de lokala insatserna anpassas efter regionala och lokala förhållanden. Det har dock även inneburit att betydande målkonflikter har lämnats olösta ända ner till de kommunala integrationsenheter som stod för det praktiska genomförandet av insatserna. Även inom de kommunala organisationerna har utformningen av integrationsinsatserna i hög grad delegerats till enheterna på den lokala nivån. På den regionala nivån skapas ett betydande utrymme för regionala aktörer att påverka normbildningsarbetets inriktning. Detta belystes i studien av det regionala projektet i Södermanland där arbetslinjens principer kopplades till det regionala utvecklingsarbetet och det tillväxtperspektiv som projektet syftade till att etablera inom introduktionen.

Organisatorisk respons och lokalt förändringsarbete

Kärnan i avhandlingens empiriska analys är att undersöka vilken betydelse och inverkan governancestyrelsen har för utveckling av de lokala integrationsinsatserna. Detta gjordes genom fallstudier, först i två kommuner och sedan genom ytterligare en fallstudie av ett regionalt projekt. Resultaten av de första fallstudierna fördjupades och prövades mot ny empiri. Det främsta syftet med fallstudierna var att utveckla kunskapen om vad governance innebär på den lokala nivån när processerna inte lever upp till det normativa idealet om målinriktad problemlösning genom gemensamt resursutnyttjande, det vill säga att studera det som här har benämnts ”imperfeka” processer av governance. Urvalsstrategin som tillämpades

för dessa fallstudier var att välja fall med till synes goda förutsättningar för att överenskommelsestrategin skulle få genomslag – eller fall där det åtminstone framstod som möjligt för styrningen att nå framgång (jfr Mahoney & Goertz 2004). Det var mindre intressant att välja ett ”worst case scenario”, där det redan på förhand framstod som osannolikt att överenskommelsestrategin skulle nå framgång. Ett sådant fall skulle troligen främst ha belyst de kontextuellt ogynnsamma förhållandena, snarare än teoretiskt relevanta egenskaper hos de processer som governance kan ge upphov till på lokal nivå. Urvalet baserades på graden av konformitet i de formella överenskommelsedokumentet, aktiviteten i samarbetena (baserat på om dokumentet reviderades regelbundet) och även andra kontextuella faktorer som framstod som fördelaktiga. I Västerås handlade detta om att det fanns studier som visade att kommunen tidigare hade varit förändringsbenägen vad gäller den kommunala organisationen. Både i Växjö och i Sörmlandsprojektet bestod de gynnsamma förutsättningarna i att det i båda fallen fanns projekt, med särskilda resurser, som explicit syftade till att samverkan skulle omsättas i mer praktiska initiativ.

Den lokala och regionala anpassningen genom överenskommelsestrategin undersöktes i termer av organisatorisk respons på förväntningarna i den institutionella omgivningen. En distinktion gjordes också mellan förändringar av formella strukturer och i den praktiska integrationsverksamheten. Samtliga fall (Växjö, Västerås och det regionala partnerskapet i Södermanland) uppvisade en betydande konformitet med den externa styrningen på en formell nivå, det vill säga i utformningen och revideringarna av överenskommelsedokumentet. Denna konformitet har varit ett sätt att skapa legitimitet för de lokala programmen genom att signalera att parterna agerar i enlighet med förväntningarna om arbetslinje och samverkan. I samtliga fall fanns det dock även ett betydande ”glapp” mellan den samordning som beskrevs i dokumentet och det praktiska arbetet på lokal nivå, där det i huvudsak var kommunerna som utformade och genomförde programmets insatser i egen regi, men där andra aktörer – i varierade utsträckning – bidrog med vissa ”moment” och informationsinsatser. Detta resultat tillsammans med tidigare studier av överenskommelsestrategin (Integrationsverket m.fl. 2005; Carlsson & Jacobsson 2007; Appelqvist 2006) gör att det är rimligt att anta att styrningen genom överenskommelserna inte har resulterat i att introduktionen har utvecklats till ett interorganisatoriskt program.⁶¹ De förändringar som har genomförts i den

⁶¹ Överenskommelsestrategin lever kvar även efter etableringsreformen 2010. Det bör betonas att vad som har skett i den lokala samverkan efter reformen inte har studerats i avhandlingens empiriska undersökning.

praktiska verksamheten är inte av ett så omfattande slag att introduktionen kan beskrivas som ett gemensamt åtagande mellan ett flertal aktörer på den lokala nivån.

Resultatet innebär dock inte att det helt saknas praktiska resultat av samverkan inom överenskommelsestrategin. I Västerås lyckades parterna etablera en gemensam målbild och bland annat genomföra ett projekt med samlokalisering. Ett annat exempel är insatsen med utvecklingscoach i Katrineholm som bland annat gav upphov till ett koncept med arbetsplatsförlagd SFI. Vidare införlivades både ”entreprenörskap” och friskvårdsaktiviteter som moment i introduktionen i Katrineholm och Eskilstuna. Det går att identifiera några gemensamma faktorer som möjliggjorde dessa satsningar. För det första handlade det om enskilda aktörers förmåga att aktivt modifiera och översätta externa koncept till att passa in med rådande normer och värderingar i de berörda organisationerna. För det andra fanns det ett tydligt mandat för de personer som var inblandade att driva utvecklingsarbetet. Detta var framför allt tydligt i Västerås där parterna i LÖK hade beslutsmandat att initiera utvecklingsarbete och i coachinsatsen i Katrineholm där man hade klargjort de ömsesidiga förväntningarna på projektet. För det tredje lyckades parterna i dessa exempel passa in de nya initiativen som ”moment” i introduktionens schemastyrda utbildningsupplägg. I termer av organisatorisk respons kan dessa gemensamma initiativ ses som exempel på anpassning genom *modifiering* som svar på de externa påtryckningarna.

Anpassningen till den externa styrningen har också skett genom *särkoppling* av förändringar på en formell nivå från förändringar i den praktiska verksamheten. ”Glappet” som, i lite olika stor utsträckning, fanns mellan den formella överenskommelsen och den praktiska samverkan är ett exempel på detta. Ett annat är coachinsatsen i Eskilstuna där det utvecklingsarbete som var kopplat till coachen förpassades till organisationens periferi, samtidigt som andra och mer genomgripande reformer av organisationens kärnverksamhet bedrevs genom mer centrala funktioner inom kommunen.

Även om den formella samverkan i överenskommelser och partnerskap medförde vissa praktiska initiativ var det mest slående resultatet av fallstudierna att det fanns en annan typ av samverkan som hade betydligt större betydelse för vägledning av det praktiska utvecklingsarbetet. Denna typ av samverkan handlade om erfarenhetsutbyte snarare än samordning och förde samman personer som arbetade med liknande uppgifter och samma typ av organisationer, främst från de kommunala integrationsenheterna, men även inom SFI. Dessa professionella nätverk var inte kopplade till en specifik kommun eller lokal kontext utan samlade

aktörer från samma län och ibland hela landet på en relativt informell basis. I denna typ av forum utbyttes erfarenheter och lokal kunskap och i avsaknad av ett enhetligt regelverk för introduktionen kunde de även bidra till att etablera gemensam praxis för den lokala regeltillämpningen. Medan den centrala styrningen betonade arbetslinjens principer sågs sysselsättningsinsatser bara som *en* del av introduktionen på lokal nivå. Språk, sociala, praktiska och hälsoinriktade insatser utgjorde en minst lika stor del av det lokala integrationsarbetet. Vägledning i hur dessa delar skulle hanteras fanns dock inte att hämta från den centrala nivån och för detta var de professionella nätverken ett viktigt alternativ. De professionella nätverken var inte nödvändigtvis separerade från överenskommelser och partnerskap. De var snarare inbäddade även i den formella samverkansstrategin.

Jämförelserna bidrog till en ökad likformighet mellan framför allt de lokala integrationsenheternas sätt att utforma introduktionen. Exempelvis återkommer liknande projektidéer och utbildningsupplägg i de studerade kommunerna. Ett annat exempel på tendensen mot ökad likformighet är Arbetsförmedlingen i Växjö som genom ett projekt blev ansvarig för att även ordna insatser för ”nyanlända”, vilket inte hade varit fallet tidigare. Detta medförde att Arbetsförmedlingen började utveckla liknande insatser som kommunen. De professionella nätverkens betydelse jämfört med den formella samverkansstrategin är ett teoretiskt intressant resultat i förhållande till avhandlingens syfte att utveckla kunskapen om ”imperfekta” processer av governance. I nästa avsnitt kommer dessa teoretiska implikationer att behandlas mer i detalj.

8.2. Governance, professionella nätverk och isomorfism

Governance, osäkerhet och olösta målkonflikter

I forskningen om governance förklaras framväxten av nya icke-tvingande mekanismer för styrning ofta med att politiska problem blir allt mer komplexa och sektorsövergripande och att resurserna för att lösa dessa problem är spridda bland en mångfald av aktörer – offentliga, privata och från civilsamhället (se t.ex. Kooiman 1993; 2003; Stoker 1998; Kickert m.fl. 1997; Hajer & Wagenaar 2003; Osborne 2010; Torfing m.fl. 2012). Denna utveckling innebär att nätverk eller partnerskap blir en allt viktigare struktur för såväl politiskt beslutsfattande som genomförande

av politiken. I den teoretiska förståelsen av governance brukar strävan efter samordning, gemensam problemlösning och hantering av ömsesidiga resursberoenden lyftas fram som centrala drivkrafter eller mekanismer bakom utvecklingen av dessa nätverksstrukturer (se t.ex. Kickert m.fl. 1997; Klijn & Koppenjan 2000; Van Bueren m.fl. 2003; Sørensen & Torfing 2007). Det finns också forskning som både teoretiskt och empiriskt har uppmärksammat att governance kan leda till misslyckanden (Jessop 1998; 2003) och att det kan finnas betydande hinder för att gemensamma mål ska realiseras (se t.ex. McGuire & Agranoff 2011; Huxham & Vangen 2005; Teisman & Klijn 2002; Keast m.fl. 2004).

