NÄRBYRÅKRATENS UTMANINGAR OCH DILEMMAN

En kvalitativ undersökning av socialförvaltningens arbete med ensamkommande barn i Örebro & Västerås hösten 2015

Lavan Hajo
Izabelle Svanström

Institutionen Humaniora och samhällsvetenskap
Kandidatkurs statskunskap VT 2016
Handledare: Björn Hammar
Examinator: Agneta Blom

Abstract

This study aims to shed highlight on the challenges social workers faced in autumn 2015 with the management of solitary refugee children. In the recent years due to war and conflict around the world Sweden have been one of the countries receiving thousands of refugee children fleeing from their homelands. The study is conducted with six qualifying interviews together with the social workers at the social administration of Örebro and Västerås. Throughout the study theories such as street-level bureaucrat's dilemmas by Micheal Lipsky regarding survival techniques are presented together with ideas about rational democratic administration. The results of our informants are analyzed with the presence of this theory and this idea to find how well they correspond. With the help of our chosen theories it is our inclination that it will be possible to present the challenges and dilemmas these social workers were inflicted by during this time of great pressure and also the effect they can bring upon the legitimacy and the fundamental democratic values of our bureaucracies.

Innehållsförteckning

Abstract ... 2
1 Inledning ... 5
1.2 Syfte ... 6
1.3 Frågeställningar ... 6
1.3.1 Vilka dilemman och utmaningar har utredare på socialtjänsten stått inför under hösten 2015? ... 6
1.3.2 På vilket sätt beskriver närbyråkraterna att de hanterat situationen? ... 6
1.4 Disposition ... 6
2 Metod - Samtalsintervjun ... 7
2.1 Meningskoncentrering ... 8
2.2 Material & Avgränsning ... 9
2.3 Tillvägagångssätt ... 9
2.4 Metodreflektioner ... 10
2.4.1 Validitet ... 10
2.4.2 Reliabilitet ... 11
2.4.3 Generaliserbarhet ... 11
3 Teoretisk utgångspunkt ... 12
3.1 Närbyråkratens dilemman ... 12
3.2 Michael Lipskys överlevnadsstrategier ... 14
3.3 Konsekvenser av närbyråkraten i demokratin ... 15
3.4 Rättssäkerhet och rationalitet i förvaltningen ... 16
3.6 Tjänstemannauppdraget ... 17
4 Tidigare forskning & Bakgrund ... 18
4.1 Ensamkommande barn - och unga ... 19
4.2 Socialförvaltningens arbete med ensamkommande barn - och ungdomar ... 20
4.3 Barnens Behov I Centrum / BBIC ... 21
5 Presentation och analys av kvalitativa intervjuer ... 23
5.1 Begränsad service ... 23
5.1.1 Relationsskapandet och tidspress ... 23
5.1.2 Samarbetet med privata aktörer ... 24
5.1.3 Långa väntetider ... 24
5.2 Rationalisering ... 25
5.2.1 En förkortad utredning ... 25
5.2.2 Akuta åtgärder - Boende ... 26
5.2.3 Anpassning av mål ... 27
5.3 Omorganisering ... 28

5.3.1 Indelning av klienter 28
5.3.2 Närbyråkratens handlingsutrymme 29
6 Slutsatser 31
7 Avslutande Diskussion 33
8 Sammanfattning: 34
Referenslista/Källförteckning 35
Litteratur: 35
Artiklar: 35
Elektroniska källor: 36
Bilaga 37
Intervjuguide 37

1 Inledning

I de flesta demokratiska länder utgör förvaltningen en grundläggande position i samhällets utformning. I Sverige besitter förvaltningen på en förtroendefull maktposition och bär ett stort ansvar inför de politiska beslut som dagligen implementeras i våra myndigheter. Förvaltningens tjänstemän har till uppdrag att skapa en god förvaltningskultur det vill säga att uppfylla *ett offentligt etos*. Detta innebär ett arbete som ska genomsyras av en demokratiskt värdegrund. Tjänstemännen ska främst tjäna medborgarens intressen och arbetar med utgångspunkten i demokratiska värden som mänskliga rättigheter, rättssäkerhet och effektivitet i förmån till medborgaren (Von Essen, 2014:58). Däremot i situationer där svårigheter och dilemman uppstår kan förvaltningen ibland tvingas inta ett förhållningssätt som kan strida emot de grundläggande värden som verksamheten vilar på (Lundquist, 1991:211).

En viktig händelse som utsatte den svenska förvaltningen för ett extremt högt tryck har varit i samband med det ökade inflödet av flyktingar. Antalet ensamkommande barn och ungdomar som sökte sig till Sverige under 2015 har aldrig varit så enormt. Under detta år anlände 35 369 barn och ungdomar utan föräldrar eller annan vårdnadshavare till Sverige. Slutet av året 2015 var flödet av ungdomar som kom till Sverige högre än någonsin visar siffror från Migrationsverket (Migrationsverket, 2016a). I ett första formella möte med sitt nya land bemöter ensamkommande barn oftast en myndighetsprofil som antingen arbetar som polis eller en handläggare på migrationsverket. För denna flyktinggrupp har dock Socialförvaltningen huvudansvaret i att möta upp och tillgodose individernas behov. Verksamheten som ansvarar för etableringen av barn- och unga invandrare i Sverige har påverkats avsevärt av trycket under hösten. För denna studie är det intressant att undersöka vilka förändringar denna svårartade situation inneburit för tjänstemännens arbete på Socialförvaltningen.

Framför allt genomförs studien med en utvald teori av Micheal Lipsky, han menar att de beslut närbyråkraterna tar och de rutiner de etablerar för att hantera arbetsbelastning i själva verket blir ett politiskt beslutsfattande. Författaren syftar på hur politiska beslut bäst kan förstås ur närbyråkraterna vardagliga arbete i de lokala myndigheterna än i de högre ledningarna (Lipsky, 1980:7). Det är således intressant att titta närmare på hur närbyråkraten hanterat nödsituationen som ägde rum hösten 2015.

Hur hanterade man som offentligt anställd sitt politiska uppdrag när arbetsbelastningen fördubblades över kort tid. Vilka dilemman kan utmärkas och hur har det påverkat tjänstemannens arbete. Dessa är övergripande frågor som studien baseras på.

Närbyråkraten är den tjänstemannen i förvaltningen som arbetar i botten av hierarkin, i närmast anslutning till medborgarna. En intressant aspekt av närbyråkratens arbete är handlingsutrymmet som denne har till sitt förfogande i en hård reglerad verksamhet. Teoretikern Michael Lipsky menar att det finns ett inflytande för dessa tjänstemän och hur de väljer att tillämpa en del lagar och regler. Lipsky beskriver hur närbyråkratens främsta dilemma beträffar hur denne skulle vilja arbeta och hur denne i praktiken faktiskt kan arbeta (Hysing & Olsson, 2012:70-75).

1.2 Syfte

Syftet med studien är att redogöra för vilka dilemman och utmaningar Socialförvaltningens utredare i Örebro och Västerås uppger sig ha erfarit under hösten 2015 och hur situationen har hanterats. Utgångspunkten för studien är att analysera närbyråkraternas utsagor med hjälp utav Michael Lipskys teori om närbyråkratens överlevnadsstrategier under hög arbetsbelastning.

1.3 Frågeställningar

1.3.1 Vilka dilemman och utmaningar har utredare på socialtjänsten stått inför under hösten 2015?

1.3.2 På vilket sätt beskriver närbyråkraterna att de hanterat situationen?

1.4 Disposition

I följande kapitel presenteras den valda metoden för undersökningen samt analysmetod och en metodreflektion tillsammans med en diskussion om studiens validitet, reliabilitet och generaliserbarhet. Materialet som ska ligga till grund för studien presenteras och studiens avgränsning. Efter detta kapitel redogörs den utvalda teorins utgångspunkter ingående och även andra utvalda teorier relevanta för studiens ämnesval. Därefter finns en presentation av tjänstemannauppdraget och dess innebörd, sedan följs detta upp med tidigare forskning och bakgrund med grundläggande förförståelse för studiens inriktning.

Därefter presenteras empiri och analys sammanflätat med utgångspunkter i Lipskys strategier tematiserat. Slutligen presenteras undersökningens slutsatser koncist samt efterföljs avsnittet med en avslutande diskussion och sammanfattning.

2 Metod - Samtalsintervjun

I detta avsnitt presenteras den valda metoden för uppsatsen och de forskningsval som ligger till grund för studien. Denna studie är en kvalitativ undersökning där information i huvudsak insamlats med hjälp av samtalsintervjuer. Den kvalitativa intervjumetoden är ett lämpligt tillvägagångssätt för att söka förståelse för komplexa situationer som kräver en noggrann insamling av information. Samtalsintervjuer avser undersöka människors upplevelser och attityder. En samtalsintervju ger utrymme för informanten att tala fritt och detaljerat om sådant denne upplever relevant. Den kvalitativa forskningsintervjun handlar om att söka kunskap om hur personen i fråga uppfattar sin verklighet utifrån förståelse och erfarenheter (Kvale, 1997:32). Metoden hjälper således studiens syfte att skapa en djupgående förståelse för vilka utmaningar och dilemman närbyråkraten hanterat i sitt arbete under hösten 2015. En kvalitativ metod är vårt verktyg i forskningen som ger närbyråkraten möjlighet att beskriva sin arbetssituation. Intervjuer tillgodoser behovet för ett mer kvalitativt material, ett personligt möte för vårt särskilda syfte är alternativet att föredra över t.ex. en enkätundersökning (Kvale, & Brinkmann, 2014).

Som forskare är det viktigt att vara uppmärksam för det utvalda tillvägagångssättets brister. En negativ konsekvens av samtalsintervju är t.ex. hur intervjuaren påverkar informanten genom uppträdande och tilltalssätt d.v.s. om det uppkommer en intervjuar effekt (Larsen, 2007:108). En viktig kritik som riktas emot den kvalitativa metoden gäller för hur intervjufrågorna kan vara ledande, det finns en risk att frågor formuleras på ett sätt som förutsätter ett visst svar. Vi är medvetna om att våra genomförda intervjuer kan ha haft en intervjuareffekt eftersom våra frågeformulär formulerades med förutsättningen att hösten 2015 varit en särskild utmaning och inneburit svårigheter. Vi försökte gå in med en empatisk inställning till närbyråkraten situation, eventuellt kan vår inställning ha förstärkt informanternas utsagor. Dock var det vår intention att leda frågorna i en viss mån för att få fram den information vi sökte efter.

Å andra sidan kan möjligheten att vara ledande i frågandet vara en fördel när forskaren vill ställa följdfrågor för att säkerställa informationens tillförlitlighet. På det viset kan ledande frågor förbättra reliabiliteten. Det är inte endast frågor som kan ha en ledande inverkan utan även sådant som gester och verbala uttryck (Kvale, Brinkmann, 2014:214). Den teoretiska förförståelsen fungerar som en bas för hur informationen insamlas och hur den analyseras (Kvale, Brinkmann, 2014:149). I vår studie har den huvudsakliga teorin haft en avgörande vägledande roll för hur resultatet redovisas.

Intervjuguiden finns bifogad som en bilaga till denna uppsats med tematiseringens upplägg. Den insamlade empirin för denna uppsats kommer att utgöra 6 stycken kvalitativa forskningsintervjuer med utredare på Socialförvaltningen i Örebro och Västerås. Med ett brett ansvarsområde för beslutsfattandet och implementeringen av politiska och mål - och riktlinjer är Socialförvaltningens tjänstemän relevanta informanter för studiens syfte. Upplägget för intervjuerna är en semistrukturerad stil vilket innebär att frågor författas tydligt men samtidigt finns utrymme för följdfrågor och andra avvikelser från intervjuformuläret. Denna typ av intervju öppnar upp för att känna in intervjupersonen och utforska vad denne kan tillföra ämnet. Med semistrukturerade frågor inleds informanten i rätt spår men har möjligheten för att eventuellt tillägga annat denne anser relevant. I intervjuguiden där intervjufrågorna sammanfattats övergripande finns en bifogad bilaga till denna kandidatuppsats. Intervjuguidens utformning är intervjuarens guide och utgångspunkt för intervjun.

2.1 Meningskoncentrering

Det insamlade materialet, själva transkriberingen tolkas med hjälp av analysverktyget meningskoncentrering som innebär att vi formulerar informanternas beskrivningar mer kortfattat för analys. För att utföra detta tolkar vi informantens utsaga och tar fram det centrala temat. Vi öppnar även upp för att se regelbundenheter i våra olika informanters utsagor för att eventuellt slå ihop dessa under samma citat. Detta verktyg ligger till grund för hur det transkriberade resultatet används och analyseras (Kvale & Brinkmann, 2014:146-147). Vi väljer även ut informantens autentiska formuleringar för en strategiskt återkoppling till intervjupersonernas uttalanden. Detta gör vi för att tydliggöra hur citaten har tolkats och sammanställts. Det är fem steg som utgör en meningskoncentrering. Det första steget i denna analysmetod är att man läser och förstår helheten för det insamlade materialet.

Andra steget är att man fastställer de meningsenheterna som det uttrycks från intervjupersonernas uttalande. För det tredje kan man ta fram teman från intervjupersonernas uttalanden. För det fjärde avser man ställa frågor utifrån sitt valda problemområde till dessa utplockade och rekonstruerade meningsenheter. I det femte steget formuleras helheten och där beskrivs det huvudsakliga man kommit fram till i analysen, man ”*drar ihop påsen*” (Kvale, Brinkmann, 2014:247). Mer konkret utförs analysen genom den tematisering vi utfört utifrån teorin om närbyråkratens dilemman. Strategierna blir ledande för hur empirin insamlas och struktureras men även vad som blir relevant att ta med i meningskoncentreringen och vad som väljs bort. Att ordna resultatet i teman är fördelaktigt för den teoretiska kopplingen och underlättar läsning. Det förenklar såväl tolkningen och analysen som läsaren till fördel kan ta del av.

2.2 Material & Avgränsning

Materialet som denna uppsats baseras på är till stor del kvalitativa intervjuer med ett fylligt teoretiskt avsnitt. Intentionen är att de genomförda kvalitativa intervjuerna genomförts med en tydlig teoretisk koppling med hjälp av Michael Lipskys överlevnads strategier. Vi avser att avgränsa syftet till den specifika situationen under hösten 2015. Studien väljer Socialförvaltningens socialsekreterare som undersökningsmål. Detta innebär också att vi vill att informanterna ska ha arbetat på socialtjänsten under den perioden. Det insamlade materialet utgör den egna empirin. Materialet utgör även en insamlad information om Socialtjänstens arbete på uppdrag av socialstyrelsen. I huvudsak består denna uppsats av egen insamlad empiri däremot tillkommer även litteratur och annan elektronisk information.

2.3 Tillvägagångssätt

Intresset för denna kandidatuppsats ligger kring fundering hur man som socialsekretare förhåller sig till närbyråkratens dilemman och vilka arbetssätt som blir aktuella under hög arbetsbelastning. Socialförvaltningens handläggare och utredare är de närbyråkrater vi avser kontakta som kan tänkas vilja ställa upp på intervjuer. För att få en bredd i intervjumaterialet valde vi att utföra sex intervjuer. Tre intervjuer utfördes i Örebro och tre stycken i Västerås. Vi anser att antalet intervjuer är godtyckligt för en kandidatuppsats. Ett rimligt beslut var att utföra undersökningen Örebro och Västerås då dem är mellanstora kommuner och jämförbara i storlek.

Avsikten med denna studie var inte att jämföra men det har varit intressant hur vi kunnat utläsa liknande tendenser i de olika informanternas utsagor i båda kommunerna. Efter telefonsamtal med Socialförvaltningen fick vi kontakt med enhetschefen i Örebro som informerade sina anställda som arbetat under hösten 2015 om de kunde ställa upp på intervjuer. Tre handläggare visade intresse efter mail-kontakt kunde vi ordna ett möte. Vi beslutade att genomföra de första tre intervjuerna vid samma tillfälle på Socialförvaltningens kontor i Örebro. Efter telefonsamtal med Västerås kommun fick vi kontakt med tre utredare på Socialförvaltningen som valde att ställa upp på intervjuer. Innan påbörjandet av själva intervjun informerade vi om oss själva, vårt syfte samt erbjöd möjlighet till anonymitet. Samtliga intervjuer har spelats in med mobilinspelning. Efter att intervjuerna var genomförda transkriberads all material. Därefter har vi tematiserat empirin med utgångspunkt i den utvalda teorin. Vi har sammanställt det mest väsentliga med hjälp av meningskoncentrering.

2.4 Metodreflektioner

Vi är medvetna om att vårt intervjuformulär inte var optimalt, vi hade önskat att intervjufrågorna tydligare formulerats utefter den valda teorin. Genomförandet av intervjuerna har varit intressant och givande för studien även om intervjuformuläret kunde varit bättre. Vi valde själva ut utdrag ifrån transkriberingen vilket kan bli ensidigt ur vad forskaren själv anser vara intressant. Mycket utrymme läggs hos oss själva för subjektiv tolkning av vad som är relevant. Det kan finnas användbar information som gått förlorat. Information som kanske flera forskare hade kunnat uppmärksamma mer effektivt än vad vi gjort. Samma sak gäller för analysverktyget meningskoncentrering som lämnar också mycket till författarens egna förståelse för vad som är centralt för tolkning.

2.4.1 Validitet

Validitet gäller för huruvida den befintliga datainsamlingen är relevant för undersökningens syfte och frågeställningar. Validiteten kan nås effektivt genom att intervjumetoden tillåter informanten att tala fritt och tillägga sådant som kan generera annorlunda förklaringar och infallsvinklar. Det är en flexibel process där man kan ändra på frågeställningar vilket är också en förutsättning för förbättrandet av validiteten. Vi har försökt att lämna utrymme under intervjun för informanten att tala fritt och även tillagt en fråga på slutet som möjliggjort för informanten att tillägga allmänna reflektioner.

En problematik som kan ha uppstått med vår intervju kan vara en motsägelse med de mer ledande frågorna samtidigt som vi försökt lämna luckor för informanten att tala fritt. Detta menar vi inte behöver leda till forskningsproblem utan snarare kan möta individen om den är en person som behöver ledas eller en person som med fördel kan prata fritt som eventuellt inte pratar så mycket eller om sakfrågor som inte är relevant för syftet. Relevansen för vårt insamlade data har vi dock tagit aktiva beslut om. Vi såg till att alla våra informanter hade samma befattning. Vi kan således påstå att informanterna varit relevanta som stärker validiteten för undersökningen.

2.4.2 Reliabilitet

Reliabiliteten är en fråga om samma kunskap kan reproduceras vid en annan tidpunkt, reliabiliteten visar på undersökningens noggrannhet och precision och hur väl den är tillförlitlig. Reliabiliteten kan testas genom att flera forskare genomför samma undersökning, eller att samma forskare utför samma undersökningen vid andra tillfällen. Den kvalitativa metodens svaghet är att nå en hög reliabilitet, däremot är detta enklare att uppnå med kvantitativa studier (Larsen, 2007:81). Vår studie är inget undantag då vår studie baseras på en specifik situation i tiden är det svårt att genomföra den igen. Ju längre tid som går bidrar till att informanterna glömmer hur de upplevde situationen. Dock kan det påpekas att situationen på socialtjänsten efter rapporter och vittnesmål på förvaltningen inte behöver vara unik för Örebro och Västerås utan något som förekommer runt om i landet. Att situationen hösten 2015 var särskilt hektisk innebär inte att arbetsbelastningen minskat nämnvärt idag eller om 6 månader eftersom flera vittnar om den höga arbetsbelastningen och underbemanning. På så sätt behöver inte resultatet vid en ny studie kring närbyråkratens dilemma skilja sig nämnvärt från den här perioden. Däremot kan en annan forskare tolka sitt insamlade material annorlunda, det finns i denna typ av studie utrymme för subjektiv tolkning vi är medvetna om att reliabiliteten inte är optimal.

2.4.3 Generaliserbarhet

En annan kritik mot den kvalitativa intervjun handlar om svårigheten att kunna generalisera forskningen, insamlingen av ett kvalitativt material är oftast extremt tidskrävande (Larsen, 2007:213). Samtidigt finns det olika synsätt på generalisering. Ett krav är att samhällsvetenskapen bör reproduceras. Generaliserbarhet bygger på tanken att vetenskaplig kunskap ska i alla tid och rum vara giltig.

Detta har dock kritiserats av pragmatiska, konstruktivistiska och diskursiva förespråkare och menar att kunskap formas tillsammans med den historiska kontexten den befinner sig i och de rådande formerna av förståelse i den sociala världen (Kvale & Brinkmann, 2014:310). Syftet med vår kvalitativa studie har inte varit att nå en generaliserbarhet. Däremot anser vi det finns en potential i kanske en vidareundersökning med en kvantitativ metod nå en god generaliserbarhet. I våra informators utsagor kunde vi upptäcka starka likheter mellan de båda förvaltningar i Örebro & Västerås. Vi är dock medvetna att dessa regelbundenheter givetvis inte är ett tillräckligt stort underlag för att uttrycka om någon generalisering är aktuell.

3 Teoretisk utgångspunkt

I detta kapitel redogörs det teoretiska ramverk som fångar in uppsatsens forskningsområde och annan teoribildning inom fältet som är relevant.

3.1 Närbyråkratens dilemman

En närbyråkrat är den tjänsteman som arbetar i direkt kontakt med samhällets medborgare på lokala myndigheter, socialkontor, polisstationer m.fl. Givetvis påverkar denna nära relation till medborgarna hur tjänstemän tolkar samt förstår olika situationer, regler och riktlinjer. Närbyråkraten har ofta ett individuellt handlingsutrymme samtidigt som de jobbar i en reglerad verksamhet. I hierarkin befinner sig närbyråkraten i botten av skalan närmast medborgarna. I denna position som formellt innebär liten makt för byråkraten har närbyråkraten ett inflytande över hur de tolkar lagar och regler samt hur de tillämpar dessa i olika enskilda fall. Dessa tjänstemän erhåller en inflytelserik position då de erbjuder medborgare dagligen sina tjänster. Deras bemötande har förmågan att påverka individers uppfattningar om politiska myndigheter och deras vilja till politisk deltagande (Hysing, Olsson, 2012:70). Närbyråkraten står emellan många olika krav och dilemman. Medborgarnas krav, samt kollegor och tjänstemän från högre ledningar. Eftersom politiska mål inte alltid är förenliga med verksamhetens arbetssätt eller vad som är rätt för klienten hamnar närbyråkraten ofta i kläm mellan olika prioriteringar. Överordnade tjänstemän kräver dokumentation samtidigt som medborgarna önskar ökad tillgänglighet och effektiv handläggning. Dessa situationer av motstridiga krav påtvingar närbyråkraten svåravgörande val. Micheal Lipsky beskriver hur ett grundläggande dilemma berör hur närbyråkraten skulle vilja arbeta och hur de faktiskt i verkligheten kan arbeta.

Många som väljer att arbeta som socialsekreterare bär med sig ett engagemang och vill arbeta för samhällsnyttan. I verkligheten stöter de dock på en hög arbetsbelastning i kombination med flertalet krav som leder till att närbyråkraten i sin roll ofta upplever osäkerhet och har inte möjligheten att arbeta som denne skulle vilja. Författarna Hysing och Olsson refererar bl.a. till forskaren Evelyn Brodkin som menar att närbyråkraten varken kan göra som den vill eller borde, närbyråkraten gör helt enkelt vad den kan (Hysing, Olsson, 2012:75). Enligt Lipsky är idealen och verkligheten så vitt skilda ifrån varandra att detta medför sänkta förväntningar både på sig själv och medborgarna. Närbyråkraten väljer istället ut några områden som denne faktiskt kan utföra i linje med sina ideal och det övriga arbetet får utföras med hjälp av överlevnadsstrategier.

Lipsky menar att en högarbetsbelastning leder till att närbyråkraten blir tvungen att arbeta med strategier för att hantera stora grupper på ett standardiserat sätt (Hysing, Olsson, 2012:76). Att arbeta utifrån ideal är så långt ifrån vad närbyråkraten faktiskt kan göra, detta leder istället till hur närbyråkraten intar en pragmatisk inställning för sitt arbete för att inte riskera bränna ut sig. Närbyråkraten kan också arbeta med att försöka förändra förvaltningen detta är svårt men studier har visat på hur närbyråkrater kan verka för att påverka sina arbetsvillkor. Många andra studier har även påvisat hur tjänstemän under tider utav ekonomiska begränsningar inte behöver förlora sitt engagemang utan är ibland till och med är beredda att göra personliga uppoffringar för den offentliga servicen (Hysing, Olsson, 2012:77).

3.2 Michael Lipskys överlevnadsstrategier

En första strategi handlar om ett tydliggörande för klienter att processen är svår och tidskrävande vilket leder till *en begränsad service* för medborgarna på olika sätt.
Detta gör verksamheten genom att exempelvis undanhålla information (Lipsky, 1980:90). Att låta klienter stå i kö, en konsekvens är detta slår hårt mot de som har särskilda behov (Lipsky, 1980:95). *Den andra strategin* är *rationalisera* det vill säga organisera sitt arbete utifrån den tillgängliga förmågan och resurser som finns. Att utarbeta och anpassa mål i förhållande till situationen (Lipsky, 1980:83). Det beträffar sådant som att prioritera enkla ärenden i första hand. Framför allt ska besluten tas för de fall som har en direkt lösning framför svåra och tidskrävande fall utan lösning. *En tredje strategi* handlar en *omorganisering* och inledning.
En viktig aspekt av Lipskys teori gäller för hur närbyråkraten reagerar på och kategoriserar sina klienter och dess behov på ett stereotypiskt sätt (Hill, 2007:252). Lipsky menar hur en högarbetsbelastning leder till att närbyråkraten blir tvungen att utveckla metoder för att handskas med stora grupper på ett standardiserat sätt. Detta kan ibland innebära en fördomsfull inställning (Hysning& Olsson, 2012:76). Han menar dock hur närbyråkraten både praktiskt och mentalt måste organisera upp arbetet för att kunna hantera trycket.
Närbyråkraten utvecklar alltså psykologisk mekanismer. På olika sätt innebär detta att man hittar metoder för att på ett förenklat sätt kunna möta upp klientens behov och situation (Hill, 2007:252).

Lipskys studie grundar sig i observationer av det kollektiv beteendet i offentliga verksamheter och fungerar som en teoretisk förståelse av närbyråkraternas arbete utifrån enskildas anställdas erfarenheter. Lipsky argumenterar för hur besluten närbyråkraterna tar, de rutiner de etablerar och de verktyg de utformar för att hantera arbetsbelastning i slutändan blir ett politiskt beslutsfattande. Han menar på hur politiska beslut i verkligheten bäst kan förstås utifrån närbyråkraternas vardagliga möten och upplevelser i sitt arbete hellre än i de högre ledningarna. De flesta som söker sig till ett arbete inom offentliga sektorn drivs nästintill alltid utav ett samhällsengagemang och vill tillföra en nytta. Arbetsvillkoren ger dock dessa individer ingen möjlighet att sträva efter ideal, istället är de tvungna att inta en pragmatisk inställning, sänka förväntningar både på sig själv samt klienterna. Dessutom att se på de politiska målen med potential snarare än med övertygelse (Lipsky, 1980:7).
Många andra studier har även visat på hur närbyråkraten under tider utav ekonomiska begräsningar inte behöver förlora sitt engagemang utan är ibland till och med beredda att göra personliga uppoffringar för den offentliga servicen (Hysing, Olsson, 2012:77).

3.3 Konsekvenser av närbyråkraten i demokratin

Ett uppenbart problem blir närbyråkratens inflytande över politikens genomförande. Det kan ibland innebära ett stort handlingsutrymme som är en viktig anledning till att politiska beslut inte implementeras tillfredställande. Dock kan handlingsutrymmet bidra med positiv inverkan genom sin kunskap och lokala kännedom kring de lokala problemen. Därför kan det även resultera positivt med högre effektivitet och flexibilitet genom att anpassa politiken till de lokala behoven (Hysing, Olsson, 2012:78). Om närbyråkraten arbetar efter en personlig agenda och inte efter politikernas beslutfattandet innebär detta givetvis ett allvarligt demokrati problem, eftersom den politik som samhället bemöter inte går i linje med den folkvalda viljan (Hysing, Olsson, 2012:78). Svårigheter kan även uppstå beträffande ansvarsutkrävandet inom förvaltningen. Ansvarsutkrävande är länken mellan förvaltningen och demokratin. Det kan således leda till en urholkad legitimitet för demokratin och politiken.

Detta är vad Bo Rothstein beskriver som ”*demokratins svarta hål*”. Dock kan det antas att medborgaren inte alltid grundar sin tilltro till förvaltningen, politiken och demokratin på det parlamentarisk-demokratiska styrelsekedjan. Det kan istället tillkomma tack vare en tilltro till närbyråkraten inom förvaltningen och dess kunskap. Tilltro till professionen och förmågan att fatta kloka och väl övervägda beslut (Hysing, Olsson, 2012:78-79). Ett ytterligare problem som Michael Lipsky även framhåller är att närbyråkratens handlingsutrymme kan påverka principer om likabehandling och rättssäkerhet negativt. Han menar att det finns en risk att människor som inte liknar närbyråkraten kan bli diskriminerade. Under hög arbetsbelastning då resurserna är små och det finns uppenbart stora behov kan det riskeras att vissa grupper av människor behandlas annorlunda. Omfattande studier pekar på att närbyråkrater utför så kallad ”*positiv diskriminering*” vilket innebär att tjänstemän lägger mer tid och resurser på de människor som de själva anser behöver deras service. Vilket självfallet i längden kan sätta avtryck på förvaltningens legitimitet.

I dessa fall av handlingsutrymme finns risker för godtycklighet och att medborgare blir behandlade olika (Hysing, Olsson, 2012:78-79). Dock kan detta handlingsutrymme även förstärka politikens och välfärdsstatens legitimitet och rättvisa då närbyråkraten kan arbeta mer flexibelt och eventuellt förstärka de svaga samhällsmedborgarna.

Närbyråkraterna som arbetar nära medborgarna har en möjlighet att anpassa service för dem som är i stort behov då denne kan uppmärksamma individuella behov och lösningar på ett sätt som lagstiftare inte har kunskap om (Hysing, Olsson, 2012:78-79).

3.4 Rättssäkerhet och rationalitet i förvaltningen

Det finns olika tankegångar om hur förvaltningen arbetar rationellt eller rättsäkert. Förvaltningens neutralitet förutsäger givetvis en stabil rättssäkerhet. Idén om rättssäkerhetsskolan och dess viktigaste uppgift att tillgodose lagens krav, att främja rättsstaten. För denna utgångspunkt är fokus och intresset för myndighetsutövning grundläggande (Lundquist, 1991:149). Tjänstemän utgör en väsentlig grund för rättsordningen ”*neutrala men lojala mot statsviljan, detta framträder i rättordningen*” (Lundquist, 1991:145). Centralt argumenterar denna idé för en samhällsstyrning som benämns som myndighetsutövning. Det innebär att de offentliga tjänstemännen har kompetens att ensidigt bestämma över enskilda som måste acceptera beslut. Myndighetsutövning grundas i lagar och inte i avtal eller andra regler. Den är nära knuten till rättssystemet. Denna myndighetsutövning är unik för den offentliga verksamheten. De som utövar denna makt bör vara plikttrogna för hur deras kompetens ska utövas rätt och till rätt ändamål (Lundquist, 1991:146). Nackdelen med denna typ av styrning är att den är i princip olämplig för vissa typer av verksamheter. Den ger inget utrymme för t.ex. social komplicerade och föränderliga förutsättningar (Lundquist, 1991:147). Detta leder diskussionen in på hur den rationella förvaltningen arbetar.

Det är idealt för förvaltningen att arbeta rättsäkert men enligt sociologen och statsvetaren Claus Offe menar han hur förvaltningen arbetar på tre rationalitetsnivåer. Den första är starkt bunden till lagen, en förvaltningsprocess som är rättsäker. Tjänstemannen förväntas arbeta i linje med politikens fastställda regler. Claus Offe menar dock hur denna nivå är otillräcklig när omgivningen ställer krav som reglerna inte kan tillgodose (Lundquist, 1991:230-231). Som en invändning och följd utav den första rationalitetsprincipen handlar den andra om hur förvaltningen måste välja sådana medel som är lämpliga för att lösa problematik oavsett vad reglerna säger. På denna nivå kan det uttalas om en otydlig gräns mellan politik och förvaltning. Situationen utmärker sig på det sättet att politikerna snarare blir beroende av förvaltning och tillrättavisar sitt arbete utefter förvaltningens krav. Förvaltningens behov styr politikens målsättning.

För att klara av sin uppgift söker förvaltningen till sig ytterligare lösningar som leder oss in på den tredje rationalitetsprincipen. När tjänstemännen börjar förhandla med klienter och andra intressenter innebär detta givetvis ett problem för den hierarkiska ordningen mellan tjänstemän och politiker (Lundquist, 1991:231).

3.6 Tjänstemannauppdraget

Traditionellt sätt har det inom den svenska förvaltningen funnits vad man kan kalla för riktlinjer eller bestämmelser för vad som är ett tjänstemannauppdrag. Tjänstemannen kan beskrivas som huvudfunktionen i förvaltningen och har till uppgift att se till den svenska förvaltningen uppfyller ett offentligt etos, med andra ordalag*: att skapa en god förvaltningskultur.* Det innebär ett arbete som genomsyras av en demokratisk värdegrund i sin rot. Tjänstemannen arbetar huvudsakligen för medborgarens intressen. Centralt för arbetet i en förvaltning är utgångspunkten i demokratiska värden, mänskliga rättigheter, rättssäkerhet samt möjligheten att erbjuda effektivitet till medborgarnas förmån (Von Essen, 2014:58). Olika värdegrunder styr tjänstemannauppdraget, andra essentiella värden förutom den demokratiska och rättsäkra är hänsynen till etiska dilemman i samband med mänskliga relationer.

Principen om legalitet. I synnerhet är denna princip viktig för myndighetens beslutande rörande enskilda (Von Essen, 2014:59). Krav för saklighet och objektivitet är otroligt viktiga för ett förtroendet för myndigheten. En viktig princip som inte får försummas är tjänstemannens personliga åsikter och tyckande som aldrig får påverka utövandet av uppdraget. Tjänstemannen får inte låta egna uppfattningar styra arbetet (Von Essen, 2014:60). Gällande objektiviteten för tjänstemannens är det också grundläggande att denne fullföljer sitt arbete på ett ärligt sätt. Att utföra arbetet effektivt och uträtta sådant som försäkrats. Uppträdanden är också viktiga. Att bemöta medborgaren artigt. Krav för saklighet har att göra med att arbetet ska utföras rätt för att förtroende för myndigheten inte ska skadas på något (Von Essen, 2014:61). Tjänstemannen erhåller en del av den offentliga makten, den makten som enligt regeringsformen bör utövas med respekt för människors frihet och lika värde (Von Essen, 2014:62).

4 Tidigare forskning & Bakgrund

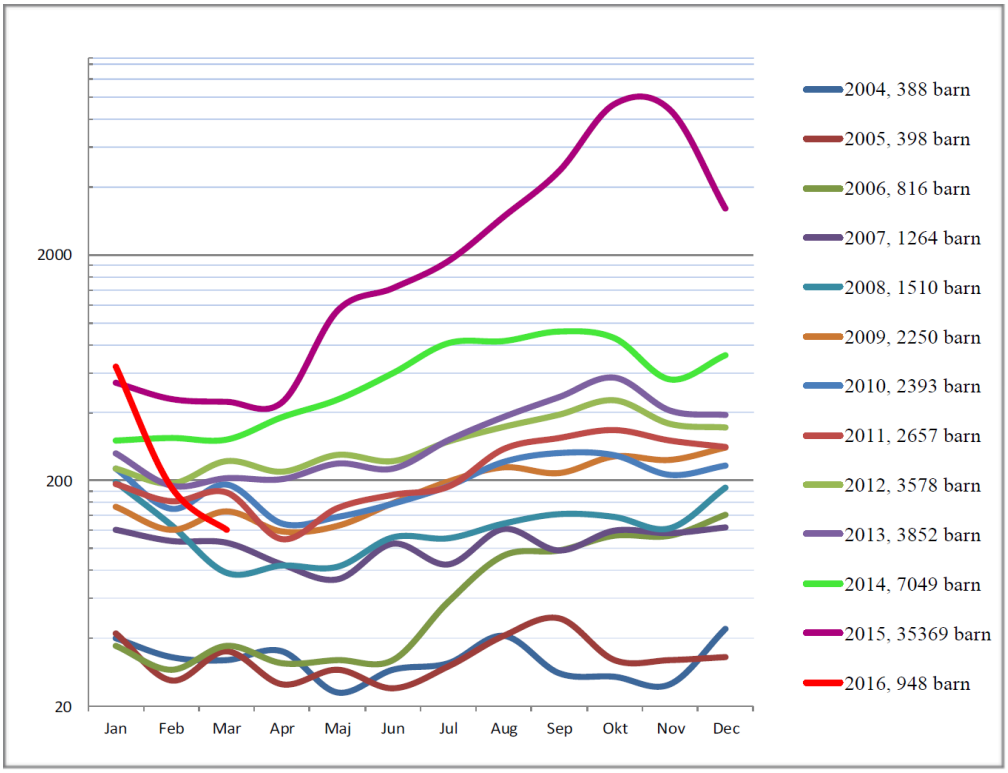
Under denna rubrik sammanfattas tidigare forskning för det område av forskning som denna studie bidrar till. Det som framhålls är forskning där tjänstemännen står i fokus. Nämnvärt är att nämna Michael Lipsky och hans teori om *Street-levelbureaucracy*, i hans bok ”*Street-levelbureaucracy: Dilemma of the Individual in Public Services*” är ett särskilt centralt verk inom detta forskningsområde. Lipsky kommer fram till i sin teoribildning att de närbyråkrater som utgör den direkta kontakten med medborgaren har ett stort handlingsutrymme. Närbyråkraten blir således den verkliga verkställaren och utformaren av den offentliga politiken. Michael Lipsky är alltid central att gå tillbaka till vad gäller forskning av byråkrater i den offentliga förvaltningen, vilket innebär att forskare inom detta område ofta utgår ifrån honom.

Statsvetaren Anders Sannerstedt publicerade 1984 en artikel om socialtjänstreformens implementering i kommunerna i Sverige. I artikeln med titeln ”*Statsvetenskap, socialt arbete och implementering av socialtjänstreformen*” diskuterar Sannerstedt för vem som egentligen bär på makten över de politiska besluten vad gäller genomförandet, makt över inflytande. Sannerstedt kommer fram till att implementeringsprocessen och hur den genomförs måste kopplas till professioner och professionalisering. Enligt Sannerstedt kan man förstå att närbyråkraten har stort inflytande över den politiska implementeringen och socialtjänstreformen. Reformen menar han skedde genom en förhandling mellan professionalismen och beslutsfattande politiker på annan nivå (Sannerstedt, 1984).

Om närbyråkraten på migrationsverket har Magdalena Fallde skrivit en magisteruppsats från 2005 en studie om asylhandläggare där forskaren problematiserar handläggarnas roll och handlingsutrymme i ärendehantering av humanitära grunder. Syftet är att problematisera asylhandläggarnas roll och handlingsutrymme för att belysa konsekvenserna för demokratin. Fallde kommer fram till i sin studie, att asylhandläggarna oftast håller sig till en uppfattning om den egna rollen som en neutral verkställningsroll. Dock framkom att vissa respondenter uppfattar att det finns ett visst handlingsutrymme i utredningsarbetet. Fällde drar ändå slutsatsen att asylhandläggarna inte bör ses som närbyråkrater med speciellt stort handlingsutrymme i enlighet med Michael Lipskys teori (Fallde, 2005).

4.1 Ensamkommande barn - och unga

Invandringen till Sverige ökade kraftigt under det gångna året och Migrationsverket benämnde antalet asylsökande som historiskt. Tabellen är tagen från Migrationsverket och illustrerar andelen ensamkommande barn som sökt sig till Sverige angivet i månader mellan åren 2004 och 2016. Antalet ensamkommande barn och ungdomar som sökte sig till Sverige under förra året har aldrig varit så högt. Under 2015 kom 35 369 ensamkommande barn- och unga till Sverige. Under hösten 2015 var flödet av ungdomar som kom till Sverige högre än någonsin enligt Migrationsverket (Migrationsverket, 2016b).



4.2 Socialförvaltningens arbete med ensamkommande barn - och ungdomar

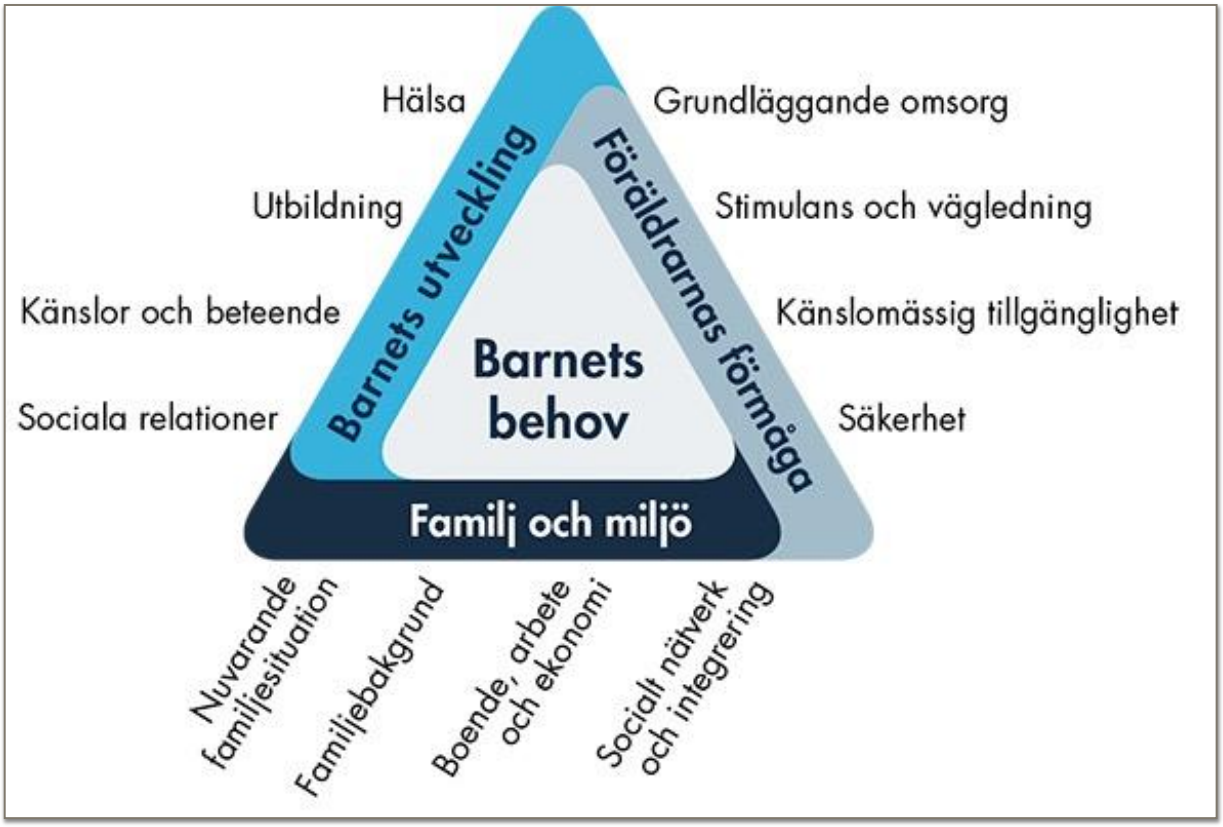
Till gruppen ensamkommande barn räknas alla människor under 18 år som flytt till Sverige utan en förälder, eller annan vuxen enligt 1 § i femte stycket i lagen. Gruppen av ensamkommande barn utgör människor från olika delar av världen med olika erfarenheter och kulturer. Dock har dem alla gemensamt om erfarenheten av uppbrott med sitt sociala sammanhang av vänner, familj och hemland. Många barn kommer dessutom från krigsdrabbade områden och har upplevt svåra situationer och trauman. Resan till Sverige kan också ha inneburit trauman och kan ha varat under en lång tid i barnets liv, vilket kan innebära fysiska och psykiska men för barnet (Socialstyrelsen, 2013:14–15). Flera inom gruppen har dock resurser att klara av de erfarenheter som den upplevt och kan istället behöva vägledning för att bli ansvarsfulla vuxna i framtiden. Även en chans till skolgång, meningsfulla aktiviteteter och möjligheter som alla andra barn har i Sverige. Det är viktigt att barnet får tillgång till de rättigheter som hen har i Sverige och det är främst Socialförvaltningen som ska bidra med ett tryggt boende och ta hänsyn till barnets bästa. Även om barnet skulle få avslag på sin ansökan är det viktigt att hen blir väl omhändertagen under sin tid i Sverige och får tillgång till en meningsfull vardag och aktiviteter (Socialstyrelsen, 2013:15). Som en vägledning för socialförvaltningens arbete har socialstyrelsen utarbetat "*Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar*" som ska förenkla arbetet med målgruppen.

I denna vägledning presenteras socialtjänstuppdraget och nödvändig information för handläggare - och beslutsfattare och andra som arbetar med målgruppen, i detta protokoll framkommer också ett ökat behov av kunskapsinsatser efter 2013 (Socialstyrelsen, 2013:3). Syftet med vägledningen är att komplettera de andra föreskrifter som finns för socialförvaltningens arbete och att bistå med bättre förutsättningar för mottaning och integration för ensamkommande barn - och ungdomar (Socialstyrelsen, 2013:3). Det är socialförvaltningens ansvar att ta hand om ensamkommande barn och ge dem stöd så fort de gett sig till känna i Sverige. Förvaltningen ska försöka ta reda på så mycket om barnet som man kan och ge vederbörande tryggt boende och stöd utifrån barnets behov. Det är i första hand de kommuner som avtalat med Migrationsverket om mottagande som ansvarar för detta (Socialstyrelsen, 2013:38). Efter regeringens proposition 2005 om Normaliseringsprincipen har migrationsverket det övergripande ansvaret för de ensamkommande barnen och ska anvisa barnet till en kommun, efter överenskommelse med kommunen.

Den anvisade kommunen blir således vistelsekommun för barnet och ska tillgodose med boende och utredning och stöd enligt socialtjänstlagen (Socialstyrelsen, 2013:39). Efter 1998s lagändring i socialtjänstlagen finns nu krav på Socialförvaltningen att individanpassa mottagandet av varje enskilt barn. Därför är kontakten med barnet centralt och barnet ska få komma till tals och uttrycka sina behov. Barnets bästa ska alltid tas till hänsyn i ett beslutsfattande, även om en analys av situationen kan vara ett annat beslut ska de alltid dokumenteras och analyseras kring barnets behov och bästa i åtanke (Socialstyrelsen, 2013:39). Det är således grundläggande att vid en anvisning till en kommun ska Migrationsverket sköta kontakter även till socialnämnden och inte bara till de boendeansvarig, så dessa kan träffa barnet och utreda de stöd och insatser som är nödvändiga (Socialstyrelsen, 2013:42).

4.3 Barnens Behov I Centrum / BBIC

Som en förenkling av Socialförvaltningen arbete har man tagit fram ett verktyg som ska möjliggöra ett individanpassat mottagandet för att erbjuda barnens bästa. BBIC / Barnens Behov I Centrum är ett verktyg som används för att kartlägga barnets situation. Denna triangel förklarar grunderna för BBIC, den så kallade behovstriangeln och beskriver barnets risk- och skyddsbedömning. Denna triangel symboliserar en modell för barnets behov och används som ett verktyg för socialförvaltningens utredning med barn- och unga. Barnets bästa är som tidigare nämnt Socialförvaltningens mål formulerat i lagen för dess förvaltning (Socialstyrelsen, BBIC grunderna).



BBIC utgör vidare nio stycken principer som ligger till grund för utredning och arbetet med barn. Dessa nio täcker in barnets rättigheter och hur barnets bästa ska vara avgörande. Dessa grundprinciper genomsyras av värdegrunden för förvaltningen i arbetet med barn och väver även in teori och metod som stämmer överens med svensk forskning kring barn, den aktuella lagstiftningen och hur man bör arbeta inom socialförvaltningen.
Följande punkter är direkt taget från Socialstyrelsen och beskriver BBIC:s nio punkter:

1 *utgå från barnets rättigheter*
2 *låta barnets bästa vara avgörande*
3 *sträva efter likvärdiga möjligheter för varje barn*
4 *ha ett helhetsperspektiv på barnet och dess situation*
5 *göra barnet, familjen och nätverket delaktiga*
6 *ske i samverkan med andra professioner och verksamheter*
7 *bygga på en evidensbaserad praktik*
8 *motverka svårigheter och förstärka resurser*
9 *systematiskt följa barnet och insatserna.*

(Socialstyrelsen, BBIC grunderna)

5 Presentation och analys av kvalitativa intervjuer

I detta avsnitt presentas resultatet och analyserna främst med utgångspunkten i Michael Lipskys tre överlevnadsstrategier som handlar om den *begränsande servicen*, *rationalisering* av arbetet och en *omorganisering* i verksamheten

5.1 Begränsad service

Michael Lipsky menar hur hårt arbetsbelastade närbyråkrater begränsar *relationsskapandet* framförallt på grund av *tidspress*. Nedan redogörs informanters beskrivningar och de oönskade lösningarna de bl.a. varit tvungen att ta sig an, så som *samarbetet med privata aktörer*.

5.1.1 Relationsskapandet och tidspress

I våra informanters utsagor kan detta utmärkas på olika sätt. Det som flera socialtjänstarbetare talade om var hur tidspressen på arbetsplatsen försvårade för personliga möten med individerna som man placerade och utredde. Närbyråkrat 2 nämner att de inte hunnit träffa barnen under den uppsatta tiden för första och andra mötet. Ibland har hon varit tvungen att slå ihop det första mötet med utredningsmötet. Servicen har inte räckt till och lagen måste följas menar Närbyråkrat 2 som även uttrycker besvikelsen över att relationsskapandet fått lida.

”Liksom hur ska det här barnet kunna få någon relation till mig vid första mötet när jag måste ställa så känsliga frågor. Det är ju ett dilemma skulle jag säga. Så de som blir mest lidande, det är ju barnen. Det är ju inte optimalt att göra så, men vi måste ju följa lagen och så är det ju, vi är en myndighet ” (Närbyråkrat 2).

En annan närbyråkrat berättar att de inte kunde uppfölja riktlinjerna för verksamheten vad gäller att träffa ungdomen. *“Det kunde gå en månad innan dom fick träffa oss, eller sin handläggare, socialtjänsten. Även utredningssamtalen blev ju förskjutet så att säga då. Så allt tog väldigt mycket längre tid än tidigare”* (Närbyråkrat 3).

Tidspressen försvårade även uppgiften att hitta boende till barnen. Närbyråkrat 1 beskriver situationen och att den största utmaningen under den hösten 2015 har varit att hitta platser till barnen. Hon upplevde att en konsekvens av tidspressen var att hon inte kunde utreda hemmen, utan var tvungen att förlita sig på konsulter och privata firmor som arbetar med familjehem

som hade gjort utredningar. De fick förlita sig på registrerade familjehem utanför Örebro utredda av privata aktörer.

5.1.2 Samarbetet med privata aktörer

För att åter igen nämna Närbyråkrat 1 som nämnde hur den besvärligaste utmaningen gällde att finna platser åt barnen. Närbyråkraten uttryckte en tydlig besvikelse över hur de inte kunde utreda barnens familjehem. På grund av tidspress och högarbetsbelastning fanns inga andra alternativ än att ta sig an oönskade lösningar som att förhandla med privata firmor och konsultstödda familjehem. Närbyråkraten beskriver hur de i första hand önskat sig kunnat utreda boenden på egen hand. Den sista och tredje rationalitetsnivån som Claus Offe redogör för gäller för hur tjänstemän förhandlar med privata intressen. Situationen i detta fall tydliggör hur närbyråkraten i sin desperation verkat inom den lägsta rationalitetsnivån och tagit sig an lösningar som enligt Claus Offe utgör ett allvarligt problem för den hierarkiska ordningen mellan tjänstemän och politiker (Lundquist, 1991:231). Utsagorna bekräftar Lipskys tes om hur det som i realiteten är genomförbart för verksamheten står alltför ofta i kontrast med närbyråkratens vilja. Flera tjänstemän beskriver avsaknaden utav ett kvalitativt utfört arbete och uttryckte att det upplevt som beklagligt. Främst ser närbyråkrat 2 på sitt uppdrag som en plikt, hon drivs inte utav andra motiv än att utföra sitt jobb men understryker samtidigt besvikelsen över att inte kunna klara av en del arbetsuppgifter och riktlinjer.

5.1.3 Långa väntetider

Lipsky hävdar att långa väntetider slår anmärkningsvärt mot människor med särskilda behov (Lipsky, 1980:95). Detta kan utmärkas hos våra informanters egna utsagor. Nedan beskrivs detta konkret med närbyråkratens egna skildringar kring utmaningarna.

"En utmaning till var ju att dom ungdomarna som kom, jag tyckte jag märkte en skillnad fast jag bara har jobbat ett år har jag märkt en skillnad på att ungdomarna som kom senare under hösten mådde sämre än vad dom gjorde tidigare också. Fast jag har ju inget svar på varför. Det var större problem med dom, alltså psykiskt". (Närbyråkrat 3)

Man har inte kunna möta upp barnens behov och känslobild och göra en utredning kring psykiskt välmående.

Hon ser det som ett problem att barnets psykiska hälsa inte kan upptäckas kanske förens 2-3 månader. *"Det fanns ingen möjlighet och låta ungdomarna träffa sin handläggare inom en*

viss tid det hanns ju inte med så att vi kan ju inte säga att vi följde lagen men det vi kan säga är att ingen av våra ungdomar vad vi vet eller fått fram har i varje fall farit illa eller såhär." (Närbyråkrat 3).

Vissa barn har varit tvungen att vänta i flera månader på att få en utredare. Närbyråkrat 4 förklarar dock att de idag ligger hos mottagningsgruppens ärende och att barnen vet vem de ska kontakta om det är något. Dock har barnets utredning inte kunnat påbörjas vilket påverkar servicen som är obefintlig kring att möta upp barnens behov. *"...det finns några barn som är utan handläggare. Men de ligger på mottagningen, dom vet vem dom ska ringa till och det är ändå inte så att barnen är såhär sex-sju:åringar, utan oftast dem är femton-sexton så dom kan göra sig hörd ifall om det hände någonting. Och alla har god man här. Alla har god man."* (Närbyråkrat 4).

5.2 Rationalisering

Enligt Lipsky handlar rationaliserings strategin om hur närbyråkraten i en pressad situation prioriterar i första hand de viktigaste lösningarna och förenklar sitt arbete. Nedan redovisas närbyråkraterna skildringar och hur den svårartade situationen krävt en *rationalisering* som inneburit en *förkortad utredning* och hur basala behov som *akuta åtgärder* som *boende* varit en given första prioritering.

5.2.1 En förkortad utredning

Barnens behov i Centrum, BBIC som tidigare nämn är ett centralt verktyg i att utreda barns behov. Närbyråkrat 3 beskriver dilemmat med svårigheterna att arbeta med verktyget på ett optimalt sätt när belastningen är varit hög. Utredningarna har sin utgångspunkt i 9 områden från BBIC men nu så är det bara 4 de ska undersöka. *"...Fast det blir ju det med automatik med nya BBIC, och har dom tagit bort lite utav dom här områdena så som det var 9 områden från början så blir det bara 4 områden nu tror jag som vi ska utreda."* (Närbyråkrat 3).

Detta är ett exempel på det som Lipsky benämner som en förenkling av arbetet. BBIC som är ett generellt verktyg som appliceras på alla barn kan i frågasättas för sin relevans för just den här målgruppen med särskilda behov.

Detta begränsar i den service de förmå erbjuda till barnen. Situationen har också krävt en ändring av aktuella regler som Närbyråkrat 4 beskriver om Västerås Kommun:

”...man *gick in och gjorde förändringar i dom här reglerna. Att man drog ner lite på utredningarna...”* (Närbyråkrat 4).

Att på detta sätt reducera utredningen begränsar givetvis möjligheten att tillgodose klientens behov. Denna situation kan även förklaras med hjälp utav Claus Offes andra rationalitetsnivå som bl.a. handlar om hur politikerna snarare måste tillrättavisa sig efter förvaltningens krav än tvärtom. Förvaltningen behöver vidta åtgärder snabbt även om detta innebär att bortse från regler. Konsekvensen är att gränsen mellan politiker och tjänstemän suddas ut (Lundquist, 1991:231).

5.2.2 Akuta åtgärder - Boende

Som Lipsky tar upp kring andra strategin är att rationalisera d.v.s. att viktiga beslut tas framför längre utredningar och mer tidskrävande fall. Närbyråkrat 6 uppger hur arbetssättet har förlorat sin kvalitét i och med det ofrånkomliga kravet att möta upp de basala behoven . Det stora inflödet av nya klienter ledde till en akutsituation där de tidskrävande uppgifterna naturligt fick falla bort eftersom barnen i första hand behöver boende för att inte hamna på gatan. Denna säkerhet skulle åtgärdas med omedelbar verkan.

”Att hitta tak över huvudet för barnen, och så såg det ju ut, det kom så många, väntrummet var fullt, de kom ju bara, och jag menar, då ska man liksom dels hinna träffa dem, hinna hitta nån plats för dem att bo, och speciellt våra, som är mindre, eh, för ungdomarna dom kan ju bo på HVB hem, men våra som är under 13, dom måste ju bo på familjehem så att det var den största utmaningen. Och så har man ju sett, vi jobbet ju fortfarande med ärendena vi fick i höstas, det är ju inte utrett klart, vi ligger ju efter, alltså man har varit tvungen att prioritera, och det är ju inte, tänker jag, det allra bästa. För jag menar, man ska ju hinna träffa barnet i god tid, men jag menar det kan ju vara så att det inte funkar fullt ut så, men vi tappade inga barn inom familjehem i alla fall. ” (Närbyråkrat 6)

Rationalisering enligt Lipsky innebär att arbeta med det som är viktigt. I detta fall uttrycks det tydligt hur barnet grundläggandes trygghet säkerställts. I sådana situationer där grundläggande behov måste ses över först är det inte till föga förvåning att kvalité hamnar i skymundan. Det är ett tidskrävande arbete och tjänsteman 6 vittnar om att de varit tvungna att hitta boenden och lösa det mest akuta först, vilket inneburit att handläggningstiderna gått långt över tiden. *“... vi placerade i just då kanske inte var så dom allra bästa utan det var liksom, ja men nu har vi så många och det finns inga platser, ja men då öppnar vi akuta*

platser till exempel eller tar in hjälp från olika privata aktörer och sådär[...] att dom boende som vi hade då inte var liksom allra bästa, uppfyllde inte dom målen som vi liksom hade, som vi har [...] *det här med det lagstadgade tiden för utredningar och uppföljningar som vi än idag inte liksom inte kan uppfylla, utan jobbar med att komma ikapp"* (Närbyråkrat 6).

Arbetet med ensamkommande har varit genomförbart enligt närbyråkrat 2. Men endast de akuta lösningarna, detta har lämnat sina spår för deras arbetssituation även nutid. *"..det har varit genomförbart men det är inte optimalt. Det är att släcka små bränder, som tur är det bara en tillfällig situation men det blir ju konsekvenser därefter, vi sitter ju fortfarande med det som vi skulle gjort för sex månader, som vi inte hunnit med. Så det är ju också en aspekt i det hela.."* (Närbyråkrat 2) .

5.2.3 Anpassning av mål

Att arbeta med sådana stora grupper leder till att individers individuella behov bortprioriteras i syfte att hantera kvantitet före kvalité. Närbyråkrat 2 förklarar att hon är medveten om riktlinjerna och kraven för ett kvalitativt arbete men att det i flera fall inte varit möjligt. Man måste helt enkelt anpassa regler utefter vad som är möjligt. Det kan återigen dras paralleller med Claus Offes rationalitetsnivåer. Han syftar på hur den första rationalitetsnivån som är starkt lagbunden förväntar sig tjänstemän att arbeta strikt i linje med politiska beslut, han menar dock att arbeta på detta sätt är otillräckligt när omgivningen ställer krav som regler inte kan tillfredsställa (Lundquist, 1991:230-231). Claus Offes andra rationalitetsnivå gäller för hur förvaltningen måste arbeta lämpligt med de tillgängliga medel som finns oavsett vad reglerna säger (Lundquist, 1991:23). Enligt närbyråkrat 3 kommer de nödvändigaste behoven i första hand, såsom tak över huvudet, kläder och mat. Men framför allt barnets välmående. Lipskys teori kan appliceras på detta exempel om hur de nödvändigaste prioriteras först. Varvid det tidskrävande arbetet med dokumentation, utredning och uppföljning bortprioriterats.

Närbyråkrat 4 förklarar att situationen var så tuff med att hitta boendeplaceringar för barnen att de varit tvungna att ta till akuta åtgärder, som inte skulle ha varit aktuellt annars. Allt för att lösa det mest akuta: *"vi hade inte platser i Västerås och det här, det som gjorde krångligt det finns folk som fick chansen och vi fick ta risken att den här privata som har börjat startat konsulentstödda firmor och tjänade jättemycket pengar på den. och nu tyvärr vi var tvungen att placera dom för vi hade inte utredda familjehem - alla HVB-hemmen var fulla. och det*

liksom, vi har varit med såhär privata HVB-hem ägare så dom kunde starta under en dygn, ett HVB-hem"(Närbyråkrat 4).

Att under en natt starta upp ett HVB-hem och att ta hjälp av konsultstödda privata familjehems firmor blev avgörande för att lösa de akuta behoven.

"Man gör så gott man kan, och ja man får placera så gott man kan man få försöka övertala dom HVB hem som är att överbelägga bara för natten, för att försöka lösa det dagen därpå. Man får ringa runt vi har placerat i olika kommuner, att vissa barn fick ju sitta och vänta sen fick man gå se på en annan kommun den man hade fått en plats för natten. Det som vi prioriterade var ju tak över huvudet. Men det var en utmaning, det var en utmaning att hinna med det här också för vi ju redan hårt belastade" (Närbyråkrat 5).

Detta kan tolkas också i ljuset av Lipskys rationaliseringsstrategi. Flera av närbyråkraterna vittnar om att man varit tvungen att anpassa målen till vad som är möjligt eller lämpligt att genomföra. I likhet med Claus Offes andra rationalitetsnivån har man försökt åtgärda det väsentligaste, att arbeta på ett annat sätt har inte varit ett alternativ. Flera av strategierna går in i varandra när de konkretiseras. Vad som även går in under denna strategi är arbetet med verktyget BBIC, eftersom det man varit tvungen att stryka flera punkter ur verktyget för att anpassa detta till situationen och den nya målgruppen. Detta tolkar vi är i enlighet med det Lipsky menar är en anpassning utav målen till situationen. Närbyråkrat 2 menade hur de basala behoven i sig var en besvärlig utmaning att möta, barnens bästa var en omöjlig uppgift. Som Lipsky menar blir de enkla ärendena som prioriteras först. Matchningen efter barnens bästa och behov blev sekundärt och ger ytterligare exempel på hur målen anpassats till befintliga resurser.

5.3 Omorganisering

Strategi 3 innebär att närbyråkraten arbetar med metoder för att hantera stora grupper på ett standardiserat sätt under hög arbetsbelastning. Nedan beskrivs hur de vidtagit åtgärder med en *indelning* av klienterna och hur *närbyråkratens handlingsutrymme* uttryckt sig.

5.3.1 Indelning av klienter

Lipsky menar att under hög arbetsbelastning blir ofta närbyråkraten tvungen att göra indelningar av målgrupper.

Detta kan innebära ett stereotypiskt sätt att se på arbetet eftersom man måste under hög arbetsbelastning förenkla metoder för att möta upp klienters behov (Hysing, Olsson, 2012:76). På Socialförvaltningen i Örebro och Västerås har man öppnat en helt ny enhet för hanteringen av ensamkommande barn. Tidigare har denna typ av grupp gått under Socialförvaltningens arbete för barn- och unga. I Västerås finns nu flyktingenheten och i Örebro finns enheten för ensamkommande barn- och unga. Även en uppdelning inom enheten har varit nödvändig för dem som arbetar med denna målgrupp. I Västerås kommun hann man upprätta den nya enheten innan belastningen var som högst under hösten 2015. Det fanns redan två anställda som arbetade bara med dessa ärenden, även om det var långt ifrån tillräckligt. Man hade försökt anställa fler, några av de vi intervjuade hade blivit anställda i november och även december. De menar dock att de fortfarande behöver 7 utredare för att inte vara underbemannade. Att det i Örebro och Västerås öppnat upp egen enhet för gruppen ensamkommande barn- och unga stämmer överens med Lipskys teori om hur man använder strategier för att hantera en hög arbetsbelastning. Man försöker dela upp klienterna, skapa nya indelningar för att kunna arbeta standardiserat. Detta kan underlätta närbyråkraternas arbete och även förstärka legitimitet för förvaltningen. Eftersom man försöker hantera den rådande situationen och möta upp nya behov.

5.3.2 Närbyråkratens handlingsutrymme

Att närbyråkraterna i den här situationen har ett handlingsutrymme kan vara nödvändigt för förvaltningens huvudfunktioner att fungera som de gör i normaltillstånd. Det är i många fall omöjligt att detaljstyra en förvaltning. Detta är dock inte utan risker för demokratin och rättssäkerheten, enligt Lipskys teori. I Västerås delade de upp arbetsbördan även inom enheten. Tidigare hade eventuellt en och samma utredare skött samtliga samtal med barnet och utrett ärendet för personen i fråga. Under denna period hade utredarna i första hand prioriterat det personliga mötet med barnet, att möta det om det uppgavs behöva det.

Ekonomienheten fick gå in och hjälpa till med utredningar, som en nödlösning.
"Ekonomienheten som öppnade en filial och hjälpte oss att utreda barn. För att vi är underbemannade och kunde inte träffa alla barn. Men andra enheter kunde hjälpa oss" (Närbyråkrat 4).

Närbyråkrat 2 berättar att kommunen under denna hektiska period inte hjälp till med insatser för att underlätta arbetet. Insatserna och omorganiseringen har kommit i efterhand. Eftersom belastningen varit så hög på socialtjänsten har flera omprioriteringar varit oundvikliga.

Detta utgör ett till exempel på hur närbyråkraterna utnyttjat sitt handlingsutrymme i verksamheten. På individnivå dock har handlingsutrymmet varit begränsad. Väsentligt för närbyråkraten är handlingsutrymmet att utföra en situationsanpassad myndighetsutövning vilket i det här fallet har inneburit att inte ens ett standardiserade sätt att möta upp behov har varit genomförbart. Det kan utmärkas för hur den situationsanpassade myndighetsutövningen redan tidigare med BBIC verktyget varit olämpligt och i samband med det stora inflödet begränsats ytterligare med borttagningen utav punkter i detta verktyg. Detta även som ett centralt inslag i lagen, kapitel 1: "2 § *Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård - eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande".* Då BBIC är ett verktyg som ska hjälpa socialtjänstens arbete med barn- och unga har det i detta fall inte varit aktuellt eller möjligt att använda redskapet på ett fullkomligt sätt.

6 Slutsatser

Syftet för studien var att undersöka vilka dilemman och utmaningar utredare upplevt under hösten 2015 i samband med ett ökat inflöde av ensamkommande barn. Intentionen var att analysera hanteringen av dessa utmaningar i ljuset av Lipskys överlevnadsstrategier. Strategier som han menar närbyråkraten utvecklar under högarbetsbelastning. Detta är intressant då teoretikern syftar på hur de strategier och rutiner närbyråkraterna framställer i slutändan blir ett politiskt beslutsfattande. Närbyråkratens nödvändiga uppgift att till viss del begränsa service för klienten framkommer av informanternas skildringar och hur de på olika vis begränsat servicen för att klara av arbetsuppgifterna under denna stora arbetsbelastning. En grundläggande utmaning för närbyråkraterna har beträffat olika prioriteringar och en kraftig rationalisering av arbetet. Närbyråkraterna beskriver hur de skurit ner på kvalitativa och tidskrävande uppgifter i mån av att åtgärda akuta och praktiska åtgärder i första hand. Nedan redovisas hur Micheal Lipkys överlevnadsstrategier blivit aktuella i närbyråkraternas arbetsätt.

Den begränsade servicen; *Relationsskapandet och tidspress, samarbetet med privata aktörer, långa väntetider*. Det framkommer tydligt ur informanternas utsagor att centrala dilemman som de väljer att beskriva berör sådant som har varit konsekvenser till följd av den begränsade servicen. Vi kan konstatera att *relationsskapandet* till klienten har drabbats hårt. Informanterna beskriver situationer där möten slagits ihop eller förskjutits. *Tidspressen* och den bristande kapacitet att möta upp barnens behov i verksamheten ledde till samarbeten med privata firmor som istället fick utreda och placera barnen. *Långa väntetider* blev också en konsekvens av en begränsad service. Flera närbyråkrater menar hur flera barn varit utan handläggare eller fortfarande väntar på sin tur.

Rationalisering*; Förkortad utredning, akuta åtgärder - boende, anpassning av mål.* En viktig del av närbyråkraternas arbete har handlat om en rejäl rationalisering av arbetet med ensamkommande barnen. En förenkling av arbetet har bl.a. skett genom att *förkorta utredningar*. En närbyråkrat i Västerås beskriv hur kommunen ändrat riktlinjer kring utredningarna. Rationaliseringen har också inneburit att reducera flertalet punkter i BBIC verktyget som används för att kartlägga och tillgodose barnens behov.

En till form av rationalisering i både Örebro och Västerås Socialförvaltning har varit att *anpassa målen* till rådande situationen. Kvalitativa uppgifter som dokumentation och uppföljning av barnen fick bli sekundära mål.
Akuta lösningar som boendeplaceringar skulle åtgärdas först. BBIC kan igen vara ett exempel på detta. Flera punkter i redskapet fick förbises eftersom de inte ansågs relevanta för målgruppen.

Omorganisering; *Indelning av klienter, närbyråkratens handlingsutrymme.* En omorganisering ur olika aspekter har varit nödvändigt för verksamheterna för att klara av arbetsbelastningen. Närbyråkratens *handlingsutrymme* möjliggör en situationsanpassad myndighetsutövning som ur informanternas utsagor kan utläsas. I både Örebro och Västerås hade man bildat nya enheter endast för målgruppen ensamkommande barn. Man har på en individnivå utarbetat *en indelning* av gruppen och särskiljt de från resten av Socialförvaltningens klienter. *Handlingsutrymmet* ska ge möjlighet att möta barnens individuella behov men i utsagorna framkommer det att det standardiserade verktyget BBIC begränsat detta. På verksamhetsnivå har *handlingsutrymmet* inneburit att man utnyttjat annan kompetens, förvaltningens ekonomiavdelning fick uppgiften att hantera en del utredningar.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att nödsituationen har krävt en omfattande reducering av det kvalitativa arbetet. Framför allt har praktiska och akuta lösningar åtgärdats. Det som närbyråkraterna har upplevt som en betydande utmaning har varit prioriteringen att tillfredsställa gruppen i helhet på bekostad av individen. Informanternas utsagor bekräftar hur ett handlingsutrymme för närbyråkraten varit nödvändigt i den här situationen för att klara av sina arbetsuppgifter. På samma sätt har det varit nödvändigt att gå utanför lagar och riktlinjer vad gäller till exempelvis utredningstiden. Det har dock inte inneburit att närbyråkraterna arbetat som de velat eller önskat, utan snarare arbetat utifrån det situationen krävt.

7 Avslutande Diskussion

För socialförvaltningen i Örebro och Västerås har det inneburit stora praktiska förändringar av verksamhetens arbete och utformning. Socialsekreterarna som arbetade under denna tid har beskrivit många dilemman och utmaningar i förvaltningens arbete för ensamkommande barn. Märkbart för samtliga socialsekreterarna var den tydliga distanseringen ifrån ett arbete i linje med både egna och förvaltningens ideal. Arbetet har utförts med tydliga rationella metoder men framförallt med en pragmatisk syn på sitt arbete. Lipskys strategier för huruvida förvaltningen arbetar för att överleva genom stressfulla förhållanden blev genom informanternas utsagor ännu synligare i beskrivningarna. Socialförvaltningen i både Örebro och Västerås kunde med de resurser och kompetens som fanns tillgängliga knappast utföra ett kvalitativt arbete samtidigt kunde det utmärkas hur detta nästan inte längre var en målsättning. I Västerås hade exempelvis kommunen ändrat reglerna gällande för utredningarna. Det är givetvis ett allvarligt problem när politiker måste anpassa regelverket efter förvaltningens krav vilket kan medföra en otydlig gräns mellan politik och förvaltning. Förvaltningens legitimitet kan i sådana fall ifrågasättas. Å andra sidan ur en annan aspekt kan denna anpassning från politikernas håll även förstås som en förstärkning av legitimiteten då förvaltningen i en nödsituation behöver göra allt i sin makt för att upprätthålla verksamhetens grundläggande funktion. Även ansvarsutkrävandet blir problematiskt då egentligen i detta fall har ingen verkat som beslutsfattare. Situationen har haft en omvälvande effekt där hela verksamheten anpassat sig till situationen. Varken politiker eller närbyråkraten kan hållas ansvariga för denna socialt komplicerade situation. Ett arbete efter riktlinjer hade inte bara varit omöjligt men ett olämpligt handlande från närbyråkratens sida. Detta kan relateras till Lipskys påstående om att närbyråkraten varken kan göra vad de vill eller blir uppmanad att göra, utan vad denne helt enkelt kan göra.

Denna undersökning kan kasta nytt ljus över problem som behöver mer genomgående forskning. I synnerhet verktyg för hur ensamkommande barns behov bemöts är vad vi ser som en allvarlig problematik. För att närbyråkraterna ska undvika dilemman i sitt arbete behöver de givetvis ha en god kunskap om sin målgrupp. Ensamkommande barn från olika länder är en specifik målgrupp med särskilda behov som generella verktyg inte är tillräckligt effektiva i bemötandet av deras behov på ett individuellt sätt. Annan vidare forskning inom detta fält kan undersöka hur den svenska förvaltningen i större utsträckning skulle kunna upprätthålla en god rättssäkerhet och i samband med påfrestande situationer och i synnerhet kunna utveckla metoder i effektiva arbetssätt i nödsituationer.

8 Sammanfattning:

Denna undersöknings grundläggande syfte var att förmedla kunskap om de utmaningar socialarbetare fick handskas med hösten 2015 med hanteringen av ensamkommande flyktingbarn. Under de senaste åren på grund av krig och konflikter runt om i världen har Sverige har varit ett av de länder som tar emot tusentals flyktingbarn. Studien har genomförts med ett underlag av sex kvalitativa intervjuer med socialarbetare vid Socialförvaltningen i Örebro och Västerås kommun. Resultatet av undersökningen har tolkats med hjälp av Micheal Lipskys teori om överlevnadsstrategier som förvaltningen utvecklar under tidspress och hög arbetsbelastning. Studien har utförligt presenterat utmaningar och dilemman våra socialarbetare upplevt under perioden hösten 2015. Av informanternas utsagor har vi kunnat redogöra för hur socialarbetarna bl.a. varit tvungna att förbise lagar och riktlinjer. De har tagit sig an metoder i syfte att förenkla och rationalisera sitt arbete. Förvaltningen har med hanteringen av arbetsbelastningen genomgått även olika typer av omorganiseringar både i verksamhetens utformning samt i arbetssättet. En generell slutsats kan säga vara hur socialarbetarna i sin arbetssituation erhållit en tydlig pragmatisk inställning inför sitt arbete.

Referenslista/Källförteckning

Litteratur:

Hill, Michael “*Policyprocessen"* (2007) LIBER

Hysing, Erik & Olsson, Jan (2012) *”Tjänstemän i politiken”,* Studentlitteratur AB, Lund

Kvale, Steinar (1997) *”Den kvalitativa forskningsintervjun”*, Studentlitteratur

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2014) *“Den kvalitativa forskningsintervjun”,*Studentlitteratur

Larsen, Ann kristin ”*Metod helt enkelt*” (2007) Gleerups

Lundquist, Lennart (1998) *”Demokratins väktare”,* Studentlitteratur, Lund

Lundquist, Lennart (2014) “Etik i offentlig förvaltning”, (Red. Rothstein, Bo),

Lundquist, Lennart “*Förvaltning och demokrati*”, 1991 Norstedts

Lipsky, Michael”*Street-level beureucracy, Dilemmas of the Individual in Public Service*”. 1980 Russell Sage Foundation

von, Essen Ulrik "*Arbete i offentlig förvaltning*" (2014) Norstedts juridik

Artiklar:

Fallde, Magdalena (2005) ”Neutrala verkställare eller inflytelserika närbyråkrater?”, Linköping Universitet

Sannerstedts, Anders (1984) *”Statsvetenskap, socialt arbete och implementering av socialtjänstreformen”*, Statsvetenskaplig tidskrift, Vol. 84, nummer 3, Fahlbeckska stiftelsen

Elektroniska källor:

Migrationsverket (2016a) *"Statistik"*, Hämtad 2016-04-19

http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-ensamkommande-barn-och-ungdomar/Statistik.html

Migrationsverket (2016b) *"Statistik",* Hämtad 2016-05-19

http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-ensamkommande-barn-och-ungdomar/Statistik.html

Socialstyrelsen *"BBIC Grunderna"*, Hämtad 2016-05-25

http://www.socialstyrelsen.se/barnochfamilj/bbic/grunderna

Sveriges Riksdag (2016) *" Socialtjänstlag 2001:453",* Hämtad 2016-04-19

http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453

Bilaga

Intervjuguide

Inledande frågor:

- Personen får information om vilka vi är, vart vi kommer ifrån och vad intervjuans syfte är. Samt att de har rätt att vara anonyma.
- Kan du berätta lite om din arbetsroll?
- Hur länge har du jobbat?
- Vad har du studerat tidigare?
- Kan du berätta om processen vid mottagandet med en ungdom?

Kunna:

- Vilka utmaningar har ni stött på under den speciella situationen, under hösten 2015?
- Vilka mål och riktlinjer finns för socialtjänstens arbete med ensamkommande?
- Känner du dig välinförstådd med dessa?
- Med de bestämmelser och mål som fanns under denna tiden upplevde du att det var genomförbart för Er?
- Om inte, kan du utveckla?
- Känner Du att under den här perioden Du haft de resurser som behövts för att nå målen?
- Känner du att Örebro Kommuns socialtjänst bidragit med kunskapsstöd för dig som tjänsteman under denna period tillräckligt för att klara av situationen och hanteringen.

Vilja:

- På vilket sätt är det intressant för dig att nå målen för verksamheten?
- Känner du att du fått vara med och påverka verksamhetens utformning, mål osv.
- Skulle du ha velat arbeta annorlunda på socialtjänsten med hanteringen under denna period?
- Som en avslutande fråga får du gärna delge oss personliga reflektioner, om det finns något mer som Du vill tillägga som vi inte täckt med tidigare frågor?