Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 15
Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet
Deniz Delen, Mergim Rexhepi
Handledare: Iwona Sobis
Examinator: Östen Ohlsson

GÖTEBORGS UNIVERSITET

Migrationsverkets samverkan med privata leverantörer – *en studie utifrån mellanchefernas upplevelser*

Sammanfattning

Migrationsverket använder sig av privata leverantörer för att kunna tillgodose husrum för den på senare åren ökade strömmen av asylsökande. De anlitar dessa leverantörer för att myndighetens egna boenden inte räcker till. Denna studie undersöker hur mellanchefer på mottagningsenheten i Borås upplever samverkan med privata leverantörer. Studien besvarar även på varför de samverkar och vilka konsekvenser de asylsökande får.

Mellanchefernas upplevelser har samlats in genom intervjuer och har sedan kopplats till teorier om samverkan. Studien kommer fram till att myndigheten måste samverka på grund av nödvändighet. Att mellancheferna ser samverkan på både gott och ont men att de helst vill driva boenden i eget regi. Samverkan har lett till konsekvenser för asylsökande då det skiljer sig i förhållanden mellan myndighetens och leverantörernas boenden.

Nyckelord: Migrationsverket, privata leverantörer, asylboenden, samverkan

Innehållsförteckning

1. Inledning och problemformulering ... 1
1.1. Syfte och forskningsfrågor ... 2
1.2. Avgränsning ... 3
2. Utredning om Asylsökande ... 3
2.1. Samverkan mellan myndigheter ... 4
2.2. Migrationsverkets handbok ... 4
3. Teori ... 5
3.1. Samverkan ... 5
4. Metod ... 8
4.1. Design ... 9
4.2. Urval ... 9
4.2.1. Respondenterna ... 10
4.3. Etisk övervägning ... 11
5. Resultat ... 11
5.1 Information om respondenternas vardagliga arbete ... 12
5.2 Respondenterna om samverkan ... 13
5.3 Respondenterna om maktbalansen ... 18
5.4 Respondenterna om asylsökandes situation ... 18
6. Diskussion ... 21
6.1. Varför samverkar Migrationsverket i Borås med privata leverantörer av asylboenden ... 21
6.2. Hur upplever mellancheferna på Migrationsverket i Borås denna samverkan med de privata leverantörerna ... 24
6.3. Vilka konsekvenser får asylsökande av samverkan, enligt mellancheferna på Migrationsverket i Borås ... 27
7. Slutsatser ... 28
Käll- och litteraturförteckning ... 32
Bilaga 1 Intervjuguide ... 34
Bilaga 2 Centrala begrepp ... 37

1. Inledning och problemformulering

I förhållande till invånarantalet, är Sverige i särklass det europeiska land som hjälper flest utsatta människor på flykt (Sydsvenskan, 2014). Detta medför flera samhälleliga svårigheter och kostnader som integration och tak över huvud. År 2014 ansökte 81 301 personer asyl i Sverige, en ökning med ca 33 % från 54 259 personer år 2013. Dessa siffror är högre i förhållande till övriga år under 2000-talet, där snittet låg på 27 639 asylsökande per år mellan år 2000 till 2012. Migrationsverkets prognos för 2015 är att mellan 80- till 105 000 människor kommer ansöka om asyl i Sverige (Migrationsverket, 2015). Antalet asylsökande har ökat de senaste åren på grund av konflikter i omvärlden, som inbördeskrigen i Syrien och Irak, samt oroligheterna i Somalia. Asylsökande som kommer till Sverige måste under Migrationsverkets handläggningstid ha en boendeplats. I en bostadsmarknad som redan är utsatt, ökar problemen med att hitta boende till nyanlända asylsökande. Migrationsverket har lägenheter som är till för asylsökande men de räcker oftast inte till, vilket gör att de måste vända sig till privata leverantörer.

Samarbetet med de privata leverantörerna kan ske på två olika sätt, antingen genom att Migrationsverket upphandlar ett ramavtal för bostäder eller genom att direkt upphandla utan något ramavtal, det sistnämnda sker när ramavtalen inte räcker till. Ramavtalen brukar i normala fall gälla under två år, efter ett år finns det möjlighet till förlängning för ytterligare ett år (Migrationsverket, 2015). Processen utgår ifrån att Migrationsverket annonserar upphandlingar under begränsad tid där intresserade leverantörer lämnar anbud. Därefter väljer Migrationsverkets upphandlingsexperter ut anbud som möter kraven. När besiktningen av anläggningen görs, får leverantörerna ett beslut om de kan bistå med bostäder eller inte. De kraven som ställs till leverantörerna är bland annat om hur utrymmena ska utformas, hur städning ska ske, antalet toaletter samt närliggande service som kollektivtrafik och affärer. Migrationsverket ställer även krav kring bemanning och kost. De privata leverantörerna måste även uppfylla andra krav, till exempel vara välskötta, ha en sund ekonomi samt kvalificerad kapacitet. Vid upphandlingen ger leverantören det pris de vill ha per plats, per dag. Takpriset som Migrationsverket har satt är på 350 kronor, varav 200 kronor ska täcka logi och 150 kronor för kost (Migrationsverket, 2014).

När de privata leverantörerna uppmärksammats i media har fokus legat på de stora vinsterna. Ett exempel på en av de mest omtalade av de privata leverantörerna är den förre detta partiledaren för Ny-demokrati, Bert Karlsson. Han uttalade sig för TV4: ”Mitt *mål är att bli ett Ikea inom asylboenden”* (TV4, 2014). Förutom att Bert Karlsson ofta uttalar sig i media är han en av de som tjänar mest på den ökade flyktingströmmen. Under 2013 fick hans bolag Jokarjo AB 50.5 miljoner kronor utbetalt från Migrationsverket (SVT, 2014). Även Migrationsverket har fått kritik från media gällande de stora vinsterna och hanteringen av asylboenden. De negativa rubrikerna kan ha varit en orsak till varför förtroendet har sjunkit för myndigheten. I Sifos förtroendebarometer (2015) är det endast 15 procent av de utfrågade som anser sig ha mycket- eller ganska stort förtroende för Migrationsverket. Detta har resulterat i att de är bland de lägst rankade myndigheterna i hela undersökningen (Sifo, 2015).

1.1. Syfte och forskningsfrågor

Som presenterat har Migrationsverket hamnat i en sits där de måste ta hjälp av externa aktörer för att täcka rådande bostadsbrist, därför blir relationen mellan myndigheten och de privata leverantörerna intressant att undersöka genom teorier kring samverkan. Studien ska presentera hur mellanchefer på Migrationsverket ser på den samverkan som finns med privata leverantörer. Det blir av vikt att föra fram deras åsikter, eftersom mellancheferna är de som har närmast kontakt med de privata leverantörerna. Studien kommer även att fokusera på eventuella konsekvenser för asylsökande genom den rådande samverkan. Den enhet vi valt att undersöka är Migrationsverket i Borås.

Vi har valt att utgå ifrån följande forskningsfrågor som ramar för studien:

- Varför samverkar Migrationsverket i Borås med privata leverantörer av asylboenden?
- Hur upplever mellancheferna på Migrationsverket i Borås denna samverkan med de privata leverantörerna?
- Vilka konsekvenser får asylsökande av samverkan, enligt mellancheferna på Migrationsverket i Borås?

1.2. Avgränsning

Asylpolitiken är så pass omfattande att den täcker allt från ansökan, behandling och beslut till integration. För att effektivisera tillvägagångssättet kommer fokus hamna på omständigheterna kring Migrationsverkets samverkan med de privata leverantörerna av bostäder. Anledningen till denna avgränsning är förutom på grund av utrymmesskäl, för att myndighetens samverkan med privata leverantörer av bostäder endast sker när Migrationsverket har behov av ytterligare boplatser. Därför undantas den övriga asylpolitiken, men även de privata leverantörerna annat än översiktlig information. Andra områden som kommer bortses är myndighetens samverkan med andra aktörer (kommuner, myndigheter) som är inblandade i asylprocessen. Hur myndigheten tar beslut eller behandlar asylärenden kommer även det uteslutas från studien. Det som blir av vikt från mellancheferna är som tidigare nämnt deras uppfattning om samverkan, vilket förhoppningsvis kan fås in genom intervjuer. Geografiskt avgränsas studien till Migrationsverket i Borås, för att vår framställning ska vara mer påtaglig. Samt för att ha ett forskningsobjekt nära till hands, då studien skrivs i Göteborg. Det underlättar att samla in data samt eventuella möten och spontana besök.

2. Utredning om Asylsökande

År 2007 beslutade alliansregeringen att tillkalla en utredning över mottagandet av asylsökande, detta för att se om det fanns behov för lagändring. Utredningen omfattade områden som ekonomisk bistånd, boende, sysselsättning, ersättning till kommuner, social omsorg och utvisning av de som fått av avslag. Essensen av utredningen var att se över asylprocessen, där mottagandet ska vara human, effektiv samt rättssäkert. Men även att det ska leda till att asylsökande ska kunna ha större chans till arbete och egen försörjning. I mottagandet av asylsökande ska målet vara att minska handläggningstiden, då asylsökande inte ska leva med en osäkerhet om de ska få stanna eller inte. Utredningen har i boendefrågan kommit med förslag som ska förbättra boendet för asylsökande. Ett av förslagen var att etablera ankomstboende, där de ska kunna bo i upp till fyra veckor efter ansökan om asyl. Under denna fyra veckorsperiod ska Migrationsverket kartlägga hur de asylsökandes utbildning och erfarenhet i arbetslivet ser ut. Ett annat förslag är att Migrationsverket ska skapa en strategisk boendeplan för de asylsökande. Där fokus läggs på kvalité, lokalisering och struktur. För att på sätt hjälpa de asylsökande att hitta ett boende som ökar möjligheten för sysselsättning och att asylboendena sprids runt om i landet och inte i fåtal kommuner (SOU, 2009:19). Eftersom att utredningen

gjordes mellan åren 2007-2009 är den relativt daterat, då den stora ökningen av invandring skedde runt år 2012. Eftersom att denna utredning är den senaste som har gjorts, anser vi att den är viktig och relevant att ta upp, för att belysa vad utredningen ansågs behövdes göra i området vid utredningstillfället.

2.1. Samverkan mellan myndigheter

Migrationsverket har olika samverkan med flera svenska myndigheter i frågor som rör integration. I takt med den ökade flyktingvågen samt den fria rörelsen mellan länder har detta område allt större inverkan på samhällsutvecklingen. Samarbetet ska leda till att myndigheterna hjälper asylsökande på flera sätt, bland annat genom att ge skydd, samt en chans att kunna återförenas med familj och släktingar. Men även att den erfarenhet och kompetens de asylsökande besitter ska utnyttjas där de slussas till arbeten inom sitt område. Myndigheterna ska även vara till hjälp för dem som ska bli utvisade, för att de ska kunna återvända på ett säkert och legalt sätt. Den samverkan som har upprättas mellan myndigheterna ska inte bara skrapa på ytan, utan det ska bland annat leda till att myndigheterna tar lärdomar av varandra genom att dela med sig av erfarenheter. Där administrationen ska bli mer effektiv och kvalitativ. Denna samverkan ska ske i alla tre led, lokalt, regionalt samt centralt (Migrationsverket, 2014). Denna myndighetssamverkan tas med, dels för att belysa att Migrationsverket samverkar, men även för att påvisa att samverkan med privata leverantörer inte nämns. Den samverkan Migrationsverket har med de privata leverantörerna är mer på en affärsmässig grund där samverkan sker inom områden som kvalité, krav, regelverk och utbyte av resurser.