Frågan om framgång och misslyckande är dock mer komplicerad än så. Governance handlar inte alltid om processer där ömsesidiga beroenden och gemensamt problemlösande står i fokus. Aktörer kan istället sluta sig samman för att utbyta information eller samverka kring utbildning och gemensamt lärande (Agranoff 2006). Det kan också handla om en reaktion på osäkerhet och ett sätt att hantera motstridiga förväntningar i omgivningen för enskilda organisationer (Provan m.fl. 2004; Provan & Milward 1991). Det är i detta sammanhang som avhandlingens resultat kan placeras in. Utgångspunkten här har varit att förstå och analysera governance som politiska och normativa processer, snarare än som en funktionell anpassning till komplexitet, globalisering eller sektorsövergripande problem. En viktig uppgift för avhandlingen har därför varit att kritiskt belysa och problematisera de idéer, normer och institutioner som formar och ger mening åt olika aktörers handlande (Skelcher 2008; Skelcher m.fl. 2005).

Inom det svenska integrationsområdet har styrningen genom governance givit upphov till processer på lokal nivå som visserligen har medfört inslag av samordning, men som mer har drivits av en vilja till gemensamt lärande och identitetsskapande samt av osäkerhet och legitimitetssökande. Vaga och svårförenliga riktlinjer ska dock inte per definition ses som en konsekvens av governance som styrningsform. Det kunde, hypotetiskt sett, ha varit möjligt för myndigheterna på central nivå att enas om mer enhetliga och avpassade riktlinjer. Det governance närmast definitionsmässigt medför är dock ett utökat handlingsutrymme för aktörer på regional och lokal nivå att både utforma och genomföra insatser i samverkan med varandra. Inom governanceforskningen betonas ofta fördelarna med att styra genom övergripande normativa, regulativa och ekonomiska ramar snarare än detaljreglering som rent av kan ha en hämmande inverkan på samverkan inom nätverk (Sørensen 2006; Kickert m.fl. 1997; Klijn & Koppenjan 2000; Teisman & Klijn 2002; Keast m.fl. 2004; se även Torfing m.fl. 2012, s. 3f). Fokus ligger ofta på vad governance kan erbjuda för stater som vill effektivisera den offentliga för-

valtningen och adressera komplexa och sektorsöverskridande problem. Resultaten i den här avhandlingen riktar dock även uppmärksamhet på vad governance *inte* erbjuder, nämligen mer detaljerad vägledning och regelverk för hur dessa komplexa frågor ska lösas på den lokala nivån. Idén med governance är naturligtvis att förutsättningar ska skapas för att detta handlingsutrymme ska tas tillvara genom att lokala aktörer går samman och utvecklar flexibla och situationsanpassade lösningar. I de fall där detta inte sker kan dock governance istället medföra osäkerhet och ett sökande efter alternativa källor till socialt legitima lösningar på den lokala nivån. I de svenska integrationsinsatserna blev konsekvensen att de kommunala integrationsenheterna ensamma genomförde det mesta av programmet, medan andra offentliga och privata aktörer endast i liten utsträckning deltog med sina resurser och sitt kunnande. Politiken måste någon gång fyllas med innehåll och om det varken finns tydliga regelverk eller en bred uppslutning av aktörer måste vägledningen och lösningarna sökas på annat håll.

Det är nödvändigt att säga något om innebörden av begreppet osäkerhet i detta sammanhang. Begreppet syftar här inte på ett osäkert beteende i myndighetsutövningen, hos enskilda tjänstemän eller i själva arbetet på den lokala nivån. Det var inte heller syftet med avhandlingen att undersöka detta. Det kan ändå nämnas att mitt intryck snarare var att introduktionsinsatserna var väl etablerade med rutiner och en lokal kunskap som hade utvecklats över lång tid. Den osäkerhet som åsyftas gäller istället organisationernas relationer till omgivningen och framför allt förekomsten av motstridiga förväntningar på den lokala verksamheten. Detta var något som kom till uttryck i sammanhang som handlade om hur verksamheten skulle utvecklas och inte något som studerades i det dagliga arbetet på lokal nivå. Osäkerheten accentuerades också av att insatserna inom flyktingmottagandet har varit ifrågasatta och kritiserade i flera decennier samt att själva flyktingmottagandet i sig kan vara en politiskt känslig fråga i kommunerna. Det kunde även ha att göra med ovisshet inför framtiden vad gäller resurser, mottagandets storlek och kommande reformer.

Professionella nätverk och flyktingmottagandet som organisatoriskt fält

Begreppet programlogik har varit centralt för att studera relationen mellan program, organisationer och den institutionella omgivningen. I teorikapitlet var utgångspunkten att programlogiken var knuten till en lokal kontext och förde sam-

man organisationer eller delar av organisationer genom ett gemensamt normativt ramverk (se även Hjern & Porter 1981; Mandell 1994). Detta resonemang låg i linje med en syn på institutionalisering som något som äger rum i den lokala kontexten. I mötet med empirin blev det dock tydligt att det lokala flyktingmottagandets professionella normer, praktiska rutiner och idéer och koncept för utveckling av programmet spreds i nätverk som samlade aktörer från hela län, regioner och i vissa fall från hela landet. Det blev också tydligt att det var i dessa professionella nätverk som introduktionens programlogik konstruerades och reproducerades genom erfarenhetsutbyte, jämförelser och att aktörerna lärde av varandra (jfr Powell m.fl. 1996). Dessa professionella nätverk, eller "communities of practice" som de brukar benämnas i forskningslitteraturen, för samman personer som tillhör samma profession, eller som arbetar i liknande organisationer och med liknande arbetsuppgifter (Brown & Duguid 1991). Genom att deltagarna har liknande erfarenheter och ingående kunskaper om det praktiska arbetet är denna typ av nätverk användbara för att sprida lokal och kontextbunden kunskap som är inbäddad i den egna organisationens rutiner (Scott 2008, s. 145).

De professionella nätverkens betydelse gjorde det också relevant att betrakta det lokala flyktingmottagandet som ett organisatoriskt fält (DiMaggio & Powell 1983). Det var på denna nivå som programlogiken och dess professionella normer institutionaliserades. Fältet kan dock inte riktigt likställas med de organisationer som ingår i nätverken. Det kan även finnas andra organisationer som inte deltar men som ändå identifierar sig och jämför sig med varandra, och som anpassar sin verksamhet efter den rådande programlogiken. Spridningen av normer, rutiner och symboler inom fältet sker genom en kombination av normativa och mimetiska processer. Det handlar både om professionella nätverk och om jämförelser med andra organisationer som man inte nödvändigtvis är i direkt kontakt med. Det som utmärker de organisationer som ingår i fältet är att de identifierar sig med varandra och att de arbetar med samma målgrupp, i det här fallet "nyanlända". Eftersom det främst var kommunerna som bedrev introduktionsinsatserna var det också i första hand kommunala enheter som ingick i fältet och i de professionella nätverken. I likhet med Hjern och Porters (1981) definition av program och programlogik var det snarare delar av organisationer än organisationerna i sin helhet som ingick i fältet. Det finns flera exempel i materialet på att det fanns skillnader i kommunerna mellan ledningsnivåns och de lokala enheternas perspektiv på integrationsverksamheten. I flera av fallen fanns det dessutom en betydande delegering och självständighet hos de lokala enheterna i den kommunala förvaltningen.

Samverkan får i de professionella nätverken en innebörd som står i tydlig kontrast till samordningsidén inom governancelitteraturen. Det handlar här inte om aktörer med olika egenskaper och kompletterande resurser som drivs av ömsesidiga beroenden, utan om aktörer med liknande erfarenheter och kunskaper som identifierar sig med varandra. Interaktionen och jämförelserna inom fältet bidrar också till en ökad likformighet vad gäller hur introduktionen utformas och organiseras på lokal nivå. Det kanske tydligaste exemplet på denna tendens är FNI-projektet i Växjö där även Arbetsförmedlingen började anamma etablerade koncept inom fältet när man fick samma målgrupp som kommunerna. En ökad likformighet, eller institutionell isomorfism (DiMaggio & Powell 1983), står närmast i motsats till det normativa idealet om partnerskap som en flexibel och situationsanpassad förvaltningsstruktur med målet att uppnå synergieffekter genom kompletterande resurser och specialistkompetenser. Den ökade likformigheten ska dock inte tolkas som att organisationerna blir helt lika varandra, eller att detta är något som sker automatiskt. Det fanns även betydande skillnader mellan integrationsprogrammen i de olika fallstudierna, så gavs exempelvis etablerade projekt-koncept i regel en lokal särprägel. I enlighet med diskussionen i teorikapitlet handlar utvecklingsarbetet om ett samspel mellan förändringar i den institutionella omgivningen och interna processer i de enskilda organisationerna.

