

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [VT 16]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Rebecca Gustafsson

Luisa Rosca

Handledare: Sanna Eklund

Examinator: Emma Ek Österberg



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Implementering av mål kring etableringsinsatser

- Komparativ studie av Jönköping och Helsingborgs kommun

Sammanfattning

Denna uppsats syftar att finna svar på hur mål kring integration, med fokus på etableringsinsatser för vuxna, implementeras och översätts på lokal nivå. Genom utförd undersökning ska en ökad förståelse ges kring flernivåstyrning genom implementeringsprocessen.

Uppsatsen består av en kvalitativ undersökning mellan Jönköping och Helsingborgs kommun. Information har samlats från propositioner, lagstiftningar, utvalda kommuners styrdokument samt olika policydokument som tagits fram inom området. Fallen som studerats är av likartad karaktär och förefaller ha liknande förutsättningar för att implementera och översätta statliga mål. Genom komparativ ingångsvinkel har likheter och skillnader kartlagts kring hur mål översätts i praktiken. Integrationsarbetet ses som en del av mänskliga rättigheter. Gällande punkten kring rättigheter fanns en konsensus mellan de olika nivåerna som ingår i flernivåstyrningen då regleringar och mål kring mänskliga rättigheter kan ses föras ned till lokal nivå med hjälp av implementering- och översättningsteorierna. Utifrån problemformuleringen kring att demokrativärden ska följas och att alla människor ska erbjudas lika rättigheter och möjligheter, återfinns dock ett glapp mellan Jönköpings och Helsingborgs kommun. Utifrån studerade dokument framgår att kommunerna inte verkar erbjuda lika rättigheter eller möjligheter för att kunna etablera sig. Studerat material påvisar att insatserna som erbjuds är av olik karaktär. Jönköping och Helsingborgs kommun har ett liknande integrationsarbete när det kommer till arbetsmarknadsinsatser, sfi-undervisning och samhällsorientering. Vid andra insatser som ingår i etableringsplanen, exempelvis att underlätta individens förankring med civilsamhället förefaller sig utformning av åtgärder se olika ut.

Innehåll

1. Inledning.....	1
2. Problembeskrivning	2
3. Syfte	4
4. Frågeställningar.....	4
5. Litteraturgenomgång	5
5.1 Fjernivåstyrning	5
5.2 Implementeringsteori	5
5.3 Översättningsprocesser.....	7
6. Teoretiskt analysverktyg	8
7. Metod	9
7.1 Textanalys	9
7.2 Urval.....	9
7.3 Avgränsningar	11
8. Disposition	13
8.1 Hur tar sig mål kring etableringsinsatser form på EU- och statlig nivå?	13
8.1.1 Överstatlig nivå	13
8.1.2 Statlig nivå.....	15
8.1.3 Kommunal nivå	17
8.2 Hur ser implementering och översättning av mål ut i Jönköping och Helsingborgs kommun?	19
8.2.1 Styrmodeller	19
8.2.2 Kommunernas mål	20
8.2.3 Insatser i kommunerna	22
8.2.4 Andra insatser.....	24
8.3 Vilka likheter och skillnader kan påträffas mellan kommunerna?.....	26
8.3.1 Arbetsmarknaden	27
8.3.2 Samhällsorientering och sfi	28
8.3.3 Andra insatser.....	28
8.3.4 Olika översättningar av mål	29
9. Slutsatser	30
Referenslista	34

1. Inledning

“Sverige sämst på integration”(Mattmar, 2014, 9 mars), “Kommuner olika bra på integration” (TT, 2015, 28 juni), “Kommuner struntar i viktig integrationsfråga” (Hallerby, 2011, 29 september), är enbart några titlar på artiklar kring Sveriges integrationsarbete.

De första politiska åtgärderna för underlättande av invandrades anpassning till livet i Sverige initierades under mitten av 1960-talet. År 1968 togs ett beslut av regeringen om reglerande av invandring vilket fastslog att ”invandrare ska ha möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen”. (Prop. 1997/98:16 s.15) Sveriges integrationspolitik blir av allt större vikt i samband med rådande globala flyktingkris. En kontinuerlig rapportering görs kring den flyktingkris som världen möter samt konstateras det att krisen är den svåraste och mest omfattande sedan andra världskriget. I jämförelse med övriga länder i västvärlden är Sverige det land som tagit ett större ansvar. Aldrig någonsin har den mängd av människor sökt asyl i Sverige. (Regeringskansliet, 2015a) Detta syns i statistiken från Migrationsverket, då det under år 2015 kom in 162 877 ansökningar om asyl. (Migrationsverket, 2015)

Med detta skapas utmaningar att lösa i form av att öka kapaciteten i mottagandet och etablerandet av nyanlända, vilket Regeringskansliet och andra myndigheter och instanser aktivt arbetar med. (Regeringskansliet, 2015a) Justitieminister Morgan Johansson (S) kommenterade; “Vi är i ett läge där vi tar emot fler flyktingar än vad vi någonsin har gjort och det sätter våra system under väldigt svår press. Samtidigt vet vi att det är väldigt olika fördelat.” (TT 2015, 31 oktober)

Genom möten i Tampere 1999 enades EU:s ledare kring att bevilja tredjelandsmedborgare lika rättigheter och skyldigheter som övriga medborgare i EU. (European Commission, 2015) För att säkerställa detta antogs ett direktiv 2003 (2003/109/EG) om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Integration tas upp som en viktig del i den ekonomiska och sociala sammanhållningen. (Rådets Direktiv 2003/86/EG)

Tidigare refererade artiklar i inledningen kan kopplas till förhållandet mellan lagstiftning och kommunernas implementering av den till praktiken. Ur ett demokratiskt perspektiv är det av betydelse att integrationsarbetet är av likvärdig karaktär för alla individer och därför efterföljs ett behov av att se huruvida mål och lagstiftning implementeras på olika sätt i kommuner. I

och med situationen av asylsökande som Sverige möter blir det av vikt att det finns fungerande integrationsinstrument när nyanlända ska bli en del av samhället och erhålla lika möjligheter och rättigheter. Instrumentet måste finnas på både nationell och lokal nivå. Det blir viktigt att se hur Sveriges kommuner arbetar med att integrera och etablera nyanlända människor genom mål.

2. Problembeskrivning

Ett framväxande fenomen är att fler parter blir delaktiga i processen kring flernivåstyrning (Bäck, et al. 2011:116), vilket bidrar till att styrningen befinner sig på många olika samhällsnivåer. Det finns flertalet debatter kring hur EU klassificeras. Några menar att EU kännetecknas av överstatlighet medan andra talar om flernivåstyrning eller flernivådemokrati. Flernivåstyrning är aktuellt då interaktionen ändrats till att även omfatta kommuner, regioner eller andra aktörer. (Bäck, H., Larsson, T., & Erlingsson, G. 2011:116)

Den offentliga förvaltningen inom Sverige är främst uppbyggd kring tre olika nivåer; riksnivån, regionala nivån och den kommunala nivån. (Petersson, P. 2010:62) Verksamhet bedriven av staten syftar till att förverkliga demokrativärden som anges i 1 kap. 2 § regeringsformen. Inom alla samhällsområden ska demokratins idéer vara vägledande. Grundläggande mål för den offentliga verksamheten ska utgå från den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd.

Integrationspolitik och åtgärder är ett område där ansvaret först och främst ligger hos medlemsstaterna. Den nationella politiken genomförs sedan på regional och lokal nivå. (European Commission, 2015) EU innehar rollen att främja samarbete mellan länderna, för att hela unionen ska ha likvärdiga rättigheter och möjligheter. Under åren har EU tagit flertalet initiativ till att främja integration. Förutom beviljandet av lika rättigheter och skyldigheter till tredjelandsmedborgare som övriga medborgare inom EU genom direktiv 2003/109/EG (European Commission, 2015), har ”The Common Basic Principles” antagits 2004 av Rådet för rättsliga och inrikesfrågor och består av 11 principer som utgör grunden för EU:s initiativ kring integration. (European Commission, 2016)

På nationell nivå återfinns integrationspolitik samt lagstiftning som omfattar flyktingmottagandet. Dessa är sektorsövergripande vilket ställer krav på insatser inom flertal politikområden och av många olika parter. (Skr. 2008/09:24 s.5) Det krävs därmed en tydlig

regional och lokal förankring för att integrationspolitiska mål ska omsättas i konkreta handlingar. Olika uppgifter kring mottagande har därför delegerats till statliga myndigheter, landsting och kommuner. (SKL, 2015)

I rapporten ”Europeisk medborgarkunskap - för alla?” (2007) beskrivs vikten av en diskussion om samhällets värderingar och koder för att underlätta navigering mellan olika kulturer och på så vis underlätta ett samhällsdeltagande i, för individen, ett nytt land, vilket är en viktig faktor i ett demokratiskt samhälle. Där tas begreppet medborgarkunskap upp, vilket fungerar som ett demokratiskt verktyg. Kunskaper och lärdom kring det svenska samhället är en viktig förutsättning för inflytande och deltagande. För att människor uppvuxna i en annan kultur ska vara kapabla att tillvarata sina möjligheter och rättigheter kan speciella insatser krävas. Vidare underlättar det för människor med utländsk bakgrund att förverkliga sina rättigheter och skyldigheter genom att delta aktivt i samhället. (NTG- asyl och integration, 2007) Även Södergren (2000) understryker betydelsen av kopplingen mellan invandrapolitiken och frågan om mänskliga rättigheter. Mål om valfrihet, jämlikhet och samverkan formuleras inom ramen för de mänskliga rättigheterna, vilket vidare innebär att förbindelser av internationell karaktär understödjer åtgärder vilka samtidigt främjar invandrapolitiska mål. (Södergren, 2000:14)

Utifrån ett flernivåstyrningsperspektiv är det viktigt att undersöka hur kommuner genom ett top-down perspektiv implementerar och översätter EU:s och statens uppställda principer och mål kring integration med fokus på etableringsinsatser för nyanlända. Blomqvist (1996) och Erlingsdóttir (1999) menar att en och samma idé kan ta sig olika form vid omsättning till handling av lokala aktörer. Att resultaten kan bli olika kan hänföras till implementeringsteori. Delar av implementationsforskning fokuserar på studier av enskilda fall där det speciellt kan finnas ett upplevt gap mellan intentioner och resultat. (Hupe, Hill & Nangia, 2014) Fenomenet återfinns inom integrationspolitiken då uppföljningar som utförts mellan åren 1997 och 2006 visade på svaga resultat kring uppfyllelse av integrationsmål. Avsaknaden av utveckling av integration och dess orsaker har studerats av både Integrationsverket och Riksrevisionen. Måloppfyllelse för politiken påvisas i analyserna kunna förbättras, genom bland annat en samlad strategi för integration. (Skr. 2008/09:24, s.5)

Det finns exempel på när mål inte översätts enhetligt eller att samma metoder används vilket medför att praktiken ser olika ut. I rapporten *Lokal översättning av de nationella miljömålen* (2006) från Naturvårdsverket skrivs om att nationella miljömål översätts till lokala mål på

många olika sätt och att det inte finns någon enhetlighet. Därmed är det intressant att studera ifall detta fenomen även sker kring området för integration. I centrum står att undersöka om alla nyanlända med uppehållstillstånd får de rättigheter och möjligheter som garanteras genom mål och regleringar kring etableringsinsatser som garanteras genom lagreglerade rättigheter.

