

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [HT13]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Johanna Svensson

Josefine Sundman

Handledare: Angelica Börjesson

Examinator: Gregg Bucken-Knapp

Att ge mening åt det självklara

*En studie om hur kommunala tjänstemän fyller regeringsstrategin om
romsk inkludering med mening*

Sammanfattning

Denna kvalitativa uppsats studerar hur kommunala tjänstemän fyller politiska mål med innehåll. Uppsatsen behandlar regeringens strategi om romsk inkludering och hur Göteborg Stad fyller strategin med mening. Göteborg Stad har ansökt om att få bli en av fem pilotkommuner och arbetar idag med att ta fram åtgärder och arbetssätt för att uppnå strategins syfte att inkludera romer i majoritetssamhället.

Syftet med vår studie är att öka medvetenheten om betydelsen av tolkning i policyprocessen. Vi fokuserar särskilt på det meningsskapande som sker i den fas av policyprocessen vi benämner "*det osynliga steget*" mellan beslutsfattande och implementering. Genom nyinstitutionella teorier och teorier om meningsskapande eftersträvar vi att problematisera komplexiteten i policyprocessen. Vi har besvarat våra frågeställningar genom diskursanalys av dokument samt semistrukturerade intervjuer med tjänstemän på Göteborgs stadsledningskontor. I ett gemensamt avsnitt för empiri och analys plockar vi isär intervjuerna och framhäver centrala begrepp och värdeladdade symboler vilket sedan utmynnar i en slutsats där betydelsen av tolkningsskillnader framkommer.

Nyckelord: *policyprocess, implementering, meningsskapande, tolkning, romer, inkludering, delaktighet.*

Innehåll

1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Hur strategin för romsk inkludering 2012-2032 togs fram	5
1.2.1 Regeringens strategi för romsk inkludering 2012-2032	6
1.2.2 Pilotkommunen Göteborg	7
1.3 Problemformulering	8
1.4 Tidigare forskning	10
1.5 Syfte och frågeställning	11
1.6 Avgränsning	12
2. Teori	13
2.1 Policyprocessen	13
2.2 Implementeringsprocessen	14
2.2.1 Beslutsfattare och verkställare	16
2.2.2 Kan - vill – förstå	17
2.3 Att ge politiken mening	18
2.4 Från assimilering till inkludering	19
2.5 Nyinstitutionell teori	20
2.6 Meningsskapande	21
2.7 Lämplighetslogiken	21
3. Metod	24
3.1 Samtalsintervjuer	25
3.2 Val av intervjuobjekt	25
4. Analysverktyg	26
5. Resultat och analys	28
5.1 Vad innebär begreppet (romsk) inkludering för tjänstemännen?	28
5.2 Vad menas med romsk delaktighet i arbetet med pilotprojektet?	30
5.3 Hur beskriver de olika aktörerna syftet med strategin?	33
6. Slutsats	37
7. Referenser	39
8. Bilagor	41

1. Inledning

Politiker fattar ständigt beslut som sedan lämnar den politiska arenan och genomförs av närbyråkraterna. Någonstans här emellan det att policy blir praktik ligger de politiska besluten på tjänstemännens bord i form av vaga direktiv och mångtydiga mål. I den här fasen av den politiska processen tar tjänstemännen fram arbetssätt och tolkar de politiska målen samt fyller dem med mening. Ord och centrala begrepp ges innebörd och alla delaktiga i förloppet lämnar sitt egna avtryck och påverkar vad policyn slutligen tar för form.

På Göteborgs stadsledningskontor arbetar man just nu, som en av fem pilotkommuner i Sverige, med att ta fram arbetssätt för en regeringsstrategi om romsk inkludering. Tjänstemännen ska, tillsammans med romerna själva, hitta aktiviteter och åtgärder som i slutändan ska leda till att uppfylla målet om att *”den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som är icke-rom”* (Arbetsdepartementet, 2012:4).

Tillsynes kan det här arbetet verka enkelt. Politikerna har fattat ett beslut som handlar om något så grundläggande som alla människors lika rättigheter och nu ska arbetet med att genomföra det i kommunerna börja. Ett arbete som bör ske i enlighet med beslutsfattarnas intentioner. Den politiska processens verklighet ser dock annorlunda ut. Många inblandade tjänstemän ska tolka och fylla ett enstaka diffust mål med mening. Problematiken kan både bestå i att målet inte alls tolkas så som politikerna avsett men det kan även handla om att skilda tjänstemän skapar olika tolkningar vilket leder till att de arbetar åt olika håll och strategin i slutändan inte blir enhetlig. Det är lätt för regeringen att ge kommunerna ett mål som de själva inte behöver fylla med mening, till skillnad mot tjänstemännen, som för att påbörja sitt arbete måste ha tolkat målet gett beslutet innebörd för att tillsammans veta mot vad de strävar i sitt arbete.

1.1 Bakgrund

Romer är sedan år 2000 en utav de fem nationella minoriteterna. De har levt i vårt samhälle sedan 1500 talet och idag finns det omkring 50 000 romer i Sverige (Rodell Olgac, 2007:30). Den romska befolkningen består av olika grupper med kulturella och språkliga variationer vilket gör romerna till en grupp med stor mångfald. Nationella minoriteter har under historiens gång varit utsatta, marginaliserade och blivit kränkta

från majoritetsbefolkningen (Tan Marti, Manuel). Det finns en mörk historia om romers utsatthet som bland annat innefattar tvångsassimilering, tvångsförflyttningar, tvångssteriliseringar samt barn som vid skolstarten inte längre fick prata sitt eget språk (Tan Marti, Manuel). Trots att diskrimineringslagstiftningen har utvecklats får romer fortfarande erfarit diskriminering och trakasserier i samhället (Tan Marti, Manuel). I vårt samhälle finns det ännu stora problem när det gäller utbildning, arbete, bostad, social omsorg och det viktigaste av allt deras trygghet.

På grund av den ständigt pågående diskrimineringen av den romska kulturen känner en del romer att de tvingas dölja eller tona ner sin kulturella tillhörighet. Sedan 1970-talet har staten fört dialog och samverkat med romska företrädare i syfte att förbättra situationen för romer i Sverige (Tan Marti, Manuel). Trots detta är det romska utanförskapet än idag är verklighet. Huvudorsaken är den existerande ojämlikheten mellan majoritetsbefolkningen och romerna i Sverige (Tan Marti, Manuel). Livets mest grundläggande faktorer för en social trygghet, såsom en plats på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden samt utbildning lämnar plats åt en inskränkning av den romska befolkningens rättigheter. Trots tidigare insatta åtgärder är svårigheterna den romska befolkningen möter omfattande. På grund av romernas mörka historia har deras förtroende för myndigheterna och andra offentliga institutioner i Sverige nästintill gått förlorad (Tan Marti, Manuel).

1.2 Hur strategin för romsk inkludering 2012-2032 togs fram

Sverige godkände år 2000 *Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter* vilket ledde till att judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar erkändes som nationella minoriteter. Detta innebär att Sverige sedan dess är förpliktigade att i enlighet med ramkonventionen ge skydd för de nationella minoriteterna som en del i regeringens arbete att värna om de mänskliga rättigheterna. I och med detta har Sverige åtagit sig att inom alla samhällsområden arbeta för att understödja absolut jämlikhet mellan romer och majoritetsbefolkningen.

Romers rättigheter skyddades ytterligare år 2010 till följd av att *lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk* (2009:724) trädde i kraft. Enligt minoritetslagen (2009:724) besitter kommuner, landsting och andra myndigheter ett antal grundläggande skyldigheter gentemot alla nationella minoriteter. Det förstärkta skyddet innebär till exempel att minoriteter ska ges möjlighet att bevara sin kultur, sitt språk och

sin kulturella identitet samt ges möjlighet till inflytande i de frågor som berör dem. Som en förstärkning till minoritetspolitiken antog regeringen år 2012 *En strategi för romsk inkludering 2012-2032*. Arbetet med att ta fram strategin började med att regeringen år 2006 tillsatte en kommitté – *Delegationen för romska frågor*. Delegationen inrättas för att, med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden om att skydda och främja de mänskliga rättigheterna, vara nationellt pådrivande i arbetet med att förbättra romers situation i Sverige (Dir. 2006:101). Arbetade pågick fram till 2010 och redovisades i betänkandet *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige* (SOU 2010:55). Det var sedan efter att ett stort antal kommuner och romska organisationer gett remissvar som regeringskansliet arbetade fram den strategi vår uppsats kommer att fokusera på där det övergripande målet är att *”den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som är icke-rom”* (Arbetsdepartementet, 2012:4).

1.2.1 Regeringens strategi för romsk inkludering 2012-2032

Beslutet om en strategi för romsk inkludering fattades av regeringen 16 februari 2012. I dagsläget, knappt två år senare, pågår arbetet med genomförandet av strategin hos myndigheter och kommuner runt om i Sverige.

Strategins övergripande mål lyder som följande:

”Den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som är icke-rom.” (Arbetsdepartementet, 2012:4)

Strategin syftar huvudsakligen till att förbättra situationen för romer som på grund av svag ekonomi och diskriminering har det svårare i samhället, varav extra fokus ligger på kvinnor och barn (Arbetsdepartementet, 2012:6f). Regeringen vill se ett inkluderingsarbete som sträcker sig över omfattande samhällsområden där villkoren för romer i dag är generellt sämre än för majoritetsbefolkningen. Det rör sig om arbete inom de sex samhällsområdena; utbildning, arbete, bostad, hälsa, social omsorg och trygghet, kultur, språk samt civila samhällets organisering (Arbetsdepartementet 2012:9). För att utveckla arbetet har en pilotverksamhet startats där fem svenska kommuner (Göteborg, Helsingborg, Linköping, Luleå och Malmö) under en treårspe-

riod ska ta fram metoder och arbetssätt för att förbättra situationen för romer. Metoderna och arbetssätten ska sedan spridas till andra kommuner (Arbetsdepartementet, 2012:8).

För att implementeringen av strategin ska bli framgångsrik anser regeringen att romsk delaktighet och inflytande är en nödvändighet (Arbetsdepartementet, 2012:18). Romer, som nationell minoritet, har även den lagstadgade rättigheten att myndigheter i den mån det är möjligt ska samråda med romska representanter i frågor som berör dem. I och med strategin har regeringen utsett pilotkommuner, tilldelat dessa begränsade medel, yttrat vikten av romskt delaktighet i arbetet och att detta ska finnas i arbetet på lokal nivå (Arbetsdepartementet, 2012:18f). Rekommendationer för pilotkommunernas arbete på de olika områdena finns också. Rekommendationerna är dock väldigt kortfattade och diffusa. Utan precisa regler lämnar regeringen utrymme för kommunerna att tolka arbetssättet för att uppnå det övergripande målet och förstå innebörden i kommunal kontext. Kortfattat har alltså kommunen tilldelats ett mål som säger att romer ska ges likvärdiga möjligheter som majoritetssamhället. Ett mål som vid första anblick kan förefalla enkelt och självklart. Komplexiteten och det vi intresserar oss för består dock i att kommunen även tilldelats olika samhällsområden att arbeta med för inkludering men utan några precisa direktiv för *hur* arbetet ska gå till. Tillvägagångssätt och metoder för inkludering är upp till kommunen själva att ta fram med uppmaningen om att det ska ske i samförstånd med romer. Hur kommer då detta arbete gå till? Hur tolkar tjänstemännen att ett inkluderingsarbete bör se ut? Är dem ens eniga om vad inkludering står för och vad som menas med att romerna är delaktiga i arbetet?