Avhandlingen utgår från en statscentrerad definition av governance som betonar statens särställning för demokratisk samhällsstyrning (jfr Olsen 2006; Pierre & Peters 2005). Detta var också vägledande för att fokus riktades mot den formella samverkansstrategi som lanserades på central myndighetsnivå. När det gäller de professionella nätverken så finns det dock vissa egenskaper hos dessa som gör att de även skulle kunna förstås och analyseras utifrån en nätverkscentrerad definition av governance. De har växt fram underifrån och inte genom styrning uppifrån. De är självgående och har inget tydligt centrum. Det är dock inte särskilt meningsfullt att betrakta dem som ”självstyrning” eftersom det inte handlar om några beslutande forum eller om aktörer som tillsammans utformar och genomför insatser. De utmanar inte heller rådande strukturer, utan kan snarare ses som ett svar på governancestyrningens avsaknad av vägledning. Detta för oss tillbaka till den statscentrerade definitionen som gör det möjligt att förstå dessa nätverk som en form av organisatorisk respons på den externa styrningen och som ett alternativ till mer utförliga regelverk eller riktlinjer.

En typ av ”imperfeka” processer

En styrka med governanceperspektivet är att det ger en teoretisk ingång till att studera besluts- och genomförandeprocesser där makten och förmågan att styra är spridd bland ett flertal aktörer, sektorer och nivåer, det vill säga det ”pluricentristiska” perspektivet på samhällsstyrning (Osborne 2010; Torfing m.fl. 2012; Jayasuriya 2004; Jessop 2003). Denna typ av perspektiv behövs för att kunna analysera innebörden och konsekvenserna av en ökad användning av indirekta styrformer, konkurrensutsättning av offentlig verksamhet och fler partnerskapsbaserade lösningar på olika policyområden. En viktig utgångspunkt för avhandlingen har varit att styrningen genom governance kan ge upphov till en mängd olika typer av processer på den lokala nivån. Eftersom styrningen inte bygger på formell kontroll kan utfallen vara oberäknliga och ibland oväntade. Anpassning kan ta tid och formas av den institutionella kontexten (March & Olsen 1995; Olsen 2009). Det tycks också finnas många exempel i forskningslitteraturen där empiriska processer har svårt att leva upp till governance som förvaltningspolitiskt ideal (se kapitel 2.2.). Syftet här har varit att försöka bidra till den teoretiska förståelsen av dessa ”imperfeka” processer av governance.

Avhandlingens viktigaste teoretiska resultat i förhållande till detta syfte är att den visar att governance kan medföra en ökad betydelse för samverkan som bygger på jämförelser och erfarenhetsutbyte i professionella nätverk, vilket i sin tur bidrar till processer av institutionell isomorfism. På det svenska integrationsområdet har sådana processer uppstått eftersom styrningen genom governance har inneburit svårförenliga förväntningar på lokala organisationer och övergripande riktlinjer som har lämnat målkonflikter olösta. Detta har resulterat i att nätverk för erfarenhetsutbyte och spridning av professionella normer har fått en ökad betydelse som alternativa källor till vägledning (jfr Dobbin & Sutton 1998; Edelman 1992). En utveckling mot ökad likformighet genom imitation och professionella nätverk skulle i detta sammanhang kunna ses som en *typ* av ”imperfeka” processer av governance som står i kontrast till den typ där problemlösning genom samordning av kompletterande resurser står i fokus. Vid sidan av dessa två typer kan det finnas en mängd andra typer eller subtyper av governanceprocesser som inte har fångats i denna avhandlings empiriska studie. En sådan typ, som här mer eller mindre uteslöts genom urvalsförfarandet på lokal nivå, skulle kunna vara fall där governance leder till processer av aktivt motstånd från lokala aktörer.

Kopplingen mellan governance och isomorfism är i sig inte något nytt inom governanceforskningen. Isomorfism har dock främst studerats med avseende på

spridningen av governance som styrform, geografiskt och över olika sektorsområden (Lodge & Wegrich 2005; se även Wistus 2010). Liknande forskning finns också om spridningen av New Public Management (se t.ex. Christensen & Lægreid 2002). I denna avhandling är det inte spridningen av själva styrformen som står i fokus. Det handlar istället om en typ av processer där governance bidrar till isomorfism bland organisationerna inom ett fält som kännetecknas av denna form av styrning. Imitation och utbyten i professionella nätverk sker naturligtvis även i andra sammanhang där det inte förekommer någon governancestyrning. Det studien visar är dels att dessa mekanismer kan få en ökad betydelse genom att fungera som en alternativ källa till vägledning när styrningen uppifrån saknar tydliga direktiv, dels att samverkan får en annan innebörd när den sker inom ramen för denna typ av struktur.

Det bör betonas att avhandlingen inte har testat olika teorier om governance mot varandra. Resultatet ska med andra ord inte tolkas som att det sociologisk-institutionella perspektiv som har använts här är bättre eller utesluter andra teoretiska perspektiv på governance. Avhandlingens teoriutvecklande ansats bygger heller inte på en idé om en generell teori om governance. Resultatet pekar istället mot att governance kan medföra processer med mycket olikartade egenskaper och förutsättningar, och att det därmed kan behövas olika teoretiska ingångar för att studera dessa processer. Med detta sagt kan det ändå finnas anledning att tro att kopplingen mellan governance, professionella nätverk och isomorfism kan vara tillämpbar även på andra områden och i andra institutionella kontexter. Som argumenterades i inledningskapitlet bör integrationsområdet och den svenska förvaltningspolitiska kontexten erbjuda relativt goda grundförutsättningar för samverkansbaserad styrning. Det handlar åtminstone inte om förhållanden som kan betraktas som kontextuellt avvikande utifrån den rådande teoribildningen om governance. Detta talar för att denna form av styrning kan leda till liknande processer som de som har påvisats här även i andra sammanhang.

Om governance kan leda till olika typer av processer reser det frågan om under vilka förutsättningar som styrningen leder till det ena eller det andra. Vad krävs för att aktörerna på lokal nivå ska dra nytta av handlingsutrymmet och under vilka förutsättningar medför styrningen istället osäkerhet och sökande efter alternativa källor till vägledning? Denna fråga är betydligt större än det som har varit syftet här och avhandlingen kan endast ge en antydning om de faktorer som spelar in. Frågan ringar samtidigt in ett område som kan vara relevant för fortsatt forskning, exempelvis genom en mer komparativ design mellan olika policyområden eller institutionella kontexter. En viktig fråga för fortsatt forskning är att när-

mare precisera vad det är som skapar osäkerhet. Som diskuterades ovan kan många faktorer bidra till osäkerhet och ovisshet inför framtiden och många av dessa faktorer är inte relaterade till styrningens karaktär. Det som framstår som mest relevant att lyfta fram utifrån den empiriska studien är att den externa styrningen baserades på riktlinjer och policydokument där målkonflikter hade lämnats olösta. Detta är även något som har belysts i tidigare forskning om governance. När styrningen syftar till att involvera många aktörer tillgrips ibland strategin att utforma dokument och riktlinjer som ska passa för alla (Pierre & Sundström 2009, s. 250). I ett par av avhandlingens fallstudier beskrev informanterna att överenskommelsen var användbar just för att engagera andra aktörer i samarbetet genom att detta auktoriserades på den centrala nivån. Samtidigt var invändningarna att dokumentet inte gav mycket till vägledning för hur insatserna skulle utvecklas på den lokala nivån.

I de lokala fallstudierna är det tydligt att det krävdes mycket, inte minst från enskilda aktörer, för att den formella samverkansstrategin skulle få genomslag i det praktiska arbetet. Det finns också annan forskning som har visat liknande resultat. Damgaard och Torfings (2011) studie av metastyrning av lokala nätverk inom den danska sysselsättningspolitiken visar att övergripande styrning har en mycket begränsad betydelse för hur verksamheten bedrivs. Det är först när styrningen blir mer ”hands-on”, genom enskilda aktörers initiativ, som den kan ha en inverkan. En möjlig slutsats utifrån den empiriska studien här är att genomslaget på lokal nivå försvåras när den externa styrningen står i konflikt med rådande professionella normer och samtidigt bygger på icke-tvingande mekanismer. Denna tolkning kan ge en intressant teoretisk ingång till fortsatt forskning. Den kan samtidigt kasta nytt ljus över den bestående diskrepansen mellan målen på central statlig nivå och hur den lokala verksamheten har bedrivits inom introduktion och flyktingmottagande.

8.3. Stabilitet och förändring i det lokala flyktingmottagandet

Det skraddarsydd programmet som politisk konstruktion

Från dessa teoretiska slutsatser återvänder vi nu avslutningsvis till diskussionen om förändring och stabilitet inom introduktion och flyktingmottagande. I inled-

ningen beskrevs den återkommande politiska ambitionen att etablera arbetslinjen som överordnad norm för integrationsinsatserna inom det lokala flyktingmottagandet. Dessa insatser är uppbyggda kring idén om det skräddarsydda programmet som anpassas efter deltagarnas behov, arbetsmarknadens krav och lokala förhållanden. För att åstadkomma individualiserade åtgärder krävs ett differentierat program där olika aktörer bidrar med sina resurser och specialkompetenser och tillsammans utformar och genomför insatserna (jfr Van Berkel & Valkenburg 2007). Denna idé har dock varit svår att realisera i praktiken.