3. Syfte

Uppsatsen ämnar att söka och finna svar på hur mål kring integration, med hänvisning till alla människors rättigheter och skyldigheter, implementeras och översätts på lokal nivå. Genom att undersöka denna fråga kan uppsatsen bidra med fördjupad förståelse kring implementeringsprocessen utifrån ett flernivåperspektiv. Det existerande forskningsunderlaget kring implementering och översättning av integrationsmål upplevs vara litet, varpå vi genom vår uppsats vill exemplifiera hur integrationsarbetet kan se ut och på så vis bidra till forskningen.

Som del i granskning av implementeringen återfinns översättningsprocessen för att se hur regleringar översätts och följs, samt tar form i kommunernas integrationsarbete. Genom vidare kartläggning och komparativ ingångsvinkel mellan kommunerna med liknande förutsättningar upptäcks således likheter och skillnader kring hur utvalda kommuner omvandlar uppställda mål i praktiken.

4. Frågeställningar

Detta leder fram till följande forskningsfråga:

Hur implementeras mål kring etableringsinsatser på lokal nivå i Jönköping och Helsingborgs kommun?

Forskningsfrågan kan preciseras och besvaras med hjälp av ett antal konkreta frågeställningar:

- Hur tar sig mål kring etableringsinsatser form på EU- och statlig nivå?
- Hur tar sig översättning av mål form i Jönköping och Helsingborgs kommun?
- Vilka likheter och skillnader kan påträffas mellan kommunerna?

5. Litteraturgenomgång

5.1 Flernivåstyrning

En klassificering av EU är överstatlighet, då medlemsstaterna avstått från en del av sin suveränitet i beslutande i många frågor. Medan andra falanger talar om EU som flernivåstyrning eller flernivådemokrati. Detta då det finns en utökad interaktion än tidigare som återfinns mellan medlemsstater och övernationella organisationer eller medlemsländer sinsemellan. Idag är även kommuner, regioner eller andra aktörer delaktiga i processen. (Bäck, et al. 2011:116) Stig Montin följer denna riktlinje och beskriver de senast tillkomna politikområdena som utmärkande av att deltagande från olika nivåer krävs vid ett genomförande, där flertal beslutsfattare från olika sektorer medverkar. (Tallberg & Bergmann-Winberg 2010:16)

Givet att övernationella direktiv beslutade av EU ska implementeras i medlemsstater, bör strävan sökas efter att bilda tydliga beslutsstrukturer på samtliga nivåer, från den övernationella till nationella, regionala och slutligen lokala nivå. (Ibid:16) I någon form förekommer flernivåförvaltning i praktiskt taget alla länder. Det är särskilt förekommande i länder av större storlek där ett mer övergripande behov återfinns av en förvaltningsstruktur bestående av flera olika nivåer. Detta vars syfte är att skapa effektivitet och en rättssäker beslutsgång. (Ibid:8)

5.2 Implementeringsteori

I stor utsträckning består forskning kring implementeringen om exempel på eländen där resultatet inte blivit som beslutat. (Bäck, et al. 2011:280) Forskare av implementering av politik strävar efter att förklara de politiska utfallens variationer. Implementationsforskning är utbredd inom samhällsvetenskapen, och många av forskarna fokuserar på studier av enskilda fall där det speciellt kan finnas ett upplevt gap mellan intentioner och resultat. (Hupe, et al., 2014)

Bland tidigare forskning finns faktorer som är gemensamma, så som att implementering utgörs av två delar, dels beslutsfattare och den andra parten verkställare. Utifrån den klassiska styrmodellen finns en distinktion mellan beslutsfattare och verkställare som återfinns inom den politiska sfären. (Rothstein, 2010:20) Anders Sannerstedt (2008), universitetslektor vid Lunds universitet behandlar relationen mellan beslutsfattare och tillämpare vid

implementering. Även Van Meter och Van Horn (1975) skriver om förhållandet mellan politik samt prestanda och har utvecklat en modell kring implementeringsprocessen. Särskiljande funktionen är att politik och prestanda anses vara två distinkta kategorier.

Inom implementeringsteorin finns det två olika synsätt och angreppssätt, top-down och bottom-up. Top-down, innebär att det finns ett ”uppifrån-ned”-perspektiv, där utgångspunkten är från den centrala och högsta nivån. Politiska beslut fattas uppifrån av politiker som sedan delegeras vidare genom implementering, vilket bildar en styrningskedja som går nedåt. Granskas istället bottom-up perspektivet innebär det att utgångspunkten inte utgår från den centrala nivån utan den förflyttas till nedre delen av nivåerna. (Ibid:24). Skillnaden som uppdragas mellan angreppssätten utgår från den skilda synen på lagar och styrinstrument. Lagarna blir grundläggande i en analys utifrån top-down och forskningsproblemet kopplas till hur lagar implementeras. (Ibid:25) Sannerstedt (2008) lyfter fram tre olika synsätt på implementering av politiska beslut. Det första perspektivet och som kopplas till top-down är det traditionella perspektivet som innebär att det finns en förväntan kring att tillämparen eller verkställaren ska följa och anpassa sig utefter beslut och intentioner som härleds från toppen. Ytterligare paralleller dras till top-down perspektivet genom att han lyfter fram att implementering av lagar sker i olika handlingskedjor. (Ibid :28)

Lennar Lundquist tar upp ett exempel på en styrningskedja. När en fortgående precisering av styrningen görs från länk till länk medförs att politikerna får den styrning som de önskar. Eftersom alla aktörer i styrningskedjan är skyldiga att följa lagen blir utfallet desto mer självklart. Men trots detta kan avvikelser förekomma. Dels kan lagtexten vara oprecis eller oklar vilket medför att aktören inte har fullständig förståelse för vad som önskas. (Lundquist 1992:73)

Det kan antas finnas svårigheter kring styrning och lagstiftning. Tjänstemän innehar en viktig roll då de ska tolka instruktioner som kan vara mer eller mindre diffusa för att sedan applicera dem på en verklighet vilken kan variera i olika situationer. (Ibid:72) Detta kan kopplas till integrationsarbetet då lagstiftning och regleringar kan vara otydligt formade vilket gör att ett tolkningsutrymme skapas. Vissa delar kan vara klara och tydliga medan andra områden medför att det genom att tjänstemän tolkar olika tar sig arbetet form på olika sätt.

5.3 Översättningsprocesser

Omsättningen av överstatlig politik till lokal praktik grundar sig på en rad förutsättningar av både politisk och förvaltningsmässig karaktär. Översättning kräver framförallt resurser i form av politisk vilja, tid, kompetens, information och så vidare. (Naturvårdsverket, 2006) Blomqvist (1996) och Erlingsdóttir (1999) menar att en och samma idé kan ta sig olika form vid omsättning till handling av lokala aktörer. Att resultaten kan bli olika kan hänföras till implementeringsteori. För att visa de lokala tolkningar som görs under processens gång används översättning. De som ska omsätta idén och tar emot den i praktiken kallas för idéanvändare. Fokus ligger här på att när en idé hamnar i den lokala praktiken, översätts den och omsätts till handling. (Lindberg & Erlingsdóttir 2005:30)

Ett exempel på hur översättning av mål ser olika ut är rapporten *Lokal översättning av de nationella miljömålen* (2006) från Naturvårdsverket. I rapporten görs en processutvärdering genom att undersöka hur kommunernas arbete ser ut när de översätter de nationella miljömålen. Syftet är att följa upp hur miljöarbetet går i utvalda kommuner. En iakttagelse som görs är att det finns olika definitioner av miljömålsarbetet, det är inte entydigt. Kommunerna hänvisar till och utgår från olika uppställda mål, så som specifikt nationella miljömålsdokumenten och hållbarhetspolitiken som är av övergripande karaktär.

6. Teoretiskt analysverktyg

De teorier vi valt att utgå från i denna studie är av sammanhängande karaktär. Teorierna överlappar varandra och kan tillsammans genom en kombination utgöra ett analysverktyg. Som nämnt finns det utvärderingar som pekar på att det råder skiljaktigheter mellan aktörer som implementerar och översätter mål. Kommunerna är intressanta att studera då de ska följa samma regleringar från EU- och statsnivå, men att praktiken i sig kan se annorlunda ut.

Flernivåstyrning ger oss en bakgrund till de olika nivåer som existerar. Perspektivet beskriver maktfördelningens förhållande och betydelsen av tydliga beslutsstrukturer på nivåerna. De olika nivåerna har en roll i hur överstatliga mål och regleringar implementeras på lokal nivå. Teorin kommer användas genom att arbetet utgår från EU-nivån och de mål eller principer som fastställts. Sedan används implementering- och översättningsteori för att få förståelse kring hur dessa mål tar sig form på den lokala nivån.

Implementeringsteori som utgör den stora grunden hjälper oss att besvara vår forskningsfråga. I Sverige är det regeringen som lagstiftar kring flyktningmottagande och integrationspolitiken samt sätter upp mål. I uppsatsen kommer därför främst mål utgöra en utgångspunkt vid studerandet av kommunernas integrationsarbete. Genom att studera mål genom ett top-down perspektiv kan det vidare genomföras en analys huruvida respektive kommun angriper och väljer att tolka regleringar. Därmed blir top-down-perspektivet relevant att studera för att se hur mål genom en styrningskedja hamnar på lokal nivå.

Vidare behandlar teorin om översättningsprocesser bakgrunden till varför implementering av samma mål kan praktiseras på sätt av skild karaktär beroende på hur de översätts på lokal nivå. Denna teori bidrar till ett fokus att granska vilka metoder som används i syfte att översätta mål till praktiskt integrationsarbete. Målen som sätts upp inom Sverige regleras oftast i lagar som exempelvis lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

7. Metod

7.1 Textanalys

Vi har valt att göra en kvalitativ undersökning då det är en lämplig metod för att uppnå vårt syfte. En kvalitativ studie kommer att genomföras då vi inte kommer utgå från några mått för att bedöma integrationen. Istället ska en kvalitativ textanalys utföras där vi genom noggrann läsning ska ta fram det väsentliga innehållet av textens delar, helhet och kontext och på så vis ska det centrala i texten erhållas. (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2010:237). Textanalys är en lämplig metod då vi vill studera hur överstatliga och statliga mål översätts till lokala mål. Därmed blir styrdokument och policydokument av väsentlig vikt för att få fram underlag.