1.2.2 Pilotkommunen Göteborg

Som ett första led i strategiarbetet uppmanades varje pilotkommun att delge regeringskansliet en utförlig projektplan och aktivitetsplan, där planerade insatser skulle vara beskrivna. Projektplanen redovisades i rapporten *Rapport angående Göteborgs åtagande som pilotkommun för romsk inkludering* och godkändes 2012 av kommunstyrelsen. Innehållet i projektplanen hade som krav att redovisa den struktur eller motsvarande långsiktig lösning som Göteborg Stad har som mål att upprätta för att främja romers situation. Planen skulle även bestå av planerade åtgärder, budget över dels egna medel och dels tilldelat regeringsbidrag. Kommunen skulle även kunna påvisa

att både aktivitets – och projektplan samt deltagandet i pilotverksamheten har förankrats med lokala romska representanter och sakkunniga.

Redan innan det att Göteborg fick uppdraget som pilotkommun har det pågått ett arbete med romer. Bland annat har kommunstyrelsen gett stadsledningskontoret i anmodan att tillsammans med romer skapa stödjande aktiviteter. Det fanns alltså redan innan projektstarten en mer eller mindre etablerad kontakt mellan romer och Göteborg Stad vilka kommunen arbetar vidare utifrån. Göteborg Stad och representanter för olika romska befolkningsgrupper har tillsammans fört en dialog om vad och var behovet för att inkludera romer finns. Främst har samtalen behandlat områdena skola och hälsa. Förutsättningar för uppstartande av en romsk friskola har varit på tal och man har pratat om att utveckla stödinsatser på de kommunala skolorna eller starta romska klasser. Detta har även prövats genom så kallade brobyggare, vilka är vuxna romer som finns där som en resurs för de romska eleverna på skolorna. Dess syfte är bland annat att öka närvaron för elever med romskt ursprung. Vuxna romer försöker kommunen introducera på arbetsmarknaden genom att hålla kurser i eget företagande. Avsikten är att romer ska få kunskap och kunna etablera sig som egna företag inom de områden där de redan är aktiva.

1.3 Problemformulering

Det kan framstå som en enkel process då politiska beslut ska genomföras i kommunerna. Politikerna fattar beslut och formulerar mål som tjänstemännen sedan tolkar och verkställer i enlighet med beslutsfattarnas intentioner. Verkligheten ter sig dock annorlunda. Politiska mål är ofta formulerade på ett sätt att det lämnar stort utrymme för tolkning hos verkställarna. Det som intresserar oss är vad som händer då vaga och mångtydiga politiska mål ska genomföras. Vår uppsats kommer fokusera på den del av policyprocessen där tjänstemännen tolkar och fyller de politiska målen med mening, då detta steg i förloppet från policy till praktik har stor betydelse för resultatet.

Göteborgs kommun fick i uppdrag att som en av fem kommuner delta i pilotprojektet och ta fram metoder och arbetssätt för att förverkliga regeringsstrategin om inkludering av romer. Målet politikerna formulerat lyder *”den rom som fyller 20 år 2032 ska ha samma förutsättningar i livet som den som inte är rom”* och vi avser att genom samtalsintervjuer försöka synliggöra komplexiteten i implementeringsprocessen där politiska mål tolkas.

Tyngdpunkten i vår uppsats ligger mellan de två definierade stegen *beslutsfattande* och *genomförande* i policyprocessen. Det är här vi tror att de politiska målen och avsikterna tolkas, fylls med mening och ges innebörd. Det här skedet av policyprocessen, som i många policyprocessmodeller saknar ett eget avsnitt, är vi intresserade av att studera närmare. Såhär på förhand vågar anta att utfallet av detta steg har stor påverkan för alla kommande faser i processen samt det slutliga utfallet av hela policyn.

För att öka förståelsen för hur tolkning och meningsskapande tar sig uttryck i policyprocessen har vi valt att söka offentliga tjänstemäns subjektiva uppfattningar om projektets syfte. Förenklat är vi alltså intresserade av hur varje enskild tjänsteman, utifrån sina egna förutsättningar och arbetsförhållanden, samt tidigare erfarenheter och kanske till och med fördomar, uppfattar det mål denne har fått att jobba utefter och hur arbetet formas efter detta.

En annan bakomliggande orsak till vårt val av studieobjekt är att olika direktiv, regleringar och utformning av mål ser olika ut på olika politikområden. I vissa fall är myndigheter, kommuner och andra offentliga organ tyglade och styrda i sitt arbete medan i andra fall, som i arbetet med denna strategi, lämnas det stor frihet vad gäller framtagning av arbetssätt och utrymme för måltolkning. Det vi finner intressant är att bakgrunden till denna strategi är att vi än idag har problem med att diskriminering av romer förekommer på olika plan i samhället. Vi vågar anta att de fördomar och tankar som leder till särbehandling av romer som finns representerade på till exempel arbets- och bostadsmarknaden i lika hög utsträckning finns representerade i andra delar av samhället, så som hos privatpersoner, politiker och tjänstemän. Det är tjänstemännen i kommunerna som fyller målen med mening och implementerar denna strategi för att se till att lagstadgade mänskliga rättigheter efterföljs. Ur den här synvinkeln tänker vi att det är vågat, och näst intill naivt att lämna för stor frihet då det handlar om något så grundläggande som alla människors lika värde och det intresserar oss att titta närmare på hur tolkningsfriheten tar sig uttryck i verkligheten. Vad händer vid mötet av målets form och innehåll?

1.4 Tidigare forskning

När det kommer till att ringa in forskningsområdet och få en överblick över tidigare forskning så har vi tittat närmare på forskning om minoriteter, romer och om deras politiska historia i Sverige.

Sedan år 2000 finns ett forum för nationella minoriteter i Sverige (NAMIS) vars syfte är att förbättra forskningsmöjligheterna och öka kunskapen om de nationella minoriteterna. Arbetet leds av prof. Leena Huss och doc. Satu Gröndahl och målsättningen för NAMIS är att förbättra målsättningarna för forskningssamarbete inom områden, nationella minoriteter, minoritetsspråk, minoritetskulturer, språkpolitik och kulturpolitik. De har även för avsikt att främja kunskapsutbytet mellan minoritetsorganisationer, statliga organ och offentliga myndigheter som har hand om frågor kopplade till dessa områden. Centrum för multietnisk forskning har fram till 2009 främst bedrivit forskning om språkpolitik och minoritetsspråk. Därefter har Hugo Valentincentrum i lite större utsträckning behandlat områden så som fördomar mot romer och antiziganism men mycket fokus ligger fortfarande på språkpolitik.

Lauri Hannikainen, professor i folkrätt har tillsammans med Päivi Hernesniemi gjort en nordisk och baltisk jämförelse i hur romernas rättigheter tillgodoses av respektive stat i dessa områden. Studien är utgiven av "The Northern institute for environmental and minority law", Univ. of Lapland, Rovaniemi 2000 och heter *Roma minorities in the Nordic and Baltic countries: are their rights realise*. Författarna gör här en översiktlig jämförelse mellan de nordiska och baltiska ländernas policy gällande skydd mot diskriminering och utbildningsmöjligheter för romer. Författarna tar även upp vilka möjligheter som ges för romer att delta i beslutsprocessen i frågor som berör dem. Då denna studie bedrevs fanns inte ett sådant organ i Sverige men vi finner studien intressant då det i dagsläget är romsk delaktighet i inkluderingsprocessen som är den faktor som regeringen lyfter fram som viktigast om strategin ska bli framgångsrik. Vi har inte lagt alltför stor vikt på denna studie men vi har tagit denna del av studien under beaktande då tolkningen av vad romsk delaktighet och inflytande i den politiska processen innebär, delvis har betydelse för vår uppsats.

Generellt är forskningen om romer begränsad i Sverige. Norma Montesino, universitetslektor i socialt arbete vid Lunds Universitet, är författarinnan till avhandlingen *Zigenarfrågan: Intervention och romantik 2002*. Montesino var även under tiden hon disputerade anställd som ansvarig för ett kommunalt projekt om romska elever och främjandet av en trygg skolsituation. Enligt Montesinos avhandling beskriver Sverige romernas historia på två sätt; antingen om myndigheternas tvivelaktiga beteende gentemot romer eller om romernas självvalda isolering och utanförskap. Det synsätten har gemensamt är utgångspunkten att romer är på ett visst sätt, dem lever på ett visst sätt och så har det alltid varit. Studiens syfte är att beskriva svensk zigenarpolitik un-

der en nittioårsperiod. Avhandlingen omfattar politiken som bedrevs fram till 1970. Förståelsen för hur den politiska historien gällande romer har sett ut hjälper oss att förstå dagsläget och vilken syn och arbetssätt Sverige som stat har i bagaget. Den policy vår uppsats studerar är modern och utgår från ett relativt nytänkande arbetssätt om inkludering och delaktighet, men vi anser ändå att det är viktigt att vi tagit del av historien för en ökad förståelse.

1.5 Syfte och frågeställning

Studien av en policyprocess delas vanligen upp i olika delmoment; formulering av policyproblemet, beslutsfattande, implementering och utvärdering, varav antingen alla, somliga eller ett av delmomenten studeras (Hill, 1997:43ff). Vår uppsats är delvis en implementeringsstudie men framförallt söker vi kunskap om vad som sker i policyprocessen mellan stegen *beslutsfattande* och *implementering*. Det är någonstans här, då ett politiskt beslut färdas mellan beslutsfattare och verkställare, det formulerade målet fylls med mening och policyn ges innebörd. Det vi vill åstadkomma med vår studie är att öka förståelsen för hur utfallet av en policy påverkas av de aktörer som handskas med beslutet mellan det att beslutet fattas och implementeras. Det vi önskar att få fram rent resultatmässigt till följd av vår studie är att öka medvetenheten om vad det i praktiken kan innebära när politiska mål tolkas olika och om differenta överhuvudtaget har någon betydelse för en policys framgång. I vårt fall fokuserar vi på regeringens strategi om inkludering av romer som kom att bli början på ett projekt som Göteborg Stad valde att förlägga och genomföra främst i stadsdelen Östra Göteborg. Däremot ligger vår huvudsakliga fokus varken på beslutet i sig eller det faktiska implementerande utan snarare på hur mellanhanden; stadsledningskontoret i Göteborg, och dess tjänstemän fyllde det politiska målet med innehåll och hur detta går ihop med politikernas avsikter och påverkar policyns framgång.

Uppsatsens definierade syfte är att undersöka hur politiska mål tolkas av tjänstemän på kommunal nivå. Vi vill se närmare på hur ett politiskt mål kan tolkas olika av de som arbetar med implementeringen av det. För att utreda detta kommer vi att specifikt studera Göteborg Stads arbete med att uppfylla målet om att *”den rom som fyller 20 år 2032 ska ha samma förutsättningar i livet som den som inte är rom”*. Då detta projekt kommer pågå under en trettioårsperiod, och nu endast är i begynnelsefasen, så har vi inte som avsikt att undersöka hur tolkningen av målet påverkar utfallet

av den politiska processen. Vi vill snarare påvisa närvaron av skilda tolkningar på kommunal nivå och vad dessa eventuellt skulle kunna få för effekter.

För att uppnå syftet har vi formulerat följande frågeställningar:

Hur tolkas ett politiskt mål av tjänstemännen som implementerar det?

samt,

Hur påverkar olika tolkningar det kommunala arbetet med regeringsstrategin romsk inkludering?