Samordningsproblematiken inom introduktion och flyktingmottagande kan relateras till en mängd olika faktorer och har uppmärksammats i ett stort antal utredningar och rapporter (se kapitel 1.1.). Genom att undersöka styrningens inverkan på den lokala nivån kan ett par viktiga aspekter av denna problematik belysas. Arbetslinjens principer om samverkan, parallella insatser, valmöjligheter och "eget ansvar" är allför allmänt hållna för att ge någon mer ingående vägledning till hur insatserna ska utformas. Som tidigare noterats rymmer de även olösta målkonflikter, bland annat om avvägningen mellan språkutbildning och arbetsmarknadsinsatser. De osynliggör också komplicerade etiska avvägningar vad gäller myndigheternas roll gentemot den enskilde och mellan tvång och frivillighet, exempelvis i tillämpningen av reglerna för ersättningen. Introduktionen förväntas vara både ett sysselsättningspolitiskt program och en kortvarig insats som annars riskerar att bli stigmatiserande snarare än inkluderande. Samtidigt är sysselsättning bara en del av insatserna på lokal nivå, som även handlar om språk, samhällsinformation, hälsoinsatser, bostad, involvering i civilsamhället och praktisk hjälp. För att gemensamma samverkansinitiativ ska få genomslag måste de adressera även dessa aspekter av insatserna, inte minst i syfte att föra upp dem till en mer kritisk diskussion.

Samordningsproblematiken är också till viss del inbyggd i introduktionsprogrammets grundläggande konstruktion. Komplexiteten, områdets sektorsöverskridande karaktär och de ömsesidiga beroendena mellan olika aktörer handlar inte om en uppsättning givna premisser som staten och andra aktörer bara har att förhålla sig till. De är, åtminstone delvis, en konsekvens av att introduktionen har baserats på det skräddarsydda programmet som politisk konstruktion. Programmet är utformat kring målgruppen "nyanlända", vilket understryker att insatserna ska sättas in snabbt och vara kortvariga. Även om detta är en mycket heterogen målgrupp finns det liknande behov vad gäller exempelvis språkundervisning, samhällsinformation, bostad och validering av betyg. Det blir dock genast mer komplicerat om programmet även ska innehålla kvalificerade arbetsmarknadsinsatser,

eftersom deltagarnas yrkes- och utbildningsbakgrund är högst skiftande. Problemet är inte att det inte går att genomföra arbetsmarknadsinsatser för personer som har vistats en kort tid i landet. Det handlar istället om svårigheterna att organisera – och framför allt samordna – dessa inom ramen för ett och samma program. Om mer och mer ska rymmas inom programmet blir det svårt att hålla det kort. Om man satsar mer på kvalificerade arbetsmarknadsinsatser finns det en risk att personer med utbildning och erfarenhet prioriteras, det vill säga de som har lättast att ta sig in på arbetsmarknaden. Lösningen på detta dilemma har varit flexibilitet och individualisering, vilket fordrar samordning och när samordningen inte realiserats uppstår samordningsproblematiken.

Ett alternativ i detta sammanhang för att rentav minska behovet av samordning inom introduktionen är att lyfta ut delar av programmet och integrera dem i den generella arbetsmarknads-, utbildnings- och socialpolitiken. Det kan handla om att göra det lättare för nyanlända att ta del av andra arbetsmarknadspolitiska insatser som inte bara har nyanlända som målgrupp, samt utbildningar inom högskola och vuxenutbildning. För att detta ska vara möjligt fordras dock utvecklingsinsatser för att göra denna typ av program och utbildningar mer tillgängliga för personer med begränsade kunskaper i svenska. Det kan också fordras att nyanlända snabbare få ta del av andra ersättningsformer än introduktionsersättningen som ringar in just nyanlända som målgrupp. Avvägningar mellan riktade och generella åtgärder kan i detta sammanhang ses som ett sätt att påverka komplexiteten och samordningsbehoven, och därigenom underlätta för styrningen av de lokala integrationsprogrammen.

Riktlinjer, deltagande och lärande

I ett framåtblickande perspektiv pekar avhandlingens resultat på att det finns olika vägar som är möjliga för att utveckla själva styrningen inom introduktion och flyktningmottagande. Ett sätt att råda bot på den bristande vägledningen och göra det svårare att ”lämpa över” olösta målkonflikter till den lokala nivån är att gå mot en mer regelstyrd modell för styrningen av den lokala verksamheten. I Europa har en ökad lagreglering inom integrationsområdet ofta gått hand i hand med en utveckling mot en tuffare och mer kravbetonande politik gentemot de nyanlända. Det finns dock inget som säger att detta alltid måste vara fallet och det kan finnas många sätt att utveckla regelbaserade styrningen. I litteraturen om såväl governance som NPM finns ibland en tendens att framställa byråkratiska organisationer

som mer rigida och förändringsobenägna än vad som är berättigat. Även om den inte alltid är lösningen menar Olsen (2006; 2009) att den byråkratiska förvaltningsmodellen fortfarande är den centrala institutionen för demokratisk samhällsstyrning och en källa till såväl förändring som stabilitet. Skräddarsydda eller selektiva program med betydande lokal diskretion är dessutom förknippade med ett lägre förtroende bland allmänheten (Rothstein 2003). En ökad betoning av generella och likabehandlande regelsystem skulle därför kunna bidra till en ökad legitimitet för integrationsprogrammen (jfr Rothstein 2011, s. 95f). Vidare finns det forskning som visar att alltför mycket diskretion och handlingsutrymme bland tjänstemän på lokal nivå kan leda till att stereotypa uppfattningar om etnicitet och genus får genomslag i myndighetsutövningen (Schierenbeck 2003; Hertzberg 2003; Hedblom 2004). Detta kan också peka på fördelarna med att utveckla den regelbaserade styrningen inom introduktionen.

En annan väg skulle kunna vara att i större utsträckning utveckla deltagandeaspekten av governance. I inledningskapitlet beskrevs att partnerskapsidén kan delas in i två olika ”idékomplex” där det ena handlar om samordning och det andra om deltagande. Inom introduktion och flyktigmottagande är det framför allt samordningsidén som har varit framträdande. Även i sådana fall där samordning står i fokus, som exempelvis i överenskommelsestrategin, handlar samverkan om inkludering och exkludering av olika aktörer, perspektiv och kunskaper. Samordning kan föra tankarna till en mer teknisk och instrumentell process, men som betonats vid flera tillfällen i denna avhandling bör governance alltid ses som ett politiskt och normativt fenomen. Att styrningen från central och i viss mån även regional nivå hade en snävare inriktning än arbetet på lokal nivå kan tolkas som att det finns perspektiv som inte har kommit till uttryck i de olika samverkanskonstellationerna. Vid sidan av myndigheter och andra organiserade intressen kan det också finnas helt andra perspektiv och åsikter om insatserna bland de nyanlända själva, som inte heller har funnits representerade i samverkan. Generellt sett tycks det ha funnits en avsaknad av återkoppling från den lokala nivån. Styrningen har, även om den har baserats på icke-tvingande mekanismer, i betydande utsträckning haft karaktären av styrning ”uppifrån och ner”. En ökad betoning på deltagande kan i detta sammanhang göra styrningen mer receptiv för lokala problembilder och leda till en mer kritisk diskussion om insatsernas utformning om fler perspektiv inkluderas i samverkansprocesserna.

En ytterligare möjlighet, som har kopplingar till idén om deltagande, är att göra gemensamt lärande till en mer explicit strategi för utvecklingen av insatserna. Nätverken för erfarenhetsutbyte kännetecknas ofta av en betydande homogeni-

tet och samförstånd, snarare än mer kritiska eller ifrågasättande diskussioner kring insatsernas utformning. Även här kan det vara möjligt att påverka genom att föra in nya perspektiv och erfarenheter eller jämförelser med andra typer av organisationer. De professionella nätverken kan därigenom göras till en mer strategisk resurs i styrningen av de lokala insatserna.

Mot en ökad ”mix” av olika styrformer

Den senaste utvecklingen inom introduktion och flyktingmottagande har inte inneburit en ökad betoning på idén om deltagande. Däremot följer den, genom etableringsreformen (Prop. 2009/10:60), en internationell trend som även har uppmärksamrats på senare tid inom forskningen. Denna trend handlar att olika styrformer vävs samman till en ”mix”. Genom kombinationer av hierarki, marknad och nätverk utvecklas ett slags ”hybrida” styrformer på olika policyområden och på såväl nationell som internationell nivå (se t.ex. Keast m.fl. 2006; Börzel 2010; Kooiman 2010, s. 79).

Etableringsreformen har inneburit ett större inslag av regelstyrning genom att det har införts ett nationellt regelverk och att Arbetsförmedlingen har tagit över huvudansvaret för introduktionen. Det senare innebär att det genom Arbetsförmedlingens organisation finns en hierarkisk förvaltningsstruktur för att styra insatserna och att det kommunala självstyrets betydelse i sammanhanget minskar. Det har dessutom tillförts ett betydande inslag av marknadsbaserad styrning genom införandet av ”etableringslotsar”. Introduktionen blir därmed ytterligare ett område där privata komplement till den offentliga Arbetsförmedlingen introduceras (Lundin 2011; se även Suter & Qvist 2011). Samtidigt lever samverkansstrategin genom överenskommelser kvar och även andra typer av partnerskap växer fram på regional och lokal nivå. Innebörden av denna ”mix” av styrformer inom integrationspolitiken och dess konsekvenser på lokal nivå framstår som ett viktigt område för fortsatt forskning. Studier från bland annat Storbritannien visar att kombinationen av partnerskapsmodeller och privatisering inom det sysselsättningspolitiska området kan vara problematisk då den medför en ökad komplexitet i relationerna mellan de offentliga och privata aktörer som ska genomföra insatserna (Lindsay & McQuaid 2008; se även Rhodes 2000, s. 81f). Mot bakgrund av detta tycks utvecklingen inom de svenska integrationsinsatserna gå mot ökad snarare än reducerad komplexitet. Även om förvaltningsstrukturen inom introduktion och flyktingmottagande har genomgått förändringar sedan avhandlingsarbetet

påbörjades tycks relevansen av resultaten bestå. I en nyligen genomförd utvärdering av reformen gör Statskontoret (2012, s. 8) den övergripande bedömningen att ”myndigheterna och kommunerna behöver förstärka samordningen av sina verksamheter för att syftet med etableringsreformen ska kunna uppfyllas”.