Information som utgör material ska samlas dels från diverse propositioner och lagstiftningar och respektive kommuns hemsida där det finns fakta om integrationsarbete, styrdokument samt olika policydokument som tagits fram inom området. Dokument ska studeras för att öka tillförlitligheten av studien genom att erhålla ett mångfacetterat underlag. Genom detta tillvägagångssätt erhålls konkret fakta kring hur statliga mål implementeras och översätts i kommunerna.

En god resultatvaliditet grundar sig i en kombination av en god begreppsvaliditet och en hög reliabilitet. God begreppsvaliditet innebär att vi ska använda oss av ett fullgott mätinstrument vilket kan användas för att finna det vi undersöker i vår studie. För att nå en hög reliabilitet ska textanalysen och inläsning ske med noggrannhet, för att undgå en bristande reliabilitet är därför målet en frånvaro av osystematiska eller slumpmässiga fel. (Esaiasson et al., 2010:70)

En jämförelse och analys har genomförts kring kommunernas befintliga situation i samband med utförd textanalys. Detta leder vidare till en diskussion som ska ge svar på studiens forskningsfråga. Genom att granska uppställda mål och jämföra det med hur kommunen skriver om det i framförallt sina policydokument blir det av tydlig karaktär hur målen översätts på lokal nivå.

7.2 Urval

Ett flertal avgränsningar görs då integration är ett brett område med många infallsvinklar. En första avgränsning är ett urval kring kommuner som ska studeras. Att göra ett totalurval

innebär att samtliga enheter i en population undersöks, exempelvis samtliga kommuner, riksdagsledamöter och så vidare. Medan ett delurval kan göras slumpmässigt eller icke slumpmässigt. (Esaïasson et al., 2010:196) Det är ett omfattande arbete att göra ett totalurval och därmed skriva om integrationen i samtliga av Sveriges kommuner. Därför har vi valt att avgränsa oss och göra ett delurval bestående av två svenska kommuner för att få svar på de frågor som ställts i uppsatsen. Den empiriska undersökningen kommer att behandla två givna konkreta fall, Jönköping och Helsingborgs kommun. Kriterier vid urval av kommuner utgår från befolkningsstatistik, uppfyllelse av liknande kriterier vid fördelning av nyanlända samt politiskt styre i kommunen.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har utfört en kommungruppsindelning som gäller från 1 januari 2011 och som ska revideras år 2016. I indelningen återfinns olika kategorier som delvis ska möjliggöra jämförelser och analyser. Jönköping och Helsingborgs kommun ingår båda i kategori 3, som namnges "Större städer" då de har ett invånarantal mellan 50000–200000. (SKL, 2011) Enligt statistik från 31 december har Jönköpings kommun 133 310 invånare och Helsingborgs kommun 137 909 invånare. (Migrationsverket, 2016)

Genom lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning regleras det att vid fördelning ska hänsyn tas till kommunens storlek, arbetsmarknadsläge, sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn samt hur många asylsökande som vistas i kommunen. Trots att Jönköpings kommunal kring anvisade nyanlända för år 2016, är högre än Helsingborgs, har Helsingborg hittills tagit emot fler nyanlända. Anvisningsdelen för Helsingborg 2016 är 228 nyanlända medan Jönköping har 260 stycken.

Båda kommunerna styrs efter valet 2014 av liknande partier och är alliansstyrda. Helsingborg styrs av Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet. Jönköping styrs av Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna. Detta gör att belägg finns för att den politiska viljan torde vara av enighet när det kommer till integrationsåtgärder. (SKL, 2016)

Vårt val av kommuner är av interna validitetsskäl. Fallen vilka ska studeras är av likartad karaktär, homogena, och som på så vis kan jämföras med varandra. Kommunerna har liknande förutsättningar för att implementera och översätta statliga mål. Genom att studera två kommuner som verkar vara sig lika, skapas en djupare och mer givande forskning. Det är

därför av intresse att se hur implementering och översättning av samma statliga mål kan skilja sig åt i kommuner med lika rådande förutsättningar. (Esaiasson et al., 2010:176)

7.3 Avgränsningar

Begrepp som väljs ut kommer fungera som stolpar i vägledande syfte i arbetet. När integration diskuteras, konstateras att det finns olika variationer. Ett begrepp som bör kartläggas är hur vi definierar människogrupper. Detta då det finns olika så kallade grupperingar vilka det finns olika regleringar kring vad kommunen har för ansvar gentemot. Vi har valt att avgränsa oss till att utgå från personer som ingår i etableringsplanen som lagstadgas i lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Avgränsningen bidrar till effektivitet då det blir enklare att sortera och orientera bland faktaunderlag i syfte att få fram väsentlig information. Genom att inte inkludera ensamkommande flyktingbarn kommer enbart vuxna individer att fokuseras på. Detta av anledning att vi anser att integrationsarbete för vuxna individer har en större potential att skilja sig åt medan åtgärder för ensamkommande barn generellt är av likartad form då lagregleringen är väldigt omfattande.

Genom valet av kategori medför en naturlig avgränsning av underlag samt av mål som inriktas på etableringsinsatser. En röd tråd har försökts hittas genom uppställda mål kring etablering på de olika nivåerna utifrån mänskliga rättigheter med fokus på möjligheter. På EU-nivå återfinns ett direktiv kring tredjelandsmedborgares rättigheter vilket gör att dokumentet är grundläggande i förstärkandet av vilka demokratiska värderingar som finns och som ska efterföljas. De 11 principer som EU tagit fram utgår från lika rättigheter och möjligheter och gäller integration generellt, men kan appliceras på etableringsinsatser. På den statliga nivån blir etableringsreformen studerad. Då fokus ligger på att granska etableringsinsatser begränsas utbudet av lagstiftning. Därmed har vi valt mer specifikt att studera regleringar i lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare i form av etableringsplanen. Denna lag är av stor betydelse i utformning av insatser på den kommunala nivån. Lagen kan sägas knyta ihop mål på EU-nivå och statlig nivå med kommunernas målsättningar. Vilka mål som kommunen sedan ställer upp som ledande för verksamheten erhålls genom styr- och policydokument. De styrdokument som är av relevans för målsättningar är främst kommunernas kommunprogram för mandatperiod 2011-2014 och 2015-2018. I kommunprogrammen finns mål uppställda inom flera områden och dokumenten omfattar cirka 15 sidor. Genom textanalys plockas mål kring integration och etablering ut.

Målprogrammen nås via kommunernas hemsidor. Även kommunernas egna hemsidor utgör underlag för att stärka uppsatta mål. Dokument och fakta från hemsidorna bidrar till att en mer täckande bild ges av hur kommunerna översätter och implementerar mål. Genom en orientering på Helsingborgs hemsida återfinns relevant information under rubriken ”Omsorg och stöd” och underkategorin ”Invandring och integration”. Hur Helsingborgs styrmodell ser ut beskrivs kring under rubriken ”Kommun och politik”, vilket även är under samma flik där kommunprogrammet återfinns. På Jönköpings hemsida återfinns underlaget utspritt, men den mesta information finns tillgänglig under rubriken ”Kommun och politik” där kommunprogram, integrationsrapporterna samt annat underlag återfinns.

8. Disposition

Nedan presenteras resultatdelen, vilken kommer struktureras utifrån de uppställda frågeställningarna. I resultatdelen återfinns empirin som består av underlaget som tagits fram och som sedan analyseras.

8.1 Hur tar sig mål kring etableringsinsatser form på EU- och statlig nivå?

8.1.1 Överstatlig nivå

EU har målet att hela unionen ska ha likvärdiga rättigheter och möjligheter, vilket ger EU en främjande roll kring länders samarbete. Ansvar för integrationspolitik och åtgärder ligger hos medlemsstaterna. Staternas politik genomförs sedan på både regional och lokal nivå. EU har under åren tagit flertalet initiativ till att främja integration. (European Commission, 2016)

The Tampere Programme (1999-2004)

Genom mötet i Tampere 1999 framgick att EU:s ledare ville ha en gemensam invandringspolitik som skulle innehålla och säkerställa integrationen av tredjelandsmedborgare. Ett enande gjordes kring att bevilja personer med tredjelandsmedborgare lika rättigheter och skyldigheter som övriga medborgare i EU. (European Commission, 2015) Utifrån mål som fastslogs på möten i Tampere antogs ett direktiv 2003 (2003/109/EG) om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Integrationen av varaktigt bosatta i medlemsstater är en nyckelfaktor i arbetet för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Medlemsstaterna uppmanas att sätta kraft i bestämmelserna från direktivet. (Rådets Direktiv 2003/86/EG)

The Common Basic Principles

2004 antogs gemensamma grundprinciper för integrationspolitiken av Rådet för rättsliga och inrikesfrågor. "The Common Basic Principles" består av 11 principer vilka utgör grunden för EU:s initiativ kring integration. EU:s medlemsstater bekräftade 2014 sitt åtagande att fortsätta genomföra de gemensamma grundprinciper som antogs 2004. (European Commission, 2016) Detta skapar en samarbetsram som länder kan utgå från i processen av att ta fram den nationella integrationspolitiken. (Europeiska kommissionen, 2014:6)

Nedan uppräddade mål kopplas till etableringsinsatser;

- CBP 3: "Employment is a key part of the integration process and is central to the participation of immigrants, to the contributions immigrants make to the host society, and to making such contributions visible"
- CBP 4: "Basic knowledge of the host society's language, history, and institutions is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration"
- CBP 7: "Frequent interaction between immigrants and Member State citizens is a fundamental mechanism for integration. Shared forums, intercultural dialogue, education about immigrants and immigrant cultures, and stimulating living conditions in urban environments enhance the interactions between immigrants and Member State citizens"

Andra främjande initiativ

”The Common Agenda for Integration” (2005-2010) framtagen av kommissionen, ger ett ramverk till implementeringen av uppställda principer. Den gemensamma agendan innehåller dessutom planer för en rad stödjande EU-mekanismer och instrument i syfte att främja integration och förenkla ett utbyte mellan integrationsaktörer, såsom EU:s webbplats om integration och det europeiska integrationsforumet. (European Commission, 2016)

Haagprogrammet som antogs 2005 av Europeiska rådet understryker behovet av att nationell integrationspolitik och EU-initiativ samordnas i bättre utsträckning. Ett ramverk som grundas på gemensamma principer formar grunden till framtida initiativ inom EU, genom klara mål och metoder för utvärdering. (Commission of the European Communities, 2005)

Genom Lissabonfördraget som antogs 2007 och införlivades 2009 skapades en rättslig grund till främjandet av integration på EU-nivå. Artikel 79.4 konstaterar; "The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may establish measures to provide incentives and support for the action of Member States with a view to promoting the integration of third-country nationals residing legally in their territories, excluding any harmonization of the laws and regulations of the Member States." (European Commission, 2015)

