

Masteruppsats i Offentlig Förvaltning (HT-16)

Inriktning Förvaltningsekonomi

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Författare: Marina Mekh & Igor Persson

Handledare: Stig Montin

Examinator: Gustaf Kastberg

Beslut under ett turbulent år

- **En studie om beslutsfattande av tjänstemännen inom
Verksamhetsområde Integration**



Sammanfattning

- **Bakgrund**

Sveriges förvaltningars möjlighet att fullfölja sin lagstadgade uppgift om flyktingmottagande sattes under stor press i samband med flyktingsituationen 2015/2016. För tjänstemännen innebar mottagandet en stor påfrestning eftersom resurserna inte var anpassade för det stora antalet flyktingar.

- **Problem**

Hur tjänstemännen löser turbulenta situationer genom sina beslut får stor påverkan på samhället. Felaktiga beslut får långtgående negativa konsekvenser för medborgarna och blir kostsamma för samhället. Det är därför av intresse att studera hur tjänstemännen hanterar problematiska situationer för att identifiera eventuella brister och därmed skapa förutsättningar för bättre beslut.

- **Syfte & Forskningsfråga**

I uppsatsen ska vi generera kunskap om *beslutsfattande* av *tjänstemän* inom *offentlig förvaltning* i tider av *turbulens*. Besluten som ska undersökas är hur tjänstemännen på VO Integration hanterade *lokal* och *personalfrågor* i samband med öppnande av nya boenden för ensamkommande barn.

Hur fattade tjänstemännen sina beslut hösten 2015 och ett år framåt?

- **Teori**

Uppsatsen kommer utgå ifrån: Ny-institutionell teori, Bounded rationality, Inkrementalism, Top-down & Bottom-up, Kingdons Garbage can, samt olika typer av osäkerhet.

- **Metod**

Uppsatsen antar en kvalitativ utgångspunkt. Genom sex samtalsintervjuer med tjänstemän på VO Integration samlades empirin in.

- **Slutsats**

Det går att dela upp det undersökta året i två perioder, 2015 och 2016. Där 2015 representerar *krisperioden* vilken präglas av beslut som innebär problemlösning oavsett kostnad och utan eftertanke om framtida konsekvenser. 2016 kännetecknas av *efterspelet* där det politiska läget ändrades vilket medförde att tjänstemännen förväntades ta beslut som innebar att verksamheten minskade i omfattning. Vi fann att de spelregler som rådde under krissituationen medförde att tjänstemännen fick större handlingsutrymme. Därtill såg vi att resultatet av att enheten tilldelades stora resurser blev en maktförskjutning då resurserna inte fördelades lika. Dessutom skedde en centralisering av beslutsprocess när många viktiga beslut togs av ett fåtal tjänstemän under krisen. Efterspelet kännetecknas av ett nytt politiskt läge med en ny asylpolitik. I samband med de nya förutsättningarna fann vi att tjänstemännen valde att göra motstånd till förändringen eftersom den medförde neddragningar i verksamheten. Under 2016 återgick situationen till ett mer normaliserat läge vilket medförde en återgång till den beslutsprocess som rådde innan krisen.

Innehåll

Inledning.....	4
Bakgrund	4
Problemformulering.....	5
Syfte.....	5
Forskningsfrågor.....	5
Vad är VO Intergation?.....	6
Disposition.....	6
Teori	7
Tidigare forskning.....	7
Beslutsfattande vid osäkerhet.....	9
Ny-institutionell teori.....	10
Top-down och Bottom-up	13
Bounded rationality.....	14
Inkrementalism	15
Kingdons Garbage can-modellen	16
Operationalisering.....	18
Metod.....	19
Studiens uppstart	19
Kvalitativ metod och samtalsintervjuer	19
Val av teori.....	20
Forskningsetiska aspekter	21
Urval och avgränsningar.....	21
Respondenter – Enhetschefer & Gruppchefer.....	22
Enhetschefer	22
Gruppchefer	23
Genomförande av Intervjuer.....	24
Databearbetning och analysmetod.....	25
Generaliserbarhet	26
Validitet & Objektivitet.....	26
Redovisning & Analys	27
Hösten 2015 till årsskiftet – <i>Krisperioden</i>	28
Årsskiftet till och med hösten 2016 – <i>Efterspelet</i>	37
Diskussion & Slutsatser	45
Vad har uppsatsen bidragit med.....	50
Förslag till vidare forskning	50

Referenslista.....	52
Bilagor.....	56
Intervjuer.....	56
Intervjufrågor	56

Inledning

I detta kapitel presenteras bakgrund till uppsatsens ämnesval. Det förs även en problemdiskussion vilken leder fram till uppsatsens syfte och forskningsfrågor. Kapitlet avslutas med en kort presentation av VO Integration samt en disposition.

Bakgrund

Offentlig förvaltning vilar på lagar och regler vilka reglerar de uppgifter som faller inom förvaltningens ansvarsområde. Verksamheten är hårt reglerad eftersom den är skattefinansierad, det handlar alltså om att se till att skattepengarna används på ett bra sätt. Vidare medför lagar och regler att förvaltningens tjänstemän måste utföra vissa lagstadgade uppgifter såsom flyktingmottagande.¹ Montin (2002) menar att medborgarna i en demokrati måste kunna lita till att förvaltningen på ett tillfredsställande vis kan utföra de uppgifter som faller inom deras ansvarsområde även i turbulenta situationer. Om förvaltningen misslyckas med sina uppgifter finns risken att förtroendet hos medborgarna minskar.²

Förvaltningens möjlighet att fullfölja sina åtaganden om flyktingmottagande sattes under stor press i samband med flyktingsituationen 2015/2016. Världen såg då de största flyktingströmmarna i Europa sedan andra världskriget.³ Sverige som har en generös flyktingpolitik var ett av de länder som tog emot flest flyktingar sett till antalet invånare. För Sveriges del innebar det att 163 000 personer sökte asyl i Sverige under 2015. 35 400 av de asylsökande utgjordes av ensamkommande barn eller ungdomar, detta innebar en ökning med över 500 % jämfört med året innan. För förvaltningarna innebar mottagandet en stor påfrestning eftersom resurserna inte var anpassade för det stora antalet flyktingar.⁴

¹ Huzzel (2005) s. 107 f

² Montin (2002)

³ Gu.se

⁴ Rydmark (2002) s 37 f

Problemformulering

Det faktum att Regeringen kallar *flyktingkris* för en kris indikerar att händelsen är extraordinär.⁵ Efter en litteratursökning kan vi konstatera att händelsen är unik och Sverige har aldrig tidigare upplevt en flyktingsituation likt den 2015/2016. Forskning från Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) visar att turbulenta händelser likt flyktingkrisen kommer bli vanligare. De pekar i sin forskning på tsunamin 2004, stormen Gudrun 2005 och skogsbranden Västmanland 2014. Vid dessa händelser fick Sveriges tjänstemän en central roll i förloppet och efterspelet.⁶

Hur tjänstemännen löser turbulenta situationer genom sina beslut får stor påverkan på samhället. Felaktiga beslut får långtgående negativa konsekvenser för medborgarna och blir kostsamma för samhället.⁷ Det är alltså av intresse att studera hur tjänstemännen hanterar problematiska situationer för att identifiera eventuella brister och därmed skapa förutsättningar för bättre beslut. Det krävs mer kunskap om hur dagens tjänstemän hanterar turbulenta situationer för att utbilda morgondagens beslutsfattare.

Syfte

I uppsatsen ska vi generera kunskap om *beslutsfattande* av *tjänstemän* inom *offentlig förvaltning* i tider av *turbulens*. Genom intervjuer med tjänstemän på VO Integration ska vi se hur beslut togs under en turbulent *ettårsperiod*. Besluten som ska undersökas är hur tjänstemännen hanterade *lokal* och *personalfrågor* i samband med öppnande av nya boenden för ensamkommande barn.

Forskningsfrågor

Med avstamp i syftet blir det därför intressant att ställa följande frågor:

- Hur fattade tjänstemännen sina beslut hösten 2015 och ett år framåt?
 - Hur påverkade institutionella förändringar förutsättningarna för tjänstemännens beslutsfattande?
 - Hur påverkade osäkerhet tjänstemännens beslutsfattande?
 - Vilka konsekvenser fick tjänstemännens beslut?

⁵ Regeringskansliet

⁶ (MSB) Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014)

⁷ Deverell (2010) s. 68 ff

Vad är VO Integration?

VO Integration är en förvaltningsenhet inom Social resursförvaltning i Göteborg. Enheten svarar alltså till Social resursförvaltning som i sin tur rättar sig efter fullmäktiges riktlinjer. Fullmäktige i sin tur måste följa anvisningar som kommer från Migrationsverket.

Enheten Integration och dess tjänstemän ger ett första stöd till flyktingar och hjälper dem komma in i det svenska samhället. Enhetens ansvarsområde omfattar boende för ensamkommande och ungdomar. Detta innebär i praktiken att de ser till att alla ensamkommande barn och ungdomar blir omhändertagna och får en bostad. Detta medförde att enheten fick en central roll i omhändertaget av ensamkommande under 2015/2016.⁸

Disposition

Uppsatsen är indelad i fem delar. Den inledande delen är redan avklarad och har behandlat bakgrund, problemformulering, syfte och forskningsfrågor. Den andra delen innehåller en beskrivning av tidigare forskning samt de teorier som uppsatsen grundar sig på. Den tredje delen omfattar ett metodavsnitt där vi presenterar uppsatsens genomförande. I det fjärde kapitlet, Redovisning & Analys, har vi valt att sammanfoga empiri och analys. Det innebär att empirin kommer presenteras samtidigt som den analyseras. Under femte kapitlet återfinns slutsatser samt vad uppsatsen bidragit med och förslag på vidare forskning.

⁸ Goteborg.se

Teori

I detta kapitel presenteras tidigare forskning och de teorier vilka kommer vara grunden för uppsatsen. Besluten som fattades under det undersökta året är väldigt komplexa, därför krävs en bredd av teorier för att till fullo kunna besvara forskningsfrågorna.

Tidigare forskning

Tidigare forskning syftar till att ge läsaren en samlad uppfattning om beslutsfattande i offentlig sektor och därtill relevanta perspektiv för vår studie. Det finns en uppsjö av forskning kring beslutsfattande inom offentlig förvaltning och vi har därför valt att presentera ett antal böcker och artiklar. Vår forskning är dock unik eftersom den behandlar beslut tagna i samband med flyktingsituationen 2015/2016, en händelse som nyligen inträffat varpå det inte hunnit ske så mycket forskning. Framförallt saknas forskning som undersöker efterspelet under 2016, där beslutsfattarna skulle hantera efterspelet av den värsta krisen och försöka återgå till en mer normaliserad situation. Därför tillför vår uppsats ett behövligt tillskott av kunskap främst till hur efterspelet hanterades även om den säkerligen även kommer tillföra upptäckter om hur själva krisen 2015 hanterades.

Vi börjar att undersöka de förutsättningar som gäller för tjänstemannen i sin yrkesroll. Weber (1921) menar att tjänstemän som arbetar inom förvaltningen i en ideal värld ska verkställa politiska beslut på ett neutralt sätt. Tjänstemannen ska inte lägga några egna värderingar i de politiska besluten utan vara en neutral verkställare.⁹ Det finns alltså en strikt uppdelning mellan politik och förvaltning. Folkvalda politikers uppgift är att fatta beslut om sådant som faller inom deras kompetens och förvaltningens tjänstemän ska neutralt verkställa besluten.¹⁰ Brunsson & Jönsson (1979) ifrågasätter Webers beskrivning av den neutrala verkställande byråkraten. De menade att förvaltningens tjänstemän ofta lägger egna värderingar i besluten vilket ger tjänstemannen inflytande över hur politiken utvecklas.¹¹ Viklund (2004) hävdar att ”tjänstemän medverkar inte sällan i formellt politiska aktiviteter” och att ”vad som är politik och administration eller förvaltning kan många gånger vara svårt att avgöra”. Viklund menar därför

⁹ Weber (1921) s. 5 f

¹⁰ Viklund (2004) s. 3

¹¹ Brunsson & Jönsson (1979)

att situationen medför att tjänstemannen under implementering av politiska beslut även blir en beslutsfattare och formar politiken.¹²

Kingdon (1995) menar att det är intressant att se vem som är med och formar politiken eftersom det handlar om hur resurser och skattemedel används. Han hävdar att byråkrater använder de allmänna resurserna på ett sätt som inte är förenligt med ”bara” en verkställande roll. Genom sin roll som byråkrat får därmed tjänstemannen inflytande över hur resurserna används i samhället och alltså är det intressant att undersöka tjänstemäns beslut.¹³

Det går inte att undersöka beslutsfattande i offentlig förvaltning utan att snubbla in på institutionell teori. March & Olson (1989) hävdar att alla beslut påverkas av institutioner vilket skulle medföra att tjänstemännens beslut influeras av normer och uppförandekoder.¹⁴ Henning (2000) menar att de normer och uppförandekoder som byråkrater förhåller sig till skiftar över tiden. Moden och trender växer fram vilka påverkar de beteende som anses vara legitima just för tillfället. Slutsatsen av Henning (2000) resonemang blir att genom en undersökning från ett institutionellt perspektiv går det att se vilka normer och regler som råder i samhället vid tidpunkten för undersökningen.¹⁵

Simon (1971) och Lindblom (1959) forskar och resonerar mycket kring beslutsfattande där framförallt Lindblom inriktar sig på säregenheterna med beslutsfattande inom det offentliga. Båda forskarna menar att beslutsfattare inte kan fatta rationella beslut på grund av begränsningar i information och den politiska strukturen. Istället kännetecknas beslutsfattandet av en begränsad rationalitet och därför riktar båda kritik mot den rationella ”economic man”.¹⁶ Att begränsad rationalitet är en bra modell som utgångspunkt vid undersökning av beslutsfattande delas av många andra forskare såsom Hatch, Hill¹⁷ och Gonzales¹⁸.

Tjänstemannen jobbar inte i en skyddad verkstad utan utsätts i sin yrkesroll för osäkerhet vid beslutsfattande. Rydmark (2002) menar att offentlig verksamhet präglas av osäkerhet och komplexitet vilket påverkar besluten och dess genomförande. Beslut måste ofta tas och verkställas i en dynamisk miljö vilket skapar osäkerhet. Därtill finns det sällan tid att vänta och se hur skeendet utvecklar sig vilket gör att besluten måste tas i realtid. Vidare berör Rydmark

¹² Viklund (2004) s. 4

¹³ Kingdon (1995) s. 33

¹⁴ March & Olson (1989) s. 24

¹⁵ Henning (2000)

¹⁶ Simon (1971) & Lindblom (1959)

¹⁷ Michael Hill

¹⁸ Brigida C. Gonzales

omgivningen i vilken besluten fattas, där stora och hastiga förändringar skapar ett osäkert läge för beslutsfattaren.^{19 20} Många av Rydmarks tankar om hur tjänstemannen utsätts för osäkerhet är tillämpbara på den situation en tjänsteman stod inför under flyktingsituationen 2015/2016.