Summary

Focus and aim of the study

Individualized and tailor-made services represent the current ideal for employment programmes and active labour market policy. These services should be flexible, de-standardized and differentiated, and provided by a coordinated service structure based on partnership between actors from the public, private and voluntary sector. In Swedish integration policy it has been a longstanding goal for the government to develop this type of programmes for the target group of ‘newly arrived immigrants’ within the framework of local refugee reception. The policy area of local refugee reception in Sweden has been characterized by significant autonomy for municipalities and other local actors to develop and implement integration programmes. Government agencies have applied ‘soft’ policy measures such as guidelines, comparisons, knowledge dissemination, negotiation and agreements for voluntary policy coordination to create conditions for joint efforts at the local level. Despite these initiatives, and several reforms, the integration programmes, for decades, have been plagued by problems of coordination and a lack of measures for labour market inclusion.

The aim of the thesis is to examine the impact and significance of these governance strategies at the local level of service provision. In particular, the study focuses on how local actors respond to institutional pressures to engage in collaborative efforts in order to make service provision more differentiated and more orientated towards employment. The aim is also to contribute to the theoretical understanding of ‘governance failure’, or, to be more precise, the multiplicity of outcomes that are possible when non-coercive mechanisms are applied rather than formal ‘command-and-control’ over local service provision. These outcomes may involve success and failure, but governance may also involve processes with fundamentally different characteristics and purposes for local level actors.

Theoretical framework

Rather than adopting a perspective of governance as an ideal type of governing, the thesis departs from a theory of ‘imperfect’ processes of governance. This concept is used to denote processes where change is incremental, context laden, and multiple outcomes are possible, not least the unexpected or unintended ones.

The theoretical framework is based on a state-centric definition of governance where the concept is defined as governing mechanisms for providing conditions for collective action among actors from the private and non-profit sectors, as well as within the public sector. Also, a distinction is made between meta-governance as broader strategies for creating a general pressure on local level actors to comply with external norms, and network governance as a more hands-on form of governing in, and through, specific collaborative arrangements. The thesis applies a sociological institutional perspective where the governance processes are analyzed as institutional processes, resting on different mechanisms (coercive, normative and mimetic) for creating institutional pressure on local organizations to comply with external norms about collaboration and differentiated employment measures. The impact and significance of the governing efforts at the local level are analyzed in terms of organizational responses to these institutional processes.

Method and material

The research design is based on a theory developing approach with the purpose of developing an empirically grounded understanding of governance mechanisms and organizational responses at the local level. The analysis of central-local relations specifically focuses on governance strategies based on two different types of agreements: one that regulates the size and resources of local refugee reception and one that concerns collaboration for the development of integration programmes. These governance strategies are studied at central, regional and local governmental levels. At the local level, case studies are carried out in four municipalities. The research process is iterative, where empirical patterns and categories are used to develop theoretical interpretations. These interpretations are tested on new empirical cases. Hence, two of the case studies were carried out in a first round of fieldwork, followed by two new cases of municipalities which were also part of a regional project for integration programme development.

The empirical material consists of 67 semi-structured interviews with representatives from the agencies, primarily public, that were involved at central, regional and local levels. These representatives were mainly civil servants, but in

some cases politicians and people from private sector organizations. Documents, participant observations and statistics on reception outcomes are used as complementary data in the analysis.

Empirical findings and conclusions

Governance is frequently referred to as a 'new' form of governing in the research literature. This, however, is not the case in the area of refugee reception and integration programmes in Sweden, where there is a long tradition of governing through 'soft' policy measures. In the mid-1980s a system of negotiation was created, based on agreements between central government and the municipalities on refugee reception. This system provides a framework for governing central-local governmental relations and serves as an institution for 'diplomacy' and avoiding open conflict on refugee reception. It prescribes certain roles and norms of appropriate behaviour for government agencies and the municipalities. The municipalities act in accordance with a norm of 'solidarity', or 'responsibility-sharing', and the government agency responsible for the negotiations complies with a norm of reciprocity, approaching the local representatives in a diplomatic and non-coercive manner.

These norms and strategies, developed over time, served as a basis for the governance of the local integration programmes, partly because other regulatory and financial means were not available for the government agencies in this policy area. In 2001 the Swedish Integration Board initiated a strategy for collaboration and improved coordination of integration programmes. This strategy was based on a different type of agreements, in this case on policy coordination between actors at different administrative levels and developing the organization and content of the programme. At central level a policy network of government agencies issued broad guidelines for the programme and for the collaboration at regional and local levels. Considering that the creation of collaborations was voluntary and not attached to any economic benefits, the strategy was successful insofar as it resulted in a widespread adoption of regional and local agreements around the country. This created, in a formal sense, significant conformity with the idea of a differentiated and coordinated programme, based on the Swedish employment strategy 'arbetslinjen'. It did not, however, lead to the corresponding changes in the organization and structure of the programme.

For the organizations involved at the local level (mainly the municipal integration offices and the public employment services) the formal conformity

through the agreements was a way of enhancing legitimacy for the local programmes. The organizational responses at the local level involved, to a varying degree, decoupling of the collaborative activities from the more practical structures and procedures of service provision. In some of the cases there are instances of more concrete initiatives which came about because of the collaboration. These initiatives were, however, quite limited in scope and often project based.

Two main conclusions are drawn from the study. *First*, the governance strategies, based on non-coercive mechanisms, had a limited significance because they were in conflict with professional norms and practices at the local level of service provision. In the municipal integration offices, with the main responsibility for the programme, a quite strong local knowledge base has developed over time. Employment is but one of many parts of the practices and service orientation (housing, health issues, language training, information, practical issues and social support also form parts of the programme). *Second*, while governance provided local actors with significant discretion it also failed to provide more detailed guidance on how the individualized and tailor-made services should be realized in practice. Furthermore, the general guidelines were a product of compromise with unresolved conflicts and contradictions for the local actors to handle. As a consequence, the local integration offices sought guidance on the more practical issues within an alternative collaborative structure, consisting of practitioners from similar organizations and with similar professional orientation. These professional networks bring together organizations from the whole region and sometimes from all over the country. Professional norms and symbols are diffused through these networks based on sharing of information, imitation and learning. Hence, the development of the program did not primarily occur among the actors in the formal strategy for collaboration. Instead these activities took place in what can best be understood as an organizational field of local refugee reception.

These findings provide interesting theoretical insights on the impact of governance at the local level and on a different type of collaborative processes than those usually associated with this form of governing. Research on governance often emphasizes collaboration between interdependent actors engaged in joint problem solving through resource coordination. This is also the basic idea behind collaboration and partnership as a means for developing differentiated employment programmes. Governance and decentralized decision making may, however, result in an increased importance of alternative sources of guidance, such as professional networks. In this study collaboration in professional networks led to processes of increased homogenization, or isomorphism, which stands in contrast

to the goal of de-standardized and flexible programmes. The result suggests that further research is needed to develop a broader theoretical understanding of the multiplicity of outcomes that are possible in governance processes. It also suggests a more critical stance towards the political construct of the tailor-made programme.

Referenser

Litteratur

- Agranoff, R. (1991). Human services integration: Past and present challenges in public administration. *Public Administration Review*, 51 (6).
- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66.
- Alsmark, G. (1992). The lessons from Sjöbo. I Rystad, G (red.) *Encounter with Strangers: Refugees and Cultural Confrontation in Sweden*. Lund: Lund University Press.
- Alvesson, M. & Sköldbreg, K. (2005). *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, R. (2003). Settlement dispersal of immigrants and refugees in Europe: policy and outcomes. RIIM working paper series 03-08, Vancouver.
- Andersson, R. (2011). *Mainstreaming av integration: om översättning av policy och nätverksstyrning med förhinder inom den regionala utvecklingspolitiken, 1998-2007*. Ak. Avh. Linköping: Linköpings universitet.
- Andersson Joona, P. & Nekby, L. (2009). Kan introduktionsprogrammen förbättras? *Ekonomisk debatt*, 37 (6).
- Appelqvist, M. (2006). *Mottagningens integration? Flyktningintroduktion som ett organisatoriskt fält*. Malmö högskola, Current Themes in IMER Research nr 3.
- Arthur, S. & Nazroo, J. (2003). Designing fieldwork strategies and materials. I Richie, J. & Lewis, J. (red.) *Qualitative Research Practice*. London: Sage.
- Bache, I. & Flinders, M. (2004). Themes and issues in multi-level governance. I Bache, I. & Flinders, M. (red.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bengtsson, M. (2002). *Stat och kommun i makt(o)balans: En studie av flyktningmottagandet*. Ak. Avh. Lund: Lunds universitet.
- Berger, P. & Luckmann, T. (1998). *Kunskapssociologi: Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Berry, J. M. (2002). Validity and reliability issues in elite interviewing. *PS: Political Science and Politics*, 35 (4).