1.6 Avgränsning

Vår studie handlar om hur politiska mål fylls med mening under policyprocessen och för att undersöka detta studerar vi hur tjänstemännen på stadsledningskontoret i Göteborg arbetar med pilotprojektet om romsk inkludering. Vår studie innefattar endast en av fem involverade kommuner i pilotprojektet och kommer således varken vara nationellt övergripande eller komparativ. Det vi studerar är hur regeringens mål, *att den rom som fyller 20 år 2032 ska ha likvärdiga möjligheter i livet som den som är icke-rom*, tolkas av tjänstemännen på stadsledningskontoret. Studien inbegriper inte hur arbetet med projektet fungerar i hela Göteborgs kommun. Anledningen till detta är att det är på stadsledningskontoret som tjänstemännen formulerar aktiviteter och åtgärder, för och tillsammans med, romer. Detta innebär att det är här målet ges innehåll och således är det här vår fokus bör ligga då vi söker svar på våra forskningsfrågor. Detta är ett trettioårigt projekt och vi genomför inte en effektstudie. Konsekvenserna av tjänstemännens tolkning står därför inte i centrum utan det vi söker är en bredare förståelse för vad tolkningsutrymme i politiska mål kan innebära för policyprocessen och kommunalt arbete. Att jämföra hur olika pilotkommuner tolkar och fyller samma mål med mening hade varit intressant och för oss att föredra för en vidare studie, men på grund av begränsad tid har vi valt att prioritera att studera en kommun djupare än flera kommuner ytligt.

2. Teori

I kommande avsnitt kommer vi presentera den teori vi valt att använda för att tolka våra samtalsintervjuer. Vi börjar med studera policyprocessen, hela förloppet från det att ett politiskt beslut fattas till dess att det genomförs. Därefter tar vi en närmare titt på genomförandedelen av förloppet samt de faktorer som eventuellt kan bidra till en mindre lyckad implementering. Slutligen fokuserar vi på tjänstemännens roll i policyprocessen, där de politiska beslutet fylls med innehåll. Vi reder ut begreppet tolkning och försöker förstå vad meningsskapande egentligen innebär och vad detta i förlängningen kan ha för påverkan på processen i stort.

2.1 Policyprocessen

Michael Hill (2007) förklarar skapandet av en policy som en process där politiska idéer sätts på dagordningen, ståndpunkter formuleras och sedan förverkligas. Han beskriver en ständigt pågående, icke-linjär process där åtskilliga aktörer är inblandade (Hill, 2007:15).

Att förklara policyprocessen är komplext då det är svårt att ta fram ”regler” för hur policyskapande eller implementering ska gå till. Det finns många olika modeller över hur policyprocessen ser ut och det brukar illustreras genom figurer över de olika ”faser” en politisk fråga passerar. Hur många de olika delmomenten är varierar med för- enklat handlar det om att; ett policyproblem formuleras, beslut fattas, policyn implementeras och den utvärderas. I varje fas deltar olika aktörer, vissa medverkar i fler än en fas och somliga har mer makt än andra men i varje skede den politiska frågan passerar kommer medverkande krafter att påverka frågans karaktär och utfall. Problematiken i att studera den politiska processen är att samtidigt som det är enklast att studera en fas i taget så ser verkligheten ut som så att de olika momenten överlappar varandra och pågår ibland parallellt (Premfors, 1996:43). Det finns även svårigheter att urskilja en tydlig rollfördelning i de olika momenten då både politiker och tjänstemän kan vara involverade i flera av faserna (Hill, 1997:43ff). Det kan alltså vara farligt att ”plocka isär” en policy allt för mycket och analysera den del för del då det kan leda till att man går miste om helheten och får ett missvisande bild av hur en policy fungerar/icke fungerar och varför/varför inte. När man ser till ett steg i taget kan det hända att man negligerar den fullständiga processen (Hill, 2007:29).

Tidigare har forskare gärna tittat på beslutsprocessen som rationell. Detta innebär att beslutsfattarna väger in alla alternativ och dess eventuella konsekvenser för att sedan välja det beslut som maximerar beslutsfattarnas värden, det ”bästa” möjliga beslutet är alltså det beslut som kommer att fattas (Hill, 2007:152). En rationell syn på policyprocessen kommer vi dock inte ta hänsyn till. Detta då vi söker efter tjänstemännens subjektiva upplevelser och tolkning av strategins mål. Vi anser därför inte att det är möjligt att använda oss av en ansats som ser på organisationen som homogen (Hill, 2007:52). Stadsledningskontorets organisatoriska mål kan vara ett medan varje enskild tjänsteman utifrån sin egen uppfattning och den kontext denne arbetar i kan ha en helt annan.

Policyprocessen är nödvändigtvis inte en linjär och hierarkisk process där rationella beslut fattas i toppen och sedan genomförs enligt beslutsfattarnas intentioner. Då vi tolkar vår empiri anser vi det viktigt att processen problematiseras och där utgår vi från ett nyinstitutionellt perspektiv vilket låter oss beskriva hur normer, värderingar och kulturella aspekter har påverkan på policyprocessen.

2.2 Implementeringsprocessen

Implementeringsforskning är en del av det större området policyanalys och syftar till processen att genomföra politiska beslut och utgår från att beslut bör genomföras i enlighet med beslutsfattarens intentioner. Detta är dock en komplicerad process i vilken implementeringsproblem ofta uppstår, det vill säga problem som är anknutna till just genomförandet (Sannerstedt, 2001:28). *Anders Sannerstedt (2001)* är en utav de forskare som i sin litteratur förmedlar svårigheterna med tolkning av specifika projekt och dess implementering. Den politiska beslutsprocessen i Sverige sker i ett demokratiskt förlopp där de folkvalda företrädarna med fri åsiktsbildning fattar politiska beslut. Denna tankegång förutsätter att förvaltningen sedan, utifrån de politiska besluten, följer de folkvaldas fastställande. Förvaltningens roll verkar dock inte endast som verkställare utan beroende på förvaltningens acceptans kan besluten ges svagare utformning och därigenom få oönskade konsekvenser (Sannerstedt, 2001:27).

Hur man bör se på relationen mellan beslutsfattare (politiker) och verkställare (tjänstemän) varierar men det finns åtminstone tre åtskiljbara perspektiv på implementering; det traditionella, närbyråkrater och nätverksperspektivet. I det traditionella perspektivet är utgångspunkten att de två rollerna intar en slags hierarkisk ordning där

beslutsfattaren styr och verkställaren förväntas följa denna styrning (Sannerstedt, 2001:21). Detta rationalistiska synsätt har däremot mött stark kritik. I närbyråkratperspektivet, som Michael Lipsky (1980) lanserade, ser man i motsats till det traditionella rationalistiska perspektivet att de viktiga besluten för politikens utformning tas på organisationens lägsta nivå av de som utför själva policyn (Sannerstedt, 2001:21). Den här gruppen av aktörer på lägre nivå, som Lipsky (1980) kallar närbyråkrater, har fått alltmer uppmärksamhet av policyforskare för att öka förståelsen för policyprocessen i stort (Hill, 2007:16). Lipsky definierar närbyråkrater som ”offentligt anställda tjänstemän vilka dels har direktkontakt med medborgarna i sitt dagliga arbete och dels avsevärd handlingsfrihet i utförandet av sina arbetsuppgifter” (Johansson, 1992:41). Lipskys (1980) synsätt handlar om att de som genomför policy till praktik kommer att utforma policyn efter deras egen uppfattning av den och utfallet kommer påverkas av deras arbetsrutiner, värderingar och intressen. Denna syn innebär att de så kallade närbyråkraternas handlingsfrihet och handlingsförmåga i dess dagliga verksamhet medför att de verkar som utformare av politiken inom deras specifika område, och inte politikerna (Sannerstedt, 2001:21). Då närbyråkraterna arbetar med människor krävs det att de individuellt hänsynstagande är ett faktum och att arbetet i större utsträckning är styrt utav professionella normer istället för lagrum och politiska beslut. Politikerna som enligt det traditionella perspektivet innehar beslutsfatarrollen, kan här inte styra och kontrollera verksamheten då närbyråkrater ständigt behöver rutinsera och prioritera sitt arbete. En verksamhet som är verksam på detta sätt är ej kontrollerbar på avstånd, då både politikerna och konsumenterna av det allmännas tjänster (avnämarna), har brist på den specifika professionella kompetens som existerar hos närbyråkraterna (Sannerstedt, 2001:23f). Med andra ord kan man härleda beslutsprocessens början till organisationens lägsta nivå. Varför detta fortlöper är för att det anses legitimt att den som innehar den professionella kompetensen och sakkunskapen ska stå för hur substansen i det dagliga arbetet med människor ter sig. Med andra ord är denna höga handlingsfrihet avseende verksamhetens innehåll inte orimlig. En justering från närbyråkraterna av de politiska besluten kan, tack vare den sakkunskap de besitter, innebära en förbättring (Sannerstedt, 2001:23).

Lipsky (1980) vill belysa hur viktigt det är att ta hänsyn till vad som sker under implementeringen av en policy då den eventuella förändringen/utvecklingen som sker från tanke till genomförande kan ha konsekvenser för policyns framgång. Lipskys (1980) argument för att de som arbetar inom förvaltningar ska ses som en del av poli-

cyskapande och som några som besitter politisk makt är att implementering av en policy i slutändan beror på de människor som i praktiken faktiskt implementerar den (Sannerstedt, 2001:32).

Det tredje perspektivet, nätverksperspektivet, innebär att ett nätverk av olika aktörer har en avgörande roll för utformningen av politiken. Tillskillnad från de tidigare nämnda perspektiven omnämner detta perspektiv implementering som ett samspel mellan olika aktörer som på grund av sin position i en formell organisation deltar i implementeringsprocessen. Deltagandet tar uttryck i form av förhandlingsprocesser som medför konfliktlösning och ett gemensamt problemlösande som är relevant i genomförandeprocessen (Sannerstedt, 2001:29f). Huruvida dessa nätverks påverkan är negativ eller positiv för implementeringen av politiska beslut är diffust. Nätverken är i sig svåra att kontrollera men förhandlingsprocesserna som perspektivet medför kan i sig ses som effektiva då skiftande intressen förenas (Sannerstedt, 2001:21).

2.2.1 Beslutsfattare och verkställare

Lennart Lundquists (1987) klassiska styrningsmodell där man skiljer på huvudfigurerna i den politiska sfären, beslutsfattarrollen och verkställarrollen, är en användbar utgångspunkt vid diskussion om implementeringsproblemet. Den behandlar relationerna mellan de båda parterna och tar upp ytterligare faktorer som styr implementering såsom styrning och kontroll (Sannerstedt, 2001:21f). Styrningsmodellen har en analytisk distinktion som inte gör en direkt avgränsning mellan de två rollerna. Istället framhävs relevansen i att samma aktör kan verka som både beslutsfattare och verkställare beroende på situationen. Verkställaren benämns här snarare som förvaltning och tillämpare (Sannerstedt, 2001:19).

Styrningsmodellen beskriver relationen mellan de båda parterna på så sätt att beslutsfattaren genom styrning av verkställaren påverkar verkställandet av de politiska besluten (Sannerstedt, 2001:21). Denna typ av styrning kan ta form på tre olika sätt. Lundquist (1987) beskriver 1) direkt styrning, som innebär att beslutsfattaren detaljerat talar om precis vad verkställaren ska göra, 2) indirekt styrning, förebådar sättet beslutsfattaren påverkar förutsättningarna för verkställandet vilket kan ske i form av beslut om tilldelning av resurser, regler som påverkar procedurerna och hur verkställandet organiseras, samt 3) informell styrning, som tar uttryck i beslutsfattarnas direktiv i icke bindande form som talar om hur besluten ska tolkas och genomföras (Sannerstedt,

2001:20f). Utöver styrningens tre tillvägagångssätt skiljer Lundquist även på två olika infallsvinklar på styrning, 1) reliabilitet, som åsyftar i vilken grad tillämparen agerar i samförstånd med beslutsfattarens styrning, och 2) rationalitet, som avser i vilken grad de åstadkomna resultaten överensstämmer med de effekter som beslutsfattaren väntat sig (Sannerstedt, 2001:21).

Relationen mellan beslutfattarrollen och verkställarrollen kompletterar styrning med kontroll. Med kontroll åsyftas kontrollen över hur de politiska besluten realiseras. Kontrollprocessen sker på så sätt att beslutsfattaren delges i efterhand huruvida tillämparen har följt styrningen eller ej (Sannerstedt, 2001:21).

2.2.2 Kan - vill – förstå

Implementeringsprocessen kan kompliceras av en mängd olika faktorer. I vårt fall handlar implementeringsproblematiken om att genomförandeprocessens utfall eventuellt påverkas av hur enskilda tjänstemän tolkar regeringsstrategin och hur arbetet bör utformas för att uppnå dess mål. Lennart Lundquist (1987) tar upp tre frågor för att illustrera vad som utmärker implementeringsproblematiken:

Kan tillämparen genomföra beslutet?

Förstår tillämparen vad som ska genomföras?

Vill tillämparen genomföra beslutet?

För projektet med att ta fram metoder för att främja romsk inkludering handlar det alltså om att se huruvida kommunen har tillräckliga resurser för genomförandet och därigenom *kan* verkställa projektet. Förenklat handlar det om ekonomiska tillgångar, arbetskraft, kompetens och så vidare (Sannerstedt, 2001:29). Att tillämparen *förstår* vad som kan genomföras innebär att regeringsstrategin och dess övergripande mål som kommer ”uppifrån” eventuellt tolkas på ett annat sätt än vad regeringen avsett eller tolkas olika av olika tjänstemän inom organisationen (Sannerstedt, 2001:29f,34). Förståelsen kan påverkas av redan etablerade arbetsrutiner och de arbetssätt som tas fram kan bli de som står tjänstemännen närmast till hands. Diffusa mål lämnar också utrymme för skilda vis. *Viljan* att verkställa ett beslut kan innebära medvetet motstånd men det kan också handla om att den professionella tjänstemannen tar hänsyn till de som kommer att påverkas av ett visst beslut och att gå emot det beslutsfattarna begär

är att handla ansvarsfullt (Sannerstedt, 2001:37).

2.3 Att ge politiken mening

Det finns olika sätt att se på hur politik ges mening. Ett synsätt är att det sker genom symboler (Santesson-Wilson, 2003:2). Enligt Santesson-Wilson (2003) handlar symbolpolitik om när man börjar tolka politiska beslut. Det politiska beslutets syfte hamnar i centrum då det symboliserar något betydelsefullt medan effekterna man vill uppnå hamnar i skymundan. För enkelt innebär symbolpolitik att det inte är det faktiska handlandet som är det viktiga utan vad detta handlande symboliserar (Santesson-Wilson, 2003:2f,10). Symbolpolitiken ter sig olika beroende på vilka symboler som används vid olika tillfällen och situationer. För att ge symbolerna mening bör man enligt Santesson-Wilson (2003) använda dem som "uttryck" vilka ges värde av det budskap som man vill åstadkomma (Santesson-Wilson, 2003:53). Då vår studie bygger på enskilda tjänstemäns tolkningar av politiska mål blir detta relevant då Santesson-Wilsons (2003) symbolpolitiska ansats tar upp hur "uttryck" definieras av mångtydiga subjektiva tolkningar av det som formuleras. Diffusa politiska mål kan resultera i motstridiga tolkningar. Då politikerna formulerat mål som innehåller mångtydiga uttryck och begrepp lämnas utrymme för varje tjänsteman att låta sina egna föreställningar, behov och intressen styra meningsfylldhet (Santesson-Wilson, 2003:15).

Frank Fischer (2003) diskuterar betydelsen av "att ge mening åt politiken" och hur denna mening i sig påverkar policyarbetets gång. Angreppssättets fokus ligger här på de underförstådda antagandena som påstår att de ideologiska villkoren präglar processen. Med andra ord är de politiska målen påverkade utav ideologisk innebörd där en konkurrens om tolkningsföreträden förekommer (Fischer, 2003:217f). Målets innehåll och betydelse kommer därigenom skilja sig åt då tolkningen kan te sig på olika sätt, vilket i senare led medför att motstridigheter gällande politikens mening kan förekomma inom samma organisation. Här kan man härleda tolkningen av politikens mening till begreppen konflikt och makt (Fischer, 2003:62). För att klargöra de ideologiska antaganden som faktiskt kan komma att påverka arbetets gång menar Fischer att man för maktdimensionen från aktörsnivå till en generell nivå. Detta innebär att politikens mening och innehåll samt dess konsekvenser problematiseras (Fischer, 2003:62).

Trots att maktdimensionen är en viktig del utav hur tolkning av politiken tar uttryck kommer vi att i vår teoretiska utgångspunkt bortse från Fischers syn på begreppen. Detta då vi anser att March och Olsens (1989) teoretiska angreppssätt på huruvida institutionernas normer påverkar de enskilda individernas meningsgivande på ett tydligare och mer förklarande sätt kan appliceras på vårt empiriska material och därigenom vår teoretiska frågeställning. Dock utgör de olika teoretiska ansatserna för hur politiken tillskrivs mening grunden för hur vi bör tackla och analysera vårt intervju-material. Det är tack vare dess olika angreppssätt som vi kan skapa oss en förståelse för själva policyprocessens innehåll och dess roll gällande införandet av ny politik. Trots att vi inte huvudsakligen kommer hänvisa till Fischers teori om maktdimensionens roll kommer de olika perspektiven skapa ett öppnare förhållningssätt till vårt insamlade material och därigenom förmedla en teoretisk förståelse. Vi omnämner dock Fischer då vi kommer ta de inomorganisatoriska antagandena om policyarbetet, alltså tjänstemännens uppfattningar, och noggrant undersöka dessa för att bilda oss en uppfattning om vad som ger målet innehåll. Det är relevant för oss att analysera vad som tas upp under intervjuerna och plocka isär och tolka detta, men det är även av betydelse för oss att uppmärksamma vad tjänstemännen exkluderar under intervjuerna.

2.4 Från assimilering till inkludering

Processen med att få olika grupper att fungera gemensamt i ett samhälle har sett olika ut över tid. I arbetet med vår fokusstrategi har regeringen valt att använda begreppet inkludering. Här nedan kommer vi kort reda ut begreppsförloppet från assimilering, till integrering och slutligen inkludering. Förståelsen och tolkning utav dessa begrepp, som ofta används i liknande sammanhang men är utav helt olika innebörd, är grundläggande för tjänstemännens tolkning av hela strategins mål. Vi anser det viktigt att bena ut inkluderingsbegreppet då det finns stor risk att vi utgår från att vi tror att vi menar samma sak då vi använder det, men vår studie har visat att tjänstemännens tolkningar av begreppet skiljer sig vilket i sin tur har betydelse för hela målformuleringens innebörd. Hur de intervjuade tjänstemännen uppfattar betydelsen av begreppen, samt i vilken kontext de använder dem och vilken innebörd orden ges kommer vi ta hänsyn till och väga in då vi analyserar vårt empiriska material, detta då vi anser det viktigt att vi förstår hur begreppet inkludering används på stadsledningskontoret i

förhållande till den innebörd regeringen tillskrivit ordet.

Politiska mål om att få minoritetsgrupper att bli en del av majoritetssamhället har sett olika ut. Assimilation innebär att processen för att passa in sker genom att minoriteten, antingen genom fri vilja eller tvång, fullständigt överger sin kultur, sin historia och sitt språk (SAOL, 2011:39). Integrering å andra sidan, bygger på en idé att olika grupper, genom att respektera och anpassa sig till varandra, ska samverka i ett samhälle (SAOL, 2011:389). Ett sätt att illustrera skillnaden är att se integration som en process där man tar olika delar och skapar en, förvisso mer komplex, helhet. Assimilering handlar snarare om att minoritetsgruppens egenskaper helt ska utplånas för att bli identiska med majoritetsgruppens.

Kritiken mot begreppet integrering handlar om att vissa ansett att det är ett sätt att urskilja individer vilket fått som konsekvens att man idag föredrar begreppet inkludering. Med inkludering är visionen att skapa bästa möjliga förutsättningar för individer från alla olika grupper att delta i samma samhälle. Detta ska ske i enlighet med gruppernas unika egenskaper, förutsättningar och behov. Skillnaden mellan integrering och inkludering är påtaglig. Integrering handlar således om att ”avvikande” minoriteter ska anpassas till rådande strukturer, medens inkludering snarare innebär att samhället ska ta sin utgångspunkt i individers/grupperas olikhet (Carlsson & Nilholm, 2004:80).

2.5 Nyinstitutionell teori

Då vår studie i grund och botten är en tolkningsstudie där vi undersöker huruvida det individuella meningsskapandet kan påverka ett besluts utgång, vill vi härleda den teoretiska referensramen till nyinstitutionell teori. Denna teoretiska och mer tolkande utgångspunkt formas utifrån den traditionella institutionella teorin (Hill, 2007:93ff). Den traditionella institutionella teorin ser organisationen som ett normativt system där byråkratiska förhållanden påtagligt existerar. Då denna teori har en mer praktisk ansats där tolkningen av organisationer sker utifrån byråkratiska förhållanden där auktoritetsbaserade regelverk och moral är de främsta förklaringsfaktorerna till aktörernas handlande, anser vi inte att denna är tillämpligt på vår studie då vi istället kommer fördjupa oss i meningsskapandet. Med andra ord kommer vi att bortse från den traditionella teorin och istället göra kopplingar till den mer tolkande nyinstitutionella teorin (Hill, 2007:95ff). Regeringsstrategi som Göteborg som pilotkommun ska tolka är i sig

väldigt vag. Aktörernas som är involverade i pilotprojektets meningsskapande har därför en avgörande roll. Dock finns det värderingar hos varje enskild aktör som inte endast kan härledas till ledningens direktiv, utan som uppkommer under informationsbyten och sammankomster som är en del utav institutionens existens. Den nyinstitutionella teorin fokuserar på olika förändringsprocesser som yttrar sig på de olika nivåerna inom en organisation. Härigenom problematiseras handlandet ytterligare. För att skapa oss en förståelse för organisationens meningsskapande och handlande måste vi med hjälp av den nyinstitutionella teorin ta hänsyn till mekanismer som existerar på makronivå men även interaktionen mellan olika aktörer (Greenwood & Jennings, 2003:195-197). Med detta menar vi att vi med hjälp av nyinstitutionalismen kan begripliggöra hur normer och värderingar både på organisations och individnivå påverkar policyprocessen.

2.6 Meningsskapande

För att förstå varför en policy tar den form den gör måste man titta på vad som händer under de steg i policyprocessen den passerar. Under hela processen möter policyn olika aktörer som fyller det politiska målet med mening. Hur tjänstemännen tolkar politiken och ger den innebörd kan bero på en rad olika faktorer. *March* och *Olsen* (1989) uttrycker att handlandet inom en organisation har en meningsskapande funktion där individer har en strävan att förstå sin kontext och ge sitt handlande mening (March & Olsen, 1989:40ff). Huruvida denna mening tar uttryck påverkas i sin tur utav institutionens värderingar och vad som anses vara lämpligt agerande. Ett socialt samspel mellan individen och övriga inom samma kontext och institution inleds och frambringar meningsskapandet (March & Olsen, 1989:43f). Då Göteborgs stadsledning har en rådande uppfattning att en öppen kommunikation mellan romerna och tjänstemännen är nyckeln till ett lyckat projekt, kommer arbetet att präglas utav detta. Genom gemensamma normer och värderingar inom organisationen tillskrivs handlandet mening. March och Olsen (1989) ser även att tolkning samtidigt influeras av individens redan existerade uppfattningsvärld och att agerande därigenom kommer överensstämma och passa in i denna.