Att det är intressanta att undersöka beslutsfattande i tider av osäkerhet och turbulens menar Olve (1985) är självklart eftersom sådana tider skapar beslut som kan få mer långtgående konsekvenser än beslut i perioder av normalitet.²¹ Sjökvists (2015) forskning visar att när tjänstemän ställs inför en osäker situation där det saknas tidigare erfarenheter blir besluten ofta snedvridna tidsmässigt. För mycket fokus läggs på att lösa de kortsiktiga aspekterna utan att sätta händelsen i ett långsiktigare sammanhang.²² Samma forskning pekar på hur viktigt det är att tjänstemän och förvaltning kan agera flexibelt och innovativt när de ställs inför osäkerhet. Detta är viktigt för att minimera de negativa effekterna av händelsen.²³ Att fatta flexibelt och innovativa beslut är dock inte något som går väl ihop med den offentliga sektorns traditionella beslutsmönster enligt Brorström (2009). Historiskt finns det ett svagt intresse för att experimentera och de styrmodeller som används inom det offentliga är inte anpassade för snabba svängningar. Den offentliga sektorn inbyggda tröghet kan alltså vara ett problem när det kommer till att anpassa beslutsmönster till en dynamisk situation.²⁴

Beslutsfattande vid osäkerhet

Klijn och Koppenjan (2004) hävdar att organisationer ofta präglas av *strategisk osäkerhet*. Detta sker eftersom många aktörer vill vara med och påverka beslutet. När många aktörer vill vara med och påverka skapas osäkerhet eftersom det är svårt att enas om ett gemensamt beslutet. Framförallt handlar det om att aktörerna använder olika strategier för att lösa samma problem vilket gör att det blir svårt att förutse vilken strategi som kommer används.²⁵

Substantiv osäkerhet handlar om att beslutsfattaren inte har nödvändig information eller inte har informationen vid det tillfälle som den behövs.²⁶ Problemet är att många beslut måste fattas i realtid, informationen måste alltså vara tillgänglig för beslutsfattaren här och nu.²⁷

¹⁹ Rydmark (2002) s. 9 ff

²⁰ Wahlund (1994) s. 14

²¹ Olve (1985)

²² Sjökvist (2015) s. 8 ff

²³ Deverell (2010) s. 53 f

²⁴ Brorström (2009) s. 27 f

²⁵ Koppenjan & Klijn (2004) s. 7

²⁶ Koppenjan & Klijn (2004) s. 6

²⁷ Hatch (2002) s. 304

Institutionell osäkerhet uppstår när de inblandade aktörerna inte arbetar utifrån samma institutionella ram. I en sådan situation blir det svårt att samarbeta över gränserna eftersom varje aktör har en egen ram att följa. När alla aktörer utgår från olika ramar blir det svårt att samarbeta vilket skapar osäkerhet.^{28 29}

Rydmark menar att *tid* är en avgörande faktor för att reducera osäkerhet. Det behövs tid att samla information samt tid att bearbeta information som redan finns. Problemet är att tid ofta är en bristvara och information är en färskvara. Om det tar för lång tid kan situation beslutet berör redan ha förändrats och informationen som beslutet grundar sig på vara inaktuell. Beslutsfattande sker därtill ofta i en komplex och föränderlig omgivning vilket gör att det är svårt att tolka den information som faktiskt finns tillgänglig. Vidare menar Rydmark att decentralisering är en effektiv strategi för organisationen under osäkerhet där beslutsfattaren kan erhålla högre säkerhet om beslut tas på lägre nivå. Tanken är att det skapa fler beslutsfattare genom decentralisering men även att beslutet kommer närmre händelsen.^{30 31}

Ny-institutionell teori

En central utgångspunkt i ny-institutionell teori är att institutioner påverkar organisationens handlingsfrihet och individens beteende. Institutionerna driver och skapar normer och regler som formar förutsättningarna för beslutsprocesserna. Institutionalisering är alltså en social process genom vilken individer kommer fram till en gemensam uppförandekod.³²

Jansson (2007) menar att institutioner har en organiserade effekt vilken skapar stabilitet och förutsägbarhet.³³ Hall och Taylor (1996) menar att institutioner är spelreglerna, som användas för att förklara vad som påverkar mänskligt beteende. Institutionerna påverkar beteendet genom förväntningar om hur andra medspelare kommer bete sig i vissa situationer. När det går att förutse hur andra kommer bete sig skapas stabilitet och förutsägbarhet hos alla inblandade.³⁴

- *Formella och informella institutioner*

²⁸ Koppenjan & Klijn (2004) s. 7

²⁹ Dequech (2001)

³⁰ Rydmark (2002)

³¹ Gavatin & Bergstrand (1979) s. 23

³² Koelbe (1995), s. 232ff

³³ Jansson (2007) s. 215

³⁴ Hall & Taylor (1996) s. 955

Spelregler utgörs av de formella och informella institutioner i vars kontext aktörerna befinner sig.³⁵

- a) *Formella institutioner* fokuserar på formella regler såsom lagar, förordningar och politiska beslut. Reglerna är inrättade för att framkalla ordning och förutsägbarhet hos de inblandade. T.ex. är Socialtjänstförordningarna inrättade för att reglera boendeverksamheten för ensamkommande och LMA³⁶ inrättad för att reglera mottagande av asylsökande. Anpassning inom organisationen till de formella institutionernas krav sker genom den formella organisationsstrukturen. Christensen et al (2004) menar att när formella institutioner ändras t.ex. när ett nytt politiskt beslut tas sker en anpassning inom organisation till nya mål och styrsignaler. Ofta kan individer som står högt i den formella organisationsstrukturen genom sitt beslut förändra organisationen på kort tid. Då organisationsstrukturen styr den formella resursfördelningen påverkas individernas handlingskraft. Man antar alltså att det främst är individer högt i den formella strukturen som har kontroll ges möjlighet att utnyttja organisationens resurser.³⁷
- b) I *informella institutioner* ligger fokus på informella regler vilka inte är nedskrivna eftersom de utgörs av normer, sedvänjor och överenskommelser. Dessa styr relationen mellan människor inom organisationer. Enligt North (1993) utgör således institutionerna “de restriktioner som människor skapar för att ange formerna för mänsklig samverkan.”³⁸ När förändringar sker inom institutioner identifieras vilka kontextuella skyldigheter individen har d.v.s. vad individen bör göra i denna situation samt vad som är lämpligt beteende. Då hamnar individernas egenskaper i centrum istället för individens formella position.³⁹

Eftersom formella institutioner är kopplade till politiska beslut kan dessa institutioner teoretisk ändras snabbt. I praktiken kan det dock vara svårt att implementera politiska beslut om dessa starkt avviker från organisationernas normer och värderingar. Därför kan det förekomma motstånd mot förändringar. De informella institutionerna som består av normer och sedvänjor är generellt svårare att påverka då de grundas på människors uppfattning om verkligheten. Det

³⁵ Peters (2012) s. 50 f & Ostrom (2009) s. 90 f

³⁶ Lagen om Mottagande av Asylsökande 1994:137

³⁷ Christensen et al. (2004) s. 33

³⁸ North (1993) s. 16

³⁹ Peters (2012) s. 40

kan uppstå disharmonier mellan dessa två former av institutioner när de formella institutionerna inte överensstämmer med de informella institutionerna.^{40 41} Tjänstemännen följer både formella och informella institutioner eftersom det skapar stabilitet, mening och minskar osäkerheten i komplexa och dynamiska miljöer. Denna stabilitet är en förutsättning för att samhället ska kunna angripa kollektiva problem där många aktörer är inblandade.⁴²

- *Lämplighetslogik*

Från en ny-institutionellt uppfattning kommer tjänstemännens val påverkas av vad som uppfattas som lämpliga preferenser. Val görs utifrån en uppfattning om den situation tjänstemannen befinner sig i och formas av institutionerna. Tjänstemannen uppfattar automatiskt vad situationen kräver och gör därefter sina val. Det viktiga i valsituationen är det givna, alltså att tjänstemannen egentligen inte själv gör ett aktivt val utan låter omgivningen forma valet.⁴³ March & Olsen (1989) menar att en person förhåller sig till ett beslut utifrån hur personen uppfattar att förväntningarna på lösningen ser ut. Institutionernas förmåga att influera beteende gör att individen styrs av institutionerna även i fall där det ligger i individens egenintresse att agera annorlunda.^{44 45} Genom denna *lämplighetslogik* förstår beslutsfattare vilket beteende som är rimligt och vilka möjligheter som finns både till utförande och till förändring. När en person följer lämplighetslogiken anpassas alltså beslut enligt sociala regler och normer. En kontrast till lämplighetslogiken är konsekvenslogiken, i vilken personen väljer att se till sitt eget bästa snarare än att anpassa sig efter samhällets önskemål.⁴⁶

- *Legitimitet*

Enligt Kjaer ställer institutioner krav på organisations verksamhet vilket gör att organisationen ständigt måste ta hänsyn till vilka förutsättningar som av omgivningen uppfattas som *legitima*.⁴⁷ En förvaltnings legitimitet är starkt kopplad till vad samhället uppfattar som ett korrekt beteende. Genom att en förvaltning uppnår legitimitet får den alltså ett slags värde och existensberättigande. Legitimitet uppnås genom att andra aktörer såsom politiker, organisationer och medborgare uppfattar att förvaltningens verksamhet överensstämmer med

⁴⁰ North (1993) s. 37

⁴¹ Knight (1992) s. 171 f

⁴² Jansson (2007) s. 195 ff

⁴³ Christensen et al. (2004) s. 57

⁴⁴ March & Olsen (1989), s.24

⁴⁵ March & Olsen (1989), s. 22–23

⁴⁶ March & Olsen (1984)

⁴⁷ Kjaer i Bengtsson & Nygaard (2002), s.197

de värderingar som finns i samhället. På så vis måste den som tilldelar förvaltningen legitimitet anse att dessa handlingar är i linje med vad verksamheten bör syssla med. För förvaltningen och tjänstemännen är det viktigt att dessa externa aktörer uppfattar verksamheten som legitim. Genom att uppfattas som legitim kan förvaltningen berättiga sin existens då den leverera det samhället kräver. Vilka normer och värderingar som uppfattas som korrekta från ett legitimitetsperspektiv beror på vilken aktör som tilldelar legitimitet. Olika grupper har olika krav på förvaltningens verksamhet, t.ex. ställer politiker inte alltid samma krav som medborgarna. Därtill ändras normer och värderingar över tid vilket gör att förvaltningen måste anpassa sig med tiden.⁴⁸

Top-down och Bottom-up

Det politiska systemet i Sverige bygger på att beslut fattas av politiker och verkställs av tjänstemän inom förvaltningen. Det är alltså tjänstemännens uppgift att implementera politiska beslut. En uppgift som ofta är komplext och problematiskt eftersom det finns många grupper att ta hänsyn till.^{49 50}

Förhållandet mellan politiker och förvaltningens tjänstemän är ett område som studeras av bland annat Weber (1921). Han menar att från ett *traditionellt* perspektiv är det politikerna som styr och sätter upp målsättningar för tjänstemännen. Politikerna drar fram riktlinjer och övergripande mål för verksamheten vilka förvaltningen anpassar sig efter. Detta traditionella upplägg benämns Top-down. Dock kritiserar Brunsson & Jönsson (1979) det traditionella perspektivet och menar att det sällan följd fullt ut.^{51 52}

Eftersom det är svårt för politikerna att ha total kontroll på förvaltningen kan det resultera i att tjänstemännen ges eller tar chansen att själva forma politiken. I en sådan situation får tjänstemännen möjlighet att utforma hur politiken ska utformas. Detta förfarande kallas Bottom-up. I sin mest extrema form kan följden bli att politikerna får svårt att leda den offentliga förvaltningen i en viss riktning. Politikerna har dock ingripa och styra förvaltningen eftersom det är politikerna som kontrollerar förvaltningens villkor i form av resurser och organisering.⁵³

⁴⁸ Eriksson-Zetterquist (2009)

⁴⁹ Hill & Hupe (2002)

⁵⁰ Meyers & Vorsanger (2007) s. 32 ff

⁵¹ Brunsson & Jönsson (1979) s. 68

⁵² Weber (1921)

⁵³ Sannerstedt (2001) s. 23 f

Top down och Bottom-up är två synsätt som är varandras motpoler. De har olika sätt att förespråka hur implementeringen kan eller borde gå till. Lipsky (1980) förespråkar att de personer som jobbar nära beslutet, alltså människor som har direktkontakt med den verklighet där beslutet ska verkställas, borde ges mycket utrymme att själva utforma ramarna för implementeringen. I en sådan miljö ges större handlingsfrihet till professionella tjänstemän att utforma politiken.⁵⁴

Bounded rationality

Herbert A. Simon nobeltagare i ekonomi hävdade i sin bok, *Administrative Behaviour*, att beslutsfattare inte fattar helt logiska beslut utan att de ofta agerar utifrån *bounded rationality*. Därmed kritiserade Simon tanken på en "economic man" vilken alltid uppträder rationellt och nyttomaximerande. Simon menade att ett viss mått av rationalitet förekommer i beslutsfattande men att rationaliteten är begränsad på grund av individuella och organisatoriska begränsningar. Vidare hävdar Simon att begränsad rationalitet är vanligt förekommande inom det offentliga eftersom uppgiften att ta hänsyn till samhällliga värden komplicerar besluten. En tjänsteman har sällan den kunskap om beslutsalternativen och om dess konsekvenser som krävs för att fatta ett rationellt beslut. Ofta är informationen bristfällig och felaktig gällande beslutsalternativen och dess konsekvenser. Hatch (2002) menar att beslut därför tas med begränsad rationalitet eftersom det finns faktorer som förhindrar rationella beslut. Dessa faktorer menar Hatch är:⁵⁵

- a) Ofullständig eller felaktig information.
- b) Problemets komplexitet.
- c) Den tid man har på sig att fatta ett beslut.
- d) Människans förmåga att bearbeta information.
- e) De motstridiga preferenser en beslutsfattare har när det gäller organisationens mål.⁵⁶

Begränsningarna ovan utgör det som blir grunden för begränsad rationalitet. Det medför att även om en tjänsteman strävar efter att ta rationella beslut är det inte möjligt då det inte går att komma ifrån dessa begränsningar.⁵⁷

Situationsdefinition är ett annat fenomen som bounded rationality behandlar. Situationsdefinition innebär att tjänstemannen är begränsat rationell då denna i komplicerade

⁵⁴ Lipsky (1980) s. 18 f

⁵⁵ Berg et al (1999) s. 15 f

⁵⁶ Hatch (2002) s. 304 f

⁵⁷ Hatch (2002) s. 304 f

situationen tyder verkligheten utifrån sin selektiva kunskap. Detta beteende begränsar tjänstemannens bild av verkligheten och begränsar förmågan att upptäcka andra alternativ.⁵⁸

Simon (1971) menar att beslutsfattare har ett behov av att förenkla beslutsprocessen. Människans begränsade förmåga att hantera information leder till att ett satisfierande beteende är en mer realistisk beskrivning av hur beslut tas i praktiken. Beslutsfattaren väljer då att söka ett beslutsalternativ som är tillfredsställande och med godtagbara konsekvenser utifrån de beslutskriterier som finns. Resultatet av detta blir att beslutsfattaren inte strävar efter att hitta ett maximerande alternativ utan alltså nöjer sig med ett satisfierande sådant. När beslutsfattaren satisfierar istället för maximerar väljs ett alternativ utan att kartlägga alla tänkbara alternativ vilket medför att beslutsfattaren inte vet om det fanns bättre beslutsalternativ.⁵⁹