- Biernacki, P. & Waldorf, D. (1981). Snowball sampling: problems and techniques of chain referral. *Sociological Methods & Research*, 10.
- Blaikie, N. (2000). *Designing Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- Blaikie, N. (2002). *Approaches to Social Enquiry*. Cambridge: Polity Press.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1998). *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*. Boston: Allyn and Bacon.
- Boswell, C. (2003). Burden-sharing in the European Union: Lessons from the UK and German experience. *Journal of Refugee Studies*, 16 (3).
- Boswell, C. (2005). *The ethics of refugee policy*. Aldershot: Ashgate.
- Brorström, B. & Rombach, B. (2000). Modernt kommunalt förändringsarbete. I Fridolf, M. (red.) *Vem formar politiken i kommunerna?* Stockholm: SNS förlag.
- Brown, J. S. & Duguid, P. (1991). Organizational learning and communities-of-practice: Toward a unified view of working, learning and innovation. *Organization Science*, 2 (1).
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1997). *The Reforming Organization*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bäck, H. & Soininen, M. (1998). *Den kommunala invandrapolitiken: Arenor, aktörer och barriärer*. Stockholm: SNS förlag.
- Börzel, T. (2010). European governance: Negotiation and competition in the shadow of hierarchy. *Journal of Common Market Studies*, 48 (2).
- Carlsson, M. & Jacobsson, B. (2007). Tvärsektoriell samverkan i policy och praktik. I Alsmark, G., Kallehave, T., & Moldenhawer, B. (red.) *Migration och tillhörighet: Inklusions- och exklusionsprocesser i Skandinavien*. Göteborg: Makadam förlag.
- Carrera, S. (2006a). A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses. Challenge Papers No.1/March 2006.
- Carrera, S. (2006b). The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU. Challenge Collective Conference Volume/April 2006.
- Cheek, J. (2003). An untold story? Doing funded qualitative research. I Denzin, N. & Lincoln, Y. (red.) *Strategies of Qualitative Inquiry*. Thousand Oaks: Sage.
- Christensen, T. & Lægread, P. (2002). *New Public Management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Czarniawska, B. & Joerges, B. (1996). Travels of ideas. I Czarniawska, B. & Sevón, G. (red.) *Translating organizational change*. Berlin: deGruyter.

- Dahlstedt, M. (2009). *Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millennium*. Malmö: Liber.
- Dahlstedt, M. & Hertzberg, F. (2011). *Skola i samverkan: miljonprogrammet och visionen om den öppna skolan*. Malmö: Gleerups.
- Dahlström, C. (2004). *Nästan välkomna: Invandrapolitikens retorik och praktik*. Ak. Avh. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Damgaard, B. & Torfing, J. (2011). The impact of metagovernance on local governance networks: Lessons from Danish employment policy. *Local Government Studies*, 37 (3).
- Davies, J. S. (2002). The governance of urban regeneration: A critique of the 'governing without government' thesis. *Public Administration*, 80 (2).
- De Bruijn, H., ten Heuvelhof, E. & in't Veld, R. (2002). *Process management: Why project management fails in complex decision making processes*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Denzin, N. K. (1978). *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*. New York: McGraw-Hill.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (2).
- Dobbin, J. R. & Sutton, F. (1998). The strength of a weak state: The rights revolution and the rise of human resources management divisions. *American Journal of Sociology*, 104 (2).
- Dryzek, J. S. (2007). Networks and democratic ideals: Equality, freedom, and communication. I Sørensen, E. & Torfing, J. (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave.
- Duit, A., Galaz, V. & Löf, A. (2009). Fragmenterad förvirring eller kreativ arena? Från hierarkisk till förhandlad styrning i svensk naturvårdspolitik. I Pierre, J. & Sundström, G. (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Eckstein, H. (1975). Case study and theory in political science. I Greenstein, F. I. & Polsby, N.W. (red.) *Handbook of Political Science*. Reading Mass: Addison-Wesley.
- Edelenbos, J. & Klijn, E-H. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3).
- Edelman, L. B. (1992). Legal ambiguity and symbolic structures: Organizational mediation of Civil Rights Law. *American Journal of Sociology*, 97 (6).

- Engstrand, Å-K., Andersson, J. & Vesterberg, V. (2010). *Bortom Lissabonstrategin: Om projektarbetares erfarenheter av inkluderingsarbete*. Linköpings universitet, TIA Skriftserie 2010:1.
- Engstrand Å-K & Vesterberg, V. (2011). *Att få dom att förändras: Jobbcoaching för arbetslösa i socialfondsprojekt*. Linköpings universitet, TIA Skriftserie 2011:2.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Fryklund, B. & Peterson, T. (1992). The refugee question: The touchstone of the Swedish system? I Rystad, G. (red.) *Encounter with Strangers: Refugees and Cultural Confrontation in Sweden*. Lund: Lund University Press.
- Geddes, M. & Benington, J. [red.] (2001). *Local Partnerships in the European Union: New Forms of Local Social Governance?* London: Routledge.
- Geertz, C. (2000). *Local knowledge*. New York: Basic Books.
- George, A. L. & Bennett, A. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: The MIT Press.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, M. (2006). Rationality in collective action. *Philosophy of the Social Sciences*, 36 (3).
- Goldstein, K. (2002). Getting in the door: Sampling and completing elite interviews. *PS: Political Science and Politics*, 35 (4).
- Haahr, J. H. (2004). Open co-ordination as advanced liberal government. *Journal of European Public Policy*, 11 (2).
- Hacking, I. (1999). *Social konstruktion av vad?* Stockholm: Thales.
- Hajer, M. A. & Wagenaar, H. (2003). Introduction. I Hajer, M. A. & Wagenaar, H. (red.) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44 (5).
- Hammar, T. (1999). Closing the door to the Swedish Welfare State. I Brochman, G. & Hammar, T. (red.) *Mechanisms of Migration Control*. Oxford: Berg.
- Hanf, K. & Scharpf, F. W. [red.] (1978). *Interorganizational Policy-making: Limits to Central Coordination and Control*. London: Sage.
- Hannan, M. T. & Freeman, J. (1984). Structural inertia and organizational change. *American Sociological Review*, 49 (2).

- Hansen, P. (2008). *EU:s migrationspolitik under 50 år: ett integrerat perspektiv på en motsägelsefull utveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Hedblom, A. (2004). *Aktiveringspolitikens janusansikte*. Ak. Avh. Lund: Socialhögskolan.
- Hertting, N. (2003). *Samverkan på spel: Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsförnyelse*. Ak. Avh. Stockholm: Égalité.
- Hertzberg, F. (2003). *Gräsrotsbyråkrati och normativ svenskhet: Hur arbetsförmedlare förstår en etniskt segregerad arbetsmarknad*. Ak. Avh. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. London: Sage.
- Hjern, B. & Porter, D. O. (1981). Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organisation studies*, 2 (3).
- Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.
- Hvinden, B. (1999). Activation: A Nordic perspective. I Heikkilä, M. (red.) *Linking Welfare and Work*. Dublin: The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Jacobsson, B. (1984). *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, K. (2004). Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy*, 14 (4).
- Jayasuriya, K. (2001). Globalization and the changing architecture of the state: The regulatory state and the politics of negative coordination. *Journal of European Public Policy*, 8 (1).
- Jayasuriya, K. (2004). The new regulatory state and relational capacity. *Policy & Politics*, 32 (4).
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, 50 (155).
- Jessop, B. (1999). The changing governance of welfare: Recent trends in its primary functions, scale, and modes of coordination. *Social Policy & Administration*, 33 (4).
- Jessop, B. (2003). Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety and requisite irony. I Bang, H. P. (red.) *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Jessop, B. (2004). Multi-level governance and multi-level metagovernance. I Bache, I. & Flinders, M. (red.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Johansson, H. & Hvinden, B. [red.] (2007). *Citizenship in Nordic Welfare States: Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge.
- Johansson, R. (2002). *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen: En skolbildnings uppkomst, spridning och utveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Johnston, E. W., Hicks, D., Nan, N. & Auer, J. C. (2010). Managing the inclusion process in collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (3).
- Joppke, C. (2007). Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30 (1).
- Junestav, M. (2004). *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Ak. Avh. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Kadhim, A. M., (2000). *Svenskt kommunalt flyktingmottagande*. Ak. Avh. Umeå: Sociologiska institutionen.
- Keast, R., Mandell, M., Brown, K., & Woolcock, G. (2004). Network structures: Working differently and changing expectations. *Public Administration Review*, 64 (3).
- Keast, R., Mandell, M. & Brown, K. (2006). Mixing state, market and network governance modes: The role of government in 'crowded' policy domains. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9 (1).
- Kickert, W. J. M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J. F. M. [red.] (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, E-H. & Edelenbos, J. (2007). Meta-governance as network management. I Sørensen, E. & Torfing, J. (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave.
- Klijn, E-H., Edelenbos, J., Kort, M. & Van Twist, M. (2008). Facing management choices: an analysis of managerial choices in 18 complex environmental public private partnerships. *International Review of Administrative Sciences*, 74 (2).
- Klijn, E-H. & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2 (2).
- Kooiman, J. [red.] (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. London: Sage Publications.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage Publications.