Kommissionen föreslog 2011, ”European Agenda for Integration”, med fokus på åtgärder som ökar ekonomisk, social, kulturell och politiskt deltagande av migranter. I fokus återfinns lokala insatser. Den lokala nivån spelar en viktig roll i integrationsprocessen då det finns ett stort ansvar för viktiga tjänster och verksamheter. (Europeiska kommissionen, 2011)

8.1.2 Statlig nivå

I Sverige ligger det övergripande och ekonomiska ansvaret för asyl- och flyktingmottagande hos staten. Olika instanser som kommuner, statliga myndigheter och landsting har delegerats uppgifter i mottagandet. (SKL, 2015)

Begreppet integration har kommit att användas i samband med ambitionen med jämlikhetsmålet. Integration har använts på många andra sätt, dels som samlad term för ambitioner och insatser inom statlig och kommunal sektor för att förverkliga invandrapolitiken. (Prop. 1997/98:16 s.22) Olika grupper i samhället möts och har utbyte med varandra, vilket är det som integration handlar om. Det finns en vilja att alla ska ta del och vara en del av samhällets gemenskap oavsett exempelvis etnisk bakgrund. I Sverige ges därmed extra stöd till nyanlända invandrare under de första åren. Dessa åtgärder vidtas för att kunna erbjuda en bra start och ge goda förutsättningar till att kunna leva självständigt och etablera sig. (Länsstyrelserna, 2016)

Den nationella integrationspolitiken

Då integrationsfrågorna berör många politikområden medför det inkludering av exempelvis insatser inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitik och arbetet mot diskriminering. Generella åtgärder återfinns huvudsakligen i inriktningen för politiken i minskandet av utanförskap i samhället. I skrivelsen (Skr. 2008/09:24) ”Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration”, tas åtgärder upp som ska förekomma under de nyanländas första tid i Sverige. Konkreta insatser presenteras inom regeringens sju strategiska områden för integration under 2008-2010. De mål som antogs 1997 i prop. 1997/98:16 har under åren kommit att kompletteras 2001, 2002 och 2008.

I 2008 års ekonomiska vårproposition prop. 2007/08:100, avsnitt 4.4.4 aviserade regeringen att den enhetliga verksamhetsstrukturen upphör. Vilket fick betydelsen att utgiftsområden inte kommer indelas i politikområden. Därmed borde mål för politikområdet integrationspolitik upphävas. Istället föreslås att målet ska vara ”Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.” Under den fortsatta mandatperioden ska integrationspolitiken inriktas på följande strategiska områden;

- Ett effektivt system för mottagning och introduktion för nyanlända,
- Fler i arbete och fler företagare,
- Förbättrade utbildningsresultat och likvärdighet i skolan,

- Förbättrade språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna,
- En effektiv bekämpning av diskriminering,
- En positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap,
- En gemensam värdegrund i ett samhälle som präglas av tilltagande mångfald. Prop. 2008/09:01)

Övergripande mål som regeringen har inom integrationspolitiken är; ”Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund”. (Prop. 2015/16:1) Utformning av den generella politiken utgår inom integrationspolitiken utifrån alla bosatta människor i Sverige, oavsett kulturell eller etnisk bakgrund. Inom alla samhällsområden ska integrationspolitiska mål och synsätt införlivas. Inom ramen för den generella politiken ska invandrades behov, så som andras behov beaktas. I fokus ska förhållanden och mekanismer i hela samhället finnas till skillnad från tidigare inriktad integrationspolitik på invandrare och samhällets relationer till dem. Introduktionen av nyanlända flyktingar måste utgå från den enskilda individen, kring personens bakgrund och förutsättningar. Det ska inte förekomma att invandrare behandlas som en stor homogen grupp, utan åtgärder ska utgå från enskildes behov. Denna inställning finns då den första tiden i Sverige är av stor grundläggande betydelse för kommande integrationsprocess. För att nå integrationspolitiska mål är en av de viktigaste uppgifterna att kontinuerligt följa upp arbetet inom olika områden och nivåer i samhället. (Skr.2001/02:129 s.7)

Etableringsreformen

Regeringens mål kring etablering på arbetsmarknaden kan associeras med EU:s tredje princip "Employment is a key part of the integration process and is central to the participation of immigrants, to the contributions immigrants make to the host society, and to making such contributions visible".

Målet handlar om att en snabbare etablering ska uppnås av nyanlända på arbetsmarknaden. Arbete ses som den främsta nyckeln till att kunna etableras i Sverige. Genom att arbeta skapas möjligheter för språkutveckling, ökad kunskap om det svenska samhället samt att tillgång till ett större nätverk erhålls. Ett vidare mål är att nyanlända personers kunskaper och färdigheter på ett bättre sätt ska tillvaratas. Effektiva instanser ska tillgås av både män och kvinnor för etablering på arbetsmarknaden. (Regeringskansliet, 2015c)

I EU:s princip 4 framgår att; "Basic knowledge of the host society's language, history, and institutions is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration". Den principen återfinns på den statliga nivån, dels genom några av de strategiska områden som finns inom integrationspolitiken. Ett av de strategiska områdena är just målet kring att förbättra språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna.

På nationell nivå finns dessutom lagstiftning som inom områden kan bidra till att integrationsarbetet tas längre i processen. Genom att det finns lagstiftning blir framförallt kommunerna tvungna att följa vad reglering skriver att de har för ansvar och hur det ska ta form. Uppställda mål på både EU-nivå, statlig nivå samt nationell lagstiftning kan därmed kopplas till kommunernas ansvarsområden kring integration. Det finns en röd tråd från den överstatliga nivån ned till lokal nivå.

8.1.3 Kommunal nivå

Kommunernas ansvar

Riksdagen har rätten att reglera förhållanden för kommunerna. Detta utgör kärnan i den svenska välfärdsmodellen. De övergripande målen för offentliga verksamheten anges av staten. Inom många områden överläts det praktiska genomförandet till kommuner. (Petersson, 2010:81) Lagar och förordningar styr ansvarsfördelningen, skyldigheter och rättigheter. Exempel på hur mål utifrån lagstiftning kan översättas inom ansvarsområden och kommunala uppgifter för att kunna ge ett gediget mottagande och etablerande av nyanlända är genom bostadsförsörjning, SFI (svenska för invandrare), skola, vuxenutbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. (Ds 2015:33 s.25)

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Lagen innehåller regleringar och bestämmelser kring ansvar och insatser som ska syfta till att påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. I 2 a § fastslås att i ansvaret ska Arbetsförmedlingen ha en stödjande och pådrivande roll i förhållande till andra parter. Medan kommuner enligt 2 b § är skyldiga att nyanlända ska erbjudas samhällsorientering.

För att kunna stärka aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet ska insatserna skapa och ge förutsättningar till egenförsörjning. De som omfattas av lagen är, nyanländ som fyllt 20 år

men inte 65 år och som beviljats ett uppehållstillstånd samt nyanländ som fyllt 18 men inte 20 år som saknar föräldrar i Sverige.

Etableringsprocessen inleds med etableringssamtal som berör personens förutsättningar på bland annat arbetsmarknaden. Efter samtal ska ett beslut tas kring etableringsplan, senast två månader efter beviljat uppehållstillstånd. I samband mellan berörd kommun, myndighet, företag och organisation samt den nyanlände, ska planen utformas. Etableringsplanen tar form genom en tidsram på högst 24 månader och ska enligt 7§ innehålla;

1. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen (2010:800),
2. samhällsorientering, och
3. aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. *Lag (2015:484). (SFS 2010:197)*

Svenska för invandrare

Lagen som reglerar sfi-utbildning är främst Skollagen. Enligt 22 kap 13 § Skollagen (2010:800) har personer som är folkbokförda i Sverige rätten till sfi. Från det att de har anmält sig till utbildningen ska varje kommun verka aktivt för att de omfattande av lagen kan påbörja sfi inom en månad. Kommunerna ska nå de som har rätt till utbildningen och motivera till deltagande. (Arbetsförmedlingen, 2015:11)

Samhällsorientering

Kommunens ansvar kring samhällsorientering återfinns i framförallt lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Till de som omfattas av lag (2010:197) om etableringsinsatser regleras det i 5§ att kommunen har skyldighet att erbjuda samhällsorientering. Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, innehåller bestämmelser kring att ansvaret ligger hos kommuner att erbjuda samhällsorientering. Denna lag gäller inte personer som omfattas av lagen (2010:197) etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. I 4 § står att så snart som möjligt efter att den nyanlände har folkbokförts i kommunen ska orienteringen påbörjas. Efter tre år efter folkbokföringen upphör har kommunen inte längre skyldighet att erbjuda samhällsorientering.

Aktiviteter för att underlätta och påskynda etablering i arbetslivet

En etableringsplan ska förutom sfi och samhällsorientering bestå av aktiviteter för underlättande och påskyndande av personers etablering. Arbetsförmedlingen erbjuder arbetsförberedande insatser via arbetsmarknadspolitiska program eller som ingår i deras tjänster. Även kommuner och landsting kan erbjuda insatser i form av kommunal vuxenutbildning, sociala aktiviteter, hälsofrämjande och föreningsaktiviteter etc. (Arbetsförmedlingen, 2015:12)

8.2 Hur tar sig översättning av mål form i Jönköping och Helsingborgs kommun?

8.2.1 Styrmodeller

För att kunna se hur kommunerna generellt arbetar med mål är det viktigt att se hur styrningen ser ut. Styrmodellen som Jönköpings kommun använder sig av framgår inte tydligt. Kommunen har många policys, program och riktlinjer, vilket framgår i de olika dokument som finns tillgängliga på hemsidan. På Jönköpings hemsida återfinns ett dokument om styrprinciper som är fastslagen 1999 av kommunfullmäktige. Där ingår principer som berör övergripande, ekonomiska och övriga styrprinciper samt principer riktade mot personalfrågor. Det framgår att kommunfullmäktige varje år fastställer ett kommunprogram. Programmet innehåller övergripande mål för den kommunala verksamheten. Därmed utgör detta kommunprogram ett viktigt styrinstrument för Jönköpings kommun. Utifrån kommunprogrammet styrs nämnder och styrelser genom uppställda mål. (Jönköpings kommun, 1999) Kommunen har även uppföljning kring mål genom integrationsrapporter som avläggs. Genom mer målmedvetenhet och långsiktigt politiskt arbete för integration har integrationsarbetet konkretiserats och redovisningarna förtydliggjorts. Rapporterna som avläggs ger en bild av hur arbetet bedrivs i kommunen, men även vilken bredd på insatser vilka bedrivs för att uppnå politiska integrationsmål. (Jönköpings kommun, 2015c)

I Helsingborgs kommun arbetas det med mål- och resultatstyrning. Det innebär att politikerna styr Helsingborgs stad utefter de mål som fastställs och de resultat som ska uppnås av stadens verksamheter. Ett fokus hålls på resultat, mål och ständiga förbättringar. Genom planering, uppföljning och jämförelse av resultat med andra identifieras förbättringar och utvecklingsområden för en ökad kvalitet på tjänster och service till företag och invånare. Styrmodellen innebär att verksamheterna och nämnderna formulerar mätbara och prioriterade mål inom fyra perspektiv; omvärld, organisation, invånare och ekonomi. Det finns en så

kallad målkedja vilken innebär att staden innehar mål på olika nivåer och att en kedja av händelser uppstår som gemensamt bidrar till att rätt saker utförs. Målkedjan fungerar som en garanti för att den politiska viljeriktningen når ut hela vägen i verksamheterna. (Helsingborg, 2016b)

8.2.2 Kommunernas mål

Studerad kommunerna kan överstatliga och statliga mål ses översättas till lokal nivå. På lokal nivå antas nya mål, men som är djupt förankrade i högre uppsatta mål.