2.2. Migrationsverkets handbok

Migrationsverket tillhandhåller en handbok för sina tjänstemän i migrationsärenden. I den står det detaljerat kring varje företeelse inom hanteringen av asylsökande. Den förklarar bland annat hur ansökan ska hanteras, hur asylsökandes personliga föremål och tillgångar ska handskas med, vad som sker vid dödsfall, samt rutiner som ska följas efter beslut. Det finns även rutiner kring hur asylsökande med specialbehov ska hanteras, dessa behov kan vara allt från psykiska och mentala handikapp till omvårdnad för sjuka eller äldre. I kapitlet kring Boendestandard skriver Migrationsverket att erbjudandet av husrum inte enbart gäller tak över huvudet utan att det måste innehålla hemutrustning som är nödvändig. Vidare nämns förarbetena kring lagen om mottagande av asylsökande (1993/94), enligt den ska bland annat asylsökande utlänningar

i störst möjligast grad erbjudas ett självhushållsboende i vanliga lägenheter. I propositionen observeras det att Migrationsverket hade då som norm att i varje lägenhet skulle det vara minst två vuxna i varje rum. För de nyanlända som redan placerats på ett boende med gemensamma sovsalar har myndigheten använt sig av pensionatsföreskrifter och campingstandarder vid bestämmelser av gemensamma hygienutrymmen. Vidare skrivs det i handboken att mottagandet måste i högsta grad anpassas individuellt med hänsyn till barn, personer med särskilda behov samt krigsskadade. Detta gäller inom all husrum som erbjuds till asylsökande (Migrationsverket, 2014).

De kraven som lagen ställer är om hur bostadskvaliteten ska se ut. Som vi kan avläsa från handboken, hänvisar Migrationsverket till förarbeten och lagar från början av 90-talet, dessa befinner sig i en handbok från 2014. Det går att diskutera om denna handbok är daterad och om behöver ses över, då mycket har förändrats under de 20 åren efter att förarbetet gjorts.

3. Teori

Vi har inte hittat tidigare forskning som kan kopplas till vårt studieobjekt, därmed utgår vi bara ifrån våra teorier. Nedan kommer de teorier som kommer att hjälpa oss att analysera och tolka insamlad empiri för att besvara våra forskningsfrågor och syfte. Först presenteras orsaker till samverkan som Kajsa Lindberg tar upp. Därefter redogörs Danermarks förutsättningar för samverkan följt av Danermark och Kullbergs faktorer som hämmar och främjar samverkan.

3.1. Samverkan

Kajsa Lindberg (2009) definierar samverkan på följande sätt:

> *"Samverkan är i grunden en social företeelse som förutsätter interaktion mellan människor: människor möts och gör något tillsammans. Sådan interaktion kan ske spontant, men den kan också vara organiserad i förväg, det vill säga den är mer eller mindre strukturerad och planerad"* (Lindberg, 2009:11).

Lindberg menar att när samverkan sker mellan olika organisationer brukar de utgå ifrån ett top-down perspektiv. Det finns flera anledningar till att organisationer samverkar, det kan vara allt från föreskrifter, nya strategier som företagsledningar satt upp, till statliga initiativ. Lindberg nämner Christine Olivers (1990) beskrivning av orsaker som ger skäl för att samverka, vilket

är följande: asymmetri, ömsesidighet, effektivitet, stabilitet, nödvändighet samt legitimitet (Lindberg, 2009:34). Vi väljer att bortse från legitimitet som orsak för samverkan eftersom att teorin inte är relevant för vårt syfte och forskningsfrågor. Det skulle ge uppsatsen en annan riktning än den vi vill undersöka, därför anser vi att legitimitet skulle kräva en separat studie. Nedan presenterar de orsaker som passar vår studie främst mer utförligt:

*"**Ömsesidighet** innebär att organisationerna samverkar kring ett gemensamt mål eller gemensamma intressen"* (Lindberg, 2009:36). I fall där organisationer inte kan uppnå sina verksamhetsmål kan samverkan med andra organisationer vara ett sätt att göra det, där verksamheter blir beroende av varandra för att lyckas. Lindberg nämner Rosabeth Moss Kanters (1994) teori kring "collaborative advantage". Moss Kanter anser att organisationer som samverkar får mervärden, som är utöver det organisationer bidrar för varandra i samarbetet (Lindberg, 2009:36). Ömsesidighet blir intressant i vårt fall då vi vill se om Migrationsverket och de privata leverantörerna har samma typ av mål och intressen av att samverka och vem som är mest beroende av att samverka.

Stabilitet eller minska osäkerheten, är en annan anledning till varför organisationer ingår i samverkan. Stabilitet kan vara ett sätt att garantera att resurser kommer in, samt att det blir en större kontroll av flödet. Stabilitet kan även ses på följande sätt: *"Samarbete mellan organisationer från olika samhällssektorer kan vara ett sätt att generera lösningar på problem och att skapa stabilitet i turbulenta situationer"* (Lindberg, 2009:37). Ifall berörda parter inte ser långsiktighet i den samverkan de har, kan det leda till instabilitet. Eftersom att Migrationsverkets upphandlingar är begränsade i tid, har leverantörerna inte en garanti på ett långvarigt samarbete. Det innebär att en minskning av flöden alltid hänger i luften, vilket kan försvåra en långsiktig planering. Det kan även kopplas till att Migrationsverket vill säkerställa boplatser.

Asymmetri kan tillämpas när organisationer vill göra påtryckningar mot en annan organisation för att utnyttja dess resurser, där en form av freeriders uppstår. Denna typ av samverkan är i de flesta fallen inte frivillig, utan i många fall har verksamheter fått direktiv från högre instanser att samverkan ska ske (Lindberg, 2009:35). Asymmetriska relationer mellan stora offentliga myndigheter och mindre offentliga/privata organisationer kan vara upphov till en problematisk maktbalans (Huxham, 1996, ref i Lindberg, 2009:35). Studien kommer att titta närmare på om denna relation mellan Migrationsverket och de privata leverantörerna har tendenser av att vara

asymmetrisk. Genom intervjuer undersöka ifall de privata leverantörerna är en form av freeriders som utnyttjar Migrationsverkets situation för eget gagn.

Nödvändighet kan vara ett annat skäl till varför organisationer samverkar. Det ska finnas en nödvändighet för att samverka men det kan även vara genom tvång från lagstiftning. Det är den statliga myndigheten som stimulerar till samverkan genom att bland annat sätta upp spelreglerna (Borell & Johansson, 1998 ref i Lindberg, 2009:34). Detta kan relateras till Migrationsverket och dess samverkan med privata leverantörer. Då det sker genom lagstiftning och att myndigheten sätter spelreglerna genom avtalen. Migrationsverkets behov av extra platser kan också kopplas till nödvändighet.

Effektivitet som grund för samverkan innebär oftast att man vill skapa stordriftsfördelar, det vill säga minska kostnader för produktion. Denna typ av samverkan brukar rikta sig inåt i organisationen, då målet är att bli mer effektiv och spara på kostnader med hjälp av samarbetet. Det kan även handla om att kombinera resurser eller kunskap mer effektivt (Kanter 1994 & Kadefors 2006, ref i Lindberg, 2009:36). Effektivitet kan eventuellt appliceras på den samverkan som finns mellan Migrationsverket och privata leverantörer, förutsatt att de blivit mer effektiva eller om de har delat kunskaper och resurser sinsemellan.

Berth Danermark (2003) förklarar att samverkan är en väg att arbeta på för gemensamma mål med andra aktörer som har olika bakgrunder. Denna bakgrund kan vara yrken, regelsystem och utbildningar. Enligt Danermark skapar olika faktorer förutsättningar för samverkan. Det kan bland annat vara att när organisationer samverkar kan de olika yrkesverksamheter som är representerade att bidra till att problem ses utifrån mer än ett perspektiv. Detta ger mer infallsvinklar i jakt på lösningar. Det som också kan påverka samverkan, är olika former av regelverk (avtal och lagstiftning) (Danermark, 2003:12ff). Detta blir relevant för studien då Migrationsverket samverkar med en icke myndighet, det vill säga en annan yrkesverksamhet. Migrationsverket som myndighet styrs av regelverk som även härleder dess arbete gentemot privata leverantörerna, här kan man undersöka huruvida detta påverkar samverkan.

Danermark och Christian Kullberg (1999) betonar de centrala delarna vid frågor kring samverkan. För ett lyckat projekt, måste alla inblandade instanser samordnas för att kunna komplettera varandras arbetsuppgifter. Dessa instanser kan vara myndigheter och privata

leverantörer (Danermark & Kullberg, 1999:56). Författarna anser att samverkan är en nödvändighet, som kan resultera i problem. Dessa problem grundas i annorlunda regelverk och arbetsmodeller. Skillnaderna som existerar kan många gånger inte påverkas på varken lokala eller nationella nivåer, i alla fall inte ur ett kortsiktigt perspektiv. För att samverkan ska kunna fungera pekar de på att organisationer först måste identifiera skillnaderna för att sedan kunna utveckla insikt i hur de ska lösas eller hanteras. De vill dock framhålla, trots riskerna för att samverkan kan förloras om det inte fungerar mellan organisationerna, är det en viktig förutsättning för en eventuell framgång då organisationer lär sig att acceptera potentiella skillnader (Danermark & Kullberg, 1999:7). Författarna nämner även faktorer som hämmar samverkan i punktform:

- *"Vagt formulerade mål"* (Danermark & Kullberg, 1999:55).
- *"Olika kunskapstraditioner"* (ibid).
- *"Olika ekonomiska intressen"* (ibid).
- *"Skilda organisatoriska strukturer"* (ibid).
- *"Oklar ansvarsfördelning"* (ibid).
- *"Asymmetrisk relation mellan de samverkande"* (ibid).
- *"Skild etisk praxis"* (ibid).
- *"Dålig samordning"* (ibid).
- *"Hög personalomsättning"* (ibid).
- *"Stor arbetsbelastning"* (ibid).

Detta tas med i studien då teorin visar relationen mellan organisationer som samverkar när de har olika strukturer samt regelverk. Hur de bland annat måste anpassa sig till varandra och acceptera varandras skillnader för en god samverkan, vilket i studien kan kopplas till relationen mellan Migrationsverket och privata leverantörer. Men även hur faktorer som hämmar samverkan förhåller sig.

4. Metod

Följande kapitel beskriver vilken metod som använts för att få fram resultatet samt en motivering kring valet av metoden efter de sammanhang uppsatsen har.

4.1. Design

Fallstudiens empiri kommer utgå ifrån intervju som är en kvalitativa metod. Eftersom att kvalitativa metoder i första hand används för att få en bredare förståelse över studieobjektet är det den metod som lämpar sig för studiens utformning, då syftet inte är att mäta och förklara. Intervju som metod ger även ett djup i ämnet då de begränsar sig till de mellanchefer som ska intervjuas. Att bedriva den kvalitativa forskningen genom semistrukturella intervjuer skapar möjligheten att konstruera frågor som ger respondenterna möjligheter att själva utforma sina svar. Denna metod underlättar även för att få fram respondentens upplevelser. För att lyckas med detta måste intervjuaren ge respondenten friheten att svara. Ett exempel på detta är att frågorna delades upp i teman och att inga åtgärder togs för att hindra respondenterna när de avvek sig från en fråga, vilket i vissa fall även ledde till följdfrågor.

Genom kategoriseringen blir det enklare att anknyta empirin till syfte och frågeställningar samt till teorin. Dessa teman är i fyra delar, första temat är *information om respondenternas vardagliga arbete*, genom detta tema ska det övergripande om respondenterna och dess arbetsuppgifter klargöras. Frågor baserade på andra temat, *respondenterna om samverkan*, ska ge svar kring hur mellancheferna upplever samverkan med privata leverantörer. Tema tre, *respondenterna om maktbalansen* ska ge en fördjupning på hur mellancheferna upplever den maktbalans som råder mellan mellanchefer på Migrationsverket i Borås och de privata leverantörerna. Det fjärde temat är *respondenterna om asylsökandes situation*, genom detta tema ska det framgå hur de asylsökande påverkas av samverkan mellan de berörda parterna, med utgångspunkt från mellanchefernas upplevelser.

4.2. Urval

Vid sökande efter respondenter kontaktades först Migrationsverkets huvudkontor via mail. Där vi bad dem att hänvisa oss till berört lokalkontor i Göteborgsområdet som hanterar asylboenden. Därigenom skapades kontakt med Marie Lindgren, verksamhetsexpert i Regionkansliet Region Väst. Marie Lindgren informerade att Borås är det närmaste kontoret som använder sig av privata leverantörer. Vid kontakt med Stefan Bergman, enhetschef, i Borås fick vi veta att det finns fyra mellanchefer, inklusive han själv, som arbetar med boendefrågor. Stefan Bergman samt en teamledare, Maria Sääf, och en handläggare, David Szczygiel, som ansvarar över boendet i Rävlanda, gick med på att intervjuas. Det blir tre personer av totalt fyra möjliga, vilket är tre fjärdedelar av den personal som på något sätt ansvarar i frågor som berör asylboenden. I

och med att mellanchefer är de som har störst insyn hos de privata leverantörerna blir insamlad data förstahandskällor, vilket ökar validiteten för studien.

4.2.1. Respondenterna

Nedan presenteras kortfattad information om respondenterna. De har olika arbetsuppgifter och befattningar men alla tre arbetar kring frågor som berör vårt uppsatsämne.

Stefan Bergman

Stefan Bergman arbetar som enhetschef på mottagningsenheten. Han har sammanlagt arbetat i tjugofem år på Migrationsverket och han har för det mesta administrativa uppgifter. Några av dessa är arbetsmiljöansvar, budgetansvar och personalansvar. Bergman har inte direkt kontakt med asylsökande men det händer att han kommer i kontakt med dem ibland. Hans mål med sitt arbete på Migrationsverket är bland annat att förkorta vistelsetider, att lägga fokus på LMA (lagen om mottagande av asylsökande) samt övriga varierande mål som vinterkläder till de asylsökande under vinterhalvåret.

Maria Sääf

Maria Sääf är teamledare, hon har ett team som hanterar alla lägenheter och all inflyttningsinformation till de sökande. Sääf har totalt arbetat i tio år på Migrationsverket, de sista fem som teamledare. Några av hennes arbetsuppgifter är att planera och att även stötta sitt team i alla frågor gällande boenden. Hennes mål med sitt arbete är att uppfylla alla de utsatta målen som de strävar efter i verksamheten.

David Szczygiel

David Szczygiel är handläggare på mottagningen i Borås där han har ansvaret över ett av asylboendena. Han är relativt ny i myndigheten, totalt har han arbetat i två år på Migrationsverket. Det första året var på ansökningsenheten och nu det senaste året i Borås. Szczygiel mål med sitt arbete på Migrationsverket är att vara en så god statlig tjänsteman som möjligt, att arbeta objektivt och att inte låta sina egna värderingar påverka de ärenden han hanterar. Hans viktigaste arbetsuppgift enligt honom själv är att bemöta sökande på ett korrekt sätt.

4.3. Etisk övervägning

Studien förhåller sig till de forskningsetiska principerna som är framtagna av det Humanistisk-samhällsvetenskapliga Vetenskapsrådet (2002). Nedan presenteras de fyra huvudkraven som krävs och hur intervjuerna förhåller sig till det. Det första är *informationskravet* där forskaren ska informera de som berörs av forskningen, uppgiftslämnare och undersökningsdeltagare, om forskningens syfte. Det bör även informeras att deltagandet är frivilligt samt vilka villkor som gäller för deras deltagande (Vetenskapsrådet, 2002:7f). Enhetschefen informerades först om syftet via telefon och sedan vid intervjutillfällena förklarades kort vad syftet är till både enhetschefen och övriga respondenter. Det gavs även information om hur intervjun kommer att gå till väga.

Det andra kravet är *samtyckeskravet* där deltagarna i undersökningen själva bestämmer över om de vill medverka eller inte. Det är forskarens uppgift att få deltagarnas samtycke om att gå med på att intervjuas (Vetenskapsrådet, 2007:9ff). Efter första kontakten med enhetschefen via telefon skulle han återkomma med vilka som var villiga att intervjuas. Vid intervjutillfället frågades respondenterna om de går med på att medverka i intervjun. Det tredje kravet är *konfidentialitetskravet*, vilket innebär att uppgifterna om alla respondenter behandlas med hög konfidentialitet (Vetenskapsrådet, 2007:12f). I studien behandlas inga känsliga uppgifter, fokus har legat på hur respondenterna upplever ett fenomen. Dessutom är respondenterna offentliga tjänstemän som beskriver händelser som omfattas av offentlighetsprincipen. Endast respondenternas namn och arbetstitel kommer att dokumenteras i studien. Respondenterna hade heller inga invändningar eller kommentarer kring hanteringen av det insamlade data och deras uppgifter. Det sista kravet kallas för *nyttjandekravet* och innebär att alla uppgifter som insamlats enbart ska användas för forskningsändamål (Vetenskapsrådet, 2007:14). Studien har inga kommersiella ändamål med insamlad data och all data kommer endast att användas i forskningsändamål.

5. Resultat

För att tydliggöra studien samt för att förenkla läsningen, presenteras empirin efter samma ordning och teman som i den bifogade intervjuguiden: *information om respondenternas vardagliga arbete*, *respondenterna om samverkan*, *respondenterna om maktbalansen* samt

respondenterna om asylsökandes situation. Empirin som presenteras nedan ska dels ge större förståelse för ämnet men även i senare kapitel kommer vi analysera och diskutera det som kan besvara studiens syfte och forskningsfrågor. Eventuella uttalanden som citeras nedan är tagna från intervjuerna. Vid transkribering var tanken att efterlikna det som sades i största möjliga grad, därför kan delar av citaten vara i talspråk.

Migrationsverket i Borås är en mottagningsenhet vilket innebär att de arbetar med mottagande av asylsökande. De gör detta genom att erbjuda logi, ekonomibistånd, underrättar beslut, utbrett utredningsarbete samt att de arbetar med återvändande frågor för de som fått negativt svar i sin asylansökan och bosättningsfrågor för de som får stanna i Sverige. Deras upptagningsområde sträcker sig över elva kommuner. I enheten har de cirka 2000 asylsökande inskrivna (Stefan Bergman).

5.1. Information om respondenternas vardagliga arbete

Stefan Bergman anser att variationerna i de förutsättningar de arbetar med är en svårighet, att antalet asylsökande till Sverige kan markant variera i antal. Bergman ger ett exempel på hur det för något år sedan låg på runt 900 personer i veckan till Sverige, men att det efter midsommar år 2014 var uppe i cirka 2-3000 i veckan. Denna variation leder i sin tur till svårigheter i planering enligt Bergman. Maria Sääf upplever svårigheter med inflyttningar där hon pekar på informationssvårigheter mellan myndigheten och de asylsökande. David Szczygiel går mer in på svårigheterna som tjänsteman, "*Det svåraste är att inte bli för empatiskt i tuffa beslut. Speciellt när det gäller familjerelaterade, med barn, när de ska återvända till sitt hemland. Då kan det vara väldigt tufft"* (David Szczygiel)

Migrationsverkets arbete styrs av antalet lagar och regleringar och direktiv. Bergman menar på att lagen om mottagande av asylsökande är en lag som bör ses över:

> *"Det är en lagstiftning som har varit gällande sedan 1994. Där regleras asylsökandes rätt till ekonomiskt bistånd. (...) Det regleras inte efter något sorts behov eller olika behov bland asylsökande utan efter ålder och boendeform och det kanske är lite sådär. Med tanke på att sen 1994 har bidragsnormen för asylsökande understigit med hästlängder från socialbidragsnormen, så borde den ses över"* (Stefan Bergman).

Migrationsverket använder sig inte enbart av lägenheter utan har alla möjliga varianter på boenden, därför blir svårt att räkna ut den egentliga kapaciteten eftersom att de beräknar boendekapacitet efter lägenhetsstandarder enligt Bergman. Sääf menar på att en del av lagarna och regelverken inte är verklighetsanknutna och därför svåra att uppnå. Szczygiel anser att de är rimliga men tycker att Migrationsverket bör ha starkare incitament till att verkligen kunna agera där det behövs omgående, till exempel vid förvarsbeslut.

Respondenterna ser olika på om dagens situation är hållbar eller inte. Bergman menar att situationen är hållbar eftersom att myndigheten klarar av sitt uppdrag med att erbjuda asylsökande logi. Dock lyfter han fram att myndigheten får "växtvärk" då handläggningstiderna blir lidande eftersom att variationerna i volymen är svårhanterad. Sääf anser att de uppfyller sina mål rätt bra, hon betonar dock personalsituationen: *"Vi har utökat lite boenden men vi är fortfarande samma antal folk i teamet"* (Maria Sääf). Szczygiel tycker att det skulle fungera bättre om Migrationsverket hade fler av sina egna boenden, egna stora anläggningar. Att detta skulle leda till bättre kontroll.

5.2. Respondenterna om samverkan

När respondenterna svarade på vems initiativ som myndigheten började samverka med privata leverantörer var svaren likartade. Respondenterna pekade på lagstiftningen, Bergman utvecklar:

> *"LOU tvingar oss att arbeta på det här sättet. I grund och botten är det ett behov av platser. Det är fullt i våra egna lägenheter och då måste vi erbjuda logi och då har vi inga andra alternativ och då måste vi upphandla"* (Stefan Bergman).

Sääf är inne på samma spår, att det kommer från ovan. Det upphandlas och de får sedan ta hand om det: *Så att vi har ju inte med det att göra egentligen, det läggs ju bara på vårt bord att, det här får ni - lös det"* (Maria Sääf). Szczygiel bedömer att Migrationsverket inte hade någon annan utväg och utvecklar likt övriga respondenterna: *"För att lagstiftningen är formad som den är"* (David Szczygiel).

Bergman och Sääf upplever att samverkan med de privata leverantörerna varierar från fall till fall. Bergman lyfter fram att det finns olika intressen som styr och att det leder till en krock mellan myndigheten och privata leverantörer. Till exempel inom områden som sekretess och rättssäkerhet. Bergman menar på att myndigheten och de privata leverantörerna pratar olika

språk då de har andra drivkrafter som ekonomi till exempel. Han förklarar vidare: "*Migrationsverket som myndighet är ganska enkelt att styra, politiker i regeringen och riksdagen kan styra migrationsverket åt det håll man vill. Medan vi inte kan styra dessa entreprenörer på samma sätt i frågor som vi vill driva i verksamheten"* (Stefan Bergman). Slutligen poängterar han att det hade varit bättre om Migrationsverket hade fått driva verksamheten i eget regi. Sääf betonar att vissa av leverantörerna är väldigt mån om att ge asylsökande ett bra hem, där de hittar på olika aktiviteter och hjälper till när de asylsökande behöver stöd. Men att det också finns fall där leverantörerna inte förstår vad myndighetens uppdrag utgår ifrån. Ett problem är att det oftast inte finns en bred dialog mellan parterna, hon ger ett exempel:

> *"Vi har ju de boende som bor på anläggningen och vi ger dem en boendelista varje vecka och då ska de gå igenom vilka som finns där fysiskt, finns de inte där fysiskt ska de återkoppla till oss. Då måste vi ta reda på vart de befinner sig. De ska ju uppenbarligen bo där. Där har några jätte bra koll på detta och några säger ingenting. Sen så säger vi men varför? Så säger de: nej men han har inte varit här på tre veckor. Men de har då inte sagt någonting, då måste vi ju få en chans att fånga upp vart den här personen är. Det är väl lite det samarbetet som vissa inte är bra på"* (Maria Sääf).

Szczygiel arbetar som tidigare nämnt med boendet i Rävlanda och enligt honom finns det en god dialog mellan myndigheten och den privata leverantören. Szczygiel nämner dock en försiktighet:

> *"Vi har jätte bra kontakt med dem. Dem är tillmötesgående, sen så vet vi i bakgrunden att deras incitament är ju ekonomiskt drivet och det måste vi alltid ha med oss när vi diskuterar. Men sammantaget så är samarbetet bra med dem*" (David Szczygiel)

Bergman lyfter fram insyn och styrning som en av grunderna för bra samverkan. Hans vilja är att Migrationsverket drev boendena, inte på grund av att de kan göra det bättre utan för att det ska kunna styras från politiskt håll. Bergman vill att man ska kunna styra hela myndighetens verksamhet och inte bara delar av den. Han motiverar detta:

> "*Det måste finnas insyn i vad som sker där i från alla håll. Vi som myndighet tänker på ett sätt och privata entreprenörer tänker på ett annat sätt när det*

> *gäller den typen av frågor. Sekretessfrågor som behöver hanteras på ett rättssäkert sätt. Det bästa vore om Migrationsverket fick göra det i egen regi. I annat fall måste vi etablera ett nära samarbete med entreprenörerna och vara tydliga med vart gränssnittet ligger någonstans mellan våra olika uppdrag"* (Stefan Bergman).

Sääf tycker att det viktigaste för bra samverkan är dialogen mellan parterna. Hon förklarar att myndigheten inte är på plats, därför är det de privata leverantörernas uppgift att besvara på frågor som egentligen är riktade till Migrationsverket. Nyckeln till samverkan enligt Sääf är att det ska vara ett givande och tagande hela tiden mellan organisationerna. Szczygiel lyfter också fram dialogen som en nödvändighet för bra samverkan: *"En bra samverkan är att man har öppen kontakt med de privata entreprenörerna. Underhåller dem väldigt mycket, då funkar det inte"* (David Szczygiel).

Bergman tycker att de har klarat uppdraget att ta emot och hantera flyktingar, trots förutsättningarna: *"För alla asylsökande erbjuds logi ingen har blivit stående utan att ha någonstans att bo"* (Stefan Bergman). Han betonar att det hade kunnat vara mycket bättre, till exempel om Migrationsverket kunde erbjuda alla lägenhetsboenden. Detta skulle de kunna göra enligt Bergman om alla som fått uppehållstillstånd också fick en kommunplats:

> *"Vi har idag 10–12000 personer inskrivna i boenden som beviljats uppehållstillstånd. Men som inte får en kommunplats. Vilket innebär att Migrationsverket inte bara måste erbjuda plats åt nya asylsökande, istället för kommunen får vi ordna det"* (Stefan Bergman).

Sääf tycker att Migrationsverket har ett bra mottagande och hantering av asylsökande. Hon förklarar att de får mycket information, dock kan hon inte svara på hur bra de privata leverantörerna ger den. David Szczygiel nämner media: *"Vi är ju inte den myndighet som får mest positiva feedback från media men vi gör ju ett fantastiskt arbete"* (David Szczygiel). Vidare utvecklar han att standarden kan sjunka på vissa boenden på grund av de förutsättningar som myndigheten har: *"Det får man köpa till viss grad eftersom att vi inte har några andra boenden att tillgå. Det viktigaste är att de får sin sak prövad, tak över huvudet och mat. Det tillgodoser vi"* (David Szczygiel).

Gällande om det är ett problem att de privata leverantörerna har andra mål, ekonomiska, än Migrationsverket betonar Bergman att avtalen styr. Avtalen reglerar vilka upphandlingskrav de

privata leverantörerna ska uppfylla. Det är myndigheten som beskriver vilken typ av tjänst de vill köpa. Han påpekar dock att det finns andra drivkrafter som ligger bakom, likt vilket företag som helst. *"De har ett vinstintresse, där har vi en uppgift att kontrollera så att man lever upp till de krav upphandlingen ställer och de frågorna regleras i avtalet"* (Stefan Bergman). Sääf nämner också Migrationsverkets kontroll av de privata leverantörerna som ska säkerställa rätt måluppfyllnad, hon förklarar att leverantörerna måste ta till åtgärder när Migrationsverket anmärker på något. Dock förklarar hon att detta inte alltid är fallet: *"Sen är vissa sådana att de inte vill åtgärda någonting, då får vi dokumentera och skicka det uppåt. Då är det en risk att de blir av med avtalet"* (Maria Sääf). Szczygiel tycker att det är problematiskt när ekonomiska incitament involveras med offentlig förvaltning men att det fortfarande är det enda alternativet idag. Han betonar dock att det inte är bra i längden att ha alldeles för många aktörer som tjänar pengar på detta.

Respondenterna uttalar sig om den osäkerhet som existerar kring antalet ankommande asylsökande, om den påverkar myndighetens samverkan med privata leverantörer. Bergman förklarar att det beslutas från ovan och att de väntar på tilldelningsbeslut från upphandlingar: *"Just nu vet varken jag eller någon i annan enhet på Migrationsverket vilka anbud som inkommit. Det kan bli att vi i Borås får nya boenden eller att de vi har idag inte finns kvar"* (Stefan Bergman). Sääf anser att det inte är något hon styr över, det är något som ligger högre upp. Hon förklarar enheten i Borås inte har lika många förläggningar som andra enheter i Sverige där vissa i princip är helt uppbyggda av förläggningar. Borås har utgått ifrån att arbeta med lägenheter som grund, där myndigheten inte har extra personal på de förläggningar som man samverkar med. Sääf poängterar dock att de stora konjunktursvängningarna på antalet asylsökande leder till en osäkerhet från de privata leverantörernas sida. Szczygiel förklarar att Migrationsverket nu har upphandlat mer platser än vad de har asylsökande, då prognoserna var höga från föregående år (2014). Han utvecklar att prognosen har gått ner lite och att de tomma platserna runt om i landet kostar skattebetalarna pengar, men han betonar att det är nödvändigt: *"Så den osäkerheten måste vi ju leva med, och det är ju inte bra att det är så här men det finns inget bättre alternativ, vi måste ha en beredskap"* (David Szczygiel).

Bergman förklarar att han inte ser de privata leverantörerna som ett verktyg för höjd kvalitet, utan som en nödvändighet. Medan Sääf anser att det åtminstone lett till flexibilitet men samtidigt till en osäkerhet. Hon anser att förläggningarna är på både gott och ont. Szczygiel förklarar att de besöker förläggningarna med jämna mellanrum för att kontrollera om det

fungerar. Dock menar han att stabiliteten kunde varit bättre om Migrationsverket hade sin egen personal på plats men att sådana resurser inte finns att tillgå.

Bergman anser att det har skett utbyte av idéer mellan myndigheten och de privata leverantörerna. Att upphandlingskraven har justerats med tiden, saker har lagts till och tagits bort efter erfarenheter från föregående upphandlingar. Han menar att de även inspirerats till alternativa boenden: *"Nu har vi till exempel korridorsboenden. (...) de drivs under vår egen regi, likt ett studentboende"* (Stefan Bergman). Sääf förklarar att hon inte har arbetat med många privata leverantörer och ofta är det likadant hos leverantörerna, vilket har gjort att de privata leverantörerna för det mesta lyssnat på vad Migrationsverket säger. Därmed har det inte skett ett konkret utbyte av lärdomar eller idéer mellan parterna enligt Sääf. Szczygiel anser att det finns en bra kontakt med dem, de diskuterar om hur samverkan kan förbättra. Han förklarar att det finns ett ömsesidigt förtroende och att aktörerna hjälper varandra kring tillvägagångssätt.

Bergman uttrycker att vissa regelverk är ett hinder för en förbättrad samverkan med de privata leverantörerna. Lagen om offentlig upphandling innehar upphandlingssekretess, vilket gör att myndigheten inte har en dialog med kommunen innan tilldelningsbeslutet. Processen i dagsläget är att Migrationsverket får ett tilldelningsbeslut, efter det ser de vilka anläggningar som är tillgängliga och dess geografiska läge, sedan kontaktas berörd kommun. Bergman utvecklar sitt resonemang på följande sätt:

> *"Denna process kan gå väldigt snabbt, vilket gör att det inte blir en bra dialog med berörd kommun eller andra aktörer som till exempel Arbetsförmedlingen, sjukvården. Utan dialogen blir i efterhand då boendet redan öppnats. Detta är ett hinder som jag skulle vilja vara på ett annat sätt. Jag skulle vilja att Migrationsverket fick mandat att äga boenden och bygga egna, istället som nu där vi får hyra"* (Stefan Bergman).

Bergman förklarar att även om flödet av invandringen skulle minska och myndigheten skulle ha tomma lägenheter till förfogande hade de kunnat nyttjas av andra, som studenter då det är en bostadsbrist i landet. Om myndigheten hade haft möjlighet att äga eller bygga hade det enligt Bergman gett en möjlighet att kunna planera med kommunerna. Detta skulle leda till att det blir en insyn i verksamheten och att en mer demokratisk ordning i etableringen av bostäderna. Men även resultera i en mer jämn fördelning bland kommunerna. Sääf ser grunden till problemet i att de privata leverantörerna inte förstår Migrationsverkets uppdrag, till exempel om sekretess.

Szczygiel anser inte att han kan kommentera huruvida regelverken som myndigheten följer påverkar dess samverkan med privata leverantörer.

5.3. Respondenterna om maktbalansen

Alla respondenter anser att Migrationsverket har mest inflytande i samverkan med privata leverantörer. Bergman förklarar: *"Det är Migrationsverket som styr, det är vi som köper tjänsten och det är vi som bestämmer vad för verksamhet som ska bedrivas"* (Stefan Bergman). Han förklarar dock att leverantörerna har utrymme att agera i den dagliga verksamheten, där de sätter förutsättningarna för de boende. Han lyfter fram besiktningarna som ett verktyg för att kontrollera detta, om det brister, tas det till åtgärder. Sääf fortsätter på samma spår: "*Dem finns ju till på grund av oss, det är ju vi som sätter spelreglerna"* (Maria Sääf). Hon förstärker övertaget genom att berätta att det är myndigheten som bestämmer vilka asylsökande som ska bo i förläggningarna. Hon säger att de kunde sätta mer pressa myndigheten prismässigt innan men eftersom att flödet har minskat har det skapats en konkurrens mellan leverantörerna. Denna konkurrens menar hon är positiv för myndigheten då de får bättre kvalité och ett lägre pris. Szczygiel instämmer, han förklarar dock att de öppnar upp platser som Migrationsverket inte vet om förrän upphandlingen är färdig. Där menar Szczygiel att de har ett litet övertag men inte över hur de ska arbeta och vad de ska förhålla sig till. Han förklarar detta övertag: *"De har ju heltidsanställda personer som bara letar efter tomma lokaler runt om i landet. (...) Det borde istället Migrationsverket ha i mycket högre grad kan jag anse"* (David Szczygiel).

5.4. Respondenterna om asylsökandes situation

Bergman anser att det finns skillnader mellan asylsökande i förläggningar och de som bor i lägenheter. Han menar att det är självklart hur det finns skillnader med att bo i en egen lägenhet jämfört med att bo med många människor och dela på allt från kök, dusch och toaletter. Bergman anser att det är knutet till boendeform och inte ägare: *"Det är ett problem som är svårt att komma åt, att det skulle bli en radikal förändring beroende på om det är privat eller inte tror jag inte, utan det är boendeformen"* (Stefan Bergman). Sääf fortsätter på samma resonemang, asylsökande i lägenheter kan själva välja när och vad de ska äta. Hon tillägger att asylsökande som bor i lägenheter blir mer integrerade i samhället då ens grannar är svenskar och att barnen får svenska lekkamrater, tillskillnad på förläggningar: *"På förläggningen blir det ofta grupper, att man pratar med sina gamla landsmän och man kanske inte lär sig svenska*

på samma sätt eftersom att du inte är i behov av det" (Maria Sääf). Hon poängterar dock att asylsökande kan få mer hjälp på förläggningarna, behärskar man inte svenska eller engelska finns det hjälp. Szczygiel tycker att det är svårt att bedöma skillnaden mellan de olika boendeformerna men att de i alla fall har kvalitetsundersökningar. Till exempel när asylsökande har klagat på maten har det gjorts kontroller, men oftast beror missnöjet på att de asylsökande är ovana till svensk matkultur.

Bergman berättar att de asylsökande inte har något att säga i val av bostad. Vidare förklarar han att de självklart har åtanke för olika livssituationer som de asylsökande kan ha. Sjuka placeras nära sjukvården och att singelföräldrar med barn helst inte ska placeras någonstans där de det blir svårare att klara av vardagen: *"Har vi valmöjligheter så försöker vi göra det så bra som möjligt"* (Stefan Bergman). Om någon vill flytta måste det finnas ett läkarintyg till grund, annars brukar enheten ge dem förtur om det verkligen är nödvändigt. Sääf förklarar också att asylsökande inte har något val i boendefrågan, I vissa specialfall kan asylsökande får dispens, till exempel om asylsökande behöver sjukvården nära till hands. I fall där myndigheten kan välja bostad åt vissa grupper, som med barnfamiljer, tittar de efter olika logistiska faktorer som till exempel att de ska ha mataffärer och skola nära till hands.

Szczygiel säger att det inte spelar någon roll om de har bostadskris eller inte utan asylsökande placeras där det finns plats, oavsett om det är boenden i eget regi eller privata. Han tycker inte att asylsökande själva ska få välja vart de ska bo, för att om man tillgodoser en persons önskemål leder det till en eskalering där alla vill ha som de själva tycker. Szczygiel nämner att det är annorlunda vid extrema omständigheter: *"(...) om barn blir slagna, om det är hustrumisshandel, eller om det är något annat som slagsmål. Då kan vi agera och då agerar vi"* (David Szczygiel).

Bergman anser att bostadssituationen har förändrats för asylsökande sedan myndigheten börjat samverka med privata leverantörer. I första hand är det boendeformen som har ändrats, att asylsökande bor på en och samma plats. Sääf ser också på att förändringen har skett i typen av bostäder som är tillgängliga för asylsökande. Szczygiel har lite svårt att uttala sig om det har förändrats i bostadssituation sedan myndigheten börjat samverka med de privata leverantörerna då han inte har arbetet under en lång tid på myndigheten. Men tror också att förändringar har skett. Innan kunde myndigheten styra ännu mer över vart varje person skulle bo, men att Migrationsverket nu utgår efter vart det finns tomma platser. Samt att de måste ta in flera olika parametrar i bostadsfrågan som logistiska förutsättningar.

Respondenterna har olika infallsvinklar och resonemang kring om asylsökande har det bra i dagens situation. Bergman tycker inte att situationen är optimal, han anser att det inte bara är Migrationsverket som berörs av att många asylsökande kommer. Det är allt från sjukvården, Arbetsförmedlingen, polisen, utbildningsväsendet samt andra frivilliga aktörer. Bergman utvecklar dock att det är en resursfråga:

> *"Ingen av oss har resurserna som krävs för att klara det på ett optimalt sätt, utan försöker bygga upp detta. Det finns många saker jag tycker man skulle kunna utveckla och förbättra. För Migrationsverkets del, så tycker jag att den stora utmaningen vi står för är att erbjuda någon form av meningsfull sysselsättning under den tid man är asylsökande"* (Stefan Bergman).

Bergman vill även se en förskjutning i arbetsuppgifter för myndigheten. Där Migrationsverket rör sig från det många ser som kärnverksamheten, eller det traditionella arbetsuppgifterna till att myndigheten går mer in på frågor om integration och därmed gå in på nästa del i asylprocessen. Tillskillnad från Bergman anser både Sääf och Szczygiel att asylsökande har det rätt bra i Sverige. Sen beror det på vart de asylsökande bor menar Sääf. Bor de i lägenheter i Borås är det ingen som klagar, men bor de utanför finns större missnöje. Hon skulle även vilja se i framtiden att myndigheten bedriver bostäderna i egen regi, för på så sätt kunna möta både upp och nedgångarna i boendena. Szczygiel tycker att det är synd att media inte visar hur bra asylsökande har det i Sverige, men att det finns fall där det kan bli bättre är självklart. Även Szczygiel tror att det hade varit bäst för myndigheten om de ägde och byggde egna bostäder, för att kunna ha en större kontroll och struktur. Szczygiel för ett resonemang om en problematik som finns med asylsökande som har ett annat boende än det som är tilldelat från myndigheten:

> "Vi *har även fört diskussioner kring EBO-lagen i media. Att personer inte ska kunna bo EBO, alltså på privatadress som det var förut, innan 1994 tror jag. Men det blir också väldigt svårt eftersom att det är väldigt många personer som bor privat, de bor hos släktingar och att sätta stopp för det skulle innebära en enorm omställning för Migrationsverket och det skulle nog inte bli hållbart. Nu har vi åtminstone att de bor privat på en adress och då vet vi vart de är, det blir väldigt svårt att tvinga människor att bo på ett ställe som de säger sig bo på men sen så går dem till kusinen och bor där, och då vet vi inte vart de är"* (David Szczygiel).

6. Diskussion

I detta kapitel ska vi besvara våra forskningsfrågor och diskutera forskningsresultatet med hjälp av teori. Kapitlet kommer att struktureras efter våra tre forskningsfrågor. Där varje svar på frågorna ska förankras med analys av intervjuer, berikat med teoretiska tolkningar. Vi kommer även att presentera egna reflektioner runt studiens resultat och våra egna uppfattningar samt tolkningar kring svar på varje fråga.

6.1. Varför samverkar Migrationsverket i Borås med privata leverantörer av asylboenden

Varför Migrationsverket samverkar kan tolkas utifrån de orsaker som Lindberg refererar till i sin bok Samverkan (2009). Vi kan se en av dessa orsaker, asymmetri, när Bergman pekar ut att det är LOU, lagen om offentlig upphandling som tvingar Migrationsverket att samverka med privata leverantörer. Eftersom att de tvingas till samverkan på grund av lagstiftning från högre instanser, därför kan leverantören utnyttja myndighetens utsatta position för egen vinning. Dock är detta även ett exempel på hur det kan ge myndigheten en stabilitet, trots att den är påtvingad då Migrationsverket säkerhetsställer resurser, boendeplatser, och minskar osäkerheten kring vart asylsökande ska ta vägen. Myndigheten samverkar med privata leverantörer trots att Bergman förklarar hur det finns olika intressen som styr respektive organisation, exempelvis att de privata leverantörerna har bland annat ekonomisk vinning som drivkraft. Han förklarar att det har lett till en krock mellan organisationerna eftersom att de pratar olika språk, där det hade varit bättre om Migrationsverket fick driva verksamheten i eget regi. De privata leverantörernas vinstintresse påvisar en brist på ömsesidighet. Det visar klart och tydligt att organisationerna inte arbetar efter samma intressen eller mål, även för att hans önskemål är att driva allt inom myndigheten.

Bergman erkänner även att de måste samverka för att Migrationsverket inte har tillräckligt med egna platser att erbjuda asylsökande vilket är ett tydligt exempel på nödvändighet. Dessutom kan Migrationsverket inte styra leverantörerna på samma sätt som de kan med myndigheten, i frågor de vill driva. Dock betonar Bergman att leverantörerna måste följa vad som regleras i avtalen men att det är myndighetens uppgift att kontrollera att de verkligen efterföljs. Här ser man att det brister i är effektivitet. De kontroller man gör blir en extra arbetsbörda som tillkommit vilket minskar effektiviteten.

Sääf förklarar inte varför Migrationsverket samverkar med de privata leverantörerna men likt Bergman nämner hon att det sker över deras huvuden, lagstiftningen. Det kan tolkas som att de samverkar för är att det är en nödvändighet, eftersom att det kommer från lagstiftning och från högre instanser. Det kan även kopplas till asymmetri då nödvändigheten kan resultera i att leverantören åker snålskjuts på myndighetens resurser, men även för att samverkan är mer eller mindre påtvingad. Hon beskriver att det inte är en process som de på enheten är involverade i tills huvudkontoret informerar dem om upphandlingarna. Då blir hon en del av myndighetens samverkan med leverantörerna. Här ser vi att enheten får ett besked om vem de måste samverka med och att hon då blir delaktig i hela processen. Arbetssättet som hon beskriver går helt emot effektivitet, då det inte skapas en inre effektivitet för att enheten inte har planeringsmöjligheter. Denna brist på planering kan leda till minskad stabilitet då det inte reducerar osäkerheter eller skapar förutsägbarhet. Dock kan stabiliteten ökas eftersom att tillgång till resurser säkerställs och därför kan flöden kontrolleras.

Resultatet visar en enighet bland respondenterna eftersom att Szczygiel är inne på samma linje, Migrationsverket måste samverka med leverantörerna på grund av lagstiftningen och för att de inte har någon annan utväg. Vilket kan kopplas till asymmetri och nödvändighet. Att det inte finns någon annan utväg är något som kan härleda till stabilitet, då samverkan med privata leverantörer är den enda utvägen för att få kontroll över situationen. Han tog också upp de ekonomiska incitamenten som leverantörerna har och att myndigheten måste bära med sig detta när de samverkar. De ekonomiska incitamenten visar brister på ömsesidighet, de arbetar inte efter samma intressen. Utöver ekonomin förklarar Szczygiel hur kvaliteten kan sjuka på det privata förläggningarna men att de trots det måste samverka. Trots minskad kvalitet måste de fortsätta samverka, här kan det brista i effektivitet. Men han påpekar att många delar av samarbetet är bra med leverantörerna.

Vi kan med hjälp av Lindberg (2009) teoretiska begrepp avläsa att det finns asymmetri i samverkan. Det är förståeligt att Migrationsverket inte har något annat val än att anlita privata leverantörer. Vi uppfattar asymmetrin som något väldigt problematiskt, då svensk lagstiftning tvingar en myndighet till att arbeta på ett sätt som våra respondenter inte anser vara optimal. Detta samtidigt som svenska skattepengar avsedda för att hjälpa människor i flykt hamnar i privata entreprenörer med tvetydiga motivs fickor.

Migrationsverket skapar en viss stabilitet genom att samverka men på vilken bekostnad? Myndigheten får platser som saknas för asylsökande, men egentligen tar man inte hand om dessa längre än det. Vi ser det lite som att anlita en barnvakt, det blir aldrig som ens riktiga förälder. Hur förutsägbart är det om Migrationsverket vet att man behöver ett antal platser, men de vet inte vart, hur eller vilka som vill erbjuda dessa platser? Det sker utanför myndighetens kontroll, det enda man gör är att välja ut en leverantör ur en lista med flera som ansökt. Vi ser det inte som stabilitet utan mer som att förskjuta uppgiften vidare till leverantören.

Det vi anser är en viktig orsak för samverkan är ömsesidighet, det är nödvändigt när två eller flera parter samarbetar att jobba efter samma mål och ha samma intressen. Vi ser det som att båda vill erbjuda husrum för asylsökande. Det som är intressant här är varför det är av leverantörens intresse? Myndigheten gör det för att det är en statlig organisation vars uppgifter är reglerade enligt lag men leverantörerna som vi nämnt tidigare, kan gör det för vinst. Självklart ska man ha i åtanke att vinstintresset inte direkt innebär dålig hantering av asylsökande Det rapporteras ofta om förläggningar som har brister, men sällan om de som har en bra hantering. Vi anser att de inte har samma intressen eller mål, men oavsett vilket intresse de olika parterna har måste leverantören leva upp till myndighetens krav för att kunna behålla sin verksamhet.

Nödvändigheten blir en av huvudorsakerna till samverkan då vi redan presenterat att grunden till samverkan ligger i en brist på boenden. Alla respondenterna menar på detta. Att hamna i den sitsen illustrerar en brist på förberedelse, men det anmärkningsvärda är hur denna akuta lösning fått så stort fäste. Myndigheten gjorde en kortsiktig och dyr lösning till en norm. Vi anser att de i början borde letat efter alternativa och mer kostnadseffektiva metoder som de kunde driva i eget regi. Genom samverkan kan aktörerna uppnå effektivitet, men då krävs det att inre effektivitet skapas. Till exempel genom att effektivisera processer och minska på kostnader. Det som framkommer från resultatet är att detta inte är fallet. Respondenterna berättar om kontroller som de måste utföra, om hur enheten kastas in i samverkan utan något att säga till och att kvaliteten försämras. Faktorer som inte bidrar till någon inre effektivitet

6.2. Hur upplever mellancheferna på Migrationsverket i Borås denna samverkan med de privata leverantörerna

Respondenternas upplevelser kan analyseras med hjälp av Danermark och Kullbergs (1999) teorier. Det som upplevs av respondenterna på enheten är att det kan variera mellan de olika privata leverantörerna, där vissa är mer seriösa än andra i sitt uppdrag. Likt orsaker till samverkan bör de nämnas att Bergman upplever skillnader i inställningar för vissa frågor mellan myndigheten och de privata leverantörerna, framförallt i områden som gäller sekretess och rättssäkerhet. Men han ser inte de privata leverantörerna som ett verktyg för höjd kvalitet, det är en nödvändighet för att kunna klara uppdraget. Här framkommer problem som grundas när man samverkar på grund av nödvändighet, det vill säga genom att det existerar annorlunda regelverk och arbetsmodeller vilket leder till dålig samordning. Olika ekonomiska intressen är en faktor som hämmar samverkan enligt Danermark och Kullberg, det kan kopplas till det Bergman nämnde, att de privata leverantörerna har ekonomiska drivkrafter.

Myndigheten har tagit lärdomar av samverkan med de privata leverantörerna främst genom att upphandlingskraven ändrats med tiden. Där Migrationsverket har tagit bort och lagt till diverse punkter i avtalen, tack vare insamlad erfarenhet av att samverka. Ett tydligt exempel på hur Migrationsverket identifierat skillnader och sedan hittat en lösning för att på så vis hantera situationen likt hur Danermark och Kullberg beskriver i sin teori. Där de menar att det är nödvändigt för att nå framgång genom att samverka eftersom att man accepterar eventuella skillnader mellan organisationerna.

Det som också förändrats är att Migrationsverket utvecklat fram olika boendeformer bland annat korridorsboende. Bergman menar att om flödet skulle minska och myndigheten skulle stå med lediga lägenheter hade de kunnat användas av andra samhällsgrupper, till exempel studenter. Här har leverantörerna fått myndigheten att tänka på ett nytt sätt. Ett problem som Bergman upplever är att det inte finns en dialog med kommunerna innan tilldelningsbeslutet, vilket beror på sekretessen som finns i LOU, lagen om offentlig upphandling. Dialogen förskjuts även med andra aktörer som arbetsförmedlingen, sjukvården mm. Om Migrationsverket skulle kunna bygga eller äga egna boende hade det skapat en insyn och demokratisk ordning. Men även att fördelningen mellan kommunerna skulle bli mer jämn. Här illustrerar Bergman ett problem som kortsiktigt inte kan påverkas på lokala eller nationella nivåer, utan det krävs lagändringar.

Bergman upplever att Migrationsverket har mest inflytande i samverkan med privata leverantörerna då myndigheten sätter spelreglerna när tjänsten köps, vilket illustrerar en asymmetrisk relation. Migrationsverket har dock inte inflytande i det vardagliga arbetet som sker på förläggningarna förutom de kontroller som görs på boendena. Här kan det tolkas med hjälp av teorin att leverantörerna lärt sig att acceptera skillnader och anpassar sig för att inte förlora samverkan. Sääf förklarar att vissa privata leverantörer satsar för att de asylsökande ska ha det så bra som möjligt under deras vistelse på boendet. Bland annat genom aktiviteter och stöd, vilket innebär att det finns ett gemensamt mål som organisationerna arbetar efter. Hon berättar även att de privata leverantörerna får mycket information som de ska ge till asylsökande men att hon inte kan veta om det skötts på rätt sätt. Detta illustrerar ett exempel på när organisationerna lyckats att samordnas och på så vis kompletterar varandras uppgifter. Men hon upplever även att leverantörerna i många fall har det svårt att förstå Migrationsverkets uppdrag, vilket kan tolkas som att de olika regelverken påverkar samverkan men även som olika kunskapstraditioner. Bland annat handlar det om återkoppling av de personer som finns på boendet. Hon menar på att det inte skötts optimalt, det finns fall där leverantören inte vet vart vissa personer befinner sig och då skapas ett problem som myndigheten måste lösa. I dessa punkter kan samverkan förbättras, till exempel genom en tydligare dialog. Det kan uppfattas som att Sääf identifierat och accepterat ett problem, samt att hon ger förslag på hur det ska lösas.

Hon förklarade även att myndigheten gör kontroller för att säkra att det sker en måluppfyllelse, där anmärkningar som tas upp måste åtgärdas. Om privata leverantörerna inte följer dessa riskerar de att förlora sitt avtal. Vilket istället kan tolkas som motsatsen till att acceptera varandras skillnader, hon går in på att när det identifieras fel kan lösningen vara att avbryta samverkan istället för att hitta en gemensam lösning. Men det leder även till större arbetsbelastning. Sääf upplever att samverkan med de privata leverantörerna har sina för och nackdelar. Där verksamheten har blivit mer flexibel men samtidigt finns en osäkerhet. Hon ser inte att det har skett en form av idéutbyte mellan parterna utan det mesta har handlat om att de privata leverantörerna gjort det myndigheten har sagt, här har leverantören på något vis kompletterat myndighetens uppgifter.

Szczygiel anser att det finns en bra dialog mellan myndigheten och de privata leverantörerna, i alla fall på boendet i Rävlanda som han ansvarar över. Han anser att en god samverkan är när parterna har en dialog, annars funkar det inte i längden. Här kan det tolkas som att organisationerna samordnat sig och löst skillnader genom dialog. Han anser att konkurrens är

bra bland privata men att de leder till att leverantörerna öppnar platser innan upphandling är klar. I detta område anser Szczygiel att de privata leverantörerna har ett övertag, dock inte hur arbetet överlag ska se ut. Han hade velat se att enheten skulle ha större inflytande i vart boendena öppnas. Här ser vi ett exempel på hur enheten får ett problem som skapats genom nödvändig samverkan. Att lagen har lett till att leverantören fått ett övertag vilket illustrerar en asymmetri.

Respondenterna lyfter fram både positiva och negativa sidor av samverkan med leverantörerna. Vi stöter ännu en gång på nödvändighet, respondenterna upplever samverkan som något nödvändigt likt vad de känner kring varför de samverkar. Genom teorin ser vi hur regelverken lett till problem. Alla respondenter förklarar hur regelverken på ett eller annat sätt hämmar deras samverkan. Resultatet visar även hur alla tre respondenter vill förändra lagstiftningen på ett eller annat sätt. Det här påvisar på att enheten saknar makt och vill ha förändring, det krävs förändringar från högre instanser som riksdag och regering. Teorin utvecklar denna problematik eftersom enligt Danermark och Kullberg (1999) kan problem inte påverkas från lokala nivåer och inte från nationella på kort sikt, problemet som enligt Bergman är LOU. Den hämmar även samverkan med övriga myndigheter och kommuner. Vi ser detta som oroväckande då mellancheferna inte samtycker med de direktiv de måste följa. För att en organisation ska lyckas anser vi att det är viktigt med gemensamma mål och arbetssätt. Det kan istället resultera i att myndigheten blir lidande av detta vilket kan gå ut på de asylsökande på grund av förlorad på hängivenhet. Som vi förstår det vill enheten de asylsökandes bästa, då respondenterna presenterar olika metoder som kunde lett till bättre resultat än nuvarande situation.

Det framkommer även att myndigheten har utvecklats och tagit lärdom av att av samverka, vilket är positivt. De har utvecklat sina krav samt att de inspirerats till alternativa boendelösningar. En av Danermarks (2003) faktorer för samverkan, där de tar lärdom från andra yrkesverksamheter kan implementeras här. Det visar att myndigheten har en förmåga att anpassa sig och hitta lösningar. Bergman nämner till exempel att om korridorsboenden som drivs i eget regi kan användas av andra grupper i samhället om de skulle vara lediga. Vi ser här en vilja från vår respondent till att hitta lösningar och förbättra situationen för de asylsökande, men även för samhället överlag. En ambition som vi anser till viss grad hämmas av dagens regelverk.

6.3. Vilka konsekvenser får asylsökande av samverkan, enligt mellancheferna på Migrationsverket i Borås

Bergman ser att det finns en skillnad för asylsökande som bor i lägenhet jämfört med de som bor i förläggning, vilket kan uppfattas som en direkt konsekvens av samverkan. Man är mån om att skapa stabilitet vilket har påverkat asylsökandes situation. Mellan förläggning och lägenhet är skillnaden att de bor många under samma tak och delar på kök, toalett samt dusch. Ett exempel på hur en annorlunda struktur hos leverantören ändrat boendesituationen för de asylsökande som inte bor i lägenheter. Men Bergman betonar att det främst handlar om boendeformen och inte ägaren. Bergman anser inte att de asylsökandes situation är optimal idag och att det är något som flera aktörer berörs av, ett exempel på hur stabiliteten har minskat. Bergman vill även se att myndigheten skiftar fokus där de även hjälper asylsökande till att få en sysselsättning under prövningstiden. Vilket betyder att myndigheten inte ska begränsas av den egna kärnverksamheten för att kunna vara mer involverade i de nästkommande delarna av asylprocessen. Här går Bergman helt emot en av Danermark och Kullbergs faktorer som hämmar samverkan, ökad arbetsbelastning, och säger att han vill ha en större arbetsbelastning.

Sääf menar på att de asylsökande som bor i lägenheter integreras bättre till samhället då de har svenska grannar och ens barn får svenska vänkretsar, vilket inte sker på förlängningar. Där är det vanligt att asylsökande söker sig till sina landsmän och därmed finns inte samma tvång att lära sig svenska, ett fenomen som skapats på grund av samverkan med leverantörer. Men hon tydliggör att de asylsökande får hjälp på förläggningarna om de finns språkbrister i svenska eller engelska, ett exempel på att organisationerna kompletterar varandras uppgifter. Hon betonar igen att mycket skulle underlättas ifall myndigheten hade bostäder i eget regi.

Szczygiel förklarar att han har svårt att avgöra huruvida det skiljer att bo i de boendeformer som finns, men myndigheten gör kvalitetsundersökningar. Bland annat på maten, vilket kan få klagomål från asylsökande men det beror enligt Szczygiel på att de inte är vana vid den svenska maten. Undersökningar som ökar arbetsbelastningen för en av parterna i samverkan därav drabbas effektiviteten. Han nämner att det hade varit mer stabilt om myndigheten hade haft sin egen personal på boendena men att dessa resurser inte finns för närvarande. Den skillnad som Szczygiel har upplevt sedan myndigheten börjat samverka med privata leverantörer är att de förr kunde styra mer vart varje asylsökande skulle bo, en typ av asymmetri som skapats då leverantören tagit mandat över vart förläggningar ska öppnas. Nu utgår de bara från vart det finns lediga platser. Han anser att kvaliteten kan förbättras men då behövs det förändringar i

myndigheten, bland annat att de ska kunna äga och bygga egna bostäder för att förbättra struktur och öka kontroll. Szczygiel vill ha en annorlunda organisatorisk struktur och förändringar i lag för att stoppa den nödvändighet de har av leverantörerna

Alla respondenter är eniga om att det är en skillnad på boendeformerna, där de anser att det överlag är bättre om man bor i lägenheter. Här ser vi det som att myndigheten förändrat situationen för de asylsökande som hamnar på förläggningarna genom sitt beslut att samverka med leverantörer. Det blir som ett lotteri där asylsökande antingen hamnar på en förläggning eller får en lägenhet. Dock vet vi att myndigheten gjort detta på grund av nödvändighet och från tvång av lagstiftning Det här däremot gett möjligheter för de asylsökande med bristande språkkunskaper i engelska och svenska att få hjälp på förläggningen.

Resultatet pekar på att myndigheten anpassat sig till leverantörens struktur som i sin tur lett till att de asylsökande som bor på förläggningarna inte ligger under Migrationsverkets ansvar, de gör detta indirekt. Avsaknaden av kvalificerade tjänstemän på plats är också ett exempel på annorlunda struktur. Det är problematiskt att myndigheten ställer större krav på att leverantören sköter myndighetens uppgift, särskilt då de saknar kompetensen. Det kan även hämma integrationen, då asylsökande på förläggningar kan söka sig till sina landsmän och inte socialiserar med svenska medborgare som man kan göra om man bor i lägenhet. Vi tror att detta är ett långsiktigt problem som gör integrationsprocessen för de som beviljas tillstånd längre. Då de först integreras på riktigt när de lämnar förläggningen till skillnad från de i lägenheter som redan börjat att integreras i ansökningsprocessen. En direkt konsekvens av samverkan som existerar mellan verksamheterna är att om Migrationsverket väljer att avbryta ett avtal med en leverantör måste asylsökande flytta. Det kan vara problematiskt för de asylsökande då de inte får ett långsiktigt hem.

7. Slutsatser

Denna studie har utvecklat förståelsen kring hur mellanchefer upplever samverkan med privata leverantörer och även för vilka problem som kan uppstå. Det har även gett en kort insikt i hur asylsökande har det i Sverige. Det har bekräftats att Migrationsverket köper tjänster från privata leverantörer på grund av bostadsbristen. Att lagstiftningen har banat för denna utväg åt Migrationsverket. Våra forskningsfrågor har blivit besvarade. Vi har lyckats svara på varför de

samverkar, hur mellancheferna upplever samverkan och sedan kunnat besvara vilka konsekvenser samverkan haft för asylsökande.

Det har gått att analysera resultatet med hjälp av de teorier vi valt. Vår första fråga har gått att besvara med hjälp av Lindbergs (2009) orsaker för samverkan där vi ser att samverkan mellan myndigheten och leverantörer uppfyller vissa av orsakerna fullt ut och vissa inte alls. Stabilitet är dock kluven, där uppfylls kraven i vissa fall. Vi ser att dem starkaste orsakerna är nödvändighet och asymmetri vilket stärker den misstanke vi hade i början om att myndigheten måste samverka. Det är påtvingat och att de privata leverantörerna utnyttjar deras utsatta position för egen vinning genom att åka snålskjuts på myndighetens resurser. De orsaker man inte uppfyllde var effektivitet och ömsesidighet vilket innebär att de inte uppnått skalfördelar och att de inte samverkat efter samma mål och intressen. Vi upplever att deras samverkan grundats på svaga orsaker. Enligt empirin uppfattas det att respondenterna är tvingade till samverkan vilket vi anser är problematiskt. Lagen om offentlig upphandling bör ses över, speciellt reglerna kring sekretess då det hade öppnat upp möjligheter för myndigheten att föra dialog med kommuner. Vi blev överraskade över hur enade alla respondenter var kring hur lagen fört med sig problem, det är oroväckande att detta missnöje hos mellanchefer på en enhet inte påverkat högre instanser. Vi ser det som passivitet från politiskt håll, alternativt att de inte har någon insyn i enhetens arbete.

Respondenternas svar till vår andra forskningsfråga, om hur mellancheferna upplever samverkan, kopplades till Danermarks (1999) och Danermark och Kullbergs (2003) teorier. Vi har genom vår analys fått fram samma svar som vi uppfattade att respondenterna har, de upplever samverkan på både gott och ont men att de helst velat slippa samverka helt och driva alla boenden i eget regi. Vi har konstaterat att det finns olika intressen och en asymmetri mellan organisationerna. De samverkar på grund av en nödvändighet som ofta resulterat i problem. Regelverken har haft en inverkan på deras samverkan men de har ofta kunnat samordnas för att lösa problem och uppgifter. Många gånger har de kunnat identifiera skillnaderna mellan organisationerna och hittat lösningar till det, de har även kunnat se problemen utifrån fler perspektiv på grund av samverkan. Utifrån teorin ser vi att samverkan fungerar men är bristfällig, de är rätt bra på att lösa problem som uppstår i det vardagliga arbetet. Det kan tolkas från empirin och diskussionen att den asymmetriska relationen där myndigheten har större inverkan inte är ett problem för leverantörerna. Dock finns det en problematik kring de olika

intressen parterna har. Det är trots allt inte en liten skillnad i intresse då ekonomi och myndighetsutövning är skilda världar. Det är självklart positivt att myndigheten kunnat ordna bostäder för asylsökande som inte hade någon plats, men respondenterna redogjorde andra alternativ som kunde ha lett till bättre lösningar. Mer kostnadseffektiva lösningar. Vi instämmer med respondenterna och anser att det vore bättre att driva boendena i statligt regi.

Vi kan med hjälp av empirin och teorin se att samverkan har haft konsekvenser för de asylsökande. De har främst påverkats av skillnaderna i struktur som de två organisationerna har. De privata leverantörernas användning av förläggningar har gjort att de som bor i dem skiljer sig från asylsökande som bor i lägenheter. Detta kan även påverka den asylsökandes integrationsmöjligheter. Stabiliteten hade kunnat vara bättre enligt en av respondenterna om Migrationsverket hade sin egen personal på plats i förläggningarna. Det har skapats en asymmetri mellan organisationerna som har lett till att leverantörerna i princip bestämmer vart asylsökande ska placeras geografiskt, då leverantören väljer vart förläggningen ska ligga. Den nödvändighet och tvång som Migrationsverket pressas av är anledningen till dessa konsekvenser. Asylsökande har dock påverkats positivt genom att Migrationsverket och privata leverantörer på vissa punkter kompletterat varandras uppgifter för att erbjuda en bättre service. Vi anser att det är en problematik då aktörer utanför den offentliga förvaltningen har påverkan och inverkan på utsatta människor som Sverige tagit ansvar för. Utifrån teorin ser vi att samverkan har lett till skillnader i olika asylsökandes boendeform, vilket är en orättvisa trots de fördelar och nackdelar som de har. Vi anser inte att det är acceptabelt när en myndighets samverkan med annan aktör kan påverka hur väl en asylsökande kan integreras in i samhället.

De åtgärder som vi anser bör tas är förändringar i LOU, främst det som berör sekretess. Detta för att underlätta Migrationsverkets planering med andra viktiga aktörer som kommuner. På så sätt kan det bli enklare för asylsökande att få en kommunplats och därmed leda till att integrationsprocessen påbörjas tidigare. Vi tror att om Migrationsverket fick bygga och driva asylboenden i eget regi skulle det leda till Bergmans idé om boenden kan bli verklighet. Vi håller med om att det är en bra lösning om myndigheten kan bygga eller äga egna bostäder som kan användas vid behov. Skulle de stå tomma då flödet minskar kan andra samhällsgrupper som studenter nyttja dessa. Vi utvecklar Bergmans idé genom att föreslå att de skulle användas som korttidsboenden, just på grund av att konjunktursvängningarna i antalet asylsökande inte är förutsägbart. Detta hade inte bara gett en stor förberedelsekapacitet och stabilitet för myndigheten men även bidra till att lösa den rådande bostadskris som finns runt om i landet.

Studien utgår ifrån hur enheten i Borås har upplevt samverkan med privata leverantörer. Detta gör att man inte kan generalisera resultatet för samtliga enheter i landet, därmed blir den externa validiteten låg. Däremot är den interna validiteten säkrad på så sätt att studien utgick ifrån intervju som metod där respondenterna arbetar på berörd myndighet och med önskad befattning, som det motiverades i syftet. Därmed kan vi dra slutsatsen att resultatet är verklighetsanknutet.

Då vi bara studerat utifrån Migrationsverkets perspektiv och upplevelser har de privata leverantörernas åsikter bortsetts. En vidare forskning av vår studie kan vara att undersöka leverantörens upplevelser istället, för att komplettera och jämföra med vårt resultat. Det kan även göras ur andra infallsvinklar då det är ett relativt nytt fenomen som det inte finns mycket forskning kring. Bland annat hade det varit intressant att studera den samverkan som finns mellan den instans i Migrationsverket som upphandlar bostäderna och de privata leverantörerna.

Hade vi kunnat göra om studien med den kunskap vi nu besitter, skulle vi ha inriktat oss på en specifik orsak eller teori kring samverkan. Till exempel att vi endast hade använt oss av nödvändighet för samverkan som teoretiskram, det hade lett till en djupare insikt i fenomenet. Nuvarande tillvägagångssätt har dock varit essentiell då området är som nämnt outforskat.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur:

Danermark, Berth & Kullberg, Christian (1999) *Samverkan - välfärdsstatens nya arbetsform* Lund: Studentlitteratur

Danermark, Berth (2003) *Samverkan – himmel eller helvete* Stockholm: Studentlitteratur

Lindberg, Kajsa (2009) *Samverkan* Malmö: Liber AB

Elektroniska källor:

Migrationsverket, (2015) *Asylsökande till Sverige under 1984-2014* hämtad 2015-04-05 från:http://www.migrationsverket.se/download/18.39a9cd9514a346077211281/1421152055095/Asyls%C3%B6kande+till+Sverige+1984-2014.pdf

Migrationsverket, (2014) *Avsiktsförklaring om utveckling av samarbetet inom migrations- och integrationsområdet* hämtad 2015-04-03 från: http://www.migrationsverket.se/download/18.39a9cd9514a346077213acf/1426496692339/avsiktsf%C3%B6rklaring+om+utveckling+av+samarbetet+inom+migrations+och+integrationsomr%C3%A5det.pdf

Migrationsverket, (2014) *Frågor och svar om upphandling av boenden* hämtad 2015-04-03 från:http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Fastighetsagare-och-uthyrare/Fragor-och-svar.html

Migrationsverket, (2014) *Handbok för migrationsärenden* hämtad 2015-04-02 från: http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63109a5/1409065683964/handbok_migrationsarenden.pdf

Migrationsverket, (2015) *Upphandling av tillfälliga bostäder* hämtad 2015-03-13 från: http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Fastighetsagare-och-uthyrare/Upphandling-av-tillfalliga-bostader.html

Migrationsverket, (2014) *Vanliga begrepp* hämtad 2015-03-17 från: http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Fastighetsagare-och-uthyrare/Vanliga-begrepp.html

Sifo, (2015) *Allmänhetens förtroende för institutioner politiska partier, massmedier & företag* hämtad 2015-03-12 från:http://medieakademien.se/wp-content/uploads/2014/03/Fbarometer2015.pdf

SOU 2009:19 *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige* Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer Tillgänglig: http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/11/33/1d3fd751.pdf

Sydsvenskan (2014) *Sverige tar emot flest asylsökande per capita* hämtad 2015-04-05 från: http://www.sydsvenskan.se/sverige/sverige-tar-emot-flest-asylsokande-per-capita/

SVT, (2014) *Så mycket fick företagen från Migrationsverket* hämtad 2015-03-14 från: http://www.svt.se/nyheter/inrikes/lonsamt-att-driva-tillfalligt-asylboende

TV4, (2014) *Vill bli ett Ikea inom asylboenden* hämtad 2015-03-13 från http://www.tv4.se/nyheterna/artiklar/bert-karlsson-vill-bli-ett-ikea-inom-asylboenden-53fb9c3dc45948cdc1000016

Vetenskapsrådet, (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk samhällsvetenskaplig forskning*, Stockholm, hämtad 2015-04-15 från: http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf

Bilaga 1. Intervjuguide

Intervjun är uppdelad i fyra olika teman med frågor. De temana kommer att utgå ifrån syftet, forskningsfrågorna samt teorin. Det första temat är *information om respondenterna vardagliga arbete*, genom detta tema har vi förhoppningar av att klargöra övergripande om respondenterna och dess arbetsuppgifter. Frågor baserade på andra temat, *respondenterna om samverkan*, ska ge svar kring hur mellancheferna upplever samverkan med de privata leverantörerna i relation till teorier om samverkan. Tema tre, respondenterna *om maktbalansen* ger en fördjupning på hur mellancheferna upplever den maktbalans som råder med mellan mellanchefer på Migrationsverket i Borås och de privata leverantörerna. Det fjärde temat är *Om asylsökandes situation*, genom detta tema vill vi få fram hur de asylsökande påverkas av samverkan mellan de berörda parterna, med utgångspunkt från mellanchefernas syn. Vi kommer att formulera frågor som ska kunna ge svar kring hur de asylsökandes situation är, om de drabbas negativt av Migrationsverkets rutiner eller om det ger positiva effekter.

Frågor till kategorin *(Information om respondenterna)*:

1. Vad är din titel på Migrationsverket? - förklara kort vad det innebär
2. Hur länge har du arbetet på Migrationsverket?
3. Vilka arbetsuppgifter har du? – Ge några exempel
4. Vilka mål har du i ditt arbete på Migrationsverket?
5. Vad anser du är din viktigaste arbetsuppgift?
6. Vad är svårast med ditt arbete? – Ge några exempel
7. Vad tycker du om de lagar, regleringar och direktiv ni måste följa? Ge några exempel
8. Hur många asylboenden ansvarar ni över? – Både privat och egna.
   a. Vilka är dessa? kan du ge exempel?
   b. Hur många personer bor i dem?
   c. Är dagens situation hållbar, eller är det för många människor och boenden att hantera?

Frågor under kategorin (*Respondenterna om samverkan*):

9. På vems eller vilkas initiativ började ni samverka med privata leverantörer?

10. Hur upplever du samverkan med de privata leverantörerna? - utveckla

11. Hur bör en bra samverkan gå till, enligt dig?

12. Vad tycker du om Migrationsverket sätt att ta emot och hantera flyktingar i boendefrågan?

13. Hur problematiskt anser du att många tycker att några eller alla privata leverantörer inte har samma mål som er? - d.v.s. hjälpa människor, utan ser detta istället som en chans att tjäna pengar?

14. Det råder stor debatt kring antalet asylsökande för de kommande åren, leder denna osäkerhet till några konsekvenser för er samverkan? - behov/icke behov

15. Har samverkan med privata leverantörer lett till mer stabilitet och kontroll över er hantering av asylboende? – Kontrollera flödet, långsiktighet, kortsiktighet

16. Har ni tagit några lärdomar av att samverka med de privata leverantörerna? (utbyten av idéer)

17. Hindrar det regelverk ni måste följa den samverkan ni har med privata leverantörerna? - positivt negativt

Frågor under kategorin (*Respondenterna om maktbalansen*):

18. Vem har mest inflytande i samarbetet? – Migrationsverket eller privata leverantörerna enligt dig och varför?

19. Hur yttrar sig denna inflytandet i praktiken? Ge några exempel

20. Hur kan de privata leverantörerna påverka er och få ett övertag i er samverkan? - då de erbjuder något som ni är i akut behov av? - varför?

Frågor under kategorin (*Respondenterna om asylsökande situation*):

21. Vilka skillnader finns det för asylsökande som bor i privata boenden respektive era egna boenden, enligt dig? - utrymme, mat, kvalitet

22. Vilka möjligheter har asylsökande att byta bostad på grund av missnöje? - faktorer kan vara: kvalité, dålig relation med övriga personer på boendet och logistik

23. Hur mycket har asylsökande själv att säga i valet av bostäder? - hade det varit någon skillnad om ni inte hade bostadskris?

24. Har boendesituationen för asylsökande ändrats i jämförelse med hur det var innan Migrationsverket började samverka med privata leverantörer? - på vilket sätt ge några exempel

25. Anser du personligen att de asylsökande har det bra? - är dagens situation optimal? hur hade du velat att det ser ut? utveckla.

26. Har ni något ni vill tilläga eller kommentera?

Bilaga 2. Centrala begrepp

För att hjälpa läsarna att ha större förståelse för begreppen som återkommer i studien kommer följande förklaringar från Migrationsverket:

- Asyl: "*Ett uppehållstillstånd som en utländsk medborgare har fått eftersom han eller hon är flykting enligt utlänningslagen"* (Migrationsverket, 2015).

- Asylsökande: "*En utländsk medborgare som tagit sig till Sverige och begärt skydd, men som ännu inte fått sin ansökan slutligt prövad av Migrationsverket och/eller migrationsdomstol"* (Migrationsverket, 2015).

- Direktupphandling: "*Direktupphandlingar kan beskrivas som situationer när Migrationsverket vänder sig direkt till enskilda företag, utan att först gå ut med annons. Direktupphandling får endast användas när ramavtalet boende inte räcker till"* (Migrationsverket, 2014).

- Flykting: *"Utlänning som har ansökt om asyl och fått uppehållstillstånd i Sverige av flyktingskäl"* (Migrationsverket, 2015).

- Medborgarskap: "*Medborgarskap är ett rättsligt bindande förhållande som uppstår mellan en stat och en individ (medborgare) antingen automatiskt vid födelsen eller efter en anmälan eller en ansökan. Det mest påtagliga bevisen på det svenska medborgarskapet är det svenska passet och att man som svensk medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige"* (Migrationsverket, 2015).

- Ramavtal: "Ett *avtal som fastställer villkoren för ett kontrakt som senare, under en viss angiven tidsperiod, kommer att tilldelas för en viss typ av vara eller tjänst. Vid behov av bostäder avropar Migrationsverket platser från ramavtalet efter den rangordning som gäller. Migrationsverket garanterar inte att en anläggning som har fått ett tilldelningsbeslut kommer att anlitas under ramavtalstiden. Det är behovet av antal boendeplatser som avgör"* (Migrationsverket, 2014).
- Upphandling: *"Offentlig verksamhet måste upphandla varor och tjänster. Värdet på upphandlingen avgör vilka regler som ska gälla. De regler som finns ska ge alla som deltar i offentliga affärer lika förutsättningar, förbjuder högre krav än nödvändigt och kräver att*