2.7 Lämplighetslogiken

March och Olsen (1989) avser att en institutions uppbyggnad tar form utav regler och rutiner. Dessa byggstenar frambringar relationer mellan individerna som verkar inom institutionen och handlingar som uppkommer (March & Olsen, 1989:160f). Vi tar in detta perspektiv för att förklarar varför organisationer handlar på ett visst sätt och hur kulturella faktorer och normer både från omvärlden och inom den egna verksamheten förklarar och påverkar agerandet. En anställd vid Göteborgs stadsledningskontor skulle exempelvis därmed förhålla sig till sitt uppdrag inom pilotprojektet utifrån hur denne uppfattar att förväntningarna på sysslan och en eventuell lösning tar form. March och Olsens (1989) lämplighetslogik skapar förståelse för vilka möjligheter som utförandet och förändring har samt vad som anses vara ett rimligt beteende. Enligt lämplighetslogiken är det mer väsentligt för individerna inom en viss institution att agera enligt normerna och de sociala regler som existerar, istället för individens egen vilja. Medlemmarna kan med andra ord ses som ett kollektiv med positioner inom institutionen. (March & Olsen, 1989:160f)

Individen vill alltid framstå i goda dagar och positivt handlande och dess konsekvenser är något som är lätt att spåra till en viss individ och dess agerande. Orättfärdigt beteende är i sin tur något som en individ i ett kollektiv inte vill anknytas till. Ansvaret skickas runt då individernas argument och information presenteras på ett rättfärdigt sätt så att individens handling framstår som rimlig. March och Olsen (1989) menar att framtagandet av vad som anses vara rimligt eller lämpligt i en given situation är en process. Huvudtesen är att identifiera situationen, vilken roll som uppfylls samt se vilka åtaganden den specifika rollen har i den identifierade situationen (March & Olsen 1989:160). Hur detta tar uttryck menar March och Olsen (1989) ske med hjälp utav tre frågor: vilken är situationen? Vem är jag? Hur lämpliga är olika handlingar för mig i denna situation? Dessa frågor skapar riktlinjer för vad som anses vara lämpligt beteende. På detta sätt kan man se att institutionerna skapar specifika förväntningar på det individuella handlandet. De regler och normer som existerar inom institutionen kommer uppmuntra beteende och handlande som är i symbios med dessa och på så sätt påverka individernas roll inom institutionen. Genom lämplighetslogiken kan man med andra ord se att preferenserna individerna innehar är indirekt utformade utifrån institutionens kollektiva syn på lämpligt beteende och de institutionella erfarenheterna. Dessa erfarenheter och preferenser överförs omedvetet även till nya medlemmar genom socialisation inom institutionen (March & Olsen 1989:56, 163). En individ som arbetar med ett införande av en ny policy kan med andra ord inte förbli

opåverkad av den övriga jargongen inom samma kontext (March & Olsen 1989:96). Lämplighetslogiken är ett sätt att skapa mening och ge betydelse i organisationen i förhållande till samhälliga normer och förväntningar.

Då både meningsskapande och lämplighetslogiken innefattar tolkning som skapar mening väljer vi att applicera delar från March och Olsens (1989) idéer om nyinstitutionalism på vår studie för att vidare skapa oss en förståelse för pilotprojektet *Romsk inkluderings* utvecklingsgång.

3. Metod

Vår studie handlar om meningsskapande och tolkning av ett politiskt mål varav insamling av empiri i första hand har skett genom samtalsintervjuer med de mest relevanta aktörerna i detta skede av policyprocessen. Valda metoder är som alltid kopplade till den teorin som presenterats i förgående avsnitt och har fungerat som ett analytiskt filter som genomsyrar det val av "glasögon" vi använt under teoretiseringen av det empiriska materialet (Kvale 1997:17). I kommande avsnitt presenterar vi det metodologiska tillvägagångssätt vi har använt och motiverar våra val.

För att skapa oss en förförståelse till vår intervjubaserade studie valde vi att använda oss utav textdokument som har analyserats för att skapa oss en empirisk uppfattning om ämnesvalet. Då vår studies viktigaste byggsten är målformulering har vi valt att analysera textdokument såsom den statliga utredningen *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige* (SOU 2010:55) och underlagen för beslutet om strategin *Regeringens strategi för romsk inkludering*, målformuleringsdokument samt projektplanen för pilotprojektet *romsk inkludering*. Dessa dokument har gett oss den önskade förförståelsen som sedan har lagt grunden för våra samtalsintervjuer. Förbindelsen mellan metod, material och teori är bunden och de tre delarna påverkar ständigt varandra och därigenom utformningen av studien (Lundquist, 1992:20). Förförståelsen textdokumentsanalysen gav oss har lett oss till vårt metodologiska tillvägagångssätt och samtalsintervjuerna har gestaltat grunden för materialets innehåll (Lundquist, 1992:20).

Vårt empiriskt insamlade material bygger på förstahandskällor då vi har använt oss utav djupgående samtalsintervjuer. Våra kvalitativa samtalsintervjuer har varit semi-strukturerade med öppna frågor då detta gav oss en chans att vidareutveckla intervjufrågorna under självaste intervjun. Detta öppnade även upp för följdfrågor vilket var ett måste då varje enskild intervjuobjekt skulle ange sin uppfattning gällande pilotprojektet romsk inkludering och ett färdigstrukturerat manus hade försummat de subjektiva tolkningar vi var ute efter (Kvale, 2009:39). För att få fram studiens syfte i intervjuerna har vi stämt möte med nyckelpersonen inom pilotprojektet som har förmedlats som rekommendation till oss genom den projektansvarige i Göteborg. Intervjuobjekten är tjänstemän som på olika sätt arbetar och har kontakt med pilotprojektet och romerna i Göteborg.

3.1 Samtalsintervjuer

Vårt empiriskt insamlade material har som ovan nämnt utgått från fem semistrukturerade kvalitativa djupintervjuer med öppna frågor. Valet av öppna frågor grundar sig i att vår studie var beroende av att intervjuobjekten med egna ord formulerade sina svar. Vi var dock tvungna att ha semistrukturerade intervjuer då vi var tvungna att ha någon form av mall som garanterade att intervjuobjektet faktiskt höll sig inom vårt tänkta område och gav svar på de frågor vi var i behov av (Kvale, 2009:39f). Frågorna har dock styrts en aning beroende på intervjusituationen då vi ansåg att intervjuobjekten kunde observera relevanta aspekter på området som vi själva inte anat. Vid utformning av intervjufrågorna har vårt teoretiska ramverk spelat en stor roll för att vi i senare led på ett mer distinkt sätt skulle kunna analysera intervjumaterialet. *Steinar Kvales* teori gällande intervjuundersökningar där han betonar vikten av frågor som *vad*, *varför* och *hur* har även lagt grunden för samtalsintervjuernas design. Detta för att rikta fokus på att förklara studiens problemområde, syfte och genomförandesätt (Kvale, 1997:91).

3.2 Val av intervjuobjekt

Då det vi söker i vår studie är subjektiva uppfattningar och tolkningar av hur pilotprojektet bör utformas så kontaktade vi de tjänstemän som är involverade i denna fas av policyprocessen. För att försäkra oss om att vi intervjuade de mest relevanta aktörerna utgick vi sedan från den projektansvariges rekommendationer av intervjuobjekt. Detta gav oss inte bara de mest lämpliga intervjuobjekten utan också en bredare spann och nyansering av tjänstemän med olika ansvarsområden, kunskaper och uppfattningar. Våra samtalsintervjuer var djupgående och varade 60-70 minuter varav vi ansåg att fem stycken var tillräckligt med hänsyn och avvägning mellan empirisk mättnad och begränsad tid. Vi är medvetna om att fem intervjuer i Göteborg inte bidrar till en nationell förståelse för arbetet med strategin, men då vi valt att avgränsa oss till Göteborg ansåg vi att fem intervjuer var nog för att få en överblick beträffande hur strategins mål har tolkats av de involverade tjänstemännen på Göteborgs stadsledningskontor.

4. Analysverktyg

Vi kommer nu diskutera hur vi valt att använda vårt teoretiska ramverk för att analysera vår empiri. Vårt syfte är att undersöka hur tjänstemän fyller politiska mål med mening och hur detta meningsskapande eventuellt kan påverka utfall och resultat av en policy. För att kunna föra en teoretisk diskussion om de intervjuade tjänstemännens subjektiva uppfattningar kommer vårt teoretiska ramverk bygga på dessa tre frågor vi ställer vår empiri:

1. Vad innebär begreppet (romsk) inkludering för tjänstemännen?
2. Vad menas med romsk delaktighet i arbetet med pilotprojektet?
3. Hur beskriver de olika aktörerna syftet med strategin?

För att få förståelse för hur politiska mål fylls med mening måste vi först använda oss av språket och identifiera hur ord och uttryck inte bara är tomma utan är fyllda med mening och innebörd. Vi har utformat vårt analysverktyg så att det rymmer in flera olika aspekter på hur politiska mål kan tolkas. Vi anser att ett flertal perspektiv kompletterar varandra och ger oss en bättre förståelse och därigenom minskar risken att dra en onyanserad slutsats.

Tolkning av mål kan påverkas av kulturella aspekter, så som March och Olsens (1989) lämplighetslogik, men det kan också handla om symboler, så som Santesson-Wilson (2001) tar upp, då det istället handlar om hur den enskilda tjänstemannen på sitt eget vis fyller målet med innehåll. Frågorna är utformade för att kunna identifiera värdeladdade symboler och begrepp som tjänstemännen använder i sina berättelser. Det handlar både om de begrepp vi uppfattar som centrala och om de begrepp som framkommer som centrala i intervjuerna och vilka ord tjänstemännen använder för att ge dessa begrepp mening. Vi söker även att urskilja verklighetsbeskrivningar som ses som självklara och överhuvudtaget inte ifrågasätts då det är tjänstemännens obestridliga bild av hur samhället de facto fungerar. Sedan kommer vi att titta på hur dessa värdeladdade begrepp och tolkningar utav dessa skiljer sig åt mellan de olika tjänstemännen. Detta gör vi med anledning av att motstridiga tolkningar kan skapa svårigheter att ta fram ett enhetligt projekt. Beslutsfattarnas intentioner med strategin kan alltså gå förlorade om tjänstemännens skilda tolkningar leder till att de arbetar åt olika håll inom samma organisation. Slutligen vill vi se huruvida de eventuellt motstridiga

tolkningarna beror på organisationskulturella förklaringar. Detta kommer ske genom att vi lyfter fram den kontext varje tjänsteman arbetar inom idag, har arbetat inom tidigare, vilken befattning denne besitter samt i vilket sammanhang de påträffar romer. Vi vill alltså med vårt analysverktyg skapa förståelse för hur olika faktorer påverkar politikens meningsskapande under den ”osynliga” fasen i policyprocessen, som befinner sig mellan beslutsfattande och implementering. Vi tittar i vår studie på strategin om romsk inkludering och det specifika målet att romer ska ha samma förutsättningar som övriga i majoritetssamhället. Vår studie kan även ses i ett större sammanhang där den skapar förståelse för det ”osynliga” steget i policyprocessen som vi har för avsikt att synliggöra.