Jönköpings kommun

Kommunprogram 2011-2014

Jönköping har valt att anta integrationsmål under området kring god hushållning.

- Alla invånare har lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Människor i olika åldrar, med skiftande bakgrund, erfarenheter, kunskaper och kultur är en stor tillgång i utvecklingen av samhället. Nycklarna till en framgångsrik integration är delaktighet i det civila samhället, i språket och i arbetslivet. Flyktingar och anhöriginvandrades behov av stöd ska särskilt uppmärksammas.
- Kommunen ska bedriva ett aktivt, målinriktat, jämställt och varierat integrationsarbete. Enskildas initiativkraft ska tillvaratas så att den bidrar till utvecklingen av hela samhället. Samverkan med näringslivet ska eftersträvas. Goda exempel ska lyftas fram och ett pilotprojekt i något av kommunens prioriterade bostadsområden ska genomföras under mandatperioden. Målet med framgångsrika integrationsprojekt bör vara att, om behov finns, integrera dessa i den löpande kommunala verksamheten. En policy för beviljande av anslag till integration och delaktighet ska utformas.

Kommunprogram för mandatperioden 2015-2018

I kommunprogrammet fastslås Jönköping kommuns inställning till rådande flyktingkris och mottagande. Jönköpings kommun konstaterar att de ska ha en välkommande attityd mot alla

invånare, oavsett bakgrund. Detta då det ställs krav på medmänsklighet i samband med rådande oro i omvärlden. (Jönköpings kommun, 2015d:1)

Under avsnittet *Mänskliga rättigheter och motverkande av diskriminering*, fastslår kommunen att "Alla människor har lika rättigheter och skyldigheter oavsett bakgrund, kön och sexuell läggning. Olikhet är en tillgång i utvecklingen av samhället. Arbetet med den av kommunfullmäktige antagna värdegrunden ska prioriteras och genomsyra våra verksamheter." (Ibid:4)

Vidare beskrivs rådande situation i Jönköping kommun och hur de ska arbeta med integration. De skriver att en fungerande integration är en av vår tids stora utmaningar. De anser att det genom delaktighet skapas ett varmare samhälle. Tillgång till språket, arbete och kontakter i civilsamhället kartläggs som nyckeln till lyckad integration. Fler kan ges möjlighet att i samband med arbete utveckla sitt språk genom nyanserade ingångskrav på svenska. Kommunen skriver vidare att resurser ska tillvaratas i form av kunskaper i andra språk och kulturer på ett "bra sätt". Integrationsarbetets mål i kommunen fastslås vara att fler personer ska komma i arbete, och detta i snabbare processer. Därmed blir det viktigt med en kombination av sfi med praktik, men även validering i samband med att flertalet av de som kommer till Sverige har en bra och gedigen utbildningsbakgrund. Personer med utländsk bakgrund ska i större utsträckning erbjudas praktikplatser. (Ibid)

Helsingborgs kommun

På Helsingborgs hemsida beskrivs integration som något vilket sker när människor som är olika kan leva tillsammans och visa respekt för varandras olikheter. Det handlar om att individer med olika bakgrund och ursprung möts och att nyanlända invandrare blir en del av samhället. Det är inte alltid som möten sker naturligt i bostadsområden eller på jobbet, och därför arbetar kommunen på olika sätt med integration. Det kan exempelvis handla om olika aktiviteter och insatser där människor med olika kulturer och bakgrund kan mötas för att erhålla kunskap om varandra. (Helsingborg kommun, 2016a)

Kommunprogram för mandatperioden 2011-2014

- Utgångspunkten är människors lika värde. Alla invånare ska ges möjligheter att skapa sig ett liv efter egna förutsättningar och önskemål. Stadens välstånd kan utvecklas genom att vi tar tillvara mänsklig mångfald och främjar integration. Med mångfald

avses ömsesidig respekt för människor oavsett religion, etnisk bakgrund, kön, hudfärg, sexuell identitet, funktionsnedsättning, ålder, utbildningsnivå eller social tillhörighet.

- Nyckelord i arbetet för ökad integration och minskat utanförskap är: bra utbildning, språkkunskaper, aktivitet framför passivitet, tydligt eget ansvar, egenmakt genom arbete, eget företagande eller eget ägande av exempelvis sin bostad. För vuxna är arbete och språkkunskaper det bästa sättet att motverka utanförskap. Därför ska samverkan med arbetslinjen i fokus genomsyra alla stadens verksamheter och insatser.

Kommunprogram för mandatperioden 2015-2018

Helsingborg ska uppfattas som den gemensamma staden. Helsingborg ska vara en tolerant, öppen och sammanhållen stad där alla kan känna sig som hemma. Helsingborg tar ett stort ansvar gällande att hjälpa människor som är på flykt. Gentemot omvärlden ska en öppenhet visas. I detta arbete är en samverkan och en bra dialog med Migrationsverket viktig. Dessutom ska stadens samhällsutmaningar i form av att skapa jobb, bostäder och utveckling av stadsdelar prioriteras. (Helsingborg, 2015:9)

För att ta sig an de utmaningar som staden står inför innehåller programmet för mandatperioden ett antal nycklar. Målet är bland annat att få fler människor i arbete. Det skulle innebära ett minskat utanförskap och segregation. En bättre sammanhållning och gemenskap skulle skapas om fler människor hade ett jobb. För ett minskat utanförskap krävs fler arbetstillfällen. När fler människor arbetar resulterar det i ökade skatteintäkter och en större köpkraft hos invånarna, vilket vidare innebär att Helsingborg stad får en bättre ekonomi och att välfärden kan utvecklas tack vare mer resurser i omlopp. (Helsingborg, 2015:3)

Ett annat mål handlar om kultur. I staden ska ett varierande och rikt kulturliv utvecklas vilket alla ska få möjlighet att ta del av. Ett levande och rikt kulturliv bildar gemenskap och sammanhållning. Möten ska kunna ske mellan människor med olik bakgrund och från stadens olika delar, erfarenheter och åsikter ska utbytas och upplevelser ska delas. Deltagande i kultur skapar en individuell livskvalitet och bidrar till välstånd genom kreativitet vilken kulturen utlöser. (Ibid:3)

8.2.3 Insatser i kommunerna

Utifrån uppställda mål översätts sedan dessa till praktiska handlingar genom insatser. Insatserna medför formning av hur kommunernas integrationsarbete kring etablering ser ut.

En gemensam utgångspunkt är att båda kommunerna anser att för en god integration är tillgången till arbete viktigt för både enskilde individen och samhället.

Svenskundervisning för invandrare (SFI)

Jönköpings kommun erbjuder grundutbildning i svenska språket genom svenska för invandrare. Utbildningen är riktad mot vuxna, som räknas från det år personen fyller 20 år samt som inte har svenska som modersmål. Personen måste även vara folkbokförd i en svensk kommun för att ha rätt att studera. (Jönköpings kommun, f) Utbildning i svenska för invandrare har upphandlats av kommunens vuxenutbildning och resulterat i 1400 deltagare under 2014. Svenska erbjuds även de med högskoleutbildning genom att arbetsförmedlingen upphandlat utbildningen ”Korta vägen” av Högskolan. Högskolan och folkuniversitet är delaktiga genom att erbjuda svenska som andra språk på en högre nivå och ansvara för praktik och information om arbetsmarknaden. (Jönköpings kommun, 2015e:17)

Liknande möjligheter ges i Helsingborgs kommun då du som vuxen invandrare får möjligheter till svenskundervisning för invandrare. I samband med utbildningen ges även grundläggande information om det svenska samhället. (Helsingborg, 2016n) Kommunen erbjuder flertalet Sfi-skolor som är godkända av kommunen. Det är personerna själva som väljer vilken skola de vill studera på. (Helsingborgs kommun, 2016d)

Samhällsorientering

I Helsingborgs kommun är det hos arbetsmarknadsförvaltningen nyanlända får information om samhällsorientering och Sfi-studier. Samhällsorienteringen innebär att individer genom muntligt och skriftligt erhålls information om Helsingborg och hur det svenska samhället fungerar, exempelvis när det handlar om bostad, sjukvård och skola. (Helsingborg, 2016e)

Helsingborgs kommun erbjuder en kurs i samhällsorientering för att ge en grundläggande förståelse för samhället i Sverige. Kursen syftar att ge ökad kunskap om hur samhället organiseras i Sverige samt om det praktiska vardagslivet. Kursen är på minst 60 timmar och ges ut på individens modersmål eller annat språk som hanteras. Kursen ämnar även ge utrymme för reflektion och dialog där jämförelser tas fram mellan hur hemlandet och Sverige fungerar. Samhällsorienteringen innehåller följande avsnitt; att komma till Sverige, att försörja sig och utvecklas i Sverige, att bo i Sverige, att bilda familj och leva med barn i Sverige, individens rättigheter och skyldigheter, att vårda sin hälsa i Sverige, att påverka i

Sverige och att åldras i Sverige. Har individen en etableringsplan genom arbetsförmedlingen gör de en anmälan, i övrigt är samtliga nyanlända invandrare folkbokförda i en svensk kommun, mellan 16-64 år välkomna att göra en anmälan. (Helsingborg, 2016f)

Genom att Jönköping kommun har ansvar för samhällsorientering har det anordnats 26 utbildningar i samarbete med studieförbundet vuxenskolan. (Jönköpings kommun 2015e:17) Kommunen erbjuder från den 1 maj 2013 samhällsorientering till fler nyanlända invandrare. Denna målgrupp är de som inte omfattas av lagen om etableringsinsatser för nyanlända invandrare. (Jönköpings kommun, g)

8.2.4 Andra insatser

Arbetsmarknadsinsatser

Utöver det samarbete som görs mellan kommuner och Arbetsförmedlingen satsar många kommuner på egna arbetsmarknadsinsatser. Det kan exempelvis förekomma anställningar med lönebidrag, där kommunen finansierar en del av arbetskraftskostnaden men det kan också handla om kostnader för så kallade jobbtorg eller liknande aktiviteter. Vidare kan skillnader återfinnas i de kommunala arbetsmarknadsprogrammen, den lokala arbetsförmedlingens arbetssätt samt kommuninvånare och företags attityder och initiativ. (Reforminstitutet, 2015:3)

Arbetsmarknadsavdelningen i Jönköpings kommun är en kompletterande verksamhet till Arbetsförmedlingen som har huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken. Totalt deltog 1500 personer under 2014, varav mer än en fjärdedel utlandsfödda, i AMA:s verksamhet. En del av AMA:s verksamhet är Jobbtorget som vänder sig till personer med arbetsförmåga och har försörjningsstöd. Ungefär hälften av deltagarna är födda i ett annat land. En annan verksamhet är Valfärdsjobben som riktas sig till arbetssökande med försörjningsstöd och som kan erhålla anställningsstöd genom arbetsförmedlingen. Detta är för många den första erfarenheten av arbete i Sverige vilket medför att det är en väldigt viktig insats. För de personer som kommer till Jönköpings kommun med hög utbildningsnivå, ställer det krav på att finna kompletteringsutbildning och kontaktnät. De personer som istället har låg utbildningsnivå erbjuds utbildningsinsatser som kan ta form av kombination av teori och praktik. (Jönköpings kommun, 2015e:17)

I Helsingborg kommun erbjuds något som kallas för yrkesmentorprogrammet. Där kan människor som har utbildning eller yrkesbakgrund från hemlandet få information om hur det

är att arbeta i Sverige. Där får man kontakt med en yrkesmentor inom samma bransch eller yrke som matchar tidigare erfarenheter. Detta skapar i sin tur grunder för ett kontaktnät inom det personliga yrkesområdet. En träff tillsammans med mentorn sker vid minst ett tillfälle per månad och möjlighet att göra studiebesök på mentorns arbetsplats erbjuds. Information ges om det aktuella yrket och om hur arbetskulturen fungerar i Sverige. Det informeras även om existerande skrivna och oskrivna koder som återfinns i det svenska arbetslivet och den personliga mentorn värderar den kompetens och kunskap som invandraren har utifrån sin erfarenhet. (Helsingborg, 2016p)

Möte med civilsamhället

Gällande civilsamhället arbetar Jönköpings kommun på olika sätt. Ett exempel är att Länsstyrelsen i samverkan med Röda Korset och Jönköpings kommun har beviljat medel till att rekrytera flyktingguider. Syftet med flyktingguider är att skapa ömsesidigt utbyte mellan Jönköpingsbor och nyanlända flyktingar. (Jönköpings kommun 2015e:18) Kultur- och fritidsnämnden får en roll genom att stadsdelsbiblioteken har en viktig betydelse. Flera av biblioteken anordnar aktiviteter och erbjuder tjänster gentemot nyanlända. Öxnehaga anordnar familjesöndagar, biblioteks- och språkcaféer samt ingått projektsamarbete riktat mot kvinnor. Även Råslätts bibliotek har anordnat språkcafé, men även grundläggande datakurser. Biblioteken är delaktiga i lokala samverkan gällande områdesgrupperna. (Ibid:18)

För att underlätta möten mellan människor från olika delar av världen finns det något som kallas för kompisnätet i Helsingborg. Genom kompisnätet ges möjlighet att erhålla lärdom om en ny kultur, få kunskaper och skapa förståelse för andra människor, upptäcka likheter och olikheter hos varandra och sedan även förstås ha en rolig stund tillsammans. Inbjudan skickas ut till olika aktiviteter under sex månader med jämna mellanrum och det kostar inget att delta. (Helsingborg, 2016l) Helsingborg erbjuder även tio stycken platser för språkcafé där det finns möjligheter att utveckla det svenska språket. (Helsingborg, 2016m)

Interkulturella och mångreligiösa kommunikatörer

Integrationsenheten i Helsingborgs kommun håller i föreläsningar för föreningar, skolklasser, arbetsplatser etc. Föreläsningarna handlar om hur mottagandet av nyanlända sker i Helsingborg, om fördomar och kulturskillnader men även om integration och hur vi människor kan samspela och leva tillsammans. Interkulturella kommunikatörer ger information om andra kulturer, deras historia och traditioner. (Helsingborg, 2016g) Genom att

lyssna till interkulturella kommunikatörer kan en ökad förståelse uppstå för andra kulturer. I Helsingborg finns interkulturella kommunikatörer från omkring tio olika kulturer. Det finns även mångreligiösa kommunikatörer i kommunen. Det skapar tillfällen där man kan träffas över religionsgränserna och lära sig om diverse likheter samt olikheter religionerna i mellan. Genom att föra en dialog kring värdegrundsfrågor och diskutera livsfrågor utifrån ett livsåskådningsperspektiv sker ett arbete mot en större förståelse och ökad tolerans mellan människor. De mångreligiösa kommunikatörerna erbjuder besök till skolor, myndigheter, föreningar och andra arbetsplatser för att tillsammans diskutera mångreligiösa frågor. (Helsingborg, 2016h)

Aktivitetsdag och invandrarföreningar

En gång varje år arrangeras en aktivitetsdag av Helsingborgs stad. Olika föreningar bjuds in som presenterar vad de erbjuder för invånarna i staden. Under dagen får besökarna kontakt med föreningarna och de får även möjlighet att testa olika idrotter samt se när kulturföreningar framträder. Dagen syftar till att öka möjligheterna för vuxna nyanlända och sfi-studerande att gå med i en förening, vilket innebär en ökad delaktighet i samhället samt minskad ohälsa. Genom att aktivera sig inom föreningslivet ges möjlighet till utvecklad psykisk och fysisk hälsa, språkkunskaper och en breddning av sociala nätverk. (Helsingborg, 2016i)

Helsingborgs stad har i syfte att stimulera inkludering och mångfald ett samarbete med de invandrarföreningar som finns i kommunen. På så sätt vill staden stödja invandrarnas kultur genom exempelvis ekonomiskt stöd till invandrarföreningar. Detta ekonomiska stöd utformas i tre olika sorters bidrag; kulturbidrag, hyresbidrag och tillfälligt hyresbidrag. För att föreningar ska erhålla bidrag krävs ett tillvaratagande av invandrarnas intresse i kultur-, fritids- och sociala frågor samt att demokratiska principer efterföljs. (Helsingborg, 2016k)

8.3 Vilka likheter och skillnader kan påträffas mellan kommunerna?

Vid utgång från implementeringsteorin och distinktionen mellan beslutsfattare och verkställare kan tydliga roller erhållas. I fallet med integration är EU och den svenska regeringen beslutsfattare då de ställer upp mål. Kommuner blir verkställare i implementeringsprocessen då det är dem som jobbar med det praktiska arbetet för att omsätta direktiv och mål från högre instanser.

Målet som Sverige har kring nyanländas etablering är "Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund". Sverige har därmed utgått från regleringar från EU och implementerat i nationell politik. Även Jönköping och Helsingborgs kommun definierar integration på samma sätt. I Jönköping betonas tydligt att alla människor ska ha samma rättigheter oavsett bakgrund, kön, religion, hudfärg etc. Helsingborg instämmer då de definierar integration som att alla människor ska kunna leva tillsammans med ömsesidig respekt gentemot varandra.

Båda kommunerna har en öppen inställning och lägger vikt vid att erbjuda de nyanlända möjligheter. Jönköpings kommun arbetar framförallt med direkt översättning av mål som riktar sig mot mänskliga rättigheter, då de har lika uppställda mål som finns på EU- och statlig nivå. Även mål kring etablering framgår då tillgång till språket, arbete och kontakter i civilsamhället kartläggs som nyckeln till lyckad integration. Helsingborgs kommun översätter europeiska mål och principer till egna mål som de följer i den lokala verksamheten. Helsingborgs mål handlar bland annat om arbetsmöjligheter genom fler i arbete, allas värde och interaktion mellan olika kulturer. Målen översätts sedan i kommunerna i form av att vara en del i kommunprogrammen vilka sedan praktiseras genom olika former av insatser såsom exempelvis arbetsmarknadsinsatser.

8.3.1 Arbetsmarknaden

Utvalda kommuner ser betydelsen av arbetstillfällen för en god integration. Arbete ses som en viktig faktor för språkutveckling och möjlighet till delaktighet i det svenska samhället. Helsingborg beskriver en strävan efter att anställa människor vilka speglar samhället och hur arbetstillfällen minskar ett möjligt utanförskap. Utvalda kommuner har som mål att få fler personer i arbete och att det ska ske i en ökad takt. För att uppnå målen ska bland annat fler praktikplatser erbjudas. Helsingborg kompletterar även det med att fler lärlingsplatser och sommarjobb ska erbjudas i kommunerna. I Jönköpings kommun bedriver arbetsmarknadsavdelningen, som är en komplettering till Arbetsförmedlingen, verksamheter som Jobbtorget och Vårdförbättringsjobben. Helsingborgs kommun erbjuder ett yrkesmentorprogram

där information ges om hur det är att arbeta i Sverige samt personlig kontakt med en yrkesmentor.

8.3.2 Samhällsorientering och sfi

Jönköping och Helsingborgs kommun följer både mål och lagstiftning kring svenska för invandrare och samhällsorientering. Detta då kommunerna erbjuder de nyanlända möjligheter till insatserna. Personer som både ingår och står utanför etableringsplaner har tillgång till samhällsorientering och sfi-undervisning. I Jönköpings kommun framgår inte mycket konkret fakta kring hur arbetet ser ut. I Helsingborgs kommun däremot ges en mer omfattande beskrivning av vad kursen i samhällsorientering innehåller, där beskrivning ges över de olika avsnitt som samhällsorienteringen inkluderar. En förklaring till skillnaden kring informationsunderlaget av samhällsorientering skulle kunna vara att Jönköpings kommun helt enkelt valt att inte göra någon omfattande beskrivning på hemsidan men att liknande upplägg bedrivs i praktiken som beskrivs på Helsingborg kommuns hemsida.

8.3.3 Andra insatser

EU:s mål 7; "Frequent interaction between immigrants and Member State citizens is a fundamental mechanism for integration. Shared forums, intercultural dialogue, education about immigrants and immigrant cultures, and stimulating living conditions in urban environments enhance the interactions between immigrants and Member State citizens", kan kopplas till etableringsplanens tredje punkt kring andra aktiviteter för främjande av etablering. Dessa aktiviteter kan ta form genom kommunala insatser som sociala aktiviteter, föreningsliv etc.