- Kooiman, J. (2010). Governance and governability. I Osborne, S. (red.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Kooiman, J. & Jentoft, S. (2009). Metagovernance: Values norms and principles, and the making of hard choices. *Public Administration*, 87 (4).
- Kooiman, J. & Van Vliet, M. (2000). Self-governance as a mode of societal governance. *Public Management*, 2 (3).
- Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Leech, B. (2002). Asking questions: Techniques for semistructured interviews. *PS: Political Science and Politics*, 34 (4).
- Legard, R., Keegan, J & Ward, K. (2003). In-depth interviews. I Richie, J. & Lewis, J. (red.) *Qualitative Research Practice*. London: Sage.
- Lindsay, C. & McQuaid, R. W. (2008). Inter-agency cooperation in activation: Comparing advantages in three vanguard 'active' welfare states. *Social Policy and Society*, 7 (3).
- Lindvert, J. (2006). *Ihålig arbetsmarknadspolitik? Organisering och legitimitet igår och idag*. Umeå: Boréa.
- Lithman, Y. (2004). When researchers disagree: Epistemology, multiculturalism, universities and the state. *Ethnicities*, 4 (2).
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lodge, M. & Weirich, K. (2005). Control over government: Institutional isomorphism and governance dynamics in German public administration. *The Policy Studies Journal*, 33 (2).
- Lundin, M. (2011). Arbetsmarknadspolitik: Om privata komplement till Arbetsförmedlingen. I Hartman, L. (red.) *Konkurrensens konsekvenser*. Stockholm: SNS förlag.
- Mahoney, J. & Goertz, G. (2004). The possibility principle: Choosing negative cases in comparative research. *American Political Science Review*, 98 (4).
- Mandell, M. (1994). Managing interdependencies through programme structures: A revised paradigm. *The American Journal of Public Administration*, 24 (1).
- March, J. G. and Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2006). The Logic of Appropriateness. I Moran, M., Rein, M. & Goodin, R. E. (red.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

- Marinelli, V. (2005). The Netherlands. I Niessen, J., Schibel Y., & Thompson C. (red.) *Current Immigration Debates in Europe*. Migration Policy Group.
- Mayntz, R. (1993). Governing failure and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm. I Kooiman, J. *Modern Governance: New government-society interactions*. London: Sage Publications.
- McAdam, D., Tarrow, S. & Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McGuire, M. & Agranoff, R. (2011). Limitations of public management networks. *Public Administration*, 89 (2).
- McKeown, T. J. (1999). Case studies and the statistical world view: Review of King, Keohane and Verba's "Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research". *International Organization*, 53 (1).
- McQuaid, R. W. (2010). Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors. I Osborne, S. (red.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83 (2).
- Meyer, J. & Scott, W. R. (1983). Centralization and the legitimacy problems of local government. I Meyer, J. & Scott, W. R. (red.) *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills: Sage.
- Milward, B. & Provan, K. (2000). How networks are governed. I Heinrich, C. E. & Lynn, L. E. (red.) *Governance and Performance: New perspectives*. Washington: Georgetown University Press.
- Mizruchi, M. S. & Fein, L. C. (1999). The social construction of organizational knowledge: A study of the uses of coercive, mimetic and normative institutionalism. *Administrative Science Quarterly*, 44.
- Noll, G. (2003). Risky games? A theoretical approach to burden sharing in the asylum field. *Journal of Refugee Studies*, 16 (3).
- Norris, P. (1999). *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 18 (1).
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy? *Journal of Public Administration and Theory*, 16 (1).
- Olsen, J. P. (2008). The ups and downs of bureaucratic organization. *Annual Review of Political Science*, 11.

- Olsen, J. P. (2009). Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government. *European Political Science Review*, 1 (1).
- Osborne, S. [red.] (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Perchinig, B. (2012). *The national policy frames for the integration of newcomers: Comparative report*. PROSINT Comparative reports. Wien: ICMPD.
- Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of coordination. *Public Administration*, 76.
- Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters, B. G. (2007). Virtuous and vicious circles in democratic network governance. I Sørensen, E. & Torfing, J. (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave.
- Pierre, J. (2000). Introduction: understanding governance. I Pierre, J. (red.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Pierre, J. & Sundström, G. [red.] (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Powell, W. W., Koput, K. W. & Smith-Doerr, L. (1996). Interorganizational collaboration and the locus of learning: Networks of learning in biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, 41 (1).
- Pred, A. (1997) Somebody else, somewhere else: racisms, racialized spaces and the popular geographical imagination in Sweden. *Antipode*, 29 (4).
- Provan, K. G., Isett, K. R. & Milward, H. B. (2004). Cooperation and compromise: A network response to conflicting institutional pressures in mental health care. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33 (3).
- Provan, K. G. & Milward, H. B. (1991). Institutional-level norms and organizational involvement in a service-implementation network. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1 (4).
- Provan, K. G. & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61 (4).

- Qvist, M. (2007). *Processutvärdering av arbetet under den tillfälliga lagen om ny prövning av avvísings- och utvisningsbeslut*. Delrapport. Dnr INT-23-06-1235. Norrköping: Integrationsverket.
- Qvist, M. (2008). *Samordnat mottagande? Styrnings- och samordningsprocesser inom introduktion och flyktningmottagande*. TheMES No. 27/2008. REMESO, Linköpings universitet.
- Qvist, M. (2010). *Att förändra inifrån? Utvecklingscoacher och samarbete mellan näringsliv och introduktion för nyanlända i Sörmland*. Utvärdering av Sörmlandslinjen, delrapport. Länsstyrelsen i Södermanlands län.
- Qvist, M. (2011). *Utveckling genom regional samverkan? Insatser för arbete och entreprenörskap inom introduktionen för nyanlända invandrare i Sörmland*. TheMES No. 36/2011. REMESO, Linköpings universitet.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1999). *Control and power in central-local governmental relations*. Aldershot: Ashgate.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. I Pierre, J. (red.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ritchie, J., Spencer, L. & O'Connor, W. (2003). Carrying out qualitative analysis. I Richie, J. & Lewis, J. (red.) *Qualitative Research Practice*. London: Sage.
- Robinson, V., Andersson, R. & Musterd, S. [red.] (2003). *Spreading the Burden: A Review of Policies to Disperse Asylum Seekers and Refugees*. Bristol: The Policy Press.
- Rothstein, B. (2003). Social capital, economic growth and quality of government: The casual mechanism. *New Political Economy*, 8 (1).
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rubin, H. J. & Rubin I. S. (2005) *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. Thousand Oaks: Sage.
- Sahlin-Andersson, K. (1989). *Oklarhetens strategi*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). Imitating by editing success: The construction of organizational fields. I Czarniawska, B. Sevón, G. (red.) *Translating organizational change*. Berlin: deGruyter.
- Schierenbeck, I. (2003). *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Ak. Avh. Umeå: Boréa.

- Schierup, C-U. (2006). Migration, arbetsmarknad och välfärdsstat i förändring. I De los Reyes, P. (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59.
- Scholten, P., Entzinger, H., Kofman, E., Hollomey, C. & Lechner, C. (2012). *Integration from abroad? Perception and impacts of pre-entry tests for third nationals*. PROSINT Comparative reports. Wien: ICMPD.
- Schütz, A. (1999). *Den sociala världens fenomenologi*. Göteborg: Daidalos.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. Thousand Oaks: Sage.
- Skelcher, C. (2008). Does governance perform? Concepts, evidence, causalities and research strategies. I Hartley, J., Donaldson, C., Skelcher, C. & Wallace, M. (red.) *Managing to improve public services*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skelcher, C., Mathur, N. & Smith, M. (2005). The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy. *Public Administration*, 83 (3).
- Skelcher, C. & Sullivan, H. (2008). Theory driven approaches to analysing collaborative performance. *Public Management Review*, 10 (6).
- Selznick, P. (1984). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Berkely: University of California Press.
- Soininen, M. (1992). *Det kommunala flyktingmottagandet: Genomförande och organisation*. Stockholm: CEIFO.
- Solid, D. & Andersson, R. (2003). Dispersal policies in Sweden. I Robinson, V., Andersson, R. & Musterd, S. (red.) *Spreading the Burden: A Review of Policies to Disperse Asylum Seekers and Refugees*. Bristol: The Policy Press.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (1).
- Sundström, G. (2009). Fångade i nätet? Om de skogliga sektorsmålens framväxt. I Pierre, J. & Sundström, G. (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Suter, B. & Qvist, M. (2011). *The national policy frame for the integration of newcomers: The Swedish case*. PROSINT Country report. Wien: ICMPD.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *American Review of Public Administration*, 36 (1).
- Sørensen, E. & Torfing, J. [red.] (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave.
- Teisman, G. R. & Klijn, E-H. (2002). Partnership arrangements: Governmental rhetoric or governance scheme? *Public Administration Review*, 62 (2).

- Thielemann, E. (2003). Between interests and norms: Explaining burden-sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16 (3).
- Thielemann, E. (2008). The future of the common European asylum system: In need of a more comprehensive burden-sharing approach. SIEPS 2008:1.
- Thörnquist, A. (2011). *I utkanten av arbetsmarknad: ESF-projekt i ett arbetsmarknads- och arbetsmiljöperspektiv*. Linköpings universitet, TIA skriftserie 2011:3.
- Torfiing, J., Peters, B. G., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Berkel, R. & Borghi, V. (2007). New modes of governance in activation policies. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27 (7).
- Van Berkel, R. & Valkenburg, B. [red.] (2007). *Making it Personal: Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Van Buren, E. M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J. F. M. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2).
- Velasquez, J. (2005). *Förankring och dialog: Kraftspelet mellan planering och demokrati*. Ak. Avh. Stockholm: Stockholms universitet.
- Wistus, S. (2010). *Det motsägelsefulla partnerskapet: En studie av utvecklingspartnerskap som organiseringsform inom EQUAL-programmet*. Ak. Avh. Linköping: Linköpings universitet.
- Wren, K. (2003). Refugee dispersal in Denmark: From macro- to micro-scale analysis. *International Journal of Population Geography*, 9 (1).
- Yanow, D. (2003). Accessing local knowledge. In Hajer, M. A. & Wagenaar, H. (red.) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yanow, D. (2004). Translating local knowledge at organizational peripheries. *British Journal of Management*, 15.
- Zolner, M., Rasmussen, I. O. & Hansen, A. D. (2007). Qualitative Interviews: Studying Network Narratives. In Bogason, P. & Zolner, M. (red.) *Methods in Democratic Network Governance*. New York: Palgrave.
- Ålund, A. & Schierup, C-U. (1991). *Paradoxes of multiculturalism. Essays on Swedish society*. Aldershot: Avebury.

