

Avveckling som utveckling

En studie om beslutsprocessen kring avvecklingen av Migrationsverkets
verksamhet i Borås

Abstract

Due to changed global conditions, The Swedish Migration Agency will have to reorganize and decrease its locations, in accordance with its business plan for 2021. The decision was based on a combination of a reduced number of asylum seekers in Sweden and reduced governmental funding of the agency. The agency will completely cease to operate in the municipality of Borås. Therefore, this paper focuses on how Swedish agencies are governed. The decision-making process behind the minimization of the Swedish Migration Agency's operation in Borås will be described by examining the agency's own empirical material about the dismantling in Borås. Also, the paper's argumentation analysis will narrate the media debate regarding the decision. Furthermore, the decision-making process will be analysed through theories about governance of public administration. As a consequence, Graham T. Allison's "The Essence of Decision" and theory of how governments should be analysed through several perspectives, is assumed to be fruitful for the purpose of this study. The motives behind the Swedish Migration Agency's final decision can be described and analyzed through several different theoretical perspectives. Thereby, the study concludes that different theories simultaneously contribute to a more nuanced understanding of how agency's decision-making can be motivated.

Keywords: Swedish Migration Agency, Public Administration, Decision-making process, Dismantling/Liquidation, "The Essence of Decision", Argumentation analysis, Borås

Antal ord: 9572

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Vad säger tidigare förvaltningsforskning?	5
2. Hur kan vi förstå beslutsfattande?	6
2.1 “The Essence of Decision”	6
2.1.1 Modellen om “rational actor”	6
2.1.2 Modellen om “organizational process”	7
2.1.3 Modellen om “governmental politics”	8
2.2 Teorierna som analysverktyg	9
3. Hur kan vi studera beslutsfattande?	9
3.1 Metodologisk kontext	9
3.1.1 Argumentationsanalys	10
3.2 Material	11
3.2.1 Generella dokument för Migrationsverket	11
3.2.2 Dokument riktade till eller inom Migrationsverket Region Väst	12
3.2.3 Tidningsartiklar till grund för argumentationsanalysen	12
3.3 Tillvägagångssätt	12
3.4 Avgränsningar	13
4. Migrationsverkets beslutsprocess	14
4.1 Från förslag till beslut	14
4.1.1 Migrationsverkets utvecklingsmål	14
4.1.2 Färre orter och kortare vistelsetider i mottagningssystemet	15
4.1.3 Ny organisation	16
4.1.4 Avveckling inom Region Väst	17
4.1.5 Samtlig verksamhet i Borås ska avvecklas	17
4.2 Kritik i media mot Migrationsverkets förslag om avveckling	18
4.2.1 Sociala argument	19
4.2.2 Ekonomiska argument	19
5. Teoretisk analys	20
5.1 Avvecklingen i Borås utifrån modellen om “rational actor”	20
5.2 Avvecklingen i Borås utifrån modellen om “organizational process”	22
5.3 Avvecklingen i Borås utifrån modellen om “governmental politics”	23
6. Slutsats	24
7. Avslutande diskussion	25
8. Referenser	25

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Svenska regeringen ska förverkliga riksdagens beslut och har därför till sin hjälp cirka 350 myndigheter vars uppgift är att implementera politiken. Myndigheterna styrs genom olika regleringsbrev som regeringen upprättar och i breven framgår information om exempelvis arbetsuppgifter och ekonomiskt underlag. Till följd av förbudet mot ministerstyre i förvaltningen kan regeringen inte ingripa i myndighetens löpande arbete, vid exempelvis enskilda fall (Regeringen 2017). Det är därför relevant att studera hur myndigheterna som en del av den offentliga förvaltningen organiseras och tar beslut för att passa statstypers särskilda behov (Lundquist 2008).

Förvaltningen i Sverige har skiftat vid implementeringen av styrningsmodeller, från government till governance, och präglas idag av en mer horisontell karaktär till följd av nätverksinriktade reformer. Idag beskrivs organisationsformen New Public Management (NPM) ofta dominera offentlig sektor såväl internt som externt, vilket innebär ett fokus på företagsledningsidéer, målstyrning och kundorientering (Hall 2012, s. 29). Lennart Lundquist (2008) lyfter både demokratistaten som kontrolleras av medborgarna och politikerna, och ekonomistaten som kontrolleras av marknaden, som viktiga fenomen att studera för att förstå styrning av offentlig verksamhet.

Migrationsverket är en statlig myndighet under regeringen som ansvarar för bland annat ansökningar om uppehållstillstånd, svenskt medborgarskap, arbetstillstånd och återvandring. Myndigheten ska även erbjuda asylsökande boende och mat under ansökningstiden. Därmed fördelar myndigheten såväl uppgifter som statlig ersättning till kommuner och regioner som utför dessa uppgifter (Migrationsverket 2021d). Migrationsverket ska enligt regleringsbrevet år 2021 arbeta för att uppnå en högre effektivitet samt en ökad digitalisering, vilket ska bana väg för automatisering och på så sätt förkorta exempelvis kötider (Ekonomistyrningsverket 2020). Detta är exempel på hur effektivisering och kundorientering implementeras ytterligare i myndighetens verksamhet, vilket följer av NPM.

Migrationsverkets mål styrs dels genom den representativa demokratin och regeringens regleringsbrev, men också av utlännings- och medborgarskapslagen, förordningar samt flera internationella överenskommelser och konventioner (Migrationsverket 2021d). Med stöd av förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket ska myndigheten enligt 2 § bidra till att uppnå utgiftsområde 8 "Migration", vilket är ett riksdagsbundet mål som handlar om att säkerställa en långsiktig hållbar migrationspolitik. Svensk migrationspolitik ska dessutom värna asylrätten och underlätta rörlighet över gränser, främja en behovsstyrd arbetskraftsinvandring samt tillvarata och beakta migrationens utvecklingseffekter inom ramen för den reglerade invandringen (SFS 2019:502).

År 2015 slog Sverige rekord i antal asylsökande. Migrationsverket var därför i skyndsamt behov av förändring för att hantera situationen. Under året utökades verksamheten med 3000 nya medarbetare samt flera nya mottagnings- och asylenheter (Migrationsverket 2020c). I samband med krisen gick Sverige från att tidigare ha haft EU:s mest generösa asyllagstiftning till att hamna på EU:s miniminivå (Migrationsverket 2020d). Fem år efter flyktingkrisen kom coronapandemin att påverka myndigheten, dock i motsatt riktning. Till följd av stängda gränser och reserestriktioner, som i sin tur har försämrat möjligheterna till att söka skydd i Sverige, nästintill halverades antalet nya ansökningar till myndigheten under 2020. Migrationsverkets prognoser över såväl asylsökande som ansökningar om arbetstillstånd, har därmed fått justeras nedåt (Migrationsverket 2021c)

Slutligen meddelar Migrationsverket i september 2020 att myndighetens verksamhet i Borås helt ska avvecklas. Borås är en av flera städer i Sverige, som till följd av arbetsbrist och ett minskat antal asylansökningar sedan 2016 tvingas att stänga ned sin verksamhet (Migrationsverket 2020a). Samtidigt finns det mycket som talar för att möjligheterna till att söka asyl och arbetstillstånd kommer att öka igen när fri rörlighet i och mellan EU:s medlemsländer eventuellt återinförs (Migrationsverket 2021c).

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att beskriva och analysera hur styrningen av svenska myndigheter realiserar. Liknande studier har fokuserat på särskilda satsningar och projekt som initierats, men

denna uppsats kommer istället att titta på det omvända, där avveckling anses främja utveckling. Beslutsprocessen bakom avvecklingen av Migrationsverkets verksamhet i Borås kommer att beskrivas med utgångspunkt i myndighetens eget empiriska material, för att sedan analyseras i termer av teorier om beslutsfattande och styrning. För att nyansera och återge en mer objektiv bild av hur beslutet har motiverats av myndigheten, kommer studien även att innehålla en argumentationsanalys vilken skildrar den mediala debatten gällande avveckling av Migrationsverkets verksamhet i Borås.

Studien är ett fall av myndighetsstyrning med särskilt fokus på beslutsprocessen. I en kontext där både demokrätivärden och ekonomivärden argumenteras för att påverka styrning inom offentlig verksamhet är det relevant att undersöka hur en empirisk beslutsprocess motiveras och ser ut idag. Studiens frågeställningar lyder därmed:

- Hur har beslutsprocessen för avvecklingen av Migrationsverkets verksamheter i Borås gått till och motiveras?
- Hur kan styret av beslutsprocessen förklaras och motiveras utifrån olika teorier om beslutsfattande och styrning?

1.3 Vad säger tidigare förvaltningsforskning?

Förvaltningsforskningen och forskningen om beslutsfattande i offentlig sektor är omfattande och tvärvetenskaplig. Området intresserar bland annat forskare inom ekonomi, statsvetenskap och psykologi. Sedan 1980-talet har förvaltningsdoktrinen om NPM, i samband med ekonomistatens framväxt, fått utrymme i den akademiska litteraturen där styrsystemen offentlig sektor och marknadssektor diskuteras (se Lundquist 2008; Hood 1991). Gällande beslutsfattande har komplexiteten i att lösa politiska problem resulterat i en mer omfattande utvärdering av just det politiska beslutsfattandet, på grund av att denna påverkas av en politisk strävan efter att motivera politiska beslut med konkreta bevis. Styret i många länder har infört policybedömningssystem för att utveckla ett mer evidensbaserat politiskt beslutsfattande och forskning har studerat vad den växande utvärderingen empiriskt leder till (Nilsson m.fl. 2008). I Sverige används konsekvensanalyser som ett viktigt medel vid ett offentligt beslutsfattande. Tidigare forskning

har däremot visat att konsekvensanalyser ofta är av bristande kvalitet och att de i en hög utsträckning endast stödjer och motiverar det liggande förslaget (Forsstedt 2018).

Även frågor om migration, flyktingmottagande och integrationsprocesser har tidigare studerats inom förvaltningsforskningen (se Wennström & Öner 2020; Kadhim 2000). Bland annat har nationalekonomer studerat huruvida invandring påverkar inkomsteffekten för svenska medborgare och sätter press på de offentliga finanserna och samhällsekonomin. Forskarna har även dragit slutsatsen att flertalet av Sveriges kommuner riskeras att avfolkas utan invandring. Vad som också utgör tidigare intressant forskning är att opinionsläget i Sverige tenderar att svänga snabbt utifrån regeringens policyförändringar inom migrationspolitiken (se Ekberg 1999, 2009; Bergström 2014).

Politiskt beslutsfattande, debatten om Sveriges framtida migrationspolitik och bristande kvalitet i konsekvensanalyser utgör bara en liten del av förvaltningsforskningen. Därför blir det intressant att teoretiskt studera offentlig styrning och beslutsfattande. I tidigare forskning är det vanligt att analysera nationella regeringsbeslut och olika sätt att styra offentlig verksamhet utifrån modellen om "rational actor" (se Jones 2003). Studiens valda teori av Graham T. Allison argumenterar emellertid för att alternativa teorier om "organizational process" och "governmental politics" kan förbättra en studie eftersom de reformerar förklaringar och förutsägelser. Genom att studera ett fall utifrån olika teorier går det att föreslå olika förklaringar till styrning (Allison & Zelikow 1999 s. 4-6).

2. Hur kan vi förstå beslutsfattande?

2.1 “The Essence of Decision”

Studien utgår från modellerna som används i Graham T. Allison's bok *“The Essence of Decision”*. Allison's generella argument är att byråkrati och regeringspolitik inte är aktörscentrerad utan snarare ett resultat av hur stora organisationer och politiska aktörer agerar tillsammans (Allison & Zelikow 1999, s. 4-6). Alltså kommer nedläggningen av Migrationsverkets verksamhet i Borås redogöras för med utgångspunkt i Allison's tes om att styrning bör analyseras utifrån flera perspektiv om styrning och beslutsfattande. Studien tillämpar samtliga teorier som Allison använder för underbygga sin tes och dessa är “rational actor”, “organizational process” samt “governmental politics”.

2.1.1 Modellen om “rational actor”

Grunden i “rational actor” modellen är att staten beskrivs agera utifrån egenintresse och mål. Modellen förutsätter att staten är en enhetlig aktör och beslutsfattare vilken går beskriva som en individ med en konsist preferens, en uppsättning av upplevda val och en enda uppskattning av vilka konsekvenser ett beslutsfattande får (Allison & Zelikow 1999, s. 24). Statens rationella agerande och strategiska problem får lösningar utifrån en beräkning av fördelar och nytta och hur dessa kan uppnås. Om dessa åtgärder sedan var rimliga diskuteras utefter om agerandet har varit i linje med statens mål. Rationaliteten i handlingen kan förklaras utifrån termer om konsekvent hållbarhet. Det innebär dels att det ska finnas konsistens mellan olika mål och att det dels ska finnas en konsistens i tillämpning av principer för att kunna välja det bästa alternativet. Rationalitet blir därmed ett visst beteende inom en given kontext för att nå ett visst mål (Allison & Zelikow 1999, s. 13-17).

Det går i teorin att identifiera fyra olika karaktäristiska koncept för rationella handlingar där det första är att rationella handlingar utgår från mål, med aktörens egenintresse översatt till begrepp som lönsamhet och nytta. Det andra är att aktören kommer att ha ett visst antal olika alternativ att välja mellan. Det tredje är att med varje alternativ följer olika konsekvenser. Det fjärde blir således att välja det alternativ som medför de konsekvenser som aktören främst föredrar utifrån

någon form av utdelningsfunktion. Alltså avser rationalitet ett konsekvent, målmedvetet och värdemaximerande val inom angivna begränsningar (Allison & Zelikow 1999, s. 18).

Följaktligen finns emellertid risken att förklaringen till agerandet förbiser väsentlig information som kan ha bidragit till beslutet. Det går därför att skilja på “omfattande rationalitet” och “begränsad rationalitet”. Den förstnämnda rationaliteten innebär att aktören främst utgår från en nyttomaximering efter att ha fått välja mellan alla möjliga alternativ. Den begränsade rationaliteten erkänner istället aktörens oundvikliga begränsningar i kunskap och beräkningsförmåga. Skillnaden som uppstår mellan de olika formerna av rationalitet blir således att den begränsade rationaliteten förutsätter uppgifter om vilken information och konceptualisering som aktören har fått i en given situation, samt aktörens förmåga att dra slutsatser utifrån den givna informationen i situationen (Allison & Zelikow 1999, s. 19-20).

2.1.2 Modellen om “organizational process”

Modellen om “organizational process” argumenterar för att den ovan nämnda modellen om “rational actor” endast är en förenklad bild av styrning. Organisationer argumenteras istället för att kunna vara beslutsfattare (Allison & Zelikow 1999, s. 143). Trots ytterst lite information om organisationen och vilka rutiner som utgör styret av en stat, kan en analys utifrån ett organisationsteoretisk perspektiv förbättra de antaganden som modellen om “rational actor” gör (Allison & Zelikow 1999, s. 185). Enligt “organizational process” är aktörer istället en gruppering av löst allierade organisationer vilka förhindrar en ensam central auktoritet från att ta samtliga beslut eller styra över samtlig aktivitet. Teorin anser att organisationer inte överväger alla möjliga alternativ för att nå maximalt resultat, utan kan istället förklaras ha en begränsad rationalitet. Därför kan också statens agerande grundas i mindre medvetna val och mer som en konsekvens av hur stora organisationer fungerar (Allison & Zelikow 1999, s. 144).

Centrala statliga makthavare kan störa och påverka organisationen, men däremot inte fullt ut kontrollera organisationers agerande. För att samordna samtliga aktörer som kan påverka hur en stat styrs krävs standarder och rutiner som utvecklas till följd av hur organisationer ändrar sig, som i sin tur influeras av existerande funktioner och procedurer (Allison & Zelikow 1999, s. 143-144). Stora organisationer har ofta underorganisationer med egna överlappande

standardrutiner och prestationsrelaterade funktioner (Allison & Zelikow 1999, s. 158-159) Beslut av statliga makthavare kan aktivera organisatoriska rutiner men i en hög utsträckning är beteendet redan bestämt av tidigare etablerade processer, exempelvis NPM (Allison & Zelikow 1999, s. 164). Ett slutgiltigt statligt beslut ligger hos regeringen, men beslutet som tas är begränsat av den lista med alternativ som relevanta organisationer presenterar (Vanhoonacker & Wangen 2015, s. 4). Alltså är det inte enbart staten som utvecklar handlingsprogram, utan även organisationer och individer, vilket skapar det effektiva valet i återkommande situationer (Allison & Zelikow 1999, s. 170).

Organisationer anses aggregera effektivitet eftersom problem gällande Kooperation och kollektivt handlande hanteras i principal-agent relationer, vilka i sin tur spelar en viktig roll i hur organisationer är konstruerade (Allison & Zelikow 1999, s. 155-157). Tillsammans med organisatorisk kultur skapas ett beteende hos människorna som arbetar inom organisationen vilka sedan konstruerar output (Vanhoonacker & Wangen 2015, s. 4). Den organisationsteoretiska modellen studerar därmed bland annat managementteori och organisatoriskt beslutsfattande genom exempelvis teorin om “street-level bureaucracy” (Allison & Zelikow 1999, s. 154).

Vidare tenderar organisationer att ha ett kortsiktigt tankesätt på grund av att de sällan uppskattar sannolikhetsfördelning av framtida händelser, vilket i sin tur endast leder till att undvika osäkerhet (Allison & Zelikow 1999, s. 170). Organisationens output skapas alltså bland annat av målstyrning, standardrutiner och handlingsprogram, som i sin tur skapar koordination och prestation. Samtidigt blir förändringar vid exempelvis misslyckanden och budgetförändringar betydelsefulla vid framtida beslutsprocesser. Även den centrala koordineringen och kontrollen från staten och dess makthavare är viktiga faktorer för vad organisationens output slutligen blir (Allison & Zelikow 1999, s. 168-172).

2.1.3 Modellen om “governmental politics”

Teorin om “governmental politics” identifierar staten som en gemensam enhet men med flera olika aktörer. Modellen ämnar till att förklara staten utifrån ett förhandlingsspel som också kan kallas för “politik”. Politiken beskrivs för att vara förhandlingar mellan aktörer som är placerade

hierarkiskt inom staten. Samtidigt finns det andra viktiga aktörer runt den centrala arenan, såsom media, icke-statliga organisationer och medborgare (Allison & Zelikow 1999, s. 255).

Individer och grupper som är med och påverkar politiken tenderar också att representera en viss aktör, organisation eller intresse. Detta gör att det uppstår intressekonflikter och motstridiga rekommendationer om hur politiken bör drivas (Allison & Zelikow 1999, s. 256). I miljöer som delas av separata institutioner tenderar ett gemensamt beslutfattande och handlande att bli komplext (Allison & Zelikow 1999, s. 287). Detta eftersom organisatorisk samhörighet och personliga intressen avgör vilka preferenser nyckelaktörerna kommer sträva efter vid intra-nationella förhandlingar, som sedan kommer att resultera i ett slutgiltigt statligt beslut (Vanhoonacker och Wengern 2015, s. 5-6).

Å ena sidan riskerar mängden information att hämma beslutsprocessen, vilket kan kallas för en "analysförlamning" som endast leder till passivitet och sämre bedömningar (Allison & Zelikow 1999, s. 265). Å andra sidan går det att argumentera för att en bredare process leder till bättre beslut. Situationen får information från olika perspektiv som kan reducera misstag. Det kan däremot leda till att vissa intressen tilldelas autonomi och går före andra, också kallat för "the agency problem". De anställda lämnas med en viss handlingsfrihet som de kan utnyttja med fördel utefter egen kunskap, information samt expertis och som inte alltid behöver stämma överens med vilken uppfattning chefen har. Samtidigt arbetar de anställda ofta i en kontext som förutsätter rutiner för att undvika situationer där en stor handlingsfrihet möjliggörs för de anställda (Allison & Zelikow 1999, s. 271-272).

Vidare spelar deltagande och beslutsregler vid en beslutsprocess stor roll (Allison & Zelikow 1999, s. 275). Vissa regler kan leda till vissa beslut och dessa formar hur människor agerar både formellt och informellt (Allison & Zelikow 1999, s. 278-279). Grupptänkandet påverkas också av storleken på gruppen. Exempelvis tenderar en liten grupp med stark sammanhållning att skapa en psykologisk drivkraft för konsensus, vilket gör att andra alternativ kan förbises. I detta sammanhang är det ytterst relevant hur problemet eller frågan gällande ett beslutfattande är uppmålat (Allison & Zelikow 1999, s. 280-283).

2.2 Teorierna som analysverktyg

Med ansats i Allison's teorier och tes om styrning ämnar fallstudien till att identifiera olika förklaringar till varför beslutsprocessen resulterade i en avveckling av Migrationsverkets verksamhet i Borås. Teorierna kommer att användas som verktyg för att analysera studiens empiriska material om Migrationsverkets beslutsprocess vid avvecklingen.

Allison's teorier lämpar sig för att analysera nationella beslutsprocesser och är därför alla användbara för studien. Teorierna tydliggör vikten av att studera ett fall utifrån olika perspektiv för att inte se förbi viktiga faktorer som spelar in. "Rational actor", "organizational process" och "governmental politics" beskriver styrning på olika sätt men bygger samtidigt vidare på varandras förklaringsfaktorer. Teorierna utgår således från samma grund och är lämpliga för studiens syfte till följd av att de kan studera samma beslutsprocess men samtidigt identifiera olika orsaker till varför beslutsprocessen sett ut på ett specifikt sätt och finna varierande motiveringsgrunder till samma slutgiltiga beslut.

För att tillgodose studien en mer nyanserad bild av hur Migrationsverkets beslutsprocess och senare beslut om avveckling kommer teorierna även användas för att analysera materialet i uppsatsens argumentationsanalys. En teoretisk analys av argumenten som framkommer i den mediala debatten är fruktbar eftersom Migrationsverkets anställda motiverar beslutet samt de faktorer som myndigheten menar sig ha haft i åtanke under beslutsprocessen. Detta sker exempelvis när myndighetspersonal bemöter de motargument till avvecklingen som framgår i debatten.

3. Hur kan vi studera beslutsfattande?

För att besvara frågeställningarna tillämpas en teorikonsumerande fallstudie där den valda teorin med flera modeller presenterar olika förslag på hur beslutsprocessen för avvecklingen av Migrationsverkets verksamhet i Borås kan förklaras. För att beskriva beslutsprocessen kommer studien att genomföra kvalitativa textanalyser av det material från myndigheten som varit avgörande för beslutsprocessen och utfallet, exempelvis konsekvensanalyser. För att redogöra för hur beslutet har motiverats utifrån olika teoretiska modeller kommer även den mediala debatten kring nedläggningen att analyseras utifrån en argumentationsanalys.

3.1 Metodologisk kontext

Uppsatsen är teorikonsumerande och utgörs av en empirisk undersökning (Esaiasson m.fl 2017, s. 89). I en teorikonsumerande studie står fallet i centrum och undersökningen syftar till att med hjälp av teorier och förklaringsfaktorer förklara hur och varför beslutsprocessen resulterade i en avveckling av Migrationsverkets verksamhet i Borås (Esaiasson m.fl 2017, s. 42). Studiens interna validitet står i fokus och studien har ingen generaliserande ambition (Esaiasson m.fl 2017, s. 154-155). De förklarande slutsatserna får intern validitet genom en korrekt specificerad orsakmodell (Esaiasson m.fl 2017, s. 59). Orsaksmodellen kommer därför identifieras som hur styret av beslutsprocessen påverkat beslutet om avveckling. Den empiriska analysen tillsammans med argumentationsanalysen redogör för hur beslutsprocessen kring avvecklingen av Migrationsverkets verksamhet i Borås har gått till och sett ut. Den teoretiska analysen beskriver hur beslutsprocessen kan förklaras och motiveras utifrån olika teorier om beslutsfattande och styrning (Esaiasson m.fl 2017, s. 56).

Studien använder sig av en traditionell fallstudiemetod där fallet studeras i en kontext, vilken är beslutsprocessen kring avveckling inom myndigheten, men även inom samhällets ramar (Esaiasson m.fl 2017, s. 109). Fallstudier har ofta kritiserats metodologiskt för att inte kunna identifiera orsakssamband och generella förhållanden. Men med hjälp av olika fallstudiestrategier kan fallstudiemetodens fördelar nyttjas, däribland möjligheten till att genomföra en detaljerad analys. Strategier som används vid fallstudier är periodiseringsstrategin, processesstrategin och den kontrafaktiska strategin. Samtliga strategier hjälper uppsatsen att

nyttja fallstudiemetoden genom att ställa frågor om huruvida det finns ett orsakssamband mellan beslutsprocessen och slutgiltigt beslut, hur orsakssambandet samspelar och om orsakssambandet hade uppstått beroende på om beslutsprocessen hade värderats annorlunda. Strategierna bidrar därmed till att kunna sortera ut det fruktbara i det material som används (Lindvall 2007, s. 270-277).

För att återge händelseförloppet och beslutsprocessen kommer studien att använda sig av en kvalitativ textanalys. Vilka texter som används i studien presenteras i avsnitt 3.2 Material. Denna syftar till att systematisera texterna för att lyfta det som kan tänkas ha orsakat nedläggningen av Migrationsverkets verksamhet. Således ämnar inte textanalysen att kritiskt granska processen, utan endast att organisera den viktigaste informationen från materialet som ligger till grund för beslutet om nedläggning (Esaiasson m.fl 2017, s. 213). Den kvalitativa textanalysen går ut på att söka efter indikatorer i materialet som beskriver hur processen har sett ut och motiverats. Analysen kommer att göras utifrån ett öppet förhållningssätt, det vill säga att undersökningen i högre utsträckning kommer att styras av innehållet i materialet än förhandsdefinierade svar till frågorna (Esaiasson m.fl 2017, s. 222-224). Det är inte heller avgörande för studien vilken aktör som har skrivit texterna utan det är innehållet i texterna som är av betydelse (Esaiasson m.fl 2017, s. 222-224).

3.1.1 Argumentationsanalys

För att lyfta den mediala debatten kring nedläggningen av Migrationsverkets kontor i Borås kommer studien också att tillämpa en argumentationsanalys. Argumentationsanalysen har ett deskriptivt syfte och rekonstruerar argumenten i tidnings- och debattartiklar som berör det valda ämnet (Boréus 2018, s. 94). För att strukturera argumentationen och hitta argument för och emot avvecklingen används pro och contra-modellen (Boréus 2018, s. 106). De argument som stödjer ett påstående beskrivs som proargument och de som står i motsats till dessa kallas för contraargument (Boréus 2018, s. 100-102). Argumentationsanalysen kommer också att inkluderas i den teoretiska analysen och utgör en viktig del av studien på grund av att den tydliggör hur myndigheten bemöter motargument och reaktioner från inte endast byråkratiska verksamheter utan även berörda individer. Dialogen med medborgarna belyser hur myndigheten resonerar om avvecklingen i förankring till samhället och betonar hur beslutet motiveras utifrån

samhällets kritik, vilken inte framgår i myndighetens eget material. För att återge en mer nyanserad och objektiv skildring beskrivs därför beslutsprocessen i ett sammanhang utanför myndighetens material i form av nyhets- och tidningsartiklar. Av det som framkommer i argumentationsanalysens material kan styret av beslutsprocessen förklaras och motiveras utifrån olika teorier om beslutsfattande och styrning och är därför relevant för studien.

3.2 Material

Insamlingen av studiens material har initialt koncentrerats till att ta del av handlingar från Migrationsverket och Region Väst. För att ta del av önskat material skickades en begäran över mail till Migrationsverket om att få ta del av de offentliga handlingar som låg till grund för beslutet om avvecklingen. I ett mail från en handläggare på Migrationsverket erhöles dokument som hade betydelse och var avgörande för beslutet om att avveckla myndighetens verksamhet i Borås. Dessa användes sedan i studiens analys. Dokumenten från Migrationsverket är i sin helhet utfärdade av myndigheten, var på vissa riktade till hela myndigheten medan vissa ligger inom en regional kontext. Materialet utgörs således för att vara ett "typiskt material" (Esaiasson m.fl. 2017, s. 226). Argumentationsanalysens material är insamlat från tidnings- och nyhetsartiklar. Nedan presenteras de olika dokumenten och artiklarna.

3.2.1 Generella dokument för Migrationsverket

I Migrationsverkets verksamhetsplan 2021, lokaliseringsplan för 2019-2023 samt för åren 2021-2025 och tillgänglighets- och serviceplan framkommer myndighetens strategiska inriktningar och utvecklingsmål. Dokumenten är utfärdade av Migrationsverket och även riktade mot myndigheten. *Budgetunderlagen* för 2020-2022 och 2021-2023 är också framtagna av och riktade till myndigheten. De ovan nämnda dokumenten är således på en nationell nivå, och inte riktade specifikt till varken Region Väst eller Borås men ligger till grund för det beslut som senare tas gällande avvecklingen i Borås. Vidare har studien tagit del av två *utgiftsprognoser* för åren 2020-2023. Migrationsverket ska enligt *regleringsbrevet*, som också är en del av studiens material, för budgetåret 2020 redovisa prognoser för 2020-2023 vid fyra prognostillfällen: 10 februari, 4 maj, 27 juli och 23 oktober (Migrationsverket 2020i). Studien har tagit del av de två senaste. Myndigheten ska redovisa prognoserna till Regeringskansliet. Även *det slutgiltiga*

beslutet om avveckling, underskrivet av Migrationsverkets generaldirektör Mikael Ribbenvik utgör studiens material och är ett beslut riktat till hela myndigheten.

3.2.2 Dokument riktade till eller inom Migrationsverket Region Väst

Studien har också tagit del av dokument som riktar sig till myndighetens verksamhet i Region Väst. Dokumentet *regionernas intentioner utifrån ett minskat boendekapacitetunderlag* är framtaget av Regionkansli Väst och Syd och är utfärdat av Migrationsverket. Dokumentet belyser att regionerna kommer att påverkas olika av beslutet om avvecklingen, men att samverkan är viktigt. Dokumentet förklarar också att valet av de orter som kommer att påverkas av beslutet grundar sig i styrdokument från myndigheten på nationell nivå, bland annat de nämnda ovan såsom verksamhetsplanen och lokaliseringsplanen. I *förordning (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering* framgår det att innan en myndighet fattar beslut om lokalisering, ska myndigheten upprätta en konsekvensanalys. Därför har studien dels tagit del av ett *PM om lägesbeskrivning samt konsekvensbedömning med avveckling av Borås mottagningsenhet*, vilka är utfärdade av Migrationsverket Region Mitt och dels en *sammanställning av kommunernas konsekvensanalyser* utfärdat av Stefan Bergman, sektionschef på Migrationsverket Region Väst och samordningsansvarig för avvecklingen i Borås.

3.2.3 Tidningsartiklar till grund för argumentationsanalysen

Tidningsartiklarna är hämtade från olika nyhetskällor som speglar argumenten för och emot beslutet och beslutsprocessen kring avvecklingen av Migrationsverkets verksamhet i Borås. Insamlingen av material till argumentationsanalysen gjordes genom sökningar på Media Retriever. Sökorden som användes var “Borås”, “Migrationsverket” och “avveckling”. Majoriteten av artiklarna är publicerade i Borås Tidning av journalisterna Evelina Segerqvist och Marie Haglund. Valet av att använda främst artiklar från Borås lokala dagstidning grundar sig i att de argument för och emot en avveckling av Migrationsverkets verksamhet har en tydlig anknytning till beslutsprocessen för just Borås. Det är även på denna plattform som debatten främst har pågått. Ingrid Alestigs artikel i tidningen Dagen skildrar tydligt de motargument som förs fram av individer som berörs personligen av beslutet. Dessa argument har sedan bemötts av anställda vid Migrationsverket. Beslutet om avvecklingen togs den 21 september 2020 och i december 2021 planeras avvecklingen att vara genomförd. Samtliga tidningsartiklar som ligger

till grund för argumentationsanalysen är publicerade under våren 2021, när konsekvenserna av beslutet i form av exempelvis utflyttning och skolbyte blivit märkbara.

3.3 Tillvägagångssätt

Studiens kvalitativa textanalys har genomförts utifrån en botten-upp process. Materialet från myndigheten och tidningsartiklarna har inledningsvis bearbetats och sorterats utifrån relevans för att senare kunna besvara frågeställningarna. När materialet väl sammanställts har det analyserats utifrån de valda teorierna och på så sätt ämnar studien att inte enbart hantera material som lämpar sig för en specifik teoris förklaringsmekanismer. Teorierna kan sedan användas för att identifiera indikatorer för hur beslutsprocessen har motiverats och styrts i det bearbetade empiriska materialet.

Efter att ha sorterat ut tidningsartiklarnas argument till argumentationsanalysen gjordes en uppdelning i sociala och ekonomiska argument på grund av att detta var de två huvudindelningar av argument som dominerade debatten. Det stämmer även väl överens med den motsättning som argumenteras finnas i styrning av offentlig sektor mellan just demokrativärden och ekonomivärden.

3.4 Avgränsningar

För att återge en mer generell bild av Migrationsverkets reducering hade beslutsprocessen för avvecklingen av samtliga administrativa lokaler och tillfälliga bostäder i hela Sverige som påverkas av beslutet kunnat redogöras för. Emellertid har mängden material som tillförts studien fått anpassas till följd av en begränsad omfattning. Migrationsverkets avveckling av verksamheten i Borås är därför utgångspunkt för studien. Valet grundar sig i att samtlig verksamhet i staden avvecklas. Dessutom var Borås först ut av de berörda enheterna i Region Väst att påbörja en avvecklingsprocess samtidigt som beslutsprocessen kring Migrationsverkets icke fortsatta verksamhet i staden motiverats och diskuterats i såväl myndighetens offentliga dokument, som i media.

Migrationspolitiken har förändrats under våren 2021. Dessa förändringar kommer däremot inte att få en större plats i studien till följd av att beslutet kring avveckling av Migrationsverkets verksamhet togs redan 2020. Samtidigt använder studien sig av material som prognostiserar Migrationsverkets verksamhet med avvägningar om att migrationspolitiken skulle kunna röra sig i den riktning som den nu har gjort. Därmed kommer studien inte att ta i beaktning de möjliga förändringar som kan tänkas ske och motiveras utifrån betänkandet om den framtida svenska migrationspolitiken (SOU 2020:54) och utredningen om uppenbart ogrundade asylansökningar och säkra ursprungsländer (DS 2020:2). Inte heller EU-kommissionens förslag på en ny europeisk migrations- och asylpolitik kommer ligga till grund för studiens slutsatser.

Slutligen kommer den mediala debatten endast att användas som ett verktyg för att sortera ut för- och motargument gällande avvecklingen av Migrationsverkets verksamhet. Studien är därför deskriptiv och kommer inte att diskutera beslutets relevans eftersom beslutet inte är helt implementerat. Detta innebär att det ännu inte är möjligt att studera faktiska konsekvenser och effekter.

4. Migrationsverkets beslutsprocess

4.1 Från förslag till beslut

Följande avsnitt är en empirisk sammanställning och analys av hur beslutsprocessen för Migrationsverkets avveckling av verksamheten i Borås har gått till och motiverats empiriskt.

4.1.1 Migrationsverkets utvecklingsmål

I samband med nya förutsättningar från omvärlden ska Migrationsverket enligt myndighetens verksamhetsplan för 2021 gå mot att bli en mindre myndighet, samlad på färre orter. Förändringen ska leda till att myndigheten kan genomföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt med hög kvalitet. Myndigheten vill säkerställa en långsiktig hållbar migrationspolitik och således fullfölja sitt huvuduppdrag på ett målgruppsanpassat, förutsägbart, effektivt och rättssäkert sätt (Migrationsverket 2021c). Parallellt med att Migrationsverket reducerar delar av verksamheten för att bli en mindre och effektivare myndighet kommer myndighetens ekonomiska ramar och bostäder att minska fram till december 2021. Vilka orter som kommer att påverkas av de nya förutsättningarna har bestämts utifrån bland annat verksamhetsstrategin, lokaliseringsplanen och orternas placering inom regionen. De nya förutsättningarna ska forma myndighetens verksamhet utifrån kriterier om kostnadseffektivitet, närhet till högskola/universitet samt geografisk närhet till tillfälliga bostäder som också är anpassade till skyddsprocessen (Migrationsverket 2020f). Tillfälliga bostäder är en boendeform för asylsökande med främst möjlighet till självhushåll (Migrationsverket 2021a). I verksamhetsplanen för 2021 framgår fem strategiska inriktningar för att möta myndighetens nya mål om att utvecklas till att bli en effektivare och mindre myndighet. Dessa är “ledarskap, medarbetarskap och kompetens”, “digitalisering”, “tillgänglighet och service”, “organisationsstyrning” samt “på rätt plats” (Migrationsverket 2021b).

Enligt tillgänglighet- och serviceplanen för 2021-2025 ska Migrationsverket som myndighet sträva mot att utveckla en effektivare tillgänglighet och service med hög kvalitet. Planen ska dessutom vägleda ledningen i beslut och prioriteringar som rör utvecklingsinsatser och resursfördelning. Tillgänglighet- och serviceplanen innebär också en förflyttning mot digitala kanaler för att förenkla för sökande och andra externa intressenter att välja rätta kontaktvägar

som skapar störst värde för Migrationsverket. Digitala kanaler ska utvecklas till att bli ett förstahandsval och den fysiska servicen ska ge stöd till de grupper som har störst behov. Därmed ska myndigheten från och med 2021 ha färre verksamhetsorter och således lokalisera asylprövning, mottagning, tillståndsprövning, bostäder och service närmare varandra (Migrationsverket 2021b).

En annan av de strategiska inriktningarna kan identifieras i lokaliseringsplanen och handlar om Migrationsverkets mål om att vara "på rätt plats", vilket ska ska generera ett förutsägbart och ekonomiskt hållbart sätt att styra verksamheten på. Lokaliseringsplanen omfattar tillfälliga bostäder, administrativa lokaler och förvar som syftar till att utveckla ett fungerande och effektivt bestånd av tillfälliga bostäder utefter sökandes behov. Planens utformning ska vara kostnadseffektiv och flexibel för att bemöta variationer (Migrationsverket 2019b).

I lokaliseringsplanen framgår fyra tydliga utvecklingsmål; stödja skyddsprocessen, kvalitet, kostnadseffektivitet samt flexibilitet och förutsägbarhet (Migrationsverket 2021a). För att *stödja skyddsprocessen* ska boendeplatser fördelas med utgångspunkt i skyddsprocessen. Ankomst- och utreseboende ska finnas i anslutning till Stockholm, Göteborg och Malmö på grund av att de asylsökandes in- och utresemönster i en större utsträckning är koncentrerade till de större orterna. De tillfälliga bostäderna ska därmed också ligga i geografisk anslutning till asylprövningsorterna Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Boden. För att uppfylla *kvalitet* ska majoriteten av platserna utformas för att lämpa sig efter de flesta sökande och finnas i en säker och hälsofrämjande miljö. För att uppfylla *kostnadseffektivitet* ska Migrationsverket använda tillfälliga bostäder på ett kostnadseffektivt sätt. Behovet av tillfälliga bostäder skiftar över tid och myndigheten måste därför vara utrustad med tillfälliga bostäder som möter alla variationer och skapar *flexibilitet och förutsägbarhet* (Migrationsverket 2019b).

4.1.2 Färre orter och kortare vistelsetider i mottagningssystemet

Enligt lokaliseringsplanen 2021-2025 ska myndigheten arbeta mot de styrande principerna för att nå önskad effekt. En inriktning mot färre orter med fler anställda per ort leder till driftsfördelar samt bättre ekonomiska förutsättningar. En målsättning är att Migrationsverkets administrativa lokaler ska utveckla en kapacitet för minst 100 anställda medarbetare under de närmsta åren och

att kapaciteten ska vara flexibel vid förändringar i verksamhetsbehovet. Framtidens kontor förutses också i en högre utsträckning bli helt digitala utan servicecenter, reception eller dylikt. En viktig strategi för att täcka vissa behov av personliga besök innebär en samlokalisering med andra offentliga aktörer. Myndighetens lokalisering ska kännetecknas av långsiktighet med förutsägbarhet för såväl medarbetare, sökande, externa aktörer som samverkanspartners. Beslutsprocessen för att möta ett förändrat behov av verksamheten genom att avveckla eller utöka administrativa lokaler utgår bland annat från ett förändrat verksamhetsbehov till följd av ny budget, nya prognoser och verksamhetsförändringar under de närmaste 24 månaderna (Migrationsverket 2021a).

Migrationsverket investerade under 2010-talet i stora utvecklingsinsatser för att förkorta vistelsetiderna i mottagningssystemet av asylärenden, vilket blev en målsättning som uppfylldes fram till dess att Europa möttes av stora flyktingströmmar år 2015 och 2016. Detta resulterade i att utvecklingen vände och att handläggningstiderna, liksom vistelsetiden i boendesystemet, blev längre (Migrationsverket 2019b). Myndighetens målsättning är att ärendeköerna ska komma i fas för att tillgodose de sökande med beslut inom den skäligen tidsram de har rätt att förvänta sig. Migrationsverket vill därför lägga mer resurser på att förbättra sin service och tillgänglighet, exempelvis genom digitalisering (Migrationsverket 2021c). Sett till hela prognosperioden sänks prognosen för anslagspost 2 "Ersättningar till asylsökande, kommuner och landsting" med cirka 1 miljard kronor, vilket kan bli mellan 50 till 450 miljoner kronor om året. Detta motiveras utifrån ett lägre antal inskrivna i mottagningen. Dessutom prognostiseras antalet avgjorda asylärenden fortsatt överstiga inflödet. Det innebär att verksamheten förutsätts nå ner till önskade balansnivåer av asylärenden (Migrationsverket 2020i).

Migrationsverket har fått ett färre antal asylsökande till följd av coronapandemin. Även inkomna förstagångsansökningar inom arbetsmarknadsärenden och ansökningar om studerandetillstånd från utländska studenter har minskat. Coronarestriktionerna har begränsat internationell rörlighet samt möjligheterna till både reguljär och irreguljär migration. Utifrån ett ytterligare sänkt planeringsantagande för antalet asylsökande, en sänkt prognos för antalet inkomna förlängningsärenden inom asyl, ett minskat antal inskrivna individer till mottagningsenheten

samt ett lägre behov av prövningsresurser inom tillståndsprövningen utgår prognosen från ett förväntat lägre behov av myndighetens tjänster (Migrationsverket 2020h).

4.1.3 Ny organisation

Den 1 januari 2021 antog myndigheten en ny organisation som följer av de nya förutsättningarna. Pandemin har präglat verksamheten men det börjar ljusna för att kunna planera hur verksamheten ska se ut i en framtid där viruset inte längre påverkar migrationen till Sverige. Vid den tidpunkten måste myndigheten ta höjd för att antalet ansökningar kan öka när världen successivt öppnar upp igen (Migrationsverket 2021c). Migrationsverkets styrande principer har legat till grund för analyser om hur verksamheten ska anpassas, ha flexibilitet i ärendeslag samt att tillfälliga bostäder ska vara geografiskt nära och anpassade till skyddsprocessen (Migrationsverket 2020f).

Organisationens förhållningssätt ska baseras på tillit och ansvarstagande. Myndigheten ska gå från detaljstyrning till en mer målstyrd verksamhet med en tydlig koppling mellan ekonomiska förutsättningar och mål. Den tillitsbaserade organisationen ska bidra till en ökad dialog och samverkan inom myndigheten som tar ansats i ett helhetsperspektiv (Migrationsverket 2020b). Olika delar av organisationen, som arbetar med exempelvis planering, stöd, HR-utveckling och kommunikation, ska samarbeta för att kunna stärka kvaliteten samt effektiviteten inom myndigheten och på så sätt öka nyttan av insatserna. Målet är att arbetssättet, kallat för Migration 360, genom digitaliseringen ska lyckas förkorta och implementera förordningsstyrda handläggningstider och vistelsetider. Detta eftersom längre vistelsetider i exempelvis myndighetens asylmottagning medför ökade kostnader (Migrationsverket 2019a).

Den förväntade genomsnittliga produktiviteten för 2021 tros öka gentemot föregående år inom samtlig prövningsverksamhet förutom vid studerande förlängningsärenden. Den genomsnittliga produktiviteten tros öka mest inom asylärenden, både inom förstagång och förlängningsärenden (Migrationsverket 2021c). Dessutom prognostiserar Migrationsverket att styckkostnaderna per avgjort ärende kommer reduceras både när det handlar om asyl och tillstånd/medborgarskap (Migrationsverket 2020h).

4.1.4 Avveckling inom Region Väst

Förslaget om Migrationsverkets avveckling av Region Väst innefattar reducerad boendekapacitet samt nedläggning av två mottagningsenheter. Den 25 augusti 2020 informerades regionala ATO, samtliga chefer, medarbetare och externa aktörer som Länsstyrelsen, berörda kommuner, regioner, myndigheter och frivilligsektorn om förslaget. Migrationsverkets mottagningsenheter i Borås och Mariestad försvinner helt. Till följd av detta efterfrågade Region Väst en konsekvensanalys från samtliga 17 berörda kommuner, med syfte att stärka beslutsunderlaget. Region Väst har som målsättning att föra dialog med såväl länsstyrelsen i Västra Götaland som respektive kommun för att samtala om avvecklingsplanen utefter varje enskild kommuns förutsättningar (Migrationsverket 2020g).

Utifrån skriftliga svar på förslaget från 11 kommuner inom Region Väst framgår eventuella utmaningar och möjligheter. Utmaningarna kan uppstå i form av ett ekonomiskt glapp när elever lämnar orten skyndsamt. Tidigare har flera kommuner tagit emot asylsökande förskolebarn och skolbarn och på så sätt investerat i lokaler och anpassade läromedel för att möjliggöra undervisningen för dessa elever. Den personal som har arbetat med asylsökande kommer också påverkas av förslaget. En skyndsamt tidsplan gynnar Migrationsverket men Region Väst menar att desto snabbare Migrationsverket avvecklar sin verksamhet, desto större riskerar de berörda kommunernas underskott att bli samtidigt som andra berörda aktörer riskerar höga onödiga kostnader. Migrationsverket kommer ersätta kommuner för förskola och skola genom ett ansökningsförfarande. Region Väst kommer däremot inte att ha möjlighet att ge stöd till skolorna efter genomförd avveckling (Migrationsverket 2020g).

I och med den minskade boendekapaciteten kommer många lägenheter att sägas upp samtidigt, exempelvis i Västra Götalands län där 600 lägenheter sägs upp skyndsamt. Både kommunala och privata fastighetsägare påverkas på grund av att det finns lägenheter som kräver underhållsinsatser innan de kan hyras ut. Uppsägning av många hyresavtal samtidigt försämrar alltså ekonomin ytterligare. Kommuner uttrycker en oro för att asylsökande kommer att bli tvungna att söka eget boende, där en möjlig negativ utvecklingen i socialt utsatta områden är att ta i beaktning. Kommunerna har också noterat en oro hos flera asylsökande, främst utifrån de uppgifter som har följt av media (Migrationsverket 2020g).

4.1.5 Samtlig verksamhet i Borås ska avvecklas

Den 21 september 2020 meddelade Migrationsverkets generaldirektör Mikael Ribbenvik beslutet om att avveckla myndighetens verksamheter i Borås, Mariestad, Högsby och Jönköping. Skälen för beslutet grundas i ett minskat antal asylsökande i Sverige och minskad finansiering av myndigheten. Verksamheten måste därför möta de nya förutsättningarna och behoven. I och med att mottagningsenheten avvecklas kommer samtliga tillfälliga bostäder att avvecklas och bakgrunden till beslutet grundas i att behovet av dessa har minskat kraftigt. Generaldirektören motiverar att valet av vilka orter som ska avveckla sina mottagningsenheter bygger på analyser och bedömningar utifrån myndighetens verksamhetsstrategi, lokaliseringsplan och de regionala förutsättningar som finns idag. Regionerna har arbetat gemensamt med berörda kommuner och genomfört konsekvensanalyser för respektive ort (Migrationsverket 2020a).

Sedan flyktingkrisen 2015-2016 har Migrationsverkets verksamhet i Borås successivt minskat. Möjlighet till tillståndsprövning har tidigare funnits i Borås år 2016 till 2018 men sedan 2019 koncentrerats till Göteborg. I takt med det minskade behovet av Migrationsverkets tjänster och för att hålla kostnader låga samt beläggningsgraden hög har myndigheten sagt upp boendeplatser. Av den totala reduktionen av boendeplatser i Region Väst utgör boendeplatserna som hyrs av mottagningsenheten i Borås ungefär hälften av den minskningen. Dessa kommer istället att fördelas över 6 olika kommuner. Migrationsverket bedömer att förflyttningen av asylsökande kommer innebära att behovet av en reception i Borås försvinner. De sökande skrivs därför ut ur mottagningssystemet och flyttar till eget boende (EBO) eller annat boende. Sökande som bor i EBO kommer istället att tillhöra mottagningsenheten i Göteborg eller Halmstad. Detta innebär att resvägen för att exempelvis ställa frågor blir längre. Resan dit kommer emellertid att bekostas av Migrationsverket, om villkor för det är uppfyllda (Migrationsverket 2020e).

Sammanfattningsvis motiveras beslutsprocessen med det övergripande målet om att Migrationsverket ska bli en mindre och effektivare myndighet, vilket genomsyrar verksamheten i form av ett färre antal orter, digitalisering och en minskad boendekapacitet. Målet återfinns i myndighetens utvecklingsmål och regleringsbrev med minskade ekonomiska ramar. Samtliga faktorer har skapat en grogrund för beslutet. Beslutsprocessen kan därför argumenteras för att inte ha varit kontroversiell internt inom myndigheten utan att avveckling snarare har varit en

naturlig utveckling med hänvisning till samtliga dokument studien tagit del av. Samtidigt har myndigheten inte enbart varit delaktiga i beslutet utan diskussioner med externa aktörer som anses beröras av beslutet har förts, exempelvis via konsekvensanalyser. Däremot genererar det empiriska materialet en bild utav att det finns en stark tro på att avveckling är en nödvändig reformering för att myndigheten ska anses arbeta målstyrt. Beslutsprocessen har följt det regelverk som finns att tillgå.

4.2 Kritik i media mot Migrationsverkets förslag om avveckling

Följande avsnitt är en argumentationsanalys av hur media speglar debatten om avvecklingen av Migrationsverkets verksamhet i Borås, vilken kan nyansera hur myndigheten motiverar beslutet. Argumentationen är indelad i sociala samt ekonomiska argument.

4.2.1 Sociala argument

De argument som presenteras mot avvecklingen handlar främst om att beslutet får negativa konsekvenser för integrationsprocessen och att många människor, främst barn och familjer, blir berörda av beslutet i form av exempelvis en skyndsamt flytt och skolbyten (Segerqvist & Rudenwall 2021). Det kontinuerliga och långsiktiga relationsskapandet försvåras mellan såväl skola och elever som vårdnadshavare (Segerqvist 2021a). Detta är av stor vikt eftersom barn kan argumenteras för att vara en nyckel till positiv integration (Alestig 2021). Integrationen påverkas också när banden till samhället som exempelvis elever känner bryts (Blomberg m.fl 2021). Det leder i sin tur till en försummad tillitsbrist som skadar det levande civilsamhället (Alestig 2021). Beslutsprocessen har inte heller tagit hänsyn till exempelvis skolterminer. Praktiska frågor om skolgång, läkarkontakter och annat flyttas istället direkt över till mottagningsenheten i den nya kommunen (Haglund 2021). De berörda vittnar om att myndigheten inte har tagit hänsyn till den totala kostnaden och att den emotionella kostnaden kan komma att bli hög (Alestig 2021). När människor med en osäker framtid inte kan få tillgång till bostad och mat lagligt ökar risken för psykisk ohälsa hos de asylsökande (Blomberg m.fl 2021).

Migrationsverket menar att de inte ville, innan beslutet tagits, gå ut med felaktig information till de som berörs direkt av beslutet och kommer att behöva flytta. Boråskontoret är ett av det första berörda enheterna i Region Väst och därmed blir det en extra kort och snabb process för de

asylsökande som måste anpassa sig utefter de nya förutsättningarna. Samtidigt har de berörda kommunerna givits förutsättningar för att föra en dialog med de mottagande kommunerna och att medarbetare finns tillgängliga för stöd och frågor i så stor utsträckning som möjligt. Migrationsverket menar att oavsett om myndigheten lagt planeringen regionalt eller nationellt skulle någon drabbas (Segerqvist 2021b). Därmed går det inte ta hänsyn till skolterminer eller andra orsaker när beslutet om avvecklingen av Migrationsverkets verksamhet i Borås planerades (Haglund 2021).

4.2.2 Ekonomiska argument

Migrationsverket bemöter argumenten mot avvecklingen av myndighetens verksamhet i Borås där Stefan Bergman, Migrationsverkets sektionschef i Region Väst och samordningsansvarig för avvecklingen i Borås, menar att beslutet framförallt grundar sig i en kostnadsaspekt (Haglund 2021). Region Västs sektionschef Zozan Sweger menar att myndigheten måste förhålla sig till nya ekonomiska förutsättningar och förhållanden bestämda enligt regeringen, samt att beslutet är taget med utgångspunkt i effektivisering och ansvarstagande i användningen av skattepengar (Segerqvist 2021b).

Vidare beklagar sig myndigheten över att beslutsprocessen resulterat i oro för berörda asylsökande och påpekar att myndigheten trodde att majoriteten av de berörda ärendena skulle vara avslutade innan avvecklingen av verksamheten i Borås, men att det finns kvar ett behov av fler boenden än förväntat till följd av pandemin (Segerqvist 2021b). Bergman menar att beslutet är nödvändigt på grund av att boendeplatser inte kan stå oanvända, och att de har gett tydlig information om detta (Haglund 2021). Det går inte rättfärdiga att ha kvar ett kontor med mottagningsenheter så nära Göteborg när det finns så många lediga platser i andra delar av Sverige, menar Sweger (Segerqvist 2021b).

5. Teoretisk analys

Den teoretiska analysen utgår från Allison's tes i "The Essence of Decision" om att styrning förklaras bäst utifrån olika modeller som rör beslutsfattande. Alltså ämnar analysen inte till att finna den mest kompatibla förklaringsmodellen, utan snarare är en kombination av flera modeller önskvärdt för att beskriva beslutsprocessen. Den teoretiska analysen kommer därmed att genomföras med att de tre utvalda modellerna "rational actor", "organizational process" och "governmental politics" appliceras på studiens argumentations- och empiriska analys av det textmaterial som samlats in för att redogöra för hur beslutsprocessen kan förklaras och motiveras utifrån olika idéer om styrning.

5.1 Avvecklingen i Borås utifrån modellen om "rational actor"

Enligt modellen om "rational actor" agerar en enhetlig aktör, i detta fall staten med Migrationsverket som förlängd arm utifrån de mål som ämnas att uppnås. Regeringen skapar en målbild för Migrationsverket genom regleringsbrev och Migrationsverket ges då flera alternativ för hur de ska arbeta på ett målanpassat sätt. I regleringsbrev framgår styrning i form av att myndigheten ska sträva efter högre effektivitet, ökad digitalisering, automatisering och minskade kö- och handläggningstider. Detta är exempel på hur myndigheten effektiviseras och hur kundorientering implementeras i verksamhet, väl i linje med NPM och managementreformer som syftar till att just effektivisera förvaltningen. För att möjliggöra en effektivisering ska myndigheten bli mindre och koncentreras till färre orter. Effektiviseringen grundar sig i sin tur i målet om kostnadseffektivitet. Enligt teorin blir Migrationsverkets beslutsprocess om avveckling i Borås det slutgiltiga utfallet, detta till följd av att myndigheten innan beslutet tas agerar rationellt och uppskattar vilka konsekvenser ett beslut kan få. Beslutet grundas därmed i en beräkning av fördelar och nytta, exempelvis genom prognoser och konsekvensanalyser.

Vid beslut om Migrationsverkets framtida verksamhet kan staten tänkas ha stått inför ett antal beslut i form av att antingen behålla eller avveckla hela eller delar av verksamheten i Borås. Beslutet om att avveckla samtlig verksamhet kan argumenteras för att ha tagits utifrån ett rationellt val av de alternativ myndigheten anser kommer ge störst utdelningsfunktion utifrån de mål som staten har satt upp. De ekonomiska ramarna har och kommer att minska enligt statligt

beslutsfattande och avvecklingen av verksamheten i Borås argumenteras för att generera driftsfördelar, lägre styckkostnader och bättre ekonomiska förutsättningar på grund av lokaliseringen och digitaliseringen av kontor. Målet om att myndighetens verksamhet ska vara centrerad på rätt plats motiverar varför verksamheten i Borås ska avvecklas, eftersom utvecklingsmålen fortfarande kan uppfyllas när verksamheten utvecklas och koncentreras till bland annat Göteborg. I argumentationsanalysen framkommer det att myndigheten måste förhålla sig till de nya ekonomiska förutsättningarna och förhållandena bestämda enligt regeringen och att beslutet är taget med utgångspunkt i effektivisering och ansvarstagande i användningen av skattepengar. Det går inte att rättfärdiga att ha kvar ett kontor med mottagningsenheter så nära Göteborg när det råder arbetsbrist och finns många lediga platser i andra delar av Sverige, vilket följer av ett rationellt tankesätt om lönsamhet.

Följaktligen blir beslutet om att avveckla Migrationsverkets verksamhet i Borås ett effektivt val som staten och myndigheten ur en rationell synvinkel anser kommer gynna egenintresset och medföra de konsekvenser som aktören främst föredrar utifrån en utdelningsfunktion. Myndigheten är i offentliga dokument medvetna om att beslutet kommer innebära direkta konsekvenser i form av kostnader för verksamheter som skola och bostadsmarknaden i Borås samt de indirekta konsekvenserna av bland annat en försvårad integrationsprocess. Här tas även en eventuell ökning i psykisk ohälsa bland berörda individer i beaktning. Däremot menar Migrationsverket att det inte går att försvara en fortsatt verksamhet i Borås i och med att staden både sett en minskning i antalet asylsökande samt i behovet av de tjänster myndigheten erbjuder i form av exempelvis tillfälliga bostäder. Samtidigt prognostiseras en snabb utveckling i Borås att reducera det underskott som finns idag. Rationaliteten i beslutet kan förklaras genom konsekvent hållbarhet eftersom det finns en konsistens mellan de mål staten har satt upp för Migrationsverket samt hur man tillämpar principer för att kunna välja de bästa alternativet, av flera möjliga. Rationaliteten i beslutet om att avveckla för att uppnå målet om att bli en mindre och effektivare myndighet centrerad på färre orter, som i sin tur ska generera kostnadseffektivitet, framgår tydligt i myndighetens alla offentliga dokument.

Statens agerande kan vidare argumenteras för att ha tagits utifrån begränsad rationalitet. Myndighetens och statens gemensamma mål för Migrationsverkets framtida verksamhet framgår

tydligt och det finns en kännedom om eventuella begränsningar i kunskap och beräkningsförmåga när det kommer framtida situationer. Givet de förutsättningar och i den kontext som myndigheten har tagit beslutet i, är det emellertid svårt att förutse konsekvenser av exempelvis en pandemi, som skulle kunna vara en faktor till ett skifte i antalet asylsökande, med såväl en ökning som minskning. På grund av medvetenheten finns det en strävan efter att välja det alternativ som resulterar i ett så förutsägbart och långsiktigt hållbart utfall som möjligt. Därmed avvecklas samtlig verksamhet i Borås medan resurser läggs på utveckling av digitala kanaler och flexibilitet i verksamheten för att kunna möta ett skiftande behov av myndighetens tjänster. Sålunda blir det ett val som är rationellt utifrån den målsättning som finns både från regeringens, men även inom myndighetens interna verksamhet.

5.2 Avvecklingen i Borås utifrån modellen om “organizational process”

Teorin om “organizational process” utgår från att beslutsfattare har en begränsad rationalitet men menar att en organisationsteoretisk analys är nödvändig för att förbättra de slutsatser som modellen om “rational actor” drar. Regeringen återfinns inte som en enda central makthavare bakom beslutet. Istället är beslutsfattarna i processen en sammansatt grupp där flera centrala makthavare agerar, exempelvis de regionala kontoren och myndighetens generaldirektör.

En konsekvens av beslutsfattande med flertalet aktörer från myndigheten och regeringen kan argumenteras för att ha medfört mindre medvetna val eftersom alla möjliga alternativ för att nå ett maximalt resultat inte övervägs när kompromisser är nödvändiga. Myndigheten är tydliga med att den snabba avvecklingen av verksamheten i Borås inte blev som det nödvändigtvis var tänkt och resulterade i oförutsedda konsekvenser eftersom många ärenden ännu inte hunnit avslutas, någonting som inte fanns i åtanke under beslutsprocessen. Utifrån modellen går det också att argumentera för att myndigheten agerar riskavert, vilket innebär att de vill undvika osäkerhet och därmed tänker kortsiktigt. Beslutet om avvecklingen reducerar osäkerheten för stunden, till följd av minskade ekonomiska ramar och målet om kostnadseffektivitet. I samband med att Migrationsverket ska sträva efter att utveckla en effektivare tillgänglighet och service med hög kvalitet blir beslutet om avveckling relevant för alla olika nivåer av verksamheten med avseende på digitala kanaler. Målstyrningen gäller såväl lokalt som nationellt och rör både medarbetare som har direktkontakt med medborgarna och medarbetare som jobbar

administrativt. Således återspeglas ingen långsiktighet i hur myndigheten väljer att resonera kring beslutet om att avveckla verksamheten i Borås mer än en utveckling av digitalisering, som ännu inte är implementerad. Nedläggningen kan komma att leda till en försämrad integrationsprocess i staden. Även berörda personer uttrycker en rädsla för att den psykiska ohälsan kommer att öka och att Migrationsverket har förbisett den totala kostnaden i prognoserna. Detta kan återigen enligt teorin argumenteras för att vara ett exempel på den reducerade medvetenheten till följd av fler aktörer i beslutsprocessen, och därmed förklara varför beslutet främst motiveras utifrån ekonomiska argument och inte sociala argument.

Existerande procedurer och rutiner är enligt organisationsteori viktiga faktorer vid beslutsfattande. Beslutet om avveckling motiveras utifrån den framtida målsättningen för verksamheten om att gå från att vara en detaljstyrd myndighet till en målstyrd verksamhet som ska arbeta utifrån det tydliga sambandet mellan ekonomiska förutsättningar och mål. Exempelvis kvarstår de tydliga riktlinjerna om att Migrationsverket ska bli en mindre myndighet, effektiviseras och digitaliseras trots de motargument som lyfts i media. Enligt teorin om "organizational process" är de budgetförändringar och tidigare misslyckanden inom verksamheten, i form av exempelvis långa kötider och underskott i budgeten, som organisationen kan använda sig av för att motivera beslutet om avveckling.

Studien har inte haft möjlighet att undersöka organisationskulturen, men den skulle enligt modellen kunna vara en bakomliggande förklaring till hur beslutet motiveras. Detta för att organisationskultur, exempelvis till följd av NPM, skapar ett beteende som i sin tur präglar beslutsfattandet. Vad som däremot framgår av studiens empiriska resultat är att kostnadseffektivitet och målstyrning är viktiga utvecklingsmål för verksamheten. Detta utvecklingsmål förknippas mer än sällan med managementreformer, varför reformerna kan medföra exempelvis principal-agent-relationer som kan spela in i ett mindre medvetet beslutsfattande när anställda befinner sig i en underordnad position och inte blir delaktiga i beslutsprocessen.

5.3 Avvecklingen i Borås utifrån modellen om “governmental politics”

Enligt teorin om “governmental politics” är flera aktörer hierarkiskt placerade inom staten. Det innebär att den psykologiska drivkraften efter konsensus kan leda till att alternativ förbises, exempelvis när Migrationsverket är fast beslutna att arbeta mot de mål som regleringsbrevet anger. Den bild som Migrationsverket målat upp av det problem som verksamheter möter och som motiverar beslutet om avveckling i Borås kan därför grundas i nyckelaktörers personliga intressen. Här spelar exempelvis konsekvensanalyser en stor roll som tidigare har kritiserats för att endast stödja den etablerade uppfattningen.

Migrationspolitiken har blivit en central fråga inom svensk politik och viktiga icke-statliga aktörer såsom media, ideella organisationer och medborgare anses även ha möjlighet att påverka beslutsfattandet enligt modellen. Förhandlingsspelet kan enligt teorin anses resultera i hur beslutsprocessen formas och hur det slutgiltiga beslutet sedan motiveras. Detta eftersom förhandlingsspelet inom myndigheten styrs utefter det politiska landskapet som under senare år präglats av en mer restriktiv migrationspolitik. Följaktligen är det naturligt att uppfattningen och målsättningen om att Migrationsverket ska bli en mindre myndighet växer fram. Myndigheten tydliggör i sina offentliga dokument att externa och berörda aktörer informeras vid beslut, samtidigt som de inkluderas när beslut ska tas, exempelvis om lokalisering.

I och med den starka autonomin i Sverige kan närbyråkrater såsom handläggare på mottagningsenheter, exempelvis enligt SLB-teorin, agera aktivister eller entreprenörer och utnyttja det handlingsutrymmet som finns för att påverka beslutsfattandet inom myndigheten genom att delta i förhandlingsspelet. Tjänstemän eller medarbetare som agerar inom handlingsutrymmet kan därför påverkas och utveckla åsikter utefter vad som framkommer i den mediala debatten. Media kan vid sådana tillfällen argumenteras få reellt inflytande över och således utgöra en del av den faktiska politiken kring exempelvis Migrationsverkets beslutsprocess om avveckling i Borås. Däremot arbetar handläggare på myndigheten ofta i en kontext av principer och rutiner för att undvika ett alltför brett handlingsutrymme. Anställda har vanligtvis ytterligare information än de centrala makthavarna men till följd av principal-agent relationer framkommer inte alltid de anställdas information till beslutsfattarna. Det slutgiltiga beslutet har däremot legat hos staten, men är grundat på exempelvis regionernas

konsekvensanalyser. Följaktligen har Migrationsverkets beslut inte enbart utvecklats av statens målsättning, utan också lyssnat till andra aktörer. Däremot kan mängden information och en bredare samverkan leda till passivitet, sämre bedömningar och en så kallad “analysförklaming”, vilka kan förklara fenomen i beslutsprocessen. Exempelvis som när myndigheten väntade ut i det sista med att meddela beslutet om avvecklingen till de berörda personerna i Borås, på grund av att de var oroliga för att gå ut med felaktig information.

Denna bredare process av beslutsfattande kan ha gynnat myndigheten i form av att de har beaktat olika aktörers åsikter och på så sätt samlat in information från olika perspektiv såsom kommuner, regioner och frivilligsektorn för att kunna genomföra en konsekvensanalys innan beslutet togs. Det är dock tydligt att vissa intressen får autonomi och går före andra, exempelvis eftersom Migrationsverkets grundläggande motivering om att avvecklingen är ekonomiskt nödvändig till följd av mål om effektivisering och digitalisering inte förändrats trots att andra aktörer såsom exempelvis Kyrkornas flyktingrådgivning i Borås, hade skilda åsikter. De regler och rutiner som verksamheten arbetar med, vilka tas i uttryck i de dokument som utgör studiens material, formar den information som finns tillgänglig för beslutsfattare att agera utefter både formellt och informellt.

6. Slutsats

Studiens empiriska undersökning redogör för hur beslutsprocessen för avvecklingen av Migrationsverkets samtliga verksamhet i Borås gått till och ser ut genom att belysa orsakerna till en förändring i form av ett minskat behov av myndighetens tjänster, arbetsbrist samt nya ekonomiska förutsättningar. Orsakerna har framkommit både internt inom myndigheten men även externt via regeringens regleringsbrev. Vidare har beslutsprocessen präglats av en intern och extern dialog som främst utgått från att finna stöd för varför avvecklingen av myndighetens verksamhet är nödvändig. Myndigheten har följt regelverk om att samla in information, genom exempelvis konsekvensanalyser, innan beslutet tagits. Beslutsprocessen har från studiens håll varit transparent, men i slutändan inte kunnat uppnå ett beslut som gör samtliga parter nöjda.

Att se på styrning utifrån olika teorier visar på komplexiteten i myndighetens beslutsfattande. De olika teoriernas förklaringar till varför beslutet slutgiltigen blev att avveckla verksamheten i Borås och hur det motiverades utesluter inte varandra, snarare utvecklar de sättet att se på styrning och beslutsfattande i det aktuella fallet. "Rational actor" modellen styrker att myndigheten agerar utefter värdemaximering i form av kostnadseffektivitet. Modellen om "organizational process" belyser möjliga konsekvenser av flertalet aktörer i beslutsprocessen genom att peka på ökad risk för kortsiktiga och mindre medvetna val, som exempelvis att avveckla verksamhet innan digitalisering fullt ut implementerats. I den tredje modellen om "governmental politics" återfinns ett förhandlingsspel som tydliggör hur politiken bakom myndighetens verksamhet är relevant. En skiftande migrationspolitik och den mediala debatten kan argumenteras påverka om Migrationsverket initierar en beslutsprocess om avveckling och hur myndigheten sedan motiverar det slutgiltiga beslutet.

Huruvida ett annat orsakssamband hade uppstått beroende på om beslutsprocessen sett annorlunda ut är komplext att ge ett konkret svar på. Möjligtvis hade avvecklingen skett på andra orter eller inte skett i samma omfattning som i dagsläget om externa aktörer getts en mer direkt möjlighet att påverka beslutsfattarna alternativt om antalet flyktingar som kommer till Sverige varit högre i en värld utan en pandemi. Uppsatsen stärker i någon mån kritiken om att konsekvensanalyser ofta endast syftar till att stärka de redan etablerade motiveringsgrunder

eftersom beslutsprocessen inte skiftat till följd av de motargument som lyfts gällande avvecklingen.

Sammanfattningsvis går det att beskriva beslutsprocessen på olika sätt, även om Migrationsverkets beslut har motiverats tydligt. Å ena sidan är reduceringen av myndigheten i Borås ett resultat av att myndigheten anpassar sig efter händelser i omvärlden, exempelvis vid flyktingkrisen och coronapandemin, och därmed avvecklar med målsättningen om att bli en mindre och mer effektiv myndighet. Å andra sidan förväntas asylansökningarna och ansökningarna om arbetstillstånd att öka när Europas fria rörlighet återigen möjliggörs efter coronapandemin och en flexibilitet i verksamheten anses nödvändig.

7. Avslutande diskussion

En utveckling i form av avveckling kan få konsekvenser i framtiden. Vad som lämnas till vidare forskning är vilka effekter beslutet om avvecklingen i Borås får och om beslutets reella rimlighet. Hur individer som berörs av beslutet och idag befinner sig i mottagningssystemet kommer att påverkas av avvecklingen är viktigt att redogöra för inför framtida interna beslut inom Migrationsverket som myndighet men även gällande liknande beslut inom andra myndigheter.

Vidare kan det också vara av intresse att undersöka hur de stora mottagningsenheterna som ska utveckla sin kapacitet, exempelvis Stockholm och Göteborg, påverkas av avvecklingen i de mindre orterna. Det kommer att svara på om systemet med att samla asylsökande till de större orterna är lämpligt eller om dessa verksamheter kommer att bli överbelastade, exempelvis när stora flyktingströmmar väntas anlända till Europa till följd av klimatkatastrofer. Eventuella effekter i efterdyningarna av avvecklingen skulle kunna öka risken för en växande segregation mellan svenska städer samt integrationssvårigheter i städer med en omfattande mottagningsverksamhet.

Om beslutsfattandet lyckas med att utveckla Migrationsverket till en mer effektiv myndighet med flexibel tillgänglighet och service är det väsentligt för vidare forskning i offentlig förvaltning att belysa fördelarna med en myndighet som utvecklar genom att avveckla. Migrationsverket kanske bara är ett exempel av flera som komma skall. Det blir därför intressant

att undersöka om andra myndigheter med liknande målsättningar, nationella som internationella, anammar ett liknande handlingssätt vid målstyrd utveckling. Följer denna utveckling i form av avveckling i sådana fall ett skiftande politiskt landskap? Beror den på ekonomistatens framväxt eller är det en ny förvaltningstrend som nalkas i myndigheternas korridorer? Beslutsprocessen och beslutet om avvecklingen är intressant och lämnar således många frågor till framtida forskning att besvara.

8. Referenser

Alestig, Inger. Starka reaktioner när flyktingfamiljer tvingas flytta. *Dagen*. 6 april, s. 4.

Allison, Graham – Zelikow, Philip. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2 uppl. New York: Longman.

Bergström, Andreas. 2014. *Utan invandring avfolkas Sverige: en studie om kommunernas demografiska utveckling*. (FORES Policy Paper 2014:3). Stockholm: FORES.

Boréus, Kristina. 2018. Argumentationsanalys. I Bergström, Göran - Boréus, Kristina (red.). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur, s. 93-130.

Blomberg, Marie - Blomberg, Mathias - Bomberhult, Stig - Grudeborn, Anne - Hägglund, Fredrik - Witold Grzegorz Miotkowski, F. - Olofsson, Göran - Sirviö, David - Swetznén, Magnus - Awenlöf, Inger - Benjaminsson, Rebecka - Viåsen, Mariana. 2021. Migrationsverket borde tänka mer på vad som är bäst för barn och unga. *Borås tidning*. 3 april, s. 23.

Ekberg, Jan. 1999. "Immigration and the Public Sector: Income Effects for the Native Population in Sweden", *Journal of Population Economics*, vol.12, no.3, s. 411–430.

Ekonomistyrningsverket. 2020. *Regleringsbrev 2021 Myndighet Migrationsverket*. 30 december. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=21201> (Hämtad: 2021-04-05).

Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

Forsstedt, Sara. 2018. *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*. (Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:5). Stockholm: Ministry of Finance. https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2017/06/2018_5-T%C3%A4nk-efter-f%C3%B6re.pdf (Hämtad: 2021-04-28).

Haglund, Marie. 2021. Migrationsverket svarar: "Förstår att det skapar frustration". *Borås tidning*. 1 april, s. 10.

Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, vol. 69, no.1, s. 3-19.

Jones, Bryan D. 2003. "Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.13, no.4, s. 395-412.

Kadhim, Abdul M. 2000. *Svenskt kommunalt flyktingmottagande: politik och implementering*. Diss, Umeå universitet (urn:nbn:se:umu:diva-67635).

Lindvall, Johannes, 2007. ”Fallstudiestrategier”, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 109, nr 3, s. 270-278.

Lundquist, Lennart. 2008. ”Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken” i *Etik i medborgarnas tjänst. En antologi om förvaltningsetik*. 1 uppl. Stockholm: Verva, 28-42.

Migrationsverket. 2019a. *Budgetunderlag 2020-2022* (dnr 1.1.3-2019-6397). 27 februari. Norrköping.

Migrationsverket. 2019b. *Generaldirektörens instruktion om Migrationsverkets lokaliseringsplan 2019-2023 Del 1: tillfälliga bostäder* (dnr. 1.2.2.1-2019-24236). 24 juni. Norrköping.

Migrationsverket. 2020a. *Avveckling av verksamhetsorterna Borås, Mariestad, Högsby och Jönköping* (Gd-046-2020). 21 september. Norrköping.

Migrationsverket. 2020b. *Budgetunderlag 2021-2023* (dnr. 1.1.3-2020-3667). 24 februari. Norrköping.

Migrationsverket. 2020c. *Fem år sedan flyktingsituationen 2015*. 8 oktober.
<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Aktuella-fragor/Fem-ar-sedan-flyktingsituationen-2015.html> (Hämtad: 2021-04-05).

Migrationsverket. 2020d. *Historik*. 10 september.
<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Migration-till-Sverige/Historik.html#:~:text=1985%20inf%C3%B6rdes%20ett%20nytt%20system,i%20antal%20i%20hela%20V%C3%A4steuropa.> (Hämtad: 2021-04-05).

Migrationsverket. 2020e. *Lägesbeskrivning och konsekvensbedömning utifrån intentionen att avveckla mottagningsenhet i Borås*. 15 september. Norrköping.

Migrationsverket. 2020f. *Regionernas intentioner utifrån ett minskat boendekapacitetsuppdrag*. 7 augusti. Norrköping.

Migrationsverket. 2020g. *Sammanställning av kommunernas konsekvensanalyser*. 14 september. Norrköping.

Migrationsverket. 2020h. *Verksamhets- och utgiftsprognos 2020-07-27* (dnr. 1.1.3-2020-1427). 27 juli. Norrköping.

Migrationsverket. 2020i. *Verksamhets- och utgiftsprognos 2020-10-23* (dnr. 1.1.3-2020-1427). 23 oktober. Norrköping.

Migrationsverket. 2021a. *Lokaliseringsplan 2021-2025 Del 2: administrativa lokaler* (dnr. 1.2.2.1-2021-2810). 22 februari. Norrköping.

Migrationsverket. 2021b. *Tillgänglighet- och serviceplan* (dnr. 1.2.2.1-2021-2573). 22 februari. Norrköping.

Migrationsverket. 2021c. *Verksamhetsplan 2021* (dnr. 1.1.2-2021-456). 25 januari. Norrköping.

Migrationsverket. 2021d. *Vårt uppdrag*. 12 april.

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag.html>

(Hämtad: 2021-05-17).

Nilsson, Måns, Jordan, Andrew, Turnpenny, John, Hertin, Julia, Nykvist, Björn & Russel, Duncan. 2008. "The Use and Non-Use of Policy Appraisal Tools in Public Policy Making: An Analysis of Three European Countries and the European Union", *Policy Sciences*, vol 41, no.4, s. 335–355.

Regeringen. 2017. *Myndigheter*. 10 mars.

<https://www.regeringen.se/lattlast-information-om-regeringen-och-regeringskansliet/myndigheter/> (Hämtad: 2021-04-05).

Segerqvist, Evelina - Rudenwall, Pernilla. 2021. Klasskompisarna i chock efter beskedet om hastiga flytten. *Borås tidning*. 25 mars, s. 15.

Segerqvist, Evelina. 2021a. Rektorn om förflyttningarna: "Blir kännbart för oss alla". *Borås tidning*. 25 mars, s. 15.

Segerqvist, Evelina. 2021b. Sektionschefen om effektiviseringen: "Vi förstår oron". *Borås tidning*. 24 mars, s. 13.

SFS 2019:202. *Förordning om statliga myndigheters lokalisering*.

SFS 2019:502. *Förordning med instruktion för Migrationsverket*.

Vannhoonacker, Sophie – Wangen, Patrice. 2015. "Graham T. Allison, The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis" i i Lodge, Martin – Page, Edward C. – Balla, Steven J. (red), *The Oxford handbook of classics in public policy and administration*. 1 uppl. Oxford: Oxford university press, s. 272-286.

Wennström, Johan & Öner, Özge. 2019. "Political Hedgehogs: The Geographical Sorting of Refugees in Sweden", *IFN Working Paper*, vol.122, no.4, s. 671-685. Stockholm: Research Institute of Industrial Economics (IFN).

<https://www.ifn.se/eng/publications/wp/2019/1266>.