Den punkt där Jönköping och Helsingborgs kommun skiljer sig mest är när det kommer till övriga insatser, som bland annat ingår i etableringsplanens tredje punkt. En tydlig trend vilken går att iaktta är att Helsingborgs kommun har ett större fokus på diverse aktiviteter för att påskynda nyanländas etablering i samhällslivet genom interaktion med civilsamhället. Helsingborg har tillskillnad från Jönköpings kommun ett mål om kultur kopplat till integration. I Helsingborgs kommunprogram för mandatperioden 2015-2018 beskrivs hur ett rikt kulturliv bidrar till gemenskap och sammanhållning. Möjlighet till möten mellan människor med olik bakgrund ska ges där erfarenheter och åsikter kan utbytas och upplevelser delas. Trenden fortsätter i form av de andra insatser som erbjuds i kommunen. Utifrån

materialet som samlats in framgår att Helsingborg erbjuder många olika aktiviteter, vilket gör att de nyanlända får många möjligheter till etablering och integrering i samhället.

Jönköpings kommun tar upp civilsamhället i både kommunprogrammet för 2011-2014 och 2015-2018. Det framgår att en av nycklarna till en framgångsrik integration är just delaktighet i det civila samhället. Kontakter i civilsamhället medför sedan att personer får tillgång till språk och arbeten. I underlaget från Jönköping framgår inte insatser kring civilsamhället i stor utsträckning. Jönköpings kommun erbjuder, enligt studerade dokument, möten med civilsamhället i mindre omfattning i jämförelse med Helsingborgs kommun. Jönköping hänvisar på sin hemsida till andra föreningar och organisationer som utför aktiviteter för integrering av nyanlända.

8.3.4 Olika översättningar av mål

Att kommunerna skiljer sig i detta avseende kan härröras till den svaga regleringen av etablering för nyanlända i samhället genom diverse aktiviteter. Gällande etableringsplanen finns tre punkter, sfi, samhällsorientering och andra aktiviteter för underlättande och påskyndande av etablering i arbetslivet. De två första punkterna är reglerade i större utsträckning genom mål och lagstiftning. Medan punkten kring andra aktiviteter kan ge ett tolkningsutrymme och ”fria händer”. Det framgår att även kommuner kan erbjuda insatser i form av sociala aktiviteter, vuxenutbildning, föreningsaktiviteter etc. Detta kan medföra att arbetet mellan kommuner kan se väldigt olika ut, då kommuner väljer att satsa på olika områden och insatser.

Vidare skulle det kunna förefalla sig vara att utvalda kommuner har olika stort fokus på målgrupper. I Jönköping återfinns omfattande information om integrationsarbete med ensamkommande flyktingbarn, vilket inte har tagits med då fokus i vår uppsats ligger på etablering av vuxna. I Integrationsrapporten 2014 från Jönköpings kommun kan ett tydligt mönster ses kring att fokus ligger på mottagandet och insatser för unga. Mål som exempelvis utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden ställt upp riktas mestadels mot utbildning för unga. Detta kan jämföras med den mindre förekommande informationen på Helsingborgs hemsida, då de fokuserar mer på vuxna.

Jämförelsen mellan kommunerna påvisar att förutsättningar för alla nyanlända inte förefaller sig vara likadana när det handlar om att erhålla lika möjligheter och rättigheter, på grund av

det handlingsutrymme som skapas. Då kommunernas integrationsarbete och fokus kring etableringsinsatser ser ut att skilja sig kan demokrativärden ifrågasättas.

Mål ser ut att översättas olika kring etableringsinsatser i kommunerna. Detta kan kopplas till tidigare forskning kring hur mål översätts på den lokala nivån. Exempelvis framgår det genom rapporten *Lokal översättning av de nationella miljömålen (2006)* att miljömål översätts olika, trots att målen är lika för alla. Därmed återfinns detta fenomen inte enbart inom integrationsområdet. Att fenomenet återfinns inom fler områden väcker frågor kring styrningen. Även Erlingsdóttir (1999) menar att en och samma idé kan ta sig olika form vid omsättning till handling av lokala aktörer. Resultatens olikheter kan hänföras till implementeringsteori. Implementeringsforskning har för det mesta riktat in sig på glappet mellan reglering eller intention i jämförelse med praktiken. I detta fall handlar det mer om tolkningsutrymmet som finns hos kommuner som gör att mål omvandlas olika.

Det borde i större utsträckning regleras kring övriga aktiviteter som kommunen ska erbjuda och ansvara för. Kommunen är en viktig och central aktör i styrningskedjan och för hur etableringsinsatser tar form och fungerar, genom hur mål översätts. Ett fokus på att reglera aktiviteter som berör civilsamhället skulle kunna minska tolkningsutrymmet och stärka styrningskedjan. Då civilsamhället skulle kunna vara en viktig faktor för integration av nyanlända ses en sådan reglering rimlig. Att utsträckningen av insatser skiljer sig skulle kunna härledas till grad av engagemang till att integrera nya invånare. Kommunerna följer lagstiftning, men det finns utrymme för tolkningar som skapar egna initiativ. Hur pass mycket egna initiativ som tas i respektive kommun skulle kunna jämföras med hur pass stort engagemang utöver det fastställda ramverk som återfinns.

9. Slutsatser

På den överstatliga och statliga nivån handlar integration mer om målsättningar, medan det på den lokala nivån handlar om att implementera målen genom att översätta de till praktiska handlingar. Det finns därmed en tydlig styrningskedja från överstatlig till lokal nivå. Detta kan ses genom att principer och mål som EU sätter upp förs ned när kedjan studeras utifrån ett top-bottom-perspektiv. Resultat i denna studie kan kopplas i stor utsträckning till tidigare forskning och deras slutsatser. Detta då framförallt problematiken och svårigheterna för olika instanser att arbeta enhetligt kännetecknas.

Gällande punkten kring rättigheter finns en konsensus mellan de olika nivåerna då man väljer att ha samma ingångsvinklar. Genom flernivåstyrning ses mål och regler kring mänskliga rättigheter föras ned till lokal nivå utifrån implementering- och översättningsteorierna. Utifrån ett demokratiperspektiv torde integrationsarbetet vara av likartad karaktär i samtliga av Sveriges kommuner. Rättigheter och möjligheter borde erbjudas i samma utsträckning oavsett i vilken kommun den nyanlända personen etableras.

Förutom mänskliga rättighetsmålet, sätts lokala mål främst upp efter lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, som reglerar den kommunala nivån i stor utsträckning. Båda kommunerna har en öppen inställning och vikt läggs vid skapandet av möjligheter. Kommunerna översätter direkt mål kring mänskliga rättigheter till deras lokala mål. Jönköpings kommun arbetar även med mål kring etablering då tillgång till språket, arbete och kontakter i civilsamhället kartläggs som nyckeln till lyckad integration. Helsingborgs mål handlar bland annat om arbetsmöjligheter genom fler i arbete, allas värde och interaktion mellan olika kulturer.

Målen översätts sedan i kommunerna i form av att vara en del i kommunprogrammen vilka sedan praktiseras genom olika former av insatser såsom arbetsmarknadsinsatser, sfi-undervisning, samhällsorientering och övriga etableringsinsatser. Översättning av uppställda mål är av liknande form när det kommer till sfi-undervisning, samhällsorientering och arbetsmarknadsinsatser. Detta då etableringsinsatser inom de områdena är tydligt lagstadgade.

Demokratiproblemet

Utifrån problemformuleringen kring att demokrativärden ska följas och att alla människor ska erbjudas lika rättigheter och skyldigheter, återfinns ett glapp. Enligt studerat material erbjuder kommunerna inte lika möjligheter för att kunna etablera sig genom att det finns ett tolknings- och handlingsutrymme. Genom att olika målgrupper återfinns påverkar det vilka etableringsinsatser som kommuner erbjuder samt de insatser som inte är lika starkt reglerade och där ett större utrymme för kommunalt självstyre finns.

Insatserna som erbjuds är av olik karaktär. Det kan härledas till att kommunerna har lika lagar att följa och anpassa sig efter, men som framkommit genom studien av Jönköpings och Helsingborgs kommun, upptäcks att det främst finns tolkningsutrymme i lagen.

Utifrån tredje punkten i etableringsplanen möjliggörs ett tolkningsutrymme för insatser. Tolkning görs kring att insatser handlar om bland annat sociala aktiviteter och föreningsliv. Helsingborgs kommun verkar genom deras dokument och hemsida skapa fler insatser och erbjuder de nyanlända mer möjligheter, speciellt angående interaktion med civilsamhället. Kommunen lägger vikt vid insatser som inte enbart berör de nyanlända, utan då det är en dubbelriktad process, läggs även fokus på lokalbefolkningen. Medan Jönköpings kommun inte förefaller sig ha lika etablerade insatser kring civilsamhället utan hänvisar istället till aktiviteter utförda av andra organisationer.

Studiens resultat kan vara verklighetsförankrat, genom att det material som återfinns speglar det som kommunerna arbetar med i praktiken. Men det kan samtidigt skapas tolkningsutrymme för undersökande parter av kommunerna genom att det återfinns mer detaljerad information kring insatser hos Helsingborg än Jönköping. Resultat kan feltolkas genom att slutsatser kan dras på grund av bristfällig information om insatser, då praktiken skulle kunna förefalla sig se annorlunda ut. Det kan uppmärksammas en trend på Jönköpings hemsida kring att speciellt dokument inte är uppdaterade vilket kan påverka och skapa feltolkningar om verkligheten.

Denna problematik som lyfts fram framkommer i olika samhällsområden genom implementeringsforskning som gjorts, där skillnader oftast uppmärksammas mellan intention och praktik. Fenomenen återfinns inte enbart i integrationsarbetet. Därmed kan det ifrågasättas om regleringarna som finns inte är tydliga och om det behövs mer klarare reglering för att implementering och översättning av mål inte ska skilja sig åt mellan kommuner.

10. Framtida forskning

I och med den globala flyktingkris som råder skapas utmaningar kring en ökad kapacitet i mottagandet och etablerandet av nyanlända. Regeringskansliet och övriga myndigheter för ett aktivt arbete med de utmaningar som flyktingkrisen skapar. Det hade varit av intresse att i framtida forskning göra en liknande fallstudie om några år då ett förmodligen mer rutinerat etableringsarbete återfinns i landets kommuner. Det är intressant om arbetet utvecklas för etableringsinsatser och vad som erbjuds.

Några framtida frågeställningar som kan finnas är att ett bottom-up-perspektiv appliceras på kommunernas integrationsarbete. Mål och lagstiftning är lika för alla kommuner, men praktiken kan potentiellt härledas till tjänstemännen. Därmed kan tjänstemän på gräsrotsnivå studeras och hur deras arbete ser ut mer konkret i översättning av mål. Detta medför att mer direkt information ges kring hur kommunen arbetar och vilka insatser som erbjuds, men även ges djupare insikter varför kommunerna skiljer sig åt i arbetet.