Utredningar, dokument m.m.

- Betänkande 2005/06:SFU5. Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut. Riksdagens Socialförsäkringsutskott.
- Betänkande 2009/10:AU7. Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering. Riksdagens Arbetsmarknadsutskott.
- Europeiska unionens råd (2004). Integrationspolitik för invandrare inom Europeiska Unionen. 14615/04 (Presse 321).
- Integrationsverket (2005a). *Introduktion för nyanlända invandrare*. Rapport 2005:01.
- Integrationsverket (2005b). Handlingsplan med anledning av tillfällig lag om ny prövning av avvisnings och utvisningsbeslut. Internt dokument.
- Integrationsverket (2006a). *Den aktive deltagaren*. Rapport 2006:03.
- Integrationsverket (2006b). Policy för mobiliseringen av aktörerna inom introduktionen. Internt dokument.
- Integrationsverket (2006c). *Rapport Integration 2005*.
- Integrationsverket (2007a). *Ett förlorat år*. Stencilserien 2007:05.
- Integrationsverket (2007b). *Integrationspolitikens resultat*. Rapport 2007:05.
- Integrationsverket (2007c). Inventering av och reflektioner kring LÖK:ar. Intern rapport.
- Integrationsverket årsredovisningar 1999 – 2006.
- Integrationsverket m.fl. (2004). Överenskommelse om utvecklingen av introduktionen för flyktingar och andra invandrare.
- Integrationsverket m.fl. (2005). *Utvärdering av den centrala överenskommelsen*. Slutrapport december 2005.
- Integrationsverket m.fl. (2006). Överenskommelse om utvecklingen av introduktionsinsatser för nyanlända invandrare i Sverige.
- Lago, A., Johansson, G. & Reepalu, I. (2007). Alla måste ta emot flyktingar. *Dagens Nyheter*, 2007-03-02.
- Länsarbetsnämnden m.fl. (2003). Regionalt ramavtal i Södermanlands län om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare.
- Länsstyrelsen Södermanland m.fl. (2007). Regional överenskommelse Sörmland.
- Länsstyrelsen Södermanland (2010a). *Rajo*. Sörmlandsbilder 13.
- Länsstyrelsen Södermanland (2010b). *Mångfald, mod, marknad*. Sörmlandsbilder 14.
- Länsstyrelsen Södermanland (2008). Sörmlandslinjen: arbetsmarknadsetablering av asylsökande och nyanlända. Projektplan.

Migrationsverket (2012). Beviljade uppehållstillstånd 1980-2011. Migrationsverkets tillståndsstistik.

Migrationsverket årsredovisningar 2007-2009.

Proposition 1983/84:124. Mottagandet av asylsökande och flyktingar m.m.

Proposition 1989/90:105. Samordnat flyktingmottagande och nytt ersättningssystem till kommunen m.m.

Proposition 1997/98:16. Sverige, framtiden och mångfalden: från invandrapolitik till integrationspolitik.

Proposition 2009/10:60. Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering.

Riksrevisionen (2005). *Från invandrapolitik till invandrapolitik*. RiR 2005:5.

Riksrevisionen (2006). *Statliga insatser för nyanlända invandrare*. RiR 2006:19.

SFS 1990:927 Förordning om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

SFS 1992:1068 Lag om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra invandrare.

SFS 2005:762 Ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut.

Statens Invandrarverk (1997). *Individuell mångfald: Invandrarverkets utvärdering och analys av det samordnade flyktingmottagandet 1991-1996*. Norrköping: Statens invandrarverk.

Statens offentliga utredningar (1996). *Sverige, framtiden och mångfalden*. SOU 1996:55.

Statens offentliga utredningar (2003). *Etablering i Sverige: Möjligheter och ansvar för individ och samhälle*. SOU 2003:75.

Statens offentliga utredningar (2008). *Egenansvar – med professionellt stöd*. SOU 2008:58.

Statens offentliga utredningar (2010). *Sverige för nyanlända: Värden, välfärdsstat, vardagsliv*. SOU 2010:16.

Statistiska centralbyrån (2006). *Beskrivning av Sveriges befolkning 2005*.

Statistiska centralbyrån (2008). *Invandrades flyttmönster*. Demografiska rapporter 2008:4.

Statskontoret (2006). *På tvären: Styrning av tvärsektoriella frågor*. Rapport 2006:13.

Statskontoret (2012). *Etableringen av nyanlända: En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*. Rapport 2012:22.

Sveriges kommuner och landsting (2007). *Yrkesidentitet före etnicitet: Att synliggöra nyanländ kompetens*. Programberedningen för integration i arbetslivet.

Sydsvenska dagbladet (2009). M: Vellinge måste ta emot flyktingar. 2009-11-14.

Västerås stad (2006). Lokal överenskommelse om gemensam utveckling av introduktionen av asylsökande och flyktingar. Dnr 2006/16-IFN-732.

Växjö kommun m.fl. (2007). Samverkan för integration: lokal överenskommelse för en god introduktion av nyanlända invandrare i Växjö kommun.

Intervjuer

<i>Nr</i>	<i>Informant</i>	<i>Datum</i>
101	Integrationsverket, tjänsteman	2006-10-30
102	Integrationsverket, tjänsteman	2006-11-02
103	Integrationsverket, tjänsteman	2006-12-18
104	Integrationsverket, tjänsteman	2006-11-08
105	Integrationsverket, chef	2006-12-01
106	Integrationsverket, tjänsteman	2007-01-16
107	Integrationsverket, tjänsteman	2007-01-23
108	Integrationsverket, tjänsteman	2007-01-23
109	Integrationsverket, tjänsteman	2007-01-23
110	Integrationsverket, chef	2007-02-20
111	Integrationsverket, chef ledningsnivå	2007-05-24
112	AMS, tjänsteman	2006-12-19
113	AMS, chef	2007-02-15
114	Migrationsverket, chef ledningsnivå	2007-02-27
115	Migrationsverket, chef	2007-03-13
116	Migrationsverket, chef ledningsnivå	2007-05-10
117	Migrationsverket, tjänsteman	2007-03-23
118	Myndigheten för skolutveckling, tjänsteman	2007-03-09
119	Sveriges kommuner och landsting, tjänsteman	2007-03-30
120	Skolverket, tjänsteman	2007-04-24
201	Växjö kommun, chef	2007-11-01
202	Växjö kommun, chef	2007-10-02
203	Växjö kommun, tjänsteman	2007-10-02
204	Växjö kommun, tjänsteman	2007-10-03
205	Växjö kommun, tjänsteman	2007-10-03
206	Växjö kommun, tjänsteman	2007-10-03
207	Länsstyrelsen, tjänsteman	2007-10-01

208	Länsarbetsnämnden, tjänsteman	2007-10-01
209	Arbetsförmedlingen, tjänsteman	2007-10-04
210	Arbetsförmedlingen, tjänsteman	2007-10-04
211	Arbetsförmedlingen, tjänsteman	2007-10-04
212	Migrationsverket, tjänsteman	2007-10-05
213	Kommunalråd (M)	2007-11-08
214	Kommunalråd (S)	2007-11-01
301	Västerås stad, chef ledningsnivå	2007-11-23
302	Västerås stad, chef	2007-12-13
303	Västerås stad, tjänsteman	2007-12-14
304	Västerås stad, tjänsteman	2007-12-14
305	Västerås stad, chef ledningsnivå	2008-01-08
306	Västerås stad, tjänsteman	2007-12-03
307	Länsstyrelsen, tjänsteman	2007-11-23
308	Arbetsförmedlingen, chef	2007-11-30
309	Länsarbetsnämnden, tjänsteman	2007-11-30
310	Migrationsverket, chef	2007-12-17
311	Kommunpolitiker (FP)	2007-12-12
401	Länsstyrelsen, tjänsteman	2009-12-01, 2010-08-17
402	Länsstyrelsen, tjänsteman	2009-10-05, 2010-06-30
403	Länsstyrelsen, tjänsteman	2009-12-01, 2010-08-17
404	Länsstyrelsen, tjänsteman	2010-08-17
405	Utvecklingscoach	2009-10-13, 2010-05-21
406	Utvecklingscoach	2009-10-22, 2010-05-18
407	Eskilstuna kommun, chef	2009-10-20, 2010-05-17
408	Eskilstuna kommun, tjänsteman	2009-10-20
409	Eskilstuna kommun, tjänsteman	2009-10-20
410	Eskilstuna kommun, tjänsteman	2009-10-16
411	Eskilstuna kommun, chef	2009-11-05
412	Eskilstuna kommun, chef	2010-05-20
413	Katrineholm kommun, chef	2009-12-02
414	Katrineholm kommun, chef	2009-10-08, 2010-05-21
415	Katrineholm kommun, tjänsteman	2009-10-08
416	Katrineholm kommun, tjänsteman	2009-10-08
417	Katrineholm kommun, tjänsteman	2009-10-08

418	Katrineholm kommun, tjänsteman	2009-10-08
419	Arbetsförmedlingen, chef	2010-05-18
420	ALMI/IFS, Rådgivare	2009-12-14
421	ALMI/IFS, Rådgivare	2009-11-05, 2010-05-20
422	ALMI/IFS, Rådgivare	2009-11-05, 2010-05-20