För att lyckas besvara vår forskningsfråga krävs det att vi bryter ner vår empiri i ytterligare delfrågor. Grunden för detta är att vi är i behov av att först identifiera hur specifika ord och uttryck används hos vardera tjänsteman samt hur dessa framhävs. Genom att kartlägga de så kallade språkbärarna kommer vi även kunna belysa de ord och uttryck som exkluderas. Varför detta kommer bli relevant för oss är för att den subjektiva tolkningen varje individ har avgörs av prioriteringar och därigenom kommer uttryck som medvetet exkluderas säga mer om hur det politiska målets riktlinjer faktiskt tolkas.

Vi är intresserade av att lyfta fram hur *ett* politiskt mål kan tolkas olika av olika tjänstemän inom samma organisation. Då det vi söker är subjektiva uppfattningar av ett och samma mål kommer vi inte studera intervjumaterialet som en helhet. Vår avsikt är inte att lyfta fram en generaliserad bild utav tjänstemännens berättelser utan vår intention är att urskilja vardera aktörs enskilda uppfattning för att få en föreställning om inomorganisatoriska tolkningsskillnader.

5. Resultat och analys

Som ovan analysverktyg förklarar krävs det att vi bryter ner våra forskningsfrågor för att lyckas ta fram den outtalade tolkningen som sker då de kommunala tjänstemännen mottar regeringsstrategin och dess vision. Vi har därför valt, att i ett gemensamt avsnitt för resultatet av empirin och analys, dela upp kommande analys i tre delar varav vardera delen besvarar de delfrågor vi framtagit för vidare analys av våra forskningsfrågor. Det vi vill åstadkomma genom att utforma analysen på det här sättet är att 1) ringa in värdeladdade begrepp och symboler i varje intervju samt urskilja vilka ord som används för att ge dessa mening. 2) Se hur tjänstemännens begrepp och symboler skiljer sig ifrån varandra och slutligen 3) påvisa att det är organisationskulturella förklaringar som påverkar detta.

All kursivering i kommande citat är vår egen med avsikt att markera centrala ord.

Strategins övergripande mål att *den rom som fyller 20 år 2032 ska ha lika förutsättningar i livet som den som är icke-rom* är inte komplext i den bemärkelsen att det lämnar utrymme att tolka vad regeringen egentligen eftersträvar med projektet. Det är ett självklart och lagstadgat mål vilket gör det svårt för oss att i intervjuerna be tjänstemännen gå djupare in i att förklara och definiera denna exakta formulering. Vi har därför valt att i vår analys mer fokusera på hur tjänstemännen beskriver begrepp och arbetssätt anknutna till det övergripande målet. Titeln på den statliga utredningen hela projektet grundar sig i är *Regeringens strategi för romsk inkludering* (SOU 2010:55) och inkluderingsbegreppet genomsyrar hela strategin och därför är det också där vi kommer lägga stor vikt i vår analys. För att komma till rätta med hur det politiska målet fylls med mening då arbetssätt tas fram kommer vi att analysera hur tjänstemännen pratar om centrala begrepp, hur deras uppfattningar skiljer sig åt och vad detta beror på. Vi kommer reda ut vad som händer rent empiriskt då mål fylls med mening. Att varje fråga fått sitt eget utrymme i detta avsnitt är för att det ska vara lättare att följa med i läsningen men också för att tydligare kunna koppla, men också särskilja de olika delarna av teori, resultat och analys till och från varandra.

5.1 Vad innebär begreppet (romsk) inkludering för tjänstemännen?

Trots att begreppet inkludering inte direkt uttryckts i målformuleringen så är romsk inkludering i majoritetssamhället det övergripande syftet med hela strategin. Göteborg

Stads uppgift är att definiera riktlinjerna för pilotprojektet och ta fram arbetssätt för att inkludera romer, men vad innebär det egentligen att vara inkluderad? Beroende på hur man tolkar vad det innebär att ”inkludera minoriteter i majoritetssamhället” kommer arbetsmetoderna och tillvägagångssättet för inkludering att se olika ut. I policyprocessen olika skeden fylls policyn med mening som får en avgörande roll i det faktiska verkställandet. Genom att tjänstemännen tar till sig det politiska beslutet kommer de påverka frågans karaktär oavsett om detta sker medvetet eller ej (Hill, 2007:15). Trots att det finns en risk med att plocka isär en policys förlopp är det väsentligt för oss att göra just detta. Genom att ta ner policyn på den kommunala nivån framgår det tydligare hur det odefinierade, men ändå så avgörande, steget tar sig uttryck och formas utav de kommunala organisationerna. Vi har inte utrymme att komparera de olika pilotkommunerna i denna uppsats men ett bra exempel på hur samma strategi kan ta olika uttryck är att titta på hur olika de fem pilotkommunerna arbetar med pilotprojektet (se Länsstyrelsen Stockholm). Risken med att dela upp policyprocessen är att det kan bli svårare att avgöra på ett korrekt sätt huruvida policyns utfall är lyckad eller ej. Vår studie avser inte att besvara ifall effekterna av policyn lyckas, med andra ord kommer detta nedbrytandet inte ha någon betydelse för vårt resultat. Här nedan kommer vi plocka isär vardera tjänstemannens verklighetsberättelse och analysera hur dessa förhåller sig till begreppet inkludering.

”Att vara en inkluderad rom betyder att *man ska få vara just rom*, men vad det innebär handlar om massor med saker. Det finns massor av *kulturella betingelser* i att vara rom, vilket *kan försvåra inkludering*.” (Tjänsteman 2)

”Man kan reflektera över vad inkludering betyder för oss. Vi har gått från assimilering till integrering till interkulturellt till inkludering. Vad är då skillnaden? Vad detta betyder för människor är en väldigt viktig fråga. Inkludering är *att olika saker ska hänga ihop, men ändå få vara olika*, då inkluderas man i något större sammanhang. Detta trots att man får vara så som man själv vill.” (Tjänsteman 3)

”Vad är det vi säger när vi säger att vi ska ha ett inkluderat samhälle egentligen? Det är att vi ska ha ett blandsamhälle där olika människor blandas. Detta innebär att om det finns 25% med utländsk bakgrund i befolkningen så ska det bo 25% med utländsk bakgrund i varje hus, men är det någon som vill bo så? Människan söker sig till den trygghet man känner igen, vilket kan innebära att man söker sig till områden med befolkning med liknande bakgrund.” (Tjänsteman 4)

Av intervjuerna framgår det att alla tjänstemän tolkar begreppet inkludering snarlikt. De anser att inkludering innebär att varje individ eller grupp individer ska kunna samexistera i ett samhälle där alla aktörer får behålla sina egna kulturella betingelser. Detta framgår i deras berättelser då samtliga tjänstemän betonar vikten av att en rom ska få vara rom även i majoritetssamhället. Inkluderingen handlar med andra ord inte om att romerna ska behöva vara "som alla andra". Skillnaden ligger snarare i vad tjänstemännen anser att det är att leva inkluderad. Om man ska få vara sig själv och inte behöva anpassa sig till majoritetssamhället menar en tjänsteman att de som krävs är kommunikation mellan romer och övriga. Vi måste förstå varandra för att kunna samexistera. En annan tycker att en lösning är att det finns speciella skolklasser för romska barn då "vi trivs där vi får vara oss själva". För den tjänstemannen handlar det alltså inte alls om att "blanda" utan snarare om att det är ok att vi lever olika, i samma samhälle men inte tillsammans. Hur tolkningarna av samma begrepp kan ta så pass olika uttryck är resultatet av de svårigheter som faktiskt uppstår då ett specifikt projekt ska tolkas (Sannerstedt, 2001:27). Tjänstemännen jobbar inom samma organisation men på olika avdelningar. Någon arbetar med jämställdhet, en annan med försörjningsstöd och en tredje med direktkontakt med romer i form av projekt. De finns alltså en gemensam organisationskultur men varje avdelning har samtidigt sina egna normer och värderingar de följer. Av intervjuerna tycks den egna kulturen vara den mest drivande och skillnaderna i normer, värderingar och verklighetsuppfattning tycks bero på i vilken utsträckning de i första hand har påverkats av den inomorganisatoriska kontakten, kontakten med omvärlden (romerna) eller kontakten med uppdragsgivare (regeringen, länsstyrelsen) (Bangs, 1999:24). Tjänstemannen som arbetar "på golvet", i direkt kontakt med romerna, tycker att projektet går framåt då denne ser attitydförändringar och en positivare inställning från romerna gentemot de offentliga. De högre uppsatta är däremot mer negativa då de har krav på sig att visa resultat till beslutsfattarna. De resultat förväntas visa är snarare bättre betyg för eleverna eller fler arbeten hos de vuxna än en rapport som säger att tilliten är starkare och kommunikationen är bättre.

5.2 Vad menas med romsk delaktighet i arbetet med pilotprojektet?

Användandet av begreppet romsk delaktighet förekom flitig under samtalsintervju-

erna men huruvida samtliga involverade tjänstemännen reflekterat över vad detta avgörande begrepp egentligen står för är något som är oklart. Övertygelsen om att detta är en av de sammanlänkande delarna för projektets existens finns där, men vad som skiljer de samtliga intervjuobjektens berättelser och tolkningar åt är den innehållsliga aspekten av begreppet delaktighet, och betydelsen av romernas faktiska medverkan.

”Det går inte att tänka sig en reform eller ett beslut som kommer från ovan. Utan det här måste bygga på *det de lokala aktiviteterna* har skapat, alltså *förtroende* och *ömsesidig tillit*.” (Tjänsteman 2)

”Det som jag lärde mig av en annan tjänsteman är att vi ska vara försiktiga med att hitta på grejer och *bestämma saker i kommunen utan att ta in romernas* synpunkter. Allt annat blir meningslöst.” (Tjänsteman 5)

Tjänstemännen pratar om delaktighet som ett begrepp som innefattar så mycket mer än just ett samarbete mellan det offentliga och romerna. Det handlar snarare om vad som krävs i praktiken för att få delaktighet att fungera. Ord som används är tillit och förtroende. Vissa av tjänstemännen anser att det handlar om att lyssna mer än att prata och på så sätt bygga upp ett förtroende mellan de båda parterna. Det svåra är inte att fylla ordet delaktighet med mening utan problematiken ligger snarare i att få romerna som grupp att vilja involvera sig i samarbetet med myndigheter och kommuner för att uppnå inkludering. Återigen handlar det om vilka åtgärder som krävs för att uppnå målet. På frågan om romerna har viljan att själva engagera sig i arbetet med kommunerna svarar en tjänsteman följande:

”Delaktighet och det romska rådet är en viktig del då det gäller att få in en slags *etablering i den romska gruppen*. Men sen vet jag inte hur det ska lyckas med det, det är en väldigt komplex fråga. Det är inga nyheter utan det är grundfaktorer som utbildning, bostad och arbete som gäller, så är det för precis alla andra.” (Tjänsteman 2)

Tjänstemannens yttrande får oss att lägga märke till vad som egentligen sägs och vad som exkluderas. Tjänstemannen talar om att graden av delaktighet beror på i vilken utsträckning majoritetssamhällets strukturer kan anammas inom den romska gruppen. Utifrån detta synsätt blir det tydligt att problematiken med begreppet delaktighet landar i en samhällsstruktur som fattas den romska gruppen. Det som inte uttalas, men

som trots uteslutandet av en tydlig formulering uppenbarar sig, är att tjänstemännen anser att delaktighet vilar på romernas vilja att involvera sig. Hur de väljer att ta till sig deras ”chans” att för första gången vara med i framtagandet och hur de förvaltar detta gynnsamma tillfälle är en viktig beståndsdel i pilotprojektet.

”Det romska råd som har skapats består av den yngre generationen av romer. Detta råd underlättar förmedlingen mellan den romska gruppen och kommunen och på så sätt även delaktighet. Dock är det så att *skulle de äldre romerna säga ifrån* så har det romska rådet gjort klart för oss att rådet kommer upphöra. Detta projekt kommer endast fortlöpa så länge de *äldre* anser att de vill vara med.” (Tjänsteman 1)

Tjänstemännens berättelser överensstämmer när det kommer till frågor om det romska rådets delaktighet. De samtliga förklarar betydelsen som den äldre generationen inom denna kulturella grupp har och de menar på att delaktigheten inte skulle vara möjlig om viljan och behovet inte ansågs vara ömsesidig. Dock framgår det att det inte endast är det romska rådets medverkan som påverkar begreppet delaktighet. Tjänstemannens nästa kommentar bekräftar även att delaktighet i praktiken är så mycket mer omfattande än en formulering i en strategi. Ännu en gång för vi ta del av att det som tjänstemännen anser försvårar delaktighet är en ömsesidig misstro.

”Den romska gruppen har en stor *misstänksamhet* mot majoritetssamhället vilket försvårar de grundläggande faktorerna för delaktighet.” (Tjänsteman 1)

Begreppet delaktighet nämns ofta i samtalsintervjuerna som om det vore gemensamt definierat bland alla involverade tjänstemän. Dock tyder de olika tolkningarna som faktiskt framgick på att begreppets ”gemensamma mening” i själva verket är tomt och utan betydelse, vilket har lämnat rum för tolkning som ger olika resultat beroende på vem som tolkar och väljer att definiera begreppet. De oklara riktlinjerna för arbetet med att uppnå målet lämnar rum för denna tolkning vilket bidrar med att projektets form tar uttryck även efter vad de involverade aktörerna anser vara relevant och centralt (March & Olsen, 1984:742). På frågan vad romsk delaktighet har för betydelse i pilotprojektet svarar en av tjänstemännen följande.

”Det innebär att stadsledningskontoret ska skapa stödjande *aktiviteter för och tillsam-*

mans med romerna i Göteborg. Vi förväntas bygga upp arbetsgrupper där både romer och relevanta tjänstemän och personer möts.” (Tjänsteman 1)

Regeringen ställer krav på tjänstemännen att romerna ska vara delaktiga i arbetet med projektet. Romernas grad av delaktighet beror i sin tur på hur tjänstemännen etablerar någon form av kontakt och ömsesidig tillit på ”golvet”. Hur tjänstemännen handskas med situationen avgör om delaktighet överhuvudtaget är möjligt inom detta pilotprojekt. På grund av denna relation somliga tjänstemän har etablerat är det omöjligt för politikerna att kontrollera och styra verksamheten på avstånd, detta då hela pilotprojektet bland annat grundar sig i begreppen tillit och förtroende som de kommunala tjänstemännen har åstadkommit (Sannerstedt, 2001:23f).

5.3 Hur beskriver de olika aktörerna syftet med strategin?

På frågan om vad syftet med pilotprojektet är upprepar samtliga tjänstemän regeringens mål formulering. Dem uttrycker även på olika sätt att det är en bra formulering som säger det den ska. Med följdfrågor försöker vi få dem att med egna ord precisera syftet i ett försök att gå bortom att likvärdiga möjligheter är en absolut självklarhet som inte kräver vidare argumentation.

Det framgår även i en intervju att samtliga tjänstemän involverade i projektet är av svenskt ursprung. Detta innebär att det återigen är representanter ur majoritetsbefolkningen som ska arbeta för att inkludera en minoritet. Tjänstemännen som är involverade i arbetet är alltså en homogen grupp vad gäller nationalitet men också kön och ålder. Majoriteten är svenska medelåldersmän med liknande bakgrund vilket vi vågar anta leder till relativt lika värderingar och tankesätt. Vi får även uppfattningen att organisationskulturen bygger på “svenska” normer vilka alla följer som absoluta sanna principer. Dessa normer skapar principer, riktlinjer och begränsningar för vad som anses var lämpligt beteende inom organisationen. Dessa normer som tjänstemännen lägger värde i skiljer sig dock från de normer romerna bär med sig. Det kan vara svårt att styra över sin tolkning av hur ett projekt ska utformas. Då värderingar ses som abstrakta ideal ifrågasätter tjänstemännen inte sin egen verklighetsbild.

Utifrån våra berättelser från samtalsintervjuerna framkommer den innehållsliga betydelsen av målet och syftet med pilotprojektet, likaså i hur stor utsträckning dessa skiljer sig från varandra. Här blir det intressant att sätta detta faktum i relation till det osynliga men dock så avgörande steget i policyprocessen där politiska mål tillskrivs

mening. För att besvara frågan hur de olika aktörerna beskriver syftet blir det önskvärt att se hur utformningen av målformuleringen indirekt påverkar meningsskapandet, men även hur pilotprojektets formella utgångspunkter och intervjuobjektens berättelser förhåller sig till varandra och möter målets mening. Med March och Olsens (1989) meningsskapande är det inte överraskande att vårt resultat har redovisat skiljaktigheter i beskrivandet av det faktiska syftet med inkludering. Hur detta möjliggörs väljer vi att analyser med en meningsskapande ansats där vedertagna normer och värderingar står i förbindelse till den mening politiken tillskrivs.

Beroende på hur varje involverad aktör tolkar och förhåller sig till strategin påverkas arbetets utformning. Om tjänstemännens framtagna arbetsmetoder för att uppnå målet att inkludera romer skiljer sig från varandra kommer detta leda till oförenliga arbetssätt. De olika arbetssätten kommer i sin tur påverka pilotprojektet i negativ mening då det dras i olika trådar som riktar sig åt olika håll. Hur de verkställande tjänstemännens tolkningar istället missgynnar den romska inkluderingen blir här ett intressant synsätt. Tjänstemännen anses sitta på en neutral roll, men då tolkning av ett projekts syfte blir aktuellt omvandlas denna neutrala roll och får istället en avgörande funktion som påverkas av organisationskulturen.

”Vad projektet ger i spridningseffekt det har vi ju liksom inte riktigt koll på. Men det är enormt viktigt att det inte endast handlar om några få tjänstemän i kommunen, det finns 44 000 som arbetar i kommunen och det gäller att sprida kunskapen där och möta våra föreställningar, det är ett speciellt arbete.” (Tjänsteman 2)

”Vi tjänstemän och romerna har väldigt skilda behov och väldigt många av romerna är väldigt okunniga om hur staden fungerar och hur samhället fungerar och vilka regler som gäller. Så det är en inlärningsprocess för både oss tjänstemän och dem.” (Tjänsteman 5)

”Det är ju bara att titta på vår avdelning och vilken grad av mångfald vi åstadkommer här. Det är rätt bra att gå till sig själv och fundera hur skulle du göra? För romerna är det oerhört viktigt att arbetet manifesteras i att man får jobb, för det är det de saknar. Så många har försörjningsstöd eller jobbar svart och väldigt få har anställningar.” (Tjänsteman 3)

Som ovan citat tyder på har samtliga intervjuobjekt suttit på ett visst tvivel till pilotprojektet. Hur denna skepsis fått en sådan spridning i organisationen som planlägger

hur inkluderingsarbetet med romerna ska gå till är för oss en intressant fråga. Värderingar och normer är något som infinner sig i vardera individen, detta oavsett vilken roll du antar dig ha, vare sig det är i hemmet eller i en tjänstemannaroll. Dessa värderingar vill vi inte härleda till regeringens direktiv utan dessa uppkommer under informationsbyten under möten som inträffar inom organisationen. Med andra ord finns det ytterligare faktorer som bör tas hänsyn till avseende konstaterade tolkningssvårigheter och dessa befinner sig i interaktionen mellan de olika tjänstemännen som arbetar med pilotprojektet (March & Olsen, 1989:51ff). Istället för att ta hänsyn till konsekvenser och nytta kan vi se att tjänstemännens val och beteende baseras på lämplighet och identitet. Det är alltså situationen som ligger till grund för hur en tjänsteman agerar. I och med detta beror mycket på individens egen tolkning och processen och dess meningsgivande blir därmed av större betydelse än utfallet av den (March & Olsen, 1989:51, 159).

”Idag finns det ett stort mått av vuxna som inte har tillräcklig utbildningsnivå och har väldiga bekymmer för att förstå hur vårt samhälle fungerar, men även tilliten till det. Så om vi ska förändra detta måste vi bland annat börja med ungdomarna och det har vi jättebekymmer med, särskilt när det kommer till närvaro i skolan. Jag tror personligen på särskilda klasser för romska barn för att lyckas öka närvaron.” (Tjänsteman 4)

”Jag har inga konkreta exempel på lösningar men problemen på bostadsmarknaden är väldigt omfattande. Man måste hitta vägar för romska familjer att komma in på bostadsmarknaden utan att bli diskriminerade. Det finns lagstiftning om detta och det gäller att denna följs.” (Tjänsteman 2)

Tolkningskiljaktigheter leder till att tjänstemännen leder arbetet i olika riktningar istället för att arbeta enhetligt med strategin. För att förtydliga detta har vi valt att referera till ovan citat av tjänstemännen där det framgår att den högsta prioriteringen får olika form. En del av de intervjuade tjänstemännen tar fram metoder där majoritetsbefolkningen och romer ska verka tillsammans på de olika samhällsområdena, medens andra föredrar åtgärder där romer tillexempel får sina egna skolklasser. En del anser att de romska skolklasserna hjälper dem att bibehålla sin kultur och därigenom stärker acceptansen och främjar inkludering, medens deras kollegor anser att olika grupper

ska kunna acceptera varandra i en blandad miljö. Under intervjuerna framkommer också symbolpolitiska inslag. Somliga tjänstemän ser pilotprojektet som ett arbete mot en fin vision som inte riktigt är genomförbar i praktiken. Följande visar på tjänstemännens misstro till att uppnå pilotprojektets mål:

”Romsk inkludering är ju väldigt fint att säga, men när det ska göras så är det ju väldigt besvärligt.” (Tjänsteman 5)

Det saknas förtroende för att projektet ska kunna genomföras med ett lyckat utfall. Att visionen med projektet inte lyckats förankras som tjänstemännen kan bero på många faktorer. Av intervjuerna framgår det att den långa tidsperioden projektet omfattar är en anledning, i dagsläget arbetar dem inte ens direkt med målet. Vissa kommer gå pension och aldrig se slutet av arbetet och andra tappar motivationen när dem inte kommer få uppleva förändringen. Samtidigt är alla överens att trettio år inte kommer vara nog för att inkludera romer. Det är alltså projektets omfattning som bidrar till viss uppgivenhet. De avslutande citaten nedan är exempel på den negativa attityden gentemot projektet:

”Det är bra att målet har utformats till ett trettio årigt projekt, men jag tror inte att det kommer lyckas.” (Tjänsteman 4)

”Romerna utanförskap är så etablerat, det är så djup inrotat att även om det är en fin vision så tror jag att det här är fördomar som kommer finnas kvar långt mer än trettio år.” (Tjänsteman 1)

6. Slutsats

Avslutningsvis är det nu dags att besvara frågeställningarna som legat till grund för vår studie. Detta kommer ske gemensamt för att minska risken för upprepningar.

Varje tjänsteman tar till sig strategin på sitt eget vis och hur målet tolkas av tjänstemännen under policyprocessen påverkas helt av det sammanhang aktören verkar inom. Syftet med vår uppsats var att söka kunskap om meningsskapandet i policyprocessen mellan stegen *beslutsfattande* och *implementering*. Vi ville öka förståelsen för hur utfallet av en policy påverkas av de aktörer som handskas med beslutet mellan det att det fattas och implementeras. Vi ville även genom vår studie öka medvetenheten om vad det i praktiken kan innebära då man tolkar politiska mål olika och om differenta tolkningar överhuvudtaget har någon betydelse för en policys framgång. Vår avsikt var att skildra och problematisera policyprocessens komplexa natur.

En slutsats vi kan dra är att varje individ handlar utifrån sina egna förutsättningar, efter sina egna intressen och inom sin egen kontext. Hur tjänstemännen tolkar ett politiskt mål påverkas också av regler, arbetsuppgifter, organisatoriska och kulturella förhållanden samt tillgängliga resurser. Dem kan endast handskas med den information som är tillgänglig och den kunskap de besitter. Dem utgår från sina egna verklighetsuppfattningar och likväl som fördomar och förutfattade meningar finns representerade i samhället så finns de representerade i Göteborg Stad. Här återkopplar vi till vår första forskningsfråga: ”Hur tolkas ett politiskt mål av tjänstemännen som implementerar det?”. Det politiska målet som i det här fallet har angetts har tolkats utifrån den egna tjänstemannens redan existerade föreställningar. Dessa föreställningar är resultatet av tidigare erfarenheter gällande liknande policyarbete, tjänstemannens verklighetsbild samt vilken roll denna besitter inom organisationen. Utifrån vårt resultat har vi kunna inringa en viss tendens till att tjänstemannens tolkning av en policy som behandlar frågor gällande diskriminering och mänskliga rättigheter styrs likväl av tidigare erfarenheter, men även dennes personliga bakgrund där faktorer som utbildning och sociala värderingar avgör tolkandets form. Vårt resultat har även visat att arbetet med strategin påverkas inte bara av tolkningar, utan även om målet överhuvudtaget har lyckats förankrats hos tjänstemännen. I vissa fall förstås målet snarlikt, men det finns en misstro om det alls går att uppnå. Alla tjänstemännen tror inte på projektet och därför finns en viss uppgivenhet vid framtagandet av metoder

och åtgärder. Det är svårt, om inte omöjligt, för oss att särskilja tjänstemännens värderingar från organisationens och organisationens från samhällets eller tjänstemännens. De innehåll som målet fylls med är en sammansättning av styrande uppfattningar, både individuella, interna och externa. Att urskilja maktkampen mellan dessa antaganden är extensiv och det är inte självklart vad som styr tolkningen i den politiska processen.

Att alla människor är lika värda och ska ha samma rättigheter är lagstadgat och få av oss skulle säga att världen bör fungera på något annat sätt om dem blev tillfrågade. Det är en verklighetsuppfattning som är självklar och inte ifrågasätts. Självklara begrepp som ickediskriminering, lika värde och inkludering blir dock problematiska då de är så pass självklara att de blir innehållslösa och tomma. Att den rom som fyller 20 år 2032 ska ha lika möjligheter i livet som den som icke är rom är obestridligt. Men leder det mer till att regeringen ger Göteborg Stad en vision som är viktigare än det faktiska arbetet och resultatet när friheten att utforma arbetet på är så stor? Tjänstemännen talar om syftet med strategin som självklart men ser det samtidigt som ogenomförbart. Begreppet inkludering är det begrepp tjänstemännen blivit tilldelade. Det ifrågasätts inte och används kanske för det ligger närmast till hands.

Att lämna stort utrymme till tjänstemännen att själva utforma arbetsmetoder för att uppnå ett politiskt mål behöver nödvändigtvis varken vara bra eller dåligt. Här vill vi återkoppla till vår andra forskningsfråga om hur olika tolkningar påverkar arbetet med regeringsstrategin. Genom vårt resultat kan vi dra en slutsats att tjänstemännen i vårt fall har olika uppfattningar som påverkar vilket tillvägagångssätt dem anser vara bäst lämpat för att pilotprojektet ska vara framgångsrikt. I vårt fall visade resultatet bland annat att begreppet inkludering både tolkas som att man bör ta fram åtgärder där romer och majoritetsbefolkningen verkar tillsammans, medens det hos en annan tjänsteman innebär att romerna ges möjligheten att behålla sin egen kultur genom egna skolklasser och bostadsområden. Detta leder till en oenhetlig strategi och större risk för misslyckande. Lösningen på detta behöver inte vara en mer styrd förvaltning, utan det handlar snarare om en mer medveten förvaltning. I det fall tjänstemännen är medvetna om betydelsen av meningsskapande samt tolkningens betydelse i policyprocessen kan de förändra sina arbetsrutiner och sin kommunikation med varandra. Vi vill inte påstå att det nödvändigtvis är något som felar i strategin utan vi vill snarare öppna upp för reflektion över att det viktigaste på den politiska arenan, vare sig det handlar om beslutsfattande eller implementering, kanske inte är snabba beslut, goda resultat

och hög grad av effektivitet. Det vår studie bidrar med är inte att det krävs att man ”kväver” olika tolkningar och ger precisa riktlinjer för hur strategier som denna ska utföras. Vårt resultat visar snarare att det är ofrånkomligt att kommunala tjänstemän ger sin egna mening på policyarbetet och detta kan hämma strategier och goda kommunala resultat. Det är väsentligt att klargöra att det inte är de specifika differenta tolkningarna som försvårar ett policyarbete som detta, utan det att de olika tolkningarna som sker i det dolda. Nyckeln är med andra ord att kommunicera sin egna tolkning, synliggöra de differenta tolkningarna och skapa en gemensam som sammanhåller projekt liknande strategin om romsk inkludering. Om tjänstemännen inte kommunicerar och bildar en enhetlig inomorganisatorisk uppfattning utifrån alla subjektiva uppfattningar försvåras möjligheten att uppnå ett gott resultat. Det är särskilt viktigt i fall som detta, då pilotprojektet är ett sätt för regeringen att ”prova” hur arbetet kommer se ut gällande inkludering av nationella minoriteter. Om differenta tolkningar som faktiskt har uppstått inom Göteborg Stad försvårar förankringen av de nya åtgärderna i pilotkommunen kommer pilotprojektet heller inte kunna appliceras på övriga nationen. Ibland krävs det att man är lyhörd gentemot varandra, som ett av intervjuobjekten sa *”det handlar om att lyssna mer än att prata”* (Tjänsteman 1).

7. Referenser

- Arbetsdepartementet, (2006). *Delegatoinen för romska frågor, Dir 2006:101*. Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet, (2012). *Regeringens strategi för romsk inkludering 2012-2032*. Regeringskansliet.
- Bang, Henning, (1999). *Organisationskultur*. Lund: Studentlitteratur.
- Carlsson, Reidun – Nilholm, Claes, (2004). "Demokrati och inkludering – en begreppsdiskussion", *Utbildning & demokrati*, vol 13, nr. 2, s. 77–95.
- Greenwood, Royston & Jennings, P. Devereaux, (2003). Constructing the iron cage: institutional theory and enactment, i Clegg, Stewart & Westwood, Robert (red.). *Debating organization: Point ñ counterpoint in organization studies*. Malden: Blackwell.
- Hill, Michael, (2007). *Policyprocessen*. Malmö: Liber.
- Johansson, Roine, (1992). *Vid byråkratins gränser – Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Kvale, Steinar, (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- March, James G, - Olsen, Johan P, (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* vol. 78, nr. 3, s. 734-749.
- March, James G, - Olsen, Johan P, (1989). *Rediscovering institutions*. New York: The free press.
- Montesino, Norma, (2002). *Zigenarfrågan: intervention och romantik*. Lund: Socialhögskolan. Univ.
- Premfors, Rune, (1996). *Policyanalyt*. Studentlitteratur: Lund.
- Rodell Olgaç, Christina, (2006). *Den romska minoriteten i majoritetssamhällets skola: från hot till möjlighet*. Stockholm: HLS förlag.
- Sannerstedt, Anders (2001), "Implementering", i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*. Förvaltningspolitiken grundproblem. 3:e upplagan, Stockholm. (s. 18-48).
- Santesson-Wilson, Peter, 2003. *Studier i symbolpolitik*. Lund: Lund political studies 129.
- SFS 2009:724. *Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SOU 2010:55. *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige*. Stockholm: Fritzes.
Svenska akademiens ordlista över svenska språket, (2011). Stockholm: Svenska akademien.
Svensson, Jan, (2012). *Rapport angående Göteborgs åtagande som pilotkommun för romsk inkludering*. Göteborg Stads Stadsledningskontor.

Tan Marti, Manuel. *Delegationen för romska frågor*. Statens offentliga utredningar.
http://arkiv.minoritet.se/romadelegationen/www.romadelegationen.se/extra/pod/index60af.html?id=12&module_instance=1&action=pod_show&navid=12 (Hämtad 13-11-17)

Romsk inkludering. Länsstyrelsen Stockholm.
<http://www.romskinkludering.se/Sv/pilotkommuner/Pages/default.aspx> (Hämtad 13-12-13)

Forum för nationella minoriteter i Sverige (NAMIS), (2013). Uppsala universitet.
<http://www.valentin.uu.se/forskning/Forskargrupperonatverk/NAMIS/> (Hämtad 13-11-09)

8. Bilagor

Bilaga 1.

Intervjuinformation

Deltagande i kommande intervju är helt frivilligt och du har när som helst rätt att avbryta intervjun. Intervjun kommer att ta mellan 40-60 minuter och ditt deltagande kommer att hanteras anonymt och det är endast författarna av uppsatsen som vet vilka som är delaktiga i studien. Vi kommer inte att använda oss utav ditt namn vid presentation av intervjun utan vi kommer att ange dig (liksom övriga deltagare) som ”Tjänsteman 1-6” beroende på vilken nummerordning din intervju befann sig. För att ytterligare garantera din anonymitet kommer vi behandla citaten på så sätt att vi reducerar information som kan härledas till dig. För att kunna presentera resultatet så korrekt som möjligt ber vi om din tillåtelse att spela in kommande intervju. Detta för att underlätta bearbetningen samt för att kunna koncentrera oss på själva intervjun. Vid bearbetningen kommer vi att lyfta fram de citat vi anser ha betydelse för vår studie, om så önskas får du gärna ta del av de citaten innan studien publiceras.

Johanna Svensson

076-2608179

joh-sve@hotmail.com

Josefine Sundman

073-5093411

josefinee_s@hotmail.com

Jag har tagit del av ovanstående:

Namn: _____

Datum: _____

Bilaga 2.

Intervjufrågor

1. Hur ser du på Göteborg Stads roll som pilotkommun?
2. Vilken är din roll och dina arbetsuppgifter?
3. Vilka är ditt arbete med strategin?
4. Vad uppfattar du att strategin/projektets övergripande mål är?
Motivera.
5. Hur anser du att målen har förankrats hos de involverade?
6. Vad innebär begreppet inkludering?
7. Vad uppfattar du menas med att romerna ska vara delaktiga i arbetet?
8. Anser du att det finns ett behov av en sådan här åtgärd?
9. Uppfattar du att romerna anser att det finns behov av en sådan här åtgärd?
10. Hur arbetar ni för att implementera strategin/projektet i Göteborg?
11. Vilka aktörer/grupper är involverade i arbetet?
12. Känner du att någon grupp bör få större utrymme än andra?
13. Vilka faktorer anser du vara viktigast för att lyckas med implementeringen?
14. Hur uppfattar du möjligheterna att anpassa arbetet med strategin utifrån Göteborgs specifika situation och behov?
15. Har det uppstått några svårigheter/hinder hittills vid genomförandet av strategin/projektet? Om ja, vad beror detta på?