Inkrementalism

Likt Simon ansåg Charles Lindblom att människan inte är rationell i sitt beslutsfattande. Denna uppfattning gjorde att Lindblom utvecklade en beslutsmodell vilken tog ett antal avsteg från tanken på en ”economic man”. I artikel “Science of Mudding Through” från 1959 lanserade Lindblom idén om inkrementalistiskt beslutsfattande. Denna teori skulle senare bli mycket populär inom förvaltningsforskningen. I artikeln hävdas att beslutsfattare sällan tar helt nya beslut utan istället gör mycket små, eller inkrementella, justeringar av tidigare beslut. Med inkrementalism menas att beslutsfattandet kännetecknas av succesiva och begränsade justeringar av tidigare beteende. På detta vis slipper beslutsfattarna fundera över alla tänkbara utfall av ett mer omfattande beslut. Därtill måste omfattande beslut ta hänsyn till flera aktörer med olika särintressen. Stegvisa beslut medför att förändringar därför kan ”smygas” in i systemet utan att skapa rabalder hos grupper med olika särintressen. Lindblom menar att detta stegvisa genomförande av förändringar uppstår eftersom beslut som skulle få genomgripande förändringar ofta är svåra att genomföra och lätt drar ut på tiden, då är det lättare att smyga igenom mindre förändringar stegvis.⁶⁰

Wildavsky (1975) hävdade att inkrementalism passar bra som förklaringsmodell till offentlig verksamhet eftersom denna, genom kompromisser, syftar till att tillfredsställa många olika samhällsgrupper. Under sådana förutsättningar kan man inte förvänta sig att beslutsfattarna agerar rationellt utan istället agerar de icke-rationellt. På grund av tids- och informationsbrist

⁵⁸ Bengtsson & Nygaard (2002) s. 32 f

⁵⁹ Simon (1971)

⁶⁰ Lindblom (1959)

blir det därför lättare att förenkla beslutsprocessen. En följd kan bli att beslutfattarna använder samma strategier på komplexa och enklare frågor.⁶¹

Man kan i regel inte särskilja mellan mål och medel, vilket innebär att viktiga konsekvenser av besluten möjligen försummas, liksom att viktiga aspekter inte tas med i analysen om tänkbara beslutsalternativ. Beslutsfattaren kan välja mål baserat på de medel som finns till buds. Men det kan även vara tvärtom och ibland väljs målen samtidigt som medlen. Målen behöver inte vara definierade på förhand utan kan identifieras i efterhand. På detta viset belyser Lindblom att inkrementalism skiljer sig från det rationella där det alltid finns en tydlig gräns mellan mål och medel och där rationalismen används för att optimera ett beslut. På detta vis kommer beslut präglade av inkrementalism formas av den information som finns tillgänglig vid beslutstillfället, information som ofta är knapphändig.⁶²

Kingdons Garbage can-modellen

1972 lanserade Michael D. Cohen, James March och Johan P Olsen sin teori om organiserade anarkier eller Garbage can- modellen vilken tog starkt avstånd från tanken på en rationell beslutfattare.⁶³ Modellen menar att beslutfattande inte alls är en rationell process utan en komplicerad och komplex process som består av olika strömmar.⁶⁴ Beslutsprocessen kan liknas vid en soptunna i vilken problem och lösningar placeras samtidigt som de uppstår. Beslutet som kommer ut soptunnan är ett resultat av sammankoppling av fyra strömmar. Strömmarna är problem-, beslutsmöjlighets-, lösnings- och deltagandeströmmen. När ett problem blir löst beror det på slumpen, d.v.s. slumpvisa sammankopplingar av strömmarna.^{65 66}

Kingdons teoretiska modell är en vidareutveckling av Garbage can Model modellen från 1972. Kingdons modell skiljer sig genom att den på ett konceptuellt plan skiljer mellan aktörer och delprocesser för att bättre kunna förklara policyprocessen. Istället för att använda fyra strömmar använder Kingdon tre strömmar som är inriktade på att förklara policyprocessen. De tre olika strömmarna är: problem-, policy- och politikströmmen. Dessa strömmar är mestadels oberoende av varandra och styrs av olika regler och dynamik, de kan dock ibland under

⁶¹ Wildavsky (1975) s. 45 ff

⁶² Lindblom (1995) s. 113 ff

⁶³ Berg et al (1999) s. 16 f

⁶⁴ Ibid s. 17

⁶⁵ Farda & Oddvar (2008)

⁶⁶ Cohen et al (1972) s. 3

policyprocessens gång löst länkas samman. Kingdons modell fokuserar på tillfälligheter, yttre omständigheter och hur problem kopplas till lösningar.⁶⁷

a) *Problemströmmen*

Strömmen innehåller de problem som uppstår och som politiker och förvaltningen förväntas lösa. Dessa problem kan komma i fokus av många olika anledningar. Exempelvis kan en krissituation göra att politikerna känner sig tvingade att lägga energi på ett visst område. T.ex. väcktes debatten under flyktingströmmen om de generösa asylregler som finns i Sverige vilket gjorde att politiker tvingades fokusera på denna fråga. Ett ämne kan uppmärksammas, t.ex. genom *feedback* på ett redan befintligt program där någon del av programmet fick ett resultat som inte var önskvärt. T.ex. ifrågasätts programmet för mottagande av ensamkommande eftersom många av de ensamkommande, som påstår sig vara barn, inte är barn.⁶⁸

b) *Politikströmmen*

Politikerströmmen förknippas med folkopinionen eller allmänhetens inställning till politiska förslag. Om allmänheten är positivt eller negativt inställda till en viss fråga kommer detta påverka politikernas utformning av förslaget. Allmänhetens inställning är föränderlig över tid och när den allmänna opinionen skiftar kommer även politiken ändras. Massmedia spelar en viktig roll i formandet av allmänhetens inställning till politiker och dess förslag. Det är massmedia som väljer att uppmärksamma vissa frågor samt framställa dessa på ett positivt eller negativt sätt.⁶⁹

c) *Policyströmmen*

Policyströmmen är där de alternativa till lösningar på problem som dyker upp genereras. I strömmen finns tjänstemän och annan administrativ personal samt experter inom området. Det som för alla dessa grupper samman är att de delar samma intresse för en särskild fråga. Dessa gruppers uppgift är att behandla redan fördefinierade frågor och lägga fram lösningar. De ska alltså lösa redan existerande problem och inte belysa nya ämnen eller påverka vilka saker som tas upp på den politiska agendan.⁷⁰

⁶⁷ Kingdon (1995) s. 111

⁶⁸ Kingdon (1995) s. 119

⁶⁹ Kingdon (1995) s. 146

⁷⁰ Kingdon (1995) s. 119-141

Ibland kan de tre strömmarna stråla samman och när så sker uppstår möjlighet till större förändringar. Denna händelse benämner Kingdon som ett *policyfönster*. Ett policyfönster innebär en unik lucka som skapar möjligheter att lösa det aktuella problemet eller problem som kräver snabb lösning. Dessa policyfönster kan öppnas tillfälligt på grund av en krissituation eller ett problem som är mycket aktuellt.⁷¹

“Open windows present opportunities for the complete linkage of problems, proposals, and politics, and hence opportunities to move packages of the three joined elements up on decision agendas.” – Kingdon 1995, s.165

Operationalisering

Den operationalisering som väljs har stor betydelse för de resultat som nås samt på dess tillförlitlighet. Teoretiska begrepp kan operationaliseras på fler olika sätt och det finns inte ett givet sätt. Fenomen av observationer har heller inget givet sätt att samlas in eller mäts därför måste valen presenteras och förklaras.⁷²

För att göra de abstrakta teorierna och respondenternas svar mätbara har vi valt en modell som passar för beslut som tas i en institutionell miljö där lämplighetslogiken har ett stort genomslag. Med tre frågor fångar vi in det som är centralt för de begrepp vi mäter. Inom det offentliga har den institutionella miljö stor påverkan och det kopplas ofta till logiken för vad som anses vara ett lämpligt beteende för tjänstemannen. Tjänstemannens beslut sker därför utifrån logiken om lämplighet och vad som förväntas av en beslutsfattare inom en offentlig förvaltning. När beslutsfattare använder lämplighetslogik som arbetsredskap menar Christensen et al (2004) och March & Olsen (1989) att dessa frågor blir aktuella för att forma beslutet:^{73 74}

- 1. Vilken typ av situation står jag inför som offentlig aktör?**
- 2. Vad är det jag och min institution förväntas göra i en situation som denna? Vad är lämpligt beteende?**
- 3. Vilka konsekvenser fick beslutet?**

Med avstamp i Christensen et al och March & Olsen tankar om hur institutioner påverkar tjänstemannens beslut kommer vi att använda de tre frågorna vid operationaliseringen.

⁷¹ Kingdon (1995) s. 165

⁷² Esaiasson, Peter et al. (2007) s 59 f

⁷³ March & Olsen (1989)

⁷⁴ Christensen, Tom et al. (2004) s 55 f

Metod

I detta kapitel presenteras den metod som används i uppsatsen och därmed hur arbetet utförts.

Studiens uppstart

För att få en ökad förståelse till beslutsfattande som ämne och till Social Resursförvaltning valde vi att förkovra oss i den digitala och analoga världen. Genom Göteborgs Stads hemsida fann vi vägen vidare till organisationsscheman, informationsblad och diverse andra publikationer om Social Resursförvaltning och dess verksamhet. Vidare sökte vi även på andra hemsidor som var relevanta såsom Migrationsverket. På Google Scholar fann vi massvis med intressanta artiklar som berörde beslutsfattande inom offentlig förvaltning och flyktingsituationen 2015/2016. Därtill fann vi genom Samhällsvetenskapliga och Ekonomiska biblioteket i Göteborg böcker som hjälpte oss i vårt uppsatsskrivande, såsom metodböcker vilka lade grunden till detta kapitel.

Kvalitativ metod och samtalsintervjuer

Kvalitativ eller kvantitativ metod? Det är en fråga som alla uppsatsförfattare ställs inför och här ger vi en bakgrund till vårt val. Vi har valt en kvalitativ metod eftersom vi ska undersöka hur ett fenomen är beskaffat – en karaktär eller egenskap.⁷⁵

Att kvantifiera antal beslut är fullt möjligt men det hjälper inte till att besvara hur besluten skapas under ett turbulensår inom VO integration. Därför passar inte det kvantitativa upplägget för undersökningen.⁷⁶ Däremot är den kvalitativa metoden lämplig då uppsatsens frågeställning är riktad mot mänskligt beteende. När man eftersträvar att få veta vad och hur människor gör är den kvalitativa undersökningsmetoden bäst.⁷⁷

När vi antog problematiken kring beslutfattande var det inte uppenbart vilka isolerade kategorier som var viktiga att undersöka. Fördel med den kvalitativ metod är att det inte är nödvändigt att på förhand ha kunskap om kategorierna. En kvalitativ undersökning kombinerat med samtalsintervjuer låter forskaren samla in materialet för att vid ett senare tillfälle bestämma vad som är viktigt för forskningsfrågan. Efter första intervjun fick vi ett hum om vilka

⁷⁵ Esaiasson et al. (2007) s. 285 f

⁷⁶ Karolinska Institutet

⁷⁷ Ibid

kategorier som var viktigt. Men det var först när alla intervjuer var klara och vi lyssnat igenom datamaterialet som vi kunde identifiera vilka kategorier som skulle avgränsas.^{78 79}

En samtalsintervju är en unik tillställning som tillåter en respondent att uttrycker sig fritt och ger oss data som inte kan fångas på något annat vis. T.ex. hade vi inte fått samma data från enkätundersökningar eller statistiska undersökningar. Tanken med våra samtalsintervjuer är att vi ska få chansen att se världen från respondentens synvinkel under det undersökta året.^{80 81}

Samtalsintervjuer är lämpliga att använda när svaret inte är uppenbart eller går att finna i skrift vilket är fallet med våra forskningsfrågor. Information om hur en person fattar beslut är individuell, därför är intervjuer bästa sättet att få det underlag vi behöver för att besvara våra forskningsfrågor.⁸²

Alla metoder har sina för- och nackdelar, men när forskaren är medveten om omständigheterna blir det lättare att beakta problematiken.⁸³

Val av teori

Från det inledande kapitlet kan vi se att tjänstemännens beslutsvardag är en komplicerad historia vilken omfattas av restriktioner, såväl formella som informella. Därtill ser vi att beslut sällan är givna utan det är en snårig process fylld av begränsningar av olika slag. För att reda ut dessa förhållanden behövdes flera synvinklar. Vi valde därför att ta på oss ett flertal läsglasögon för att reda ut denna komplexa situation. Vår utgångspunkt blev det institutionella spåret eftersom det knappast går att undersöka offentlig förvaltningen utan denna övergripande teori som tar hänsyn till allt och ingenting. Därtill ville vi ha ett mer praktiskt perspektivet om hur det faktiskt går till när politik skapas, därför valde vi Bottom-up och Top-down. Utöver det institutionella och praktiska perspektivet behövde vi teorier som fokuserar på beslutsfattande och där föll vårt val på bounded rationality, Kingdons Garbage can och inkrementalism. Dessa tre teorier är välanvända vid forskning som undersöker det offentliga. Även om dessa tre teorier är välanvända och accepterade kommer vi ge en kort förklaring till varför vi ansåg teorierna lämpliga i vår uppsats. Bounded rationality är en övergripande teori som förklarar hur

⁷⁸ Ibid

⁷⁹ Olsson & Sörensen (2007) s. 15

⁸⁰ Esaiasson et al. (2007) s. 285 f

⁸¹ Ibid s. 283

⁸² Ibid s. 237 f

⁸³ Ibid s. 237 f

beslutsfattande går till under verkliga förhållanden, såsom den tidspress tjänstemän upplever under ett turbulent år. Genom Kingdons teori kan vi uppnå mer förståelse om hur yttre faktorer såsom politik påverkar tjänstemans beslut. Inkrementalism valdes då den låter oss uppnå en mer specifik kunskap inom det institutionella området, nämligen hur beslut fattas när de politiska förutsättningarna ändras. För kunna analysera den osäkerhet som tjänstemännen upplever under beslutsprocessen införde vi även ett antal idéer som berör osäkerhet.

Forskningsetiska aspekter

För att skydda respondenternas identitet har vi valt att endast använda en initial från personens namn i uppsatsen. Detta val påverkar inte kunskapen som framkommer och bör inte påverka läsarens uppfattning om undersökningen. Det finns ingen anledning till att medverka i undersökningen skulle påverkat respondenterna negativt i deras yrkesroll.^{84 85}

Urval och avgränsningar

Valet av respondenter blir avgörande för resultatet och därmed av vikt för att uppnå god validitet.⁸⁶ Respondenterna har valts utifrån kunskap och ansvarsområde. Det blev lättare att hitta bra respondenter eftersom en av uppsatsförfattarna jobbar inom VO integration.

Respondenterna som valdes är ”centrat placerade källor” och sitter alltså på gedigen kunskap. Det är viktigt att inte glömma bort att det inte är respondenterna i sig som är av intresse utan den information och uppfattning om företeelsen de sitter inne med.⁸⁷

Respondenterna har pedagogiska eller socialt-inriktade utbildningar vilket är dominerande inom området. De är 34-55 år och är på så vis representativa för personer inom offentlig verksamhet i samma positioner. Alla respondenter har lång erfarenhet från kommunal verksamhet vilket är positivt för uppsats då kommunal verksamhet har en särprägel i sitt utövande. Nästan alla respondenter har även erfarenhet från privat sektor. Tillsammans besitter de den kunskap som är nödvändig för att beskriva den verklighet uppsatsen vill fånga.⁸⁸

⁸⁴ Codex.uu.se

⁸⁵ Marander-Eklund et al. (2004) s. 82 ff

⁸⁶ Esaiasson (2007) s. 289 ff

⁸⁷ Ibid s. 291 f

⁸⁸ Esaiasson (2007) s. 292

Respondenter – Enhetschefer & Gruppchefer

I uppsatsen ska vi undersöka beslut som rör lokaler och personal. *Enhetscheferna* ansvarar för att teckna kontrakt på lokaler samt anställa ny personal. Inom VO integration finns sex enhetschefer, vi intervjuade tre av dessa. Fyra chefer jobbar inom sektionen för boende, därtill finns en chef inom sektionen för utveckling och en inom sektionen för administration. Vår initiala tanke var att intervjua alla fyra chefer för sektionen boende men två hade inte möjlighet att medverka. En avböjde med motiveringen att vi redan bokat en intervju med en arbetskollega som hade samma arbetsuppgifter. En person svarade inte. Chefen för administration har begränsad insyn i uppsatsens huvudområde och tillfrågades därför inte. Chefen för utveckling har stor insyn i uppsatsens huvudområde och var därför en given respondent.

