

# Migrationsverket

En studie i att  
undantas från lagen



Joel Jerrhag  
880914-3913  
2014-06-06

## **Abstract**

Through using what Lennart Lundquist terms as "our public ethos" I have come to the conclusion that the Swedish Migration Office's desire to be exempted from the law of public procurement (LOU) can be understood in terms of reference to both economic and democratic values. This thesis also explains the fundamentals of the Weberian rational-legal authority and how it together with New Public Management have influenced the way the Migration Office is organized and how they exert their every day work. Possible explanations to the migration office's difficulty with complying to LOU may lie within management by objectives rather than procedures, an individual wage system and decentralization. This thesis is based on normative values and can therefore be subject to a broad discussion on what values to use in when studying democratic governance.

**Nyckelord:** Weber, new public management, vårt offentliga etos, lagen om offentlig upphandling, tillfälliga anläggningsboende

**Antal ord:** 9468

**Innehållsförteckning**

Abstract.....	2
1. Ordlista .....	4
2. Inledning.....	5
3. Metodologi .....	6
3.1 Syfte och frågeställning .....	6
3.2 Teoretiska övervägande.....	6
3.3 Idéanalys .....	8
3.4 Material.....	9
3.5 Disposition.....	9
4. Bakgrund.....	11
4.1 Hur bestäms Migrationsverkets verksamhet?.....	11
4.1.1 Myndighetsinstruktion .....	11
4.1.2 Regleringsbrev .....	12
4.2 Om offentlig upphandling.....	13
4.2.1 Direktupphandling.....	16
4.2.2 Europarättens förhållande till nationell rätt.....	16
5. Teori.....	18
5.1 Vårt offentliga etos .....	18
5.2 Den weberianska styrelsemodellen.....	22
5.3 New Public Management .....	25
6. Analys.....	28
6.1 Demokrativärde .....	28
6.1.1 Politisk demokrati.....	28
6.1.2 Rättssäkerhet.....	30
6.1.3 Offentlig etik.....	31
6.2 Ekonomivärde.....	32
6.2.1 Funktionell Rationalitet.....	32
6.2.2 Kostnadseffektivitet .....	34
6.2.3 Produktivitet .....	35
6.3 Lundquist och ekonomism - som slutord .....	37
7. Slutsats.....	38
8. Litteraturförteckning.....	40

## 1. Ordlista

**ABE** - Anläggningsboende i lägenhet

**ABT** - Tillfälliga anläggningsboende (stugbyar, campingplatser, studentkorridorer, hotell, vandrarhem, etc.)

**ABO** - Samlingsbegrepp för alla boende migrationsverket tillhandahåller

**GPA** - General Procurement Agreement

**KKV** - Konkurrensverket

**LOU** - Lagen om offentlig upphandling (2007:1091)

**MV** - Migrationsverket

**NPM** - New Public Management

**WTO** - Världshandelsorganisationen

## 2. Inledning

År 2011 fick jag genom hyresnämnden en månatlig hyressänkning med 42,6 % (SVT Sydnytt, 2012). Min hyresvärd hade nyligen blivit svartlistad av hyresgästföreningen och fått en fastighet i en annan del av Malmö tvångsförvaltd. År 2013 startade Migrationsverket i Malmö samarbete med min hyresvärd och började hyra lägenheter i fastigheten jag bor för att placera asylsökande. Hyresvärden har varit inblandad i fler fall var han tagit ut ockerhyror och frågan jag snabbt ställde mig själv är huruvida Migrationsverket lyckats undgå det jag inte lyckades undgå, nämligen överhyra. En stubin tändes och mitt intresse i migrationsverkets arbete med asylboende fick en raketskjuts. Riksrevisionen har granskat migrationsverkets årsrapport för 2012 och har kommit fram till att det finns brister som behöver åtgärdas i inköpsprocesser avseende tillfälliga anläggningsboende (ABT) (tillfälliga boende för asylsökande) (Migrationsverket, 2013. A, s. 4). Antalet asylsökande i Sverige har från 2009 ökat med 49,8%. Samtidigt ökade utgifterna på asylboende med 192%. I 12 av 26 inköp under 2012 hade verket dessutom direktupphandlat över tillåtet takbelopp (ibid). Den dåvarande generaldirektören för migrationsverket, Anders Danielsson, inleder även årsredovisningen för 2012 med att påpeka brister i MV:s efterlevnad av lagen om offentlig upphandling (LOU) (Migrationsverket, 2013. A, s. 5). Vidare fann jag att efterlevnaden av denna lag varit problematiskt för verket under en längre tid och att man i januari 2013 därför valde att göra en framställan till justitiedepartementet (JD) om undantag från den. Istället för att följa lagen ville migrationsverket alltså befrias från den. Då myndigheter inte endast arbetar efter ekonomiska värden, utan även präglas av värden såsom rättssäkerhet och demokrati (Røvik, 2008, s. 28), skapas en problematik i avseendet. Framställan om undantag lades dock till handlingarna tre månader senare som "ad acta", vilket innebär att ingen åtgärd från JD:s sida följer. I uppsatsen har jag valt att analysera på vilka grunder Migrationsverket begärt undantag från LOU och vilka förklaringar NPM och Webers idealtypiska byråkrati ger till hur man kan förstå orsakerna bakom framställan. Då myndigheter är regeringens viktigaste verktyg för att förverkliga politik är studiet av Migrationsverket högst motiverat för statsvetenskapliga studier.