Referenslista

Akademiska texter

Hupe, P., Hill, M., & Nagia, M. (2014). Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. *Public Policy and Administration*. 29(2), 145-163

Lindberg, K., & Erlingsdóttir, G. (2005) Att studera översättningar. Två idéers resor i den svenska hälso- och sjukvården. *Nordiske Organisationsstudier*, 7:3-4, 27-51.

Södergran, L. (2000). s.14 *Svensk invandrar- och integrationspolitik : en fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter*. (Akademiska avhandlingar vid Sociologiska institutionen, Umeå universitet, 16) Umeå : Univ.,. Tillgänglig: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:561752/FULLTEXT01.pdf>

Artiklar

Hallerby, C. (2011, 29 september). Kommuner struntar i viktig integrationsfråga. *Dagens samhälle*. Hämtad 2016-03-29, från <http://www.dagensamhalle.se/debatt/kommuner-smiter-undan-viktig-integrationsfraga-10996>

Mattmar, U. (2014, 9 mars). Sverige sämst på integration. *Svt*. Hämtad 2016-03-29 från, <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/sverige-samst-pa-integration>

TT. (2015, 28 juni). Kommuner olika bra på integration. *Svt*. Hämtad 2016-03-29, från <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/kommuner-olika-bra-pa-integration>

TT. (2015, 31 oktober). Flyktingkrisen svår för kommunerna. *Göteborgs-posten*. Hämtad 2016-03-30, från <http://www.gp.se/nyheter/sverige/1.2862894-flyktingkrisen-svar-for-kommunerna#sthash.Br4duIE.dpuf>

Internet

Europeiska unionen

Commission of the European Communities. (2005). *A Common Agenda for Integration - Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389&from=E>

European Commission. (2015). The mandate to promote integration at EU level. Hämtad 2016-05-05, från <https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/the-mandate-to-promote-integration>

European Commission. (2016) *EU actions to make integration work*. Hämtad 2016-05-05, från <https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/eu-actions-to-make-integration-work>

Europeiska kommissionen. (2011). *Europeisk agenda för integration av tredjelandsmedborgare*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455&from=EN>

Europeiska kommissionen. (2014) *Insyn i EU-politiken. Invandring och asyl. Bygga ett öppet och säkert EU*. http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/sv/migration_sv.pdf

Rådets Direktiv. 2003, 25 november. 2003/86/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Hämtad 2016-05-05, från <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=SV>

Statliga dokument

Departementserie

Ds 2015:33. *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet

Lagar

SFS 1974:152. Kungörelse om beslutad ny regeringsform. Stockholm: Justitiedepartementet

SFS 2010:197. *Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utrikesdepartementet

SFS 2016:38. *Om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet

Propositioner

Prop. 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*. Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/contentassets/6cf1db3cc2254ab8a3e70038272f09e4/sverige-framtiden-och-mangfalden---fran-invandrapolitik-till-integrationspolitik>

Prop. 2008/09:01. Budgetproposition för 2009. Utgiftsområde 13: Integration och jämställdhet. Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/contentassets/47d8dc95d7d14406be40f2421d935e9f/utgiftsomrade-13-integration-och-jamstalldhet>

Prop. 2015/16:1. Budgetproposition för 2016. Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering. Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/contentassets/49618bcb4fd94b6081d9696f55bc7f8d/utgiftsomrade-13-jamstalldhet-och-nyanlanda-invandrades-etablering.pdf>

Skrivelser

Skr. 2008/09:24. *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet

Skr. 2001/02:129. *Integrationspolitik för 2000-talet*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet

Helsingborgs kommun

Helsingborgs kommun. (2015). *Program för mandatperioden 2015-2018- i riktning mot Helsingborg 2035*. Helsingborg: Blågröna Helsingborg.

Helsingborgs kommun. (2016e) *Aktivitetdagen*. Hämtad 2016-04-11, från <http://www.helsingborg.se/startida/omsorg-och-stod/invandring-och-integration/aktivitetdagen/>

Helsingborgs kommun. (2016i) *Flyktningmottagning- mottagning av nyanlända*. Hämtad 2016-04-09, från <http://www.helsingborg.se/startside/omsorg-och-stod/invandring-och-integration/flyktningmottagning-mottagning-av-nyanlanda/>

Helsingborgs kommun. (2016h) *Interkulturella och mångreligiösa kommunikatörer*. Hämtad 2016-04-09, från <http://www.helsingborg.se/startside/omsorg-och-stod/invandring-och-integration/interkulturella-och-mangreligiosa-kommunikatorer/>

Helsingborgs kommun. (2016a) *Invandring och integration*. Hämtad 2016-05-02, från <http://www.helsingborg.se/startside/omsorg-och-stod/invandring-och-integration/>

Helsingborgs kommun. (2016l) *Kompisnätet*. Hämtad 2016-04-13, från <http://www.helsingborg.se/startside/omsorg-och-stod/invandring-och-integration/kompisnattet/>

Helsingborgs kommun. (2016d). *Sfi-skolor*. Hämtad 2016-05-01, från <http://www.helsingborg.se/startside/kommun-och-politik/mal-ekonomi-och-budget/>

Helsingborgs kommun. (2016f) *Samhällsorientering*. Hämtad 2016-04-13, från <http://www.helsingborg.se/startside/omsorg-och-stod/invandring-och-integration/samhallsorientering/>

Helsingborg kommun. (2016n) *SFI- svenskundervisning för invandrare*. Hämtad 2016-04-28, från <http://www.helsingborg.se/startside/omsorg-och-stod/invandring-och-integration/sfi-svenskundervisning-for-invandrare/>

Helsingborg kommun. (2016m) *Språkcaféer i Helsingborg*. Hämtad 2016-04-09, från <http://www.helsingborg.se/startside/omsorg-och-stod/invandring-och-integration/sprakcafeer-i-helsingborg/>

Helsingborg kommun. (2016b) *Stadens styrmodell*. Hämtad 2016-05-01, från <http://www.helsingborg.se/startside/kommun-och-politik/mal-ekonomi-och-budget/stadens-styrmodell/>

Helsingborgs kommun. (2016k) *Stöd till invandrarföreningar*. Hämtad 2016-04-13, från <http://www.helsingborg.se/startside/omsorg-och-stod/invandring-och-integration/invandrarforeningar/>

Helsingborgs kommun. (2016o) *Tolk*. Hämtad 2016-04-28, från <http://www.helsingborg.se/startside/omsorg-och-stod/invandring-och-integration/tolk/>

Helsingborgs kommun. (2016p) *Yrkesmentor- en fot in på arbetsmarknaden*. Hämtad 2016-04-28, från <http://www.helsingborg.se/startside/omsorg-och-stod/invandring-och-integration/yrkesmentor/>

Helsingborgs kommun. (2011). *Målprogram för Helsingborgs stad 2011-2014*. Hämtad 2016-05-15), från <http://www.helsingborg.se/wp-content/uploads/2015/02/MalprogramHbg.pdf>

Jönköpings kommun

Jönköpings kommun. Kommunfullmäktige. (2015c). *Sammanträdesprotokoll*. <http://www.jonkoping.se/download/18.df3039f14e02df095a45d1/1435570159433/Kf-beslut+2015-04-29%2C+inkl+yttanden%2C+om+integrationsrapport+2014.pdf>

Jönköpings kommun. (2015d). *Kommunprogram för mandatperioden 2015-2018*.
<http://www.jonkoping.se/download/18.2077ae3813cab0e322f0/1433761342227/Kommunprogram+för+mandatperioden+2015-2018.pdf>

Jönköpings kommun. (2015e). *Integrationsrapport 2014*. Hämtad 2016-04-05, från
<http://www.jonkoping.se/download/18.df3039f14e02df095a45e6/1435570284919/integrationsrapport+2014.pdf>

Jönköpings kommun. (f) *Utbildning i svenska för invandrare*. Hämtad 2016-04-04, från
<http://www.jonkoping.se/barnutbildning/vuxenutbildning/vuxenutbildningarochochkurser/utbildningisvenskaforinvandrare.4.5f6990b6135d27202fba36.html>

Jönköpings kommun. (g) *Samhällsorientering, anmälan för utvidgad målgrupp*. Hämtad 2016-04-06, från
<http://www.jonkoping.se/barnutbildning/vuxenutbildning/samhallsorienteringanmalanforutvidgadmalgrupp.4.26420c4113ea8612dd8202.html>

Jönköpings kommun. (1999) *Styrprinciper för Jönköpings kommun*.
<http://www.jonkoping.se/download/18.2077ae3813cab0e322124/1361276783065/Styrprinciper+för+Jönköpings+kommun.pdf>

Övrigt

Arbetsförmedlingen. (2015). *Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering*. Stockholm: Arbetsförmedlingen

Länsstyrelserna. (2016). *Integration i Sverige*. Hämtad 2016-03-29, från
<https://www.informationsverige.se/Svenska/Samhalle/Samhallsorientering/Sidor/Den-svenska-integrationspolitiken.aspx>

Migrationsverket. (2016) *Kommuntal 2016 och mottagna 2015 och 2016*.
<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac38715979e4/1459750032096/20160401+Kommuntal+och+mottagande+hemsidan.pdf>

Migrationsverket. (2015). *Statistik 2015*. Hämtad 2016-03-29, från
<http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar/2015.html>

Reforminstitutet. (2015). *Så klarar din kommun integrationen av invandrare från länder utanför EU/EFTA – en uppdaterad ranking efter hänsyn till kommuners olika förutsättningar*. Stockholm: Reforminstitutet.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). (2015). *Ansvar och ersättningar i mottagandet*. Hämtad 2016-04-16, från,
<http://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/ansvarersattningar.3366.html>

Sveriges Kommuner och Landsting. (SKL). (2016). *Styren efter valet 2014*. Hämtad 2016-05-05, från
<http://skl.se/demokratiledningstyrning/valmaktfordelning/valresultatmaktfordelning2014.4696.html>

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). (2011). *Kommungruppsindelning 2011. Revidering av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning*

Litteratur

Bäck, H., Larsson, T., & Erlingsson, G. (2011). *Den svenska politiken*. Malmö: Liber

Rothstein, B. (2001) *Politik som organisaion*. Stockholm: SNS Förlag

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2010). *Metodpraktikan- konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

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

Petersson, O. (2010). *Den offentliga makten*. 3 uppl. Stockholm: SNS förlag

Tallberg, P., Bergmann-Winberg, M. (2010). *Flernivåstyrning- framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Kristianstad: Region Skåne.

Rapporter

Naturvårdsverket. (2006) *Lokal översättning av de nationella miljömålen. En processutvärdering i åtta svenska kommuner 2006*. Rapport 5646.

NTG- asyl och integration. (2007). *Europeisk medborgarkunskap- för alla? - Om samhällsinformation och gemensam värdegrund i ett mångkulturellt Europa*. Karlskrona: NTG- asyl och integration.