Gruppcheferna är med och letar lokal samt agerar rådgivande vid utvärdering av nya lokaler. Gruppcheferna anställer ny personal till de boende de själva ansvarar för. Inom VO Integration finns sjutton gruppchefer, vi intervjuade tre av dessa. Eftersom det finns många gruppchefer är det inte möjligt att intervjua alla, vi valde chefer med mycket kunskap inom uppsatsens huvudområde. Ett fenomen vi upptäckte var att gruppchefer tenderar att byta jobb frekvent. Därför var det viktigt att välja chefer som har bra kännedom om organisationen.

De sex respondenter som deltog var:

- Enhetschef Boende, **A**
- Enhetschef Boende, **B**
- Enhetschef Utveckling, **L**
- Gruppchef, **T**
- Gruppchef, **S**
- Gruppchef, **J**

Enhetschefer

A har lång erfarenhet från ensamkommande barn och ungdomar. Hon har som projektledare varit med och anordnat utbildningar för ungdomar och även startat boenden. Hon har erfarenhet från både privat och offentlig sektor, hon har bland annat varit enhetschef på ett privat äldreboende. I samband med den stora tillströmningen av flyktingar hösten 2015 blev hon tillfrågad om hon vill extraknäcka som enhetschef och sedan dess har hon jobbat på VO Integration. Därmed kom hon in i organisationen under den mest intensiva perioden av flyktingströmmen. I arbetsuppgifterna ingår att verkställa beslut som kommer från nämnden. Besluten rör vilka boende som ska finnas och hur många barn som ska bo var och hur.

B är Socionom och har arbetat med ungdomar i många år som socialsekreterare. Hon har även jobbat inom privat sektor som regionchef där hon kom i kontakt med ungdomar. Innan VO Integration arbetade hon i Mölndals kommun som avdelningschef inom fritids och samhällsarbete. Hon har alltså lång erfarenhet av ungdomar men även av att driva och utveckla organisationer, både privata och offentliga. Hon kom till VO Integration för ca ett år sedan när det var stor brist på personal. Huvudsakligen består arbetsuppgifterna i att samordna uppdragen mellan sammansättningar av enhetschefer samt att driva deras gemensamma frågor inom organisationen. Hon sitter även med i ledningsgruppen för VO Integration. Tillsammans med en kollega är hon ansvarig för driften och utvecklingsenheten som startar alla nya boenden.

L har sina rötter som grundskolelärare. Hon har bland annat arbetat som modersmålslärare i Oslo. När hon började på VO Integration 2010 var hon föreståndare och enhetschef men när enheten växte blev hon enhetschef på heltid. Sedan juni 2015 är hon enhetschef för utvecklingsarbete. Det innebär att hon ansvarar för utvecklingsenheten vilken arbetar med planering för mottagandet av ensamkommande barn inom förvaltningen. Främst består uppgifterna av att göra prognoser gällande vilket boendebehov som finns. Det görs även analyser av verksamheten och vad eventuella förslag till förändring inom enheten får för konsekvenser inom organisationen. Enheten ansvarar för tillsyn av företag som jobbat på entreprenad för VO Integration. Eftersom privata företag använder kommunens HVB-tillstånd måste de se till att företagen sköter sitt uppdrag korrekt. Vid öppnande av boende ansvarar enheten för att se till att lokalerna är lämpliga för ändamålet samt utrusta lokalerna med inventarier. Enheten deltar vid rekrytering av ny personal till boendena.

Gruppchefer

T har i 35 år arbetat med flyktingar och integration på olika vis. Han är operativ chef, gruppchef, för Pipblåsaregatan och Skepparegången. Han har jobbat inom både privat och offentlig sektor. Därtill har han varit med och startat ett antal boende för ensamkommande barn och ungdomar. Han var bland annat med och öppnade Styrso boende 2015, ett boende som drivs i Göteborgs Stads regi. Ett boende där han även tidigare var gruppchef. Mycket av hans tid går åt till att organisera samarbete med andra verksamheter som berör barnen såsom skola, sjukvård och psykiatri. Som gruppchef är det han som ansvarar för verksamheten som bedrivs på boendet.

S har jobbat med barn och ungdomar sedan hon blev Socionom för 10 år sedan. Hon blev uppflyttad från ungdomshandledare till gruppchef för boendet Lillekärr när hennes dåvarande

chef slutande för ca ett år sedan. Hon har alltså varit med och sett vad den ökade flyktingströmmen inneburit i praktiken, först som ungdomshandledare sedan som gruppchef. Hennes arbetsuppgifter innebär att fatta beslut om personal, budget och ungdomar. Att vara gruppchef innebär att man ansvarar och tar hand om det som händer på boendet. Hennes officiella titel är verksamhetsansvarig, detta eftersom SoL kräver att det finns en verksamhetsansvarig på varje boende.

J började jobba inom Social Resursförvaltning som ungdomshandledare på boendet Styrso hösten 2014. Under våren 2016 tillträdde hon som gruppchef för samma boende. Hon har studerat pedagogik i Ukraina och globala studier i Sverige. Som gruppchef är personalfrågor och driften av boendet det som upptar mest av hennes tid. Personalfrågorna innebär att sörja för god arbetsmiljö och kvalitetssäkra arbetet som utförs. Arbetet med boendet medför att hon ser till att lagar och regler följs samt att verksamheten utvecklas.

Genomförande av Intervjuer

Intervjuerna bokades via mail eller personlig kontakt. I samband med bokningen fick respondenten en kort beskrivning av vad som skulle avhandlas under intervjun. Vi bifogade även frågorna så att de skulle kunna förbereda sig samt plocka fram lämpligt underlag.

Innan intervjun började berättade vi kort om syftet med intervjun för att vara tydliga med att det handlade om en vetenskaplig studie.⁸⁹ Bandning skedde efter att respondenterna gett sitt medgivande och stödanteckningar togs som komplement. Det kan uppfattas som ansträngande att spelas in men i detta fall valde vi att använda bandning då vi ansåg att respondenterna är vana talare och därmed inte skulle reagera negativt.⁹⁰

Alla intervjuer förutom en skedde på Social Resursförvaltnings huvudkontor på Gårdavägen 2. Intervjun med Tommy Lönn skedde på Pipblåsaregatan vilket är ett HVB-hem.

Intervjufrågorna konstruerades med tanken att frågan skulle vara kort och tydlig, men svaret skulle generera mycket information från respondenten. Uppvärmningsfrågor användes för att bygga en bekväm situation. Frågorna var öppet formulerade för att uppnå svar av

⁸⁹ Esaiasson et al. (2007) s. 285 f

⁹⁰ Ibid s. 290 ff

historieberättande istället för enkla ”ja” och ”nej”. Uppföljningsfrågor kompletterade huvudfrågan för ytterligare information.^{91 92}

Alla respondenter tilläts fritt framföra inlägg som föll utanför frågorna men inom ramen för ämnet. Den genomsnittliga intervjun låg på ca 75 minuter, men det varierade mellan 50-90 minuter. Intervjuerna med enhetscheferna tog längre tid än gruppchefernas intervjuer.^{93 94}

Databearbetning och analysmetod

Inspelningarna transkriberades för att lättare kunna analyseras. Transkriberingen skedde medvetet snarare än ordagrant för att få en bättre helhetsbild av materialets innebörd. Detta gjordes för att inte missa viktiga detaljer som annars kan gå förlorade vid överföring från tal till skrift, såsom pauser och ansiktsuttryck. T.ex. markerades det känslomässiga registret inom parentes. Materialet rangordnades sedan för att belysa text med viktigt innehåll. Text som innehöll extra givande material markerades med grön färg. Material av normalgraden markerades gult och överflödigt material markerades rött. Vi skrev även kommentarer till den text som markerades grön för att vid senare tillfälle använda kommentarerna för att komma ihåg varför vi valt just dessa stycken.⁹⁵ All databehandling gjordes i Word, förutom vissa stödanteckningar som skrevs för hand på papper.

Intervjuerna utfördes av två forskaren vilket minskar sannolikheten för feltolkningar då fyra öron är bättre än två. Förutom den fysiska närvaron vid intervjun lyssnade vi tillsammans igenom det inspelade materialet flera gånger. Efter att respondenten svarat på en fråga pausade vi bandet och gick tillsammans igenom svaret för att vara säkra på innebörden. Denna paus inbjöd till livliga diskussioner vilka lade grunden för analysen. Vid diskussionerna utgick vi från uppslag vilka grundade sig på olika teoretiska uppfattningar gällande beslutsfattande. Det var även dessa diskussioner som utgjorde grunden för vilka teorier vi slutligen valde.⁹⁶

Analys av en samtalsintervju börjar egentligen redan när frågorna formuleras. Intervjuer skapas med tanke att få ett visst material att arbeta med och denna begränsning kommer få inverkan på analysen. Vår ambition var att vara källkritiska till materialet och hålla oss objektiva till vår

⁹¹ Ibid s 298 f

⁹² Marander-Eklund (2004) s. 99 ff

⁹³ Esaiasson (2007) s. 298 f

⁹⁴ Marander-Eklund (2004) s. 99 ff

⁹⁵ Ibid s. 106

⁹⁶ Esaiasson (2007) s. 237 f

närvaro och dess påverkan på intervjun.⁹⁷ Objektivitet i en kvalitativ samtalsintervju handlar inte så mycket om möjligheten att återskapa ett intervjumaterial utan snarare om att problematisera sin närvaro i intervjusituationen.⁹⁸

I kapitlet redovisning & analys återger vi vad respondenterna sa under intervjun genom citat. Vid val av citat har vi gjort en noggrann avvägning för att läsaren ska få en korrekt bild av det som sagt, alltså att det som återges inte ska missförstås eller tas ut sitt sammanhang. Vi har även valt att göra mindre korrigeringar för att texten ska bli lättare att läsa eftersom talspråk kan uppfattas som svårt att tolka vid läsning.

Generaliserbarhet

Att intervju tjänstemän vid en förvaltningsenhet i Göteborg ger en relativt begränsad bild av verkligheten. För att uppnå mer tillförlitlighet och tyngs skulle en större studie behövas vilken omfattar fler förvaltning i Sverige. Därtill har vi valt en specifik och unik händelse samt begränsad tidsperiod vilken inte kommer uppstå igen. Även om resultatet från studien inte till fullo går att använda på andra situationer och förvaltningar finns det ändå mycket intressant information att åtnjuta. Inte minst är upplägget användbart vid en likande studie på andra förvaltningsenheter.⁹⁹

Validitet & Objektivitet

Tanken är att läsaren ska uppfatta att vår tolkning av insamlad data är tillförlitlig och förefaller trovärdig. Vidare strävar vi efter att ha så liten påverkan som möjligt på det som undersöks genom att t.ex. inte ställa ledande frågor under intervjuerna. Detta är inte lätt att uppnå men är en viktig aspekt av uppsatsen. Genom att vi redogör för hur resultatet uppnåtts inbjuder vi läsaren att avgöra om vi lyckats med att uppnå validitet och objektivitet. Från vår sida har det gjorts ett rimligt försök att täcka de områden som kan förväntas inom ramarna som är uppställda. Data har bearbetats för att uppnå bästa möjliga avspegling av verkligheten såsom respondenterna beskriver den.¹⁰⁰

⁹⁷ Marander-Eklund (2004) s. 105

⁹⁸ Ibid s. 107

⁹⁹ Esaiasson et al. (2007) s. 225 f

¹⁰⁰ Karolinska Institutet

Redovisning & Analys

I detta kapitel presenteras det empiriska materialet samtidigt som det analyseras. Det empiriska materialet bygger på tjänstemännens svar under intervjuerna.

Uppsatsen undersöker vad som hände under ett års tid, alltså hösten 2015 till hösten 2016. Detta år har vi valt att dela upp i två perioder, där den *första* perioden är hösten 2015 fram till årsskiftet och den *andra* perioden tar vid där den första slutade och sträcker sig till och med hösten 2016. Tanken bakom denna uppdelning är att perioderna har olika karaktär och präglas av olika omständigheter. 2015 präglades av krisen medan en stor del av 2016 präglades av krisens efterspel.

Vi kommer utgå från frågorna som beskrevs i avsnittet operationalisering. Vi kommer därför ställa dessa frågor:

1. *Vilken typ av situation står jag inför som en offentlig aktör?*
2. *Vad är det jag och min institution förväntas göra i en situation som denna? Vad är lämpligt beteende?*
3. *Vilka konsekvenser fick beslutet?*

Hösten 2015 till årsskiftet – Krisperioden

1. Vilken typ av situation står jag inför som offentlig aktör?

- **Krisen skapar (två) problem som politiker och förvaltningen ska lösa**

Problemströmmen kopplas med yttre problem som politiker och förvaltning förväntas lösa enligt Kingdon (1995). I samband med krisen går det att se hur mycket energi och resurser riktades mot att ta hand om det stora antalet ensamkommande hösten 2015. Som en offentlig aktör var det alltså givet att politiker och förvaltning skulle lösa den situation man stod inför. Som ett resultat av detta fick VO Integration i uppdrag av politikerna att skapa minst 900 boendeplatser. Uppdraget medförde att enheten ställdes inför två problem enligt respondenterna. Det första problemet var att det fanns en brist på *lokaler* där nya boenden för ensamkommande kunde öppnas. Det andra problemet var bristen på *personal*. Respondenterna upplevde dock att de fanns bra förutsättningar att tackla dessa problem eftersom folkopinionen var gynnsam, en faktor som Kingdon (1995) kopplar samman med *politikströmmen*. Respondenterna menar att allmänhetens positiva inställning till att ta hand om de ensamkommande medförde att politiker gav utökade resurser till flyktingmottagandet under 2015.

"Det fanns en tilltro om att vi kunde överkomma dessa svårigheter genom rätt redskap. Vi fick det finansiella stöd som behövdes, det som sinkade oss var bristen på personal. Vi hade förståelse från allmänheten som även ville bistå i stor utsträckning." Gruppchef, J

- **Besluten flyttas från Socialnämnden till tjänstemännen**

För att snabbt lösa dessa två problem går det att utläsa av respondenternas svar att beslutsprocessen ändrades genom att tjänstemännen fick större *handlingsutrymme*. Enligt Lipsky (1980) innebär det fördelar att flytta beslutet närmre tjänstemannen eftersom denna kan utnyttja sin erfarenhet och kunskap för att snabbt lösa problemen. Som en följd av att tjänstemännen fick utökat handlingsutrymme togs vissa beslut inte längre inom Socialnämnden utan direkt av tjänstemännen, beslutsfattandet präglades därför av ett Bottom-up perspektiv. Eftersom det rådde osäkerhet och tidsbrist ansågs det viktigare att lösa krisen än att följa



normala beslutsvägar. Enligt enhetschef A fanns det inte tid att vänta på nämndbeslut, därför flyttades beslutsfattande från politikerna i nämnden till tjänstemännen.

”Vi skulle så snabbt som möjligt skapa tak över huvuden och försökte göra det så gott det gick. Då beslutade vi mycket själva. Men i vanliga fall är det ett nämndbeslut.” **Enhetschef Boende, A**

- **Obegränsade resurser och maktfördelning**

Den positiva *politikströmmen* och de *normer* som rådde under hösten 2015 skapade en *uppförandekod* som möjliggjorde att stora resurser dedikerades till de ensamkommande. Situationen gjorde att förvaltningen fick nästintill obegränsade resurser och respondenterna upplevde att de goda förutsättningarna gjorde att de fick full ekonomisk uppbackning. Vidare menar respondenterna att de själva tilläts bestämma hur resurserna skulle användas eftersom den uppfattning som rådde vid tidpunkten var att ett sådant förfarande gjorde att krisen kunde hanteras på bästa vis. Enligt gruppchef J var det ingen kontroll över resurser under denna period, allt var tillåtet. Intrycket som framkommer genom respondenternas svar är att det var dålig kontroll över hur resurserna användes, något som inte är förenligt med offentlig verksamhet eftersom det handlar om skattepengar. Montin (2002) menar att om förvaltningen inte kan utföra sitt uppdrag på ett bra sätt riskerar medborgarna att tappa förtroendet. Rimligen faller en effektiv användning av skattemedel under en av de uppgifter som medborgarna ställer krav på.

”Verksamheten mottagande av ensamkommande barn exploderade på väldigt kort tid, men detta var möjligt för vi hade bra support och fick de resurser vi behövde.”
Gruppchef, T

Ett tillflöde av resurser innebär ofta att det tilldelas mer makt till de tjänstemän som förfogar över resurserna. Respondenterna menar att även om alla tjänstemän fick mer resurser så skedde fördelningen inte jämnt då vissa fick mer än andra. Christensen et al (2004) menar att när ändringar sker i *formella institutioner* ändras individens handlingskraft inom organisationen. Då är det främst individer som har en central roll i den formella strukturen som får möjlighet att utnyttja organisationens resurser och därmed få stor inflytande på beslutsprocessen. T.ex. blev enhetschefen för utveckling tilldelad stora resurser då personen hade en central roll i att öppna nya boenden, en aktivitet som var högt prioriterad under hösten 2015. Resultatet blev att

det skede en *maktförskjutning* inom VO Integration där tjänstemän som förfogade över resurserna fick stort handlingsutrymme.

- **Policyfönster möjliggör samarbete med privata aktörer**

Enligt Kingdon (1995) innebär ett *policyfönster* att politiker möjliggör snabba förändringar genom att ställa sig positiva till innovativa lösningar. Som ett led i att underlätta för tjänstemän att lösa lokal- och personalproblemet går det att identifiera hur ett policyfönster öppnade av politikerna hösten 2015. Fönstret utgjordes av att politiker uppmuntrade samarbete med externa parter. Ett samarbete med externa parter skulle medföra att VO Integration fick möjlighet att tackla problemen och fullfölja det uppdrag de tilldelats av Migrationsverket. Respondenterna säger att ett samarbete med IOP¹⁰¹ inleddes sommaren 2015 med syfte att utöka antalet boendeplatser. Det visade sig under hösten 2015 att samarbetet med IOP inte räckte för att lösa brisen på boendeplatser. För att skapa fler platser menar respondenterna att de var tvungna att samarbeta med privata entreprenad. En lösning vilken respondenterna inte uppfattar som optimal eftersom samarbetet kunde medföra en krock mellan olika intressen. Samtidigt framhöll respondenterna att politikerna förväntade sig ett samarbete med privat entreprenad. För att politikerna ska tilldela förvaltningen *legitimitet* krävs att de sysslar med sådana uppgifter som politikerna anser att de ska ägna sig åt. Det fanns alltså ett intresse hos tjänstemännen att följa *lämplighetslogiken* och upprätta ett samarbete med privat entreprenad för att bli tilldelade legitimitet från politikerna. Respondenterna har starka och inte helt oproblematiska, eller rättare sagt opolitiska, uppfattningar om hur verksamheten ska bedrivas. Framförallt ska en oberoende byråkratisk verkställare inte positionera sig politiskt och ta sida för/emot privatisering av kommunens verksamhet.

”2015 var man tvungen att teckna avtal med både IOP och Privat verksamhet för att täcka behovet som fanns... Vi har olika värderingar och det kan bli motsättningar och krockar mellan olika intressen” Enhetschef Boende,

¹⁰¹ Idéburet offentligt partnerskap

2. Vad är det jag och min institution förväntas göra i en situation som denna? Vad är lämpligt beteende?

- **Samverkan för att minska den institutionella osäkerheten**

Hall & Taylor (1996) menar att samverkan innebär fördelar för institutionerna eftersom det blir lättare att veta hur andra kommer agera, vilket minskar den *institutionell osäkerhet*. Förvaltningen har ett intresse av att minska osäkerheten vilket gjorde det lämpligt för tjänstemännen att samverka med andra myndigheter. Samverkan ses enligt *institutionell teori* som en förutsättning för att samhället ska kunna angripa kollektiva problem på ett effektivt vis eftersom samverkan skapar stabilitet. Hösten 2015 framstår det dock som att det är oklart hur ett samarbete skulle organiseras eftersom respondenterna ger uttryck för att institutionerna agerade utifrån olika institutionella ramar. T.ex. fokuserar IVOs¹⁰² tjänstemän på socialtjänstförordningar och VO Integrations tjänstemän utgick ifrån SoL¹⁰³. IVO fokuserade därmed på att upprätthålla de regler och förordningar som styr boendeverksamheten. VO Integrations tjänstemän fokuserade på att snabbt hitta lokaler och personal till de nya boendena. Det visade sig dock att IVOs regler, vilka VO Integration måste följa, i praktiken medförde att det inte gick att hitta lokaler och personal med kort varsel. Situationen visar hur offentlig sektor har svårt att anpassa sig till en dynamisk situation och det förefaller finnas en inbyggd tröghet likt Brorström (2009) beskriver vilken medför svårigheter att anpassa sig till snabba svängningar. Förmågan att anpassa sig menar Sjökvist (2015) är viktig för att på ett effektivt sätt lösa problem.

”Reglerna gör det svårt att handla snabbt, det är så mycket som styr. Vi är bundna att följa de regler som finns och det gör processen tungrodd.” **Enhetschef utvecklingsenheten, L**

Enhetschef A säger att det slutligen skapades ett *samarbete* mellan IVO, VO Integration och Socialtjänsten vilket kom att ändra de gemensamma *spelreglerna*. Ändringen medförde lättnader som gjorde att VO Integration kunde skapa fler boendeplatser. T.ex. kom IVO och Socialtjänsten överens om att bortse från vissa krav såsom kompetenskravet för personalen samt kravet om ett rum för varje barn.

¹⁰² Inspektion för Vård och Omsorg

¹⁰³ Socialtjänstlagen



*”Det ändrades, de föreskrifter som säger att en ungdom får eget rum. Det togs bort under den perioden för att man märkte att det är ohållbart att varje ungdom ska ha sitt eget rum. Det var ett slags av undantagsregel från IVOs verksamhet. Som i normala tider gäller.” **Gruppchef, S***

Peters (2012) säger att informella institutioner utgöra av normer, sedvänjor och överenskommelser. Samarbetet mellan IVO, VO Integration och Socialtjänsten innebar inte en formell ändring av reglerna, istället går det att utläsa av respondenternas svar att *normer* om kraven ändrades vilket skapade en lucka för att lösa problemen. Vidare skedde ytterligare en lättning genom att IVO inte längre genomförde två inspektioner utan endast en, vilken dessutom var föranmäld. Därtill fanns ett samförstånd om att inspektionerna skulle ske i god anda och såvida det inte var några allvarliga brister skulle det inte ske någon anmärkning. Denna normförändring skapade stabilitet eftersom det var lättare att förutse hur IVO skulle reagera på fel och brister men är samtidigt problematisk eftersom den medförde att ”IVO gick med på att dra ned på kvalitén” för att underlätta för enheten att fullfölja sitt uppdrag. Därtill förväntades VO Integration på egen hand ta ansvaret för kontrollen över kvalitén av externa parter. För att göra detta skapades en speciell grupp inom VO Integration vilken fick namnet ”Vår lilla IVO”. Gruppen genomförde inspektioner av privata- och IOP-boenden. Det uppstår en tvivelaktig situation här eftersom enheten förväntas utföra uppgifter som i vanligt fall hanteras av den statliga myndigheten IVO. Resonemanget som blir intressant är huruvida inspektioner faller inom VO Integrations ansvarsområde och kompetens. Resultatet av upplägget blir att enheten har en egenkontroll av verksamheten utan insyn, därmed försvinner poängen med externa kontrollanter.

- **Migrationsverkets prognoser**

Hösten 2015 indikerade Migrationsverkets att antalet flyktingar förväntades öka 2016. Varje ny prognos från Migrationsverket visade ett högre förväntat flyktingantal än föregående prognos. Därför fick VO Integration tydliga signaler om att de förväntades ta emot fler flyktingar 2016. Mot denna bakgrund fick VO Integration i uppgift av Migrationsverket att utöka boendeplatserna till minst 900 inför 2016. Samtidigt som det osäkra läget gjorde att Migrationsverket förväntade sig att enheten skulle kunna ta emot upp till 1500 barn vid behov. Enligt enhetschef B beror osäkerheten i prognoserna på att Migrationsverket inte kan förutse hur världens flyktingströmmar ska utvecklas. Det fanns tydliga signaler om att antalet ensamkommande skulle öka men det var osäkert hur stor ökningen skulle bli. *Substantiv*

osäkerhet handlar enligt Koppenjan & Klijn (2004) om att organisationen inte har tillgång till nödvändig information eller inte har informationen i tid. Alla respondenter är överens om att Migrationsverkets prognoser varit en källa till substantiv osäkerhet. Respondenterna menar dock att de var tvungna att fatta beslut oavsett förutsättningar, det gick inte att vänta och se om prognoserna stämde eller inte. Det fanns starka förväntningar på tjänstemännen och förvaltningen att de skulle anpassa sig till de skiftande prognoserna även om det medförde problem.

”Det påverkar oss mycket, prognoser förstås. Det är det som vi utgår efter. Det är Migrationsverket som förmedlar, samtidigt som de inte kan kontrollera hela världen... Vi anpassar oss” **Enhetschef Boende, B**

”Till hösten sa Migrationsverket att vi behöver ha 900 och sen 1500 platser. Det skapar lite kaos när det svänger så fort.” **Enhetschef Utveckling, L**

Migrationsverket förväntar sig att förvaltningen gör sitt bästa efter den information som fanns tillgänglig. Förvaltningen finns till för att verkställa de beslut politiska beslut som förmedlas genom Migrationsverket. Från ett institutionellt perspektiv ska tjänstemännen anpassa sig och följa de riktlinjer och signaler Migrationsverket ger.

Alternativet till att följa Migrationsverkets prognoser hade varit att förvaltningen på egen hand analyserat läget och skapat en prognos, vilket inte faller inom tjänstemännens uppgifter. Därtill menar flera respondenter att det inte fanns tid att göra personliga reflektioner av läget och att ”egna prognoser” skulle skapa förvirring. Det är även en fråga om *legitimitet*, förvaltningen har ett intresse av att uppfattas som legitim av andra myndigheter. Migrationsverket kommer bedöma förvaltningen utifrån om deras handlingar är i linje med vad de bör syssla med.

- **Olika strategier för samma problem**

Klijn & Koppenjan (2004) menar att *strategisk osäkerhet* uppstår när många aktörer vill vara med och påverka beslutet. När många aktörer vill påverka blir det svårt att enas om en gemensam strategi för beslutet. Det går att se hur strategisk osäkerhet uppstod eftersom tjänstemännen hade skilda strategier för hur problemen skulle hanteras. Detta bottnade i att varje tjänsteman hade sin uppfattning om vad som förväntades av denna och vad individen uppfattade som ett lämpligt beteende. När varje tjänstemans strategi är unik blir resultatet av de aggregerade strategierna motsägelsefulla. I en sådan situation är det svårt att hitta en lösning

där alla strategier ges samma utrymme. Respondenterna menar att tjänstemännens strategier blev kraftigt unika som ett resultat av att situationen blev komplex. Från bounded rationality vet vi att vid otydliga och komplexa situationer är det lätt att beslutsfattaren förlitar sig på sin *selektiva kunskap*, varpå individen väljer att utforma en strategi där besluten kopplades till individuella uppfattningar om hur problemen skulle lösas. Tjänstemännens strategier skiftade men generellt handlar det om att vissa tjänstemän valde att lägga fokus på ekonomiska mål medan andra inriktade sig på mjuka värden.

- **Centralisering av beslutsprocessen**

Enhetschefen för utveckling och verksamhetschefen valde att samarbeta för att minska den *strategiska osäkerheten*. Dessa tjänstemän hade en likartad uppfattning om hur problemen skulle lösas. Genom sitt samarbete kunde de stänga ute andra tjänstemäns möjlighet att påverka besluten. Det vill säga de *centraliserade* beslutsprocessen inom VO Integration. Resultatet blev att besluten kunde tas snabbare eftersom de inte behövde kompromissa med andra menar enhetschefen för utveckling. Enhetschefen för utveckling argumenterar för en centralisering av besluten vilket inte ligger i linje med hur Rydmark (2002) beskriver att man ska agera under i turbulenta och dynamiska miljöer. Rydmarks forskning visar att decentralisering är en effektivare strategi för att minska osäkerheten eftersom denna strategi skapar fler beslutsfattare.

March & Olson (1989) menar att en person förhåller sig till ett beslut utifrån hur personen uppfattar att förväntningarna på lösningen ser ut. Enhetschefen för utvecklings beteende kan därför förklaras av personens subjektiva uppfattningar om lämplighet formade av normer och institutionella kontexter enligt *lämplighetslogiken*. Från detta perspektiv skulle därmed enhetschefen för utveckling anse att det var lämpligt att begränsa andra tjänstemäns möjlighet att påverka besluten för att hantera osäkerheten inom institutionen.

"Det fanns inte tid att överlägga med andra. Problemet skulle lösas så fort som möjligt, därför fattade vi besluten på egen hand." **Enhetschefen Utveckling, L**

"Då var det inte tid att vänta på andra utan det var... Det var jättemycket mellan mig och verksamhetschefen som besluten togs då." **Enhetschefen Utveckling, L**

3. Vilka konsekvenser fick beslutet?

- **Konsekvenser av samarbetet med IOP och privat entreprenad**

Eftersom det ställs stora krav på hur en lokaler för ensamkommande ska vara utformade krävs ofta kostsamma ombyggnationer. Bland annat krävs att lokalen är brandskyddad på ett sätt som de flesta lokaler inte är.

”Lokalerna måste ofta anpassas för det finns jättestrakta brandsäkerhetsregler och det är alltid mycket byggnationer som ska projekteras. Reglerna är strikta för att det handlar om minderåriga. Ansvaret är större för de här personerna på ett annat sätt jämfört med om du bor i en lägenhet... Det var kämpigt just för reglerna.”

Enhetschef Utveckling, L

När IOP och privat entreprenad tvingades bygga om lokaler medförde detta stora kostnader. En konsekvens blev att de krävde långa avtal för att samarbeta med VO Integration. Utan långa avtal skulle det inte vara möjligt att återhämta utlägg för ombyggnationerna eftersom de specifika kraven inte efterfrågade av andra hyresgäster.

Simon (1971) och Lindblom (1959) menar att offentliga aktörer har många krav och grupper att tillfredsställa vilket gör att besluten många gånger blir en kompromiss. Därför menar forskarna att beslutsfattare inte letar efter nyttomaximerande alternativ enligt den rationella modellen utan nöjer sig med tillfredsställande lösningar. Från respondenterna går det att utläsa att de långa avtalstiderna uppfattades som problematiska men samtidigt fanns det ingen annan utväg för att lösa situationen menar de. Tjänstemännen valde alltså ett alternativ som medförde en tillfredsställande lösning under de rådande förhållandena.

- **Problem att planera inför framtiden och dyra boende**

VO Integration fattades många långsiktiga beslut utifrån den information som fanns tillgänglig hösten/vinter 2015. Vid den tidpunkten visade informationen att antalet ensamkommande skulle fortsätta öka varpå tjänstemännen valde att öppna många nya boenden i all hast. Eftersom det inte fanns tid att göra en riktig plan medförde det att många av de nyöppnade boendena blev mycket dyra att driva. VO Integration hade vid denna tidpunkt obegränsade resurser så de höga kostnaderna sågs inte som ett problem enligt respondenterna.

Sjökvist (2015) menar att när osäkerhet råder läggs ofta för mycket fokus på de kortsiktiga aspekterna utan att sätta händelsen i ett långsiktigt sammanhang. Tjänstemännen fokuserade alltså på att öppna boendeden fast dessa var dyra att driva eftersom aktiviteten löste ett kortsiktiga problemen. Enligt Lindblom (1959) formas besluten av den situationen som gäller, det vill säga att beslut fattas utifrån den information som finns tillgänglig vid beslutstillfället. Utifrån denna logik går det att förklara hur tjänstemännen valde att angripa problemet genom att öppna dyra boenden utan att reflekterade inte över att situationen kunde ändras.

- **Tidspress**

Den stora tidspress som rådde hösten 2015 gjorde enligt respondenterna att besluten måste ske i *realtid*. Att ta beslut i realtid menar Rydmark (2002) är utmärkande för dynamiska beslutsmiljöer. I sådana miljöer menar Simon (1971) att beslutsfattaren tvingas ta beslut med begränsad rationalitet. Tidsaspekten blir alltså en viktig faktor då det inte fanns möjlighet att inhämta information eller se om prognoserna skulle överensstämmer med verkligheten.

- **Expansion av VO Integration**

En konsekvens av att VO Integration expanderade blev att verksamheten växte från 150 till 500 medarbetare och fler än 30 boende öppnades. Under denna tid blev enhetschefen för utveckling en nyckelperson i beslutsprocessen eftersom denna ansvarade för uppstartsteamet och personalförsörjningsteamet vilka fick stora resurser. Uppstartsteamet ansvarade främst för lokalhanteringen medan personalförsörjningsteamet ansvarade för att rekrytera personal till de nya boendena. De flesta beslut som berörde lokaler och personal låg nu på enhetschefen för utvecklings bord. Denna utveckling skulle i ett senare skede bli ifrågasatt eftersom maktfördelningen blev väldigt skev när en person fick mycket handlingsutrymme och resurser. Enhetschefen för utveckling drev även igenom flera avtal med IOP och privat entreprenad, avtal som senare skulle komma att sättas under debatt i *SVTs Uppdrag Granskning*. Därtill menar vissa respondenter att situationen medförde att övriga tjänstemän hade svag eller ingen möjlighet att påverka besluten.

Årsskiftet till och med hösten 2016 – Efterspelet

1. Vilken typ av situation står jag inför som offentlig aktör?

- **Efterspelet av krisen skapar (två) problem**

Problemströmmen kopplas med yttre problem som politiker och förvaltning förväntas lösa enligt Kingdon (1995). Denna ström skiftades 2016 vilket gjorde att politikerna och förvaltningen förväntades lösa nya problem. Det handlade främst om två problem. Det första problemet var att de nyöppnade lokalerna var väldigt dyra i drift. Det andra problemet var att bemanningen var väldigt dyr. Som en offentlig aktör var det alltså givet att politiker och förvaltning nu skulle ta kontroll över de skenande kostnaderna. Respondenterna menar att läget även ändrades för *politikströmmen* och frågor som handlade om utökade resurser till ensamkommande var inte längre allmänt accepterade. Istället sökte folkopinionen efter politiska lösningar som begränsade inflödet och inte ”öppna era hjärtan”. Enligt respondenterna bidrog denna inställning till att de politiska förslag som lades fram innebar en kraftig neddragning av resurserna till VO Integration.

”Vi visste ju att det var dyrt i början samtidigt handlade det om att barnen skulle få tak över huvudet... Och så är det också dyrt att starta boende man har dyrare bemanning.” Enhetschef Boende, B

”Förutsättningarna förändrades, vi har den plånbok som vi har nu. Så klart att det ekonomiska perspektivet kommer före, om vi inte får ersättning för boendet måste vi omstrukturera...” Enhetschef Utveckling, L

- **Ett nytt policyfönster öppnas**

Ett nytt *policyfönster* skapades av politikerna i januari 2016. Det nya fönstret medförde att ID-kontroller infördes med vilka regeringen ville uppnå en minskad tillförsel av asylsökande. Därtill beslutades även i januari om att det skulle införas en ny anvisningsmodell vilken skulle tillämpas fr.o.m. den 1 april 2016. Tanken med den nya anvisningsmodellen var att skapa en jämnare fördelning av ensakommande över landet. Resultatet av den nya situationen medförde en kraftig minskning av antalet ensamkommande som VO Integration skulle skapa boende åt.

2. *Vad är det jag och min institution förväntas göra i en situation som denna? Vad är lämpligt beteende?*

- **Migrationsverkets prognoser**

Även efter regeringen infört åtgärder för att minska antalet ensamkommande framstår det som om tjänstemännen upplever *substantiv osäkerhet*. Respondenterna menar att det var osäkert om ID-kontrollerna skulle kvarstå eller inte. Från respondenternas svar går det att utläsa att de förlitar sig på Migrationsverkets prognoser för att minska den substantiv osäkerheten.

”När regeringen fattade beslut om ID-kontroller sjönk antalet flyktingar. Det var en jättesnabb förändring i antalet men då i november, december så visste vi inte hur det skulle bli, kommer de att hitta andra vägar, det var enorm osäkerhet och olika länder ändrade sin asylpolitik då. Ingen vet vad som händer i framtiden.”

Gruppchef, T

Enligt respondenterna baserades all planering under första delen av 2016 på Migrationsverkets prognos från hösten 2015. Rent praktiskt innebar det att tjänstemännen i början av 2016 strävade efter att uppnå målet om minst 900 platser under 2016. VO Integration höjde även beredskapen inför sommaren 2016 eftersom det fanns indikationer på att gränskontrollerna skulle hävas. Dock blev gränskontrollerna kvar vilket medförde att det kom få barn under sommaren. ”Vi körde på som om en krissituation fortfarande var aktuell” menar en respondent. Eftersom det kom färre barn än vad tjänstemännen räknat med fanns det plötsligt en överkapacitet i verksamheten. Samtidigt innebar den nya anvisningmodellen att Göteborg fick en mindre andel av det nationella mottagandet än tidigare. Respondenterna menar ändå att det var lämpligt att de följde de signaler som Migrationsverket gav eftersom det var bra att vara förberedd om en anstormning inträffade.

Viklund (2004) menar att tjänstemännen ofta påverka och formar politiska beslut genom sättet att implementera. Och Brunsson & Jönsson (1979) menar att tjänstemännen ofta lägger egna värderingar i besluten. Vad som blir intressant i sammanhanget är Migrationsverkets prognoser. Om tjänstemännen på ett tidigare stadie valt att använda fler källor än Migrationsverkets prognoser från hösten 2015 hade situationen kunnat se annorlunda ut. T.ex. sände regeringen under november signaler om att flyktingströmmen skulle begränsas. Därtill visste tjänstemännen redan i januari att anvisningmodellen skulle få en omfattande effekt på antalet

tilldelade barn. Genom att tjänstemännen väljer att avstå från att fördjupa sig i signaler som indikerade att antalet skulle sjunka får tjänstemännen mer än en verkställande roll, de medverkar till att skapa politik. Respondenternas resonemang utgår från vad *respondenterna själva* uppfattar som ett lämpligt agerande i situationen snarare än ett objektivt resonemang kring vad som förväntades av dem sett från normer och uppförandekoder. Tjänstemännen gjorde ett politiskt ställningstagande och valde att det var lämpligt att bortse från indikationer som pekade på att antalet ensamkommande kunde minska.

- **Institutionernas motstånd till förändring**

Knight (1992) och North (1993) menar att de *informella institutionerna* utgörs av normer och värderingar, och de *formella institutionerna* består av t.ex. politiska beslut. I praktiken kan det vara svårt att implementera politiska beslut om dessa avviker från de formella institutionerna. En sådan situation uppstod i början av 2016 när politikerna signalerade ett nytt förhållningssätt till asylsökande. I samband med detta blev det en krock mellan de informella- och formella institutionerna. Problemet uppstod eftersom tjänstemännen uppfattning av verkligheten skiljde sig från de politiska besluten. Tjänstemännen ansåg att det var fel att dra ned på resurserna och införa en restriktivare asylpolitik varpå de valde att göra motstånd. Det handlar om att de informella institutioner som skapades 2015 blev svåra att ändra 2016. Tjänstemännen valde att visa motstånd genom att öppna fler boenden under första halvan av 2016 trots att antal ensamkommande minskade. Enligt respondenterna var förklaringen till de nya boendena att de följde Migrationsverkets prognos samt att det är en långsiktig process att öppna nya boenden, en process som inte kan avbrytas. Men när Migrationsverkets *nya* prognoser signalerade att antalet ensamkommande skulle minska kraftigt valde istället tjänstemännen att utgå från tidigare prognoser vilka hävdade motsatsen. Det fanns alltså ett uppenbart motstånd till att ändra de informella institutionerna eftersom Migrationsverkets prognos bara används när den visar siffror som stämmer överens med Respondenternas uppfattning av verkligheten. Respondenterna hävdar att situationen var osäker och att det var bättre att ta det säkra före det osäkra genom att hålla en beredskap ifall antalet ensamkommande ökade igen, en uppfattning som torde indikera att respondenterna gjort ett ställningstagande. En avgörande faktor i tjänstemännens ställningstagande är att det ännu finns ett avtal mellan Migrationsverket och VO Integration som fastställde att förvaltningen fick betalt för 900 platser. Dessutom fick förvaltningen ersättning för tomma platser. Det var alltså ”lätt” att fortsätta öppna nya boenden

eftersom det fanns finansiell uppbackning. Kingdons (1995) tankar om att byråkrater inte bara fungerar som verkställare utan är en källa till fördelning av skattepengar är en intressant återkoppling till denna situation. Tjänstemännens möjlighet att påverka användningen av skattemedel ändrades dock i samband med att regeringen gav Migrationsverket i uppdrag att förbereda införandet av ett nytt ersättningssystem för ensamkommande. System trädde i kraft 1 juli 2016 och innebar kraftigt minskade resurser till VO Integration och medförde att tjänstemännens möjlighet att påverka resursfördelningen minskade. T.ex. kommer Migrationsverket inte längre betala för 900 platser samt inte ge full ersättning för tomma plaster.

- **Tjänstemännens handlingsutrymme minskar när den politiska kontrollen ökar**

Under krisen 2015 fick tjänstemännen större *handlingsutrymme*, under 2016 sker motsatsen. Politikerna signalerar att förvaltningen måste effektiviseras samtidigt som den politiska kontrollen ökar genom att det sätts upp tydliga regler för hur tjänstemännen tillåts använda resurserna. Den politiska uppfattningen som råder är att tjänstemännen inte längre är bäst på att avgöra hur resurserna ska användas, vi ser nu ett mer Top-down beslutande där politikerna tar besluten och tjänstemännen verkställer. Respondenterna känner att de måste anpassa sig till de nya normerna och acceptera att det inte längre själv går att bestämma över resurserna.

- **Decentralisering av beslutsprocessen**

Beslutsprocessen inom VO Integration återgick under hösten 2016 sakta till den normala vilket innebar att de tjänstemän som fått utökat handlingsutrymme under krisen nu får ett mer normaliserat handlingsutrymme i samband med att resurserna stramas åt. Det skedde därmed en *decentralisering* av beslutsprocessen när alltfler beslut tog av det strategiska teamet¹⁰⁴ samtidigt som besluten även togs av många tjänstemän istället för ett fåtal.

Peters (2012) skriver att när förändringar sker inom de informella institutionerna hamnar individens egenskaper i centrum istället för individens formella position. Vad som hände efter krisen var att det *personligt* ledarskap blev lika effektivt som det *formella*. När situationen normaliserades uppmuntrades enskilda tjänstemän att fatta beslut och använda sina kunskaper.

¹⁰⁴ I det strategiska teamet ingår flyktingadministrationen, enhetscheferna och driftcheferna

Enligt enhetschef A blev samarbetet med verksamhetschefen bättre och medarbetarna fick utökat handlingsutrymme. Detta är alltså en kontrast mot när krisen rådde hösten 2015 då många beslut fattades av enhetschefen för utveckling och verksamhetschefen. Nu menar enhetschefen för utveckling att det lugnare läget gjorde det var ”rimligt” att beslutsprocessen återgick till en situation där alla tjänstemän fick möjlighet att påverka besluten. Det var troligen både rimligt och lämpligt att makten fördelades över fler tjänstemän när situationen lugnat sig, alltså ändrades normen för lämpligt beteende vilket Henning (2000) tillskriver skiftningar i samhällsklimatet och mode.

*”Blev kommunikationen och signalering till verksamhetschefen bättre, jag kunde då med min kunskap och erfarenhet påverka beslutsfattandet” **Enhetschef Boende, A***

- **Nygamla spelregler efter krisen**

Efter sommaren 2016 minskade den *institutionell osäkerhet* när det blev tydligt att asylpolitiken inte skulle återgå till den som rådde 2015. Detta medförde att *spelreglerna* ändrades genom att de krav IVO valt att bortse från under krisen nu återigen skulle följas enligt respondenterna. T.ex. accepterar IVO inte längre två personer per rum utan återgår till sina ordinarie krav om ett barn per rum.

*”Nu är vi inte i en kris som vi var då. Så nu är vi tillbaka till att barnen ska ha ett rum ...” **Gruppchef, S***

Eftersom det nu skedde en återgång till de gamla kraven måste VO Integration på kort tid anpassa sig efter de normala spelreglerna. Det finns inte längre möjlighet till undantag och beslutsfattarna måste acceptera att de på egen hand inte kan avgöra vilka regler som ska följas menar enhetschef A. Återgången medförde en utmaning eftersom det den struktur som byggts upp till stor del förlitade sig på undantagen från vissa krav. T.ex. hade många boende svårt att erbjuda enkelrum. Bland annat måste enhetschef A åtgärda ett antal problem som finns på ett nyöppnade boende annars kommer IVO ställa sig väldigt kritiska till boendet.

*”Nu har vi de vanliga IVO- reglerna. Som t.ex. när vi startat på... har jag alltid fått bakläxa när jag är där. IVO kommer inte godkänna, t.ex. de har duschar utan väggar mellan, måste vara låsbar dörr, likadant i deras rum, där ska vara fönster. Det är massa sådana spelregler och följer vi inte dem måste jag se till så att vi bygger om eller åtgärdar.” **Enhetschef Boende, A***

Enhetschef A:s beteende stämmer överens med March & Olsen (1989) antagande om att institutioner har förmåga att influera beteende hos individerna, med följden att autonomt beteende byts ut mot institutionsstyrt.

- **Mål och medel**

Lindblom (1959) menar att offentliga institutioner ofta ha svårt att särskilja mellan mål och medel. Flera respondenter menar att allteftersom tiden gick växte en betydande otydlighet fram mellan *mål* och *medel*. Det är viktigt att tjänstemän har en tydlig bild av målen eftersom dessa påverkar vilka förväntningar som finns på institutionen och därmed hur tjänstemännen förväntas agera. När resurserna stramades åt våren 2016 menar respondenterna att målet blev otydligt. Enligt enhetschef B innebar resursåstramningen att målet om barnens bästa fick ta ett steg tillbaka. Enhetschef L upplevde att man övergav barnens bästa till fördel för ekonomiska mål.

”Regeringen signalerade tydligt att resurserna skulle minska därför måste vi effektivisera boendena, det är ersättningarna som styr hur vi måste prioritera.”

Enhetschef, L

”Att ungdomarna trivs i Sverige är det viktigaste målet för verksamheten, att detta är deras hem.” **Gruppchef, J**

3. Vilka konsekvenser fick beslutet?

- **Neddragning av verksamheten**

Inför hösten 2016 stod VO Integration inför en situation som innebar att tjänstemännen skulle minska antalet boendeplatser från 900 till 500 innan årets slut eftersom det inte fanns underlag att bedriva en så stor verksamhet. Antalet ensamkommande var färre än planerat samtidigt som det stod klart att många av de ensamkommande vilka redan fanns i Sverige skulle få avslag på sina asylansökningar eller skrivas upp i ålder vilket ytterligare minskade behovet av boendeplatser. Konsekvenserna av att tjänstemännen hade fortsatt ta beslut om expansion utan tillräckligt underlag medförde att VO Integration tvingades minska antalet boendeplatser.

*”Nu läggs alla resurser på att minska verksamheten istället för som tidigare expandera. Finns det inga barn kan vi inte bedriva någon verksamhet” **Gruppchef***

T

- **Omstrukturering och effektivisering**

Det kom starka signaler från politiker om att många av de existerande boendena måste omvandlas till stödboende eftersom denna typ av boende är billigare att driva menar gruppchef T. Genom det nya ersättningssystemet signalerade politikerna att VO Integration inte skulle bli fullt kompenserade för andra typer av boenden såsom skett tidigare.

*”Det finns ett starka incitament i regeringen att ungdomar ska bo i stödboende. Så vi måste ställa om. Vi behöver nu fler stödboende för att politiken signalerar, styr genom ersättningarna.” **Enhetschef Utveckling, L***

Enligt enhetschef L är det nya ersättningssystemet en konsekvens av att tidigare system var för generöst och inte hållbart när det kom många ensamkommande. Vidare förklarar enhetschef L att VO Integration skulle omstrukturera och effektiviseras. Det handlar om att titta på lokalkostnader samt om lokalen kan omvandlas till stödboende. Om lokalen är dyr, eller inte kan anpassas efter nya behov, måste den avskaffas. Man undersöker även om det går att samordna resurser mellan boenden som ligger nära varandra. På personalsidan har det införts ett system som heter Time Care Pool vilket syftar till att effektivisera personalens arbetspass. Systemet omfattar all personal, och är en konsekvens av att det tidigare var bristfällig kontroll

över personalkostnaderna. Genom det nya systemet är det möjligt att få en överblick av vem som arbetat och hur mycket, något som var svårt tidigare menar enhetschef L.

”Vi måste anpassa oss till det nya ersättningsystemet och det medför att vi måste ändra på verksamheten, vi måste kunna finansiera de platser vi har” **Enhetschef Utveckling, L**

- **Kommunala boenden**

Lindblom (1959) menar att beslutsfattande i offentlig sektor kännetecknas av succesiva och begränsade justeringar av tidigare beslut, alltså *inkrementalistiskt beslutsfattande*. Detta sker eftersom det är lättare att smyga in små förändringar än att fatta beslut om genomgripande förändringar. Tanken om inkrementalism stämmer väl överens om en motsägelsefull situation som uppstod efter sommaren när två processer skedde parallellt. Den ena processen innebar att nya boenden fortsatte öppnas och den andra processen innebar att dyra befintliga boenden stängdes. Det handlade om att några av de *kommunala* boende som klubbades igenom 2015 driftsattes efter sommaren 2016 samtidigt som tjänstemännen skulle effektivisera redan befintliga boenden eller stänga dem. Beslutsfattandet kännetecknas av *inkrementalism* eftersom tjänstemännen gjorde förändringar marginellt då det var lättare att smyga igenom mindre förändringar stegvis. Därför var det lättare för tjänstemännen att fortsätta fatta beslut på samma sätt, det vill säga öppna redan planerade boenden istället för att starta en omfattande effektiviseringsprocess vilket är svårt och lätt drar ut på tiden.

”Ibland måste man bara fortsätta som man har börjat. Det går inte att backa helt så nu måste vi lösa det på bästa sätt... De här olika projekten får pågå parallellt tills det är klart.” **Enhetschef Boende, A**

- **Samarbetet med IOP och privat entreprenad**

En konsekvens av de långa avtal som slöts med IOP och privat entreprenad blev att flera *privata* boenden öppnades våren/sommaren 2016. Eftersom avtalen började löpa öppnades boenden fast antalet ensamkommande kraftigt minskat vilket gjorde att det inte fanns något behov av nya boende. VO Integration stod nu med tomma och kostsamma platser hos privata aktörer. Konsekvensen av de *tillfredsställande* beslut som togs tidigare blev att förvaltningen hade nästan 300 lediga boendeplatser i slutet av 2016.

Diskussion & Slutsatser

I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser utifrån forskningsfrågorna och det syftet som presenterade i inledningskapitlet. Vidare presenterar vi även en diskussion, vad uppsatsen bidragit med samt förslag på vidare forskning.

Till att börja med kan vi konstatera att tjänstemännen ställdes inför många svåra beslut i samband med flyktingkrisen och dess efterspel. Vidare har undersökningen tydliggjort hur svårt det är att beskriva och analysera denna mångfacetterade period. Därför är vi nöjda med valet av flertalet teoretiska utgångspunkter, utan dessa hade vi inte kunnat besvara forskningsfrågorna på ett bra sätt. Vi kommer nu avhandla forskningsfrågorna i den följd de presenterats tidigare.

- **Uppsatsens huvudfråga ”Hur fattade tjänstemännen sina beslut under hösten 2015 och ett år framåt?”**

Uppsatsens huvudfråga är omfattande och bred därför kommer vi endast plocka russinen ur kakan. Vissa föredrar att plocka trillingnöten ur Aladdinasken men den är från en svunnen tid så vi nöjer oss med russinen. Vår samlade bild är att tjänstemännen var under stor press från samhället, politiker och myndigheter att på kort tid lösa problemen genom effektivt beslutfattande. Det handlar om att verkställa politiska beslut men även om att på egen hand ta initiativ och lösa de uppgifter som föll inom ramarna för verksamheten. Ett genomgående drag i respondenternas redogörelser är att besluten kännetecknas av *snabba* och *genomgripande förändringar*. En situation som är olik hur offentlig sektor vanligtvis kännetecknas enligt Brorström (2009), där saker och ting ofta rör sig långsamt men stabilt. Vidare har vi sett att året har *två skilda förlopp*. Lite grovt går det att dela upp det undersökta året i två perioder, 2015 och 2016. Där 2015 representerar *krisperioden* där besluten präglas av att allt ska lösas oavsett kostnad och utan eftertanke om framtida konsekvenser. 2016 kännetecknas av *efterspelet* där det politiska läget ändrades vilket medförde att tjänstemännen nu *förväntas* fatta beslut för att *strama upp* situationen. Detta var ett resultat av att politikerna insåg att det ansträngda läge som Sveriges kommuner och landsting tvingades hantera inte var hållbart.

- **Uppsatsens första underfråga ”Hur påverkade institutionella förändringar förutsättningarna för tjänstemännens beslutsfattande?”**

En genomgripande förändring som inträffade *i början på perioden* var den positiva *politikströmmen*. Det fanns ett stort folkligt och politiskt stöd som innebar att tjänstemännen fick stora resurser, resurser som behövdes för att skapa boenden. Vi kan även se att *normer och regler* kring beslutsprocessen förändrades. Dels övergavs den normala beslutsvägen som innebär att många beslut passerar nämnden, nu togs många av dessa beslut direkt av enskilda tjänstemän. Därmed infann sig ett Bottom-up perspektiv i beslutsgången. Det skedde även en *centralisering* av besluten där några få tjänstemän fattade många av besluten utan inblandning av sina kollegor. Tanken bakom ändringarna i beslutsvägarna var att besluten kunde fattas snabbare om nämnden hoppades över samt att det var effektivare ju färre tjänstemän som var inblandade.

Vi noterade även att tillförseln av resurser skapade en *maktförskjutning* inom enheten där de tjänstemän som fick utökade resurser samtidigt fick mer makt och handlingsutrymme. Eftersom tillskottet av resurser inte var jämnt fördelat bland tjänstemännen medförde detta att t.ex. enhetschefen för utveckling fick ett jämförelsevis stort tillskott av makt och resurser.

För att lösa krissituationen öppnade politikerna ett *policyfönster* som möjliggjorde många förändringar som inte varit tillgängliga under normala förutsättningar. Politikerna uppmuntrade och tillät samarbete med externa aktörer vilket möjliggjorde för tjänstemännen att genom dessa aktörer skapa fler boenden. Samtidigt kan vi se att även om det fanns en politisk vilja att samarbeta med privata aktörer så var tjänstemännen inte positivt inställda till denna lösning. För tjänstemännen sågs lösningen som en sista utväg och ett sätt att vinna legitimitet hos politikerna.

Hitintills har vi beskrivit hur förutsättningarna såg ut under *första perioden, alltså 2015*. När vi tittade på hur de institutionella förändringarna påverkade *andra perioden* fann vi att det även här skedde genomgripande förändringar men som till viss del var av motsatt karaktär jämfört med första perioden. *Politikströmmen* hade 2016 skiftat och folkopinionen samt politiker var därför inte längre beredda att trycka in obegränsade resurser i förvaltningen vilket staten tydliggjorde genom *signaler* tidigt 2016. Dock var tjänstemännen inte beredda att ge upp sina nyvunna resurser och tillhörande handlingsutrymme vilket resulterade i att de valde att förbise de nya normer och regler som signalerade ett minskat inflöde. Resultatet blev att tjänstemännen fortsatte följa de *informella institutioner* som skapats 2015 och spenderade resurser tills att de

nya reformerna blev en *formell institution* efter sommaren 2016. Detta beteende bidrog till ökad problematik när resurserna väl drogs åt. Hade tjänstemännen tagit signalerna om minskade resurser på allvar i ett tidigare skede hade de kunnat planera bättre och övergången till en ny ekonomisk verklighet hade blivit lättare.

Under 2016 åtföljdes signalerna om minskade resurser även av tydliga signaler från politikerna om en striktare resursanvändning av tjänstemännen. Den nya situationen innebar att den politiska kontrollen ökar på bekostnad av tjänstemännens handlingsutrymme. Man närmar sig nu mer ett traditionellt *Top-down* perspektiv i besluten. Vi ser samtidigt att ändrade normer och minskade resurser gör att maktfördelningen bland tjänstemännen återgår till ett mer normaliserat läge. Beslutsprocessen *decentraliseras* därför och alltfler tjänstemän får vara med och bestämma samtidigt som den normala beslutsprocessen återuppstår där lämpliga frågor passerar nämnden.

- **Uppsatsens andra underfråga ”Hur påverkade osäkerheten tjänstemännens beslutsfattande?”**

Osäkerheten om hur situationen skulle utveckla sig gjorde att tjänstemännen tvingades fatta besluta om saker som låg utom deras *kontroll* såsom hur flyktingströmmen skulle utvecklas. Det fanns 2015 en stark politisk vilja att problemen skulle lösas utan fördröjning vilket medförde att tjänstemännen inte hade tid eller möjlighet att samla in nödvändigt beslutsunderlag. Osäkerheten göddes därför av att besluten skulle ske i *realtid*. Situationen medförde att tjänstemännen fatta *långsiktiga* beslut utifrån den osäkra information som fanns tillgänglig hösten 2015.

Det fanns ett intresse hos tjänstemännen att samverka med andra myndigheter för att minska den *institutionella osäkerheten* 2015. Initialt var detta problematiskt eftersom de berörda myndigheterna arbetade utifrån olika institutionella ramverk. Efter ett tag kom ett samarbete till stånd vilket möjliggjorde att tjänstemännen kunde ta beslut som försummade reglerna men som minskade osäkerheten. T.ex. kunde tjänstemännen nu anställa personer som inte uppfyllde kompetenskraven samt ha dubbelbeläggning på rummen utan att riskera påföljder vid IVOs inspektioner. Det fanns överlag ett intresse från alla inblandade parter att minska osäkerheten genom att utöka tjänstemännens befogenheter även om detta medförde att reglerna åsidosattes.

2015 uppstod en *centraliserad* beslutsprocess vilken var ett försök till att minska osäkerheten. Enhetschefen för utveckling och verksamhetschefen valde att samarbeta då de ansåg att den *strategiska osäkerheten* skulle minska ju färre tjänstemäns som var inblandade i besluten.

Vidare var Migrationsverkets prognoser en källa till *substantiv osäkerhet* och påverkade tjänstemännens beslut. Migrationsverkets prognoser var problematiska eftersom de skiftade hela tiden samt inte innehöll det underlag som tjänstemännen behövde för att ta bra beslut. Under 2016 fortsätter tjänstemännen uppleva *substantiv osäkerhet* eftersom de uppfattar det politiska läget som oklart. Tjänstemännen är osäkra på hur de ska förhålla sig till de politiska signaler som indikerar att Sverige ska föra en mer restriktiv asylpolitik. En situation med restriktivare asylpolitik skulle medföra att osäkerheten minskar då det sker en uppstramning i inflödet av barn. Tjänstemännen väljer dock att bortse från staten och Migrationsverkets signaler om minskat antal barn och istället fortsätter tjänstemännen ta beslut som om osäkerheten var fortsatt hög. Det vill säga tjänstemännen väljer att inte dra ner på verksamhetens omfattning.

- **Uppsatsens tredje underfråga ”Vilka konsekvenser fick tjänstemännens beslut?”**

Från att boendeverksamheten för ensamkommande i Göteborg uteslutande varit en kommunal angelägenhet släppte tjänstemännen in privata aktörer. Genom de *avtal* tjänstemännen tecknade med privata aktörer blev det möjligt för andra än kommunen att driva boenden. Konsekvensen av avtalen blev alltså att en lucka öppnades för privata aktörer. Vid detta tillfälle sågs avtal med privata aktörer som den enda lösningen då tidspressen begränsade tjänstemännens handlingsalternativ. De begränsade handlingsalternativen medförde även att tjänstemännen ”tvingades” teckna *långa* och *oflexibla* avtal som medförde att enheten inte kunde justera antalet boendeplatser när behovet minskade 2016. En konsekvens av detta blev att boenden öppnas under 2016 fast det inte fanns något behov.

Ytterligare en konsekvens av tidspressen blev att det öppnades boenden som var *dyra* att driva. Bristen på tid medförde att tjänstemännen tvingades ta vad som fanns tillgängligt för tillfället, en lösning som medförde dyra lokaler och höga driftskostnader för boenden som inte var optimalt utformade för den verksamhet som bedrevs. Det framkommer inte tydligt från respondenterna vilka konsekvenser den omfattande nyanställningen får när behovet av personal minskar till följd av neddragningar inom förvaltningen. Det står dock klart att de 350st nyrekryterade fick fast anställning och eftersom kommunen inte har möjlighet att göra sig av

med dessa personer kommer de troligen omplaceras. *Personalkostnaden* kommer alltså bli en bestående konsekvens av beslutet att nyrekrytera.

• **Diskussion**

Vi skriver i problemformuleringen att hur tjänstemännen löser turbulenta situationer genom sina beslut får stor påverkan på samhället. Därför var vårt syfte att generera kunskap om beslutsfattande inom offentlig förvaltning för att bidra till bättre beslutsfattande. Vi påbörjade uppsatsen med en neutral inställning men väljer att lämna den med en bekymrad inställning. Denna negativa inställning uppstod eftersom det är svårt att inte vara kritisk till flera av de beslut som tjänstemännen tog. Framförallt tänker vi på en kombination av Montin (2002) och Kingdon (1995), där Montin berör att förvaltningen måste hantera turbulenta situationer på ett bra sätt för att behålla medborgarnas förtroende och Kingdon (1995) menar att tjänstemän använder resurser på ett sätt som gör att de formar politiken. Det vi reagerade på under uppsatsens gång var tjänstemännens frikostiga användning av skattemedel, något som även Stadsrevisionen reagerat på. Stadsrevisionen menar bland annat att Social resursnämnd bröt mot lagen vid en större upphandling.¹⁰⁵ Från intervjuerna fick vi uppfattningen av att tjänstemännen hade dålig kontroll över hur resurserna användes. Detta kombinerar med att tjänstemännen fick ökade möjligheter att på egen hand välja hur resurserna skulle användas gör att vi blir kritiska till många av deras beslut. Vi ställer oss frågan; var det rätt att tjänstemännen tilläts agera så pass fritt med skattemedel? Vi hävdar att tanken bakom det politiska system vi har idag, med politiker som tillsätts genom val, försvinner om tjänstemännen får för mycket makt. Om tjänstemännen får makt kan medborgarna inte längre utkräva ansvar eftersom tjänstemännen inte tillsätts genom val. Dessutom kan medborgarna inte styra över den politik som förs just eftersom tjänstemännen inte går att tillsätta genom val. Något som komplicerar situationen ytterligare är att efterspelet av Stadsrevisionens kritik, eller rättare sagt bristen på efterspel. För trots att Stadsrevisionen anser att Social Resursnämnd bröt mot lagen så kommer ingen hållas ansvarig. Inger detta förtroende hos medborgarna för hur skattemedel används?

Vi har uppfyllt uppsatsens syfte genom att generera kunskap. Därtill vill vi även komma med förslag på förbättringar för morgondagens beslutsfattare. Vi föreslår att det upprättas en utarbetad plan för krishantering. Möjligen finns det redan en sådan plan inom kommunen men

¹⁰⁵ Revisionsrapport, Social Resursnämnd

ingen av respondenterna hade kännedom om en sådan. Därtill hade vi önskat en bättre internkontroll hos förvaltningen, under och efter flyktingsituationen 2015/2016. Vilket gör att vi i framtiden vill se mer och bättre internkontroll av förvaltningen.

Vad har uppsatsen bidragit med

Från ett forskningsperspektiv är det viktigt att veta vad uppsatsen bidragit med inom forskningsfältet. Vad vet vi nu som vi inte visste tidigare?

Uppsatsen har gett en bra inblick i hur VO Integration reagerade på ett turbulent och pressat år. Vi lärde oss hur beslutsgången och besluten påverkades av att tjänstemännen utsattes för press och osäkerhet. Vi undersökte en specifik förvaltning och händelse men kunskapen vi erhöll är en bra utgångspunkt för att tittar på andra förvaltningar under turbulenta situationer. Upplägget i uppsatsen utgör alltså en sund utgångspunkt för andra som ska undersöka liknande situationer. Vi har ytterligare stärkt Sjökvist forskning som indikerar att tjänstemän inom offentlig sektor har en tendens att i osäkra situationer ta beslut som fokuserar alltförmycket på det korta perspektivet utan att begrunda långsiktiga konsekvenser. Vidare stärktes även Brunsson & Jönssons forskning eftersom vi såg att under turbulensen flyttades politiska beslut från politikerna till tjänstemännen genom att tjänstemännen fick mer handlingsutrymme. Detta stärker Brunsson & Jönssons tanke om att tjänstemännen inte endast är verkställare av politik utan även är med och skapar den. Något som även Viklund hävdar. Vi fann även att Brorströms uppfattning om att det finns en inbyggd tröghet är sann och det kan vara ett problem när det gäller att anpassa beslutsmonster till en turbulent situation. Målet om att generera mer kunskap om hur dagens tjänstemän hanterar turbulenta situationer uppnåddes och därmed finns det nu mer material att stödja sig på för att förbättra framtida beslutsfattande.

Förslag till vidare forskning

Med tanke på den kritik vi riktade mot hur tjänstemännen hanterade situationen menar vi att det behövs mer forskning kring hur tjänstemän hanterar turbulenta situationer. Uppsatsen har valt att fokusera på en händelse och en förvaltning. Det skulle därför vara intressant att se en uppsats som gör en studie likt vår men på en annan förvaltning i landet. Därtill hade det varit bra att se om det går att utröna några skillnader genom att titta på en förvaltning i en stad av annan storlek. Skiljer det sig hur en större stad som Göteborg reagerar jämfört med en förvaltning i en mindre stad?

En intressant upptäckt vi gjorde var att beslutskedjan ändrades under turbulensåret och att vissa tjänstemän fick mer handlingsutrymme och mer inflytande över politiska beslut. Denna upptäckt är intressant och skulle behöva utforskas vidare. Därför ställer vi frågan om tjänstemän i tider at turbulens får mer inflytande över politiska beslut? Om så är fallet, är detta en lämplig utveckling?

Referenslista

B

Berg Per-Åke (1999). *I väntan på solnedgången: arbetslivsfondens tillkomst och verksamhet: en studie av makt och rationalitet inom förvaltningspolitiken*. Uppsala University. Library

Bengtsson L. & Nygaard C. (2002). *Strategizing – en kontextuell organisationsteori*, Studentlitteratur, Lund.

Brorström, B (2009). Vetenskap för profession – Styrning i offentlig förvaltning – teori, trender och tillämpningar. Rapport #7 Högskolan i Borås.

Brunsson, Nils & Jönsson, Sten (1979). *Beslut och handling*. Liber. Stockholm.

C

Codex Rekommendationer
Codex.uu.se/forskninghumsam.shtml 2016-11-03

Christensen, T, Læg Reid, P, Roness, PG, & Røvik, KA (2004), *Organisationsteori för offentlig sektor*, Liber, Malmö.

Cohen, M. D. & March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, volym 17, nummer 1, sidorna 1-25.

D

Dequech, D. (2001). Bounded Rationality, Institutions, and Uncertainty. Pages 911-929, *Journal of economic issues*, Vol. XXXV No. 4 December 2001

Deverell, E (2010). Crisis induced learning in public sector organizations. Stockholm, Elanders Sverige.

E

Esaiasson, P. & Gilljam, M. & Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2007). *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3é uppl. Nordstedts Juridik, Vällingby.

Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009). *Institutionell teori – idéer, moden, förändring*. Liber. Malmö.

F

Farda, H. & Oddvar, J. S. (2008) IS Strategic Decision-Making: A Garbage Can View. *Issues in Informing Science and Information Technology* Volume 5, s 553-568

H

Hall, PA & Taylor, RCR (1996). 'Political Science and the Three New Institutionalisms', *Political Studies*, vol. 44, pp. 936-957.

Hatch, M.J. (2002): *Organisationsteori – Moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*. Lund, Studentlitteratur.

Henning, R (2000). Ledarskap och ledning i offentlig sektor – en problematisering. Centre for advanced studies in leadership, Stockholm School of Economics. ISSN 1402-0726.

Huzell, H (2005). Management och motstånd – Offetnlig sektor i omvandling. Diss. Karlstad Universitet, Karlstad University Studies 2005:45.

Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage.

G

Gavatin, P. & Bergstrand, J. *Beslut under risk och osäkerhet*. Studentlitteratur Malmö 1979.

Gu.se

gu.se/media/expertarkivet/experteserier/flyktingkrisen 2016-10-26

Goteborg.se

goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningar/social-resursforvaltning/organisation-och-ledning 2016-11-06

K

Koelbe, T. A. (1995). The New Institutionalism in Political Science And Sociology. *Comparative Politics*, City University of New York, Vol. 27, No.2, Jan, pp. 231-243.

Koppenjan J. & Klijn E-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Routledge. Taylor & Francis Group.

Karolinska institutet

pingpong.ki.se/public/pp/public_courses/course07439/published/1314784815224/resourceId/4873132/content/Kvalitativ%20metod%20med%20ett%20exempel.pdf 2016-10-29

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. Harper College Publishers: USA.

Knight, J. (1992). *Institutions and Social conflict*. New York, Cambridge University Press.

L

Lindblom, CE (1959). The science of "Mudding Through". *Public Administration Review* Vol. 19 no 2 pp 79-88. Blackwell Publishing.

Lipsky, M (1980) *Street- level bureaucracy: Dilemmas of Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

M

Marander-Eklund, L. & Illman, R. & Henriksson, B. (2004). *Metodkompassen – Kulturvetarens metodbok*. Åbo Akademiska tryck, Åbo.

March, JG & Olsen, JP (1989) *Rediscovering institutions: the organisational basis of politics*. New York, Free Press.

March, JG & Olsen, JP (1984) New institutionalism: organizational factors in political life, *The American political science review*, Vol. 78 No. 3 PP. 734-749

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2014). What makes some organizations better than others at handling crisis? Exploring state of the art public crisis management.

<https://www.msb.se/Upload/Kunskapsbank/Forskningsrapporter/Slutrapporter/2013%20What%20makes%20some%20organizations.pdf> 2017-01-27

Montin, S (2002). *Moderna kommuner*. Malmö Liber.

Meyers, M.K & Vorsanger, S (2007) "Street level bureaucrats and the implementation of public policy". I Peters, B. Guy & Poerre, Jon (red) (2007). *Handbook of public administration*. London, Sage Publication.

N

North, D. C. (1993). *Institutionerna, tillväxten och välståndet*, översättning: Hans O. Sjöström. 1 uppl. Stockholm : SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle).

O

Ostrom, E. (2009). *Allmänningen som samhällsinstitution*. Arkiv förlag, Lund.

Olve, N-G. (1985). *Beslutsfattande – En tänkebok om rationella och intuitiva beslut*. Liber, Malmö.

Olsson, H & Sörensen, S. (2007). *Forskningsprocessen: kvalitativa och kvantitativa perspektiv*. 2á uppl. Liber. Stockholm.

P

Peters, BG. (2012). *Institutional theory in political science: the new institutionalism*, 3rd [rev] ed, Continuum, London.

R

Rydmark, J. (2002). Beslut under osäkerhet En experimentell mikrovärldsstudie av metoder för att hantera osäkerhet vid ledning och beslutsfattande i komplexa och dynamiska miljöer. *Förvaltningshögskolan Rapport 42*. Göteborg Universitet.

Regeringskansliet – Insatser med anledning av flyktingkrisen.
<http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/10/insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen/> 2017-01-28

Revisionsrapport, Social Resursnämnd – Granskning av verksamhetsåret 2016.
Revisionsredogörelse Stadsrevisionen diarienummer: 0169/16

S

Simon, H. A. (1971). *Administrativt beteende: en studie av beslutsprocessen i administrativa organisationer*. Till svenska av Nils Kjellström. Stockholm : Prisma i samarb. med Svenska civilekonomfören.

Sjökvist, A (2015). Rapport från skogsbrandsutredningen.

<http://www.regeringen.se/contentassets/ba8bf19ab7394bfeb2bc2a18b0751c54/rapport-fran-skogsbrandsutredningen> 2017-01-27

Sannerstedt, A. (2001). Implementering- hur politiska beslut genomförs i praktiken i Rothstein, B. *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.

J

Jansson, H. (2007). *International business management in emerging markets – an institutional network approach to strategic management*. Linnaeus University Press.

U

Uppdrag granskning 2016. Sveriges Television SVT. 2 november 2016 20:00 säsong 16 avsnitt 10.

V, W

Viklund, P (2004). Tjänstemän i det politiska systemet – Stabilitet och förändring. PV Utvärderingstjänst.

Wahlund, R. (1994). *Att fatta beslut under osäkerhet och risk*. Nordstedts Juridik, Stockholm.

Weber, M (1921). *Ekonomi och samhälle*. Lund, Argus.

Wildavsky, A (1975). *Budgeting a comparative theory of budgetary process*. Second edition Transaction New Brunswick.

Bilagor

Intervjuer

A, Enhetschef Boende 20/9 2016

B, Enhetschef Boende 20/9 2016

L, Enhetschef Utveckling 21/9 2016

S, Gruppchef 29/9 2016

T, Gruppchef 3/10 2016

J, Gruppchef 3/10 2016

Intervjufrågor

Generella frågor

Hur kom du hit (vad har du gjort innan)?

Har du alltid arbetat inom offentlig sektor eller har du även erfarenhet av privata arbetsgivare?

Hur länge har du jobbat på Integration – Boende för ensamkommande barn?

Vad är din roll och dina arbetsuppgifter?

Egenskapsfrågor

Hur har dina arbetsuppgifter / roll i verksamheten ändrades det senaste året, med tanke på de ökande flyktingströmmarna.

Att upprätta långsiktiga mål är svårt i de bästa av tider men måste vara ännu svårare i dessa tider av osäkerhet?

Har proceduren för långsiktig planering ändrats de senaste året?; i så fall hur?

Är de politiska målen tydligt formulerade eller lämnar de utrymme för tolkning?; I så fall mycket eller lite tolkning?

Finns det tydliga förväntningar från utomstående (medarbetare, politiker, samhället) hur du bör agera eller har du ett relativt fritt spelrum att fatta beslut som du känner är riktiga?

Finns det någon speciell beslutsmodell som används inom Integration – Boende för ensamkommande barn?

Har alla beslutsfattare samma direktiv hur olika frågor ska hanteras eller har alla sin personliga stil?

Vad är viktigast i beslutet; att du uppfattar beslutet som korrekt eller att du som beslutsfattare uppfattas korrekt?

Frågor om öppnande av boende

Vem bestämmer när och var ska ett nytt boende öppnas?

När ett boende öppnas: vem bestämmer om lokal, område, hur görs analysen? Är det ett gemensamt beslut eller har en viss person eller grupp mer inflytande?

Hur lång tid tar det att planera öppnande av ett boende? Hur utformas boendet?

Vad är din roll när ett nytt boende planeras?

Hur stort handlingsutrymme har du att påverka om ett nytt boende öppnas?

Har lagar och regler stor påverkan på hur du kan fatta beslut?

Hur påverkar Migrationsverkets prognos beslutsprocessen och verksamheten?

Påverkas dina beslut inom ditt ansvarsområde av ett externt tryck? Till exempel från IVO (antal rum, lokal, hyra och vidare). Migrationsverket (uppdragsgivare):

Vilken enskild fråga får mest fokus när det planeras att öppna ett boende och varför får denna fråga mest uppmärksamhet?

Blir boendet garanterad en viss beläggning under en viss tid? Är det Göteborg Stad eller Migrationsverket som ansvarar för det?

Hur ser målen ut för samhällsekonomiska nyttan med boenden?

Hur påverkas samarbetet med andra aktörer med tanke på de trångmål som uppstått i samband med ökad belastning; tex tillgång till lokaler, boende.

Hur påverkades/ändrades beslutsprocessen av den stora tillströmningen flyktingbarn HT 2015? Gällande tex; tid för beslut, informationsflöde, beslutsunderlag.

Utreder man problemet och kommer fram till en lösning, eller är svaret oftast givet. Tex, det finns ensamkommande barn som behöver boende och därför öppnas ett boende. Eller funderar man på alternativa lösningar, tex lösningar som inte finns sedan tidigare.