### 3. Metodologi

#### 3.1 Syfte och frågeställning

Arbetets syfte är att undersöka bakgrunden till Migrationsverkets brister i efterlevnaden av LOU och hur begäran om undantag från lagen kan förstås utifrån en förvaltningsanalys.

**Huvudsaklig frågeställning:** Hur motiverar Migrationsverket, utifrån värdena i det offentliga etoset, ett undantag från LOU?

**Bifråga:** Vilka potentiella förklaringar ger den weberianska legal-byråkratiska förvaltningen kontra den New Public Management inspirerade förvaltningen till framställan om undantag?

Bifrågan ska förstås som ett sätt att nå svar på huvudfrågan. Olika idéer om hur en förvaltning styrs bäst skapar givetvis effekter i vilka handlingar man genomför och hur man genomför dem. Genom att göra kopplingar mellan Migrationsverkets organisation till New Public Management eller Weber-inspirerade idéer önskar jag därför förstå *varför* en framställan till JD om undantag från LOU framkommit. Utifrån vad jag där kommer fram till skapas sedan en förklaring till *hur* Migrationsverket motiverar sin framställan. Argumenten som Migrationsverket själva använder sig av härleder jag sedan till de sex värde som utgör *vårt offentliga etos* (se avsnitt 5.1) och som kan anses vara de fundamentala värde som bör styra en demokratisk stat.

#### 3.2 Teoretiska övervägande

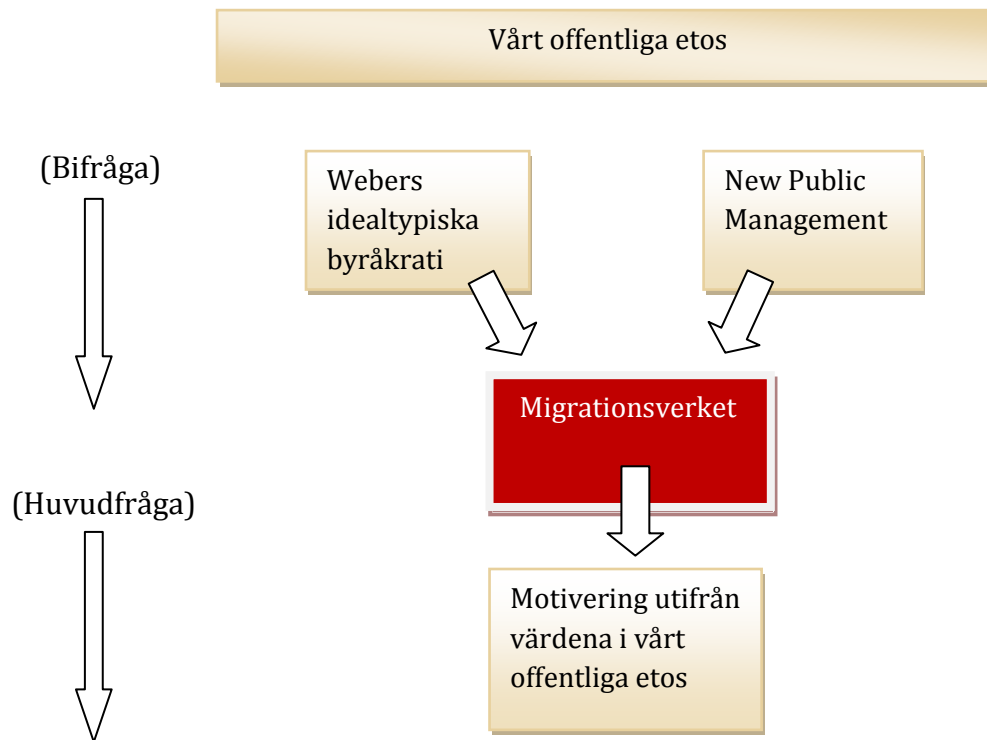
Migrationsverkets önskan om undantag från lagen om offentlig upphandling har flera möjliga förklaringsmodeller. Förklaringsmodellerna jag valt är de som dominerar förvaltningsanalysen inom den statsvetenskapliga forskningen, men som även har stor del i den empiriska förvaltningshistorien. Webers idealtypiska byråkrati har varit central i förvaltningsforskningen sedan publikationen av "*Wirtschaft und Gesellschaft*" 1922. Den Weberianska byråkratin är något av en grundbult i den offentliga förvaltningens historiemaskin. Under större delen av 1900-talet var tron på byråkratin

stor och således var även svenska myndigheter mycket influerade. Teorin används delvis som bakgrundsförståelse för vilka tankar som har präglat svensk förvaltning, men också som motvikt till vad som kommit att dominera förvaltningen på senare år. Den nuvarande styrningsmodellen är nämligen bland annat influerad av ett koncept som kommit att kallas "New Public Management" (NPM). Konceptet är en marknadsorienterad styrningsmodell som på många sätt är en motsats till de idéer Webers idealbyråkrati baseras på.

Webers idealtyp ska inte ses som en verklighetsbeskrivande modell eller som en kopia av hur länder under 1900-talet byggt upp sina förvaltningar. Istället fungerar den partiellt som ett analytiskt instrument för att renodla en hypotes. Weber själv påpekar det, och likaså gör Bergström & Boréus (s. 150). Följaktligen är idealtypen en sorts tankekonstruktion och inte en empirisk sanning.

Lennart Lundquists offentliga etos tjänar också en central roll i uppsatsen genom att jag, något naivt, väljer att acceptera hans teori och göra den till en mall för hur man kan förstå Migrationsverkets motivering. Jag behövde en mall för förvaltningsteoretisk forskning och Lundquists offentliga etos har en enkelhet som är svårslagen och som dessutom lämpar sig för en enkel tabell. Den är varken kontroversiell eller revolutionerande utan sammanfattar snarare basen för hur västdemokratiskt styre ser ut och legitimeras. Etoset är dock normativt och dess värde kan därför ifrågasättas av alla som finner det orimligt eller på annat sätt felaktigt. Således blandar jag normativ teori med empirisk. Men det betyder inte en automatisk motsättning i arbetet. Att fullständigt särskilja de två skulle istället öka riskerna för att få normer som inte gick att applicera på någonting (Lundquist, Demokratins väktare, 1998, s. 28).

Uppsatsen natur förklaras genom följande modell:



Etoset svävar över empirin som en teoretisk styrningsmodell för den demokratiska staten. Därutöver fungerar det för mig som ett mätbart sammanställande av hur Migrationsverkets arbete bör styras och konkretiserar de värde som åberopas i framställan till justitiedepartementet. Genom att undersöka dokument med anknytning till hur Migrationsverket ska/bör styras ämnar jag att finna samband med antingen Weber eller NPM. Utifrån dessa skapar Migrationsverket en organisation som ger mig en möjlig förklaring till bakgrunden till framställan. Arbetet tar därför formen av en tvåstegsraket. Första steget är alltså att finna organisationsmässiga anknytningar (kopplat till Weber och NPM) till varför LOU var svår att efterleva. Andra steget är att förklara hur migrationsverket motiverar sin framställan utifrån värdena i vårt offentliga etos, genom de slutsatser som dras i steg ett.

### 3.3 Idéanalys

Syftet med att använda Webers idealbyråkrati, och NPM är alltså inte att ta ställning till om budskapen i dem är sanna. Istället gör jag vad Ludvig Beckman kallar för en



funktionell idéanalys (Beckman, 2005, s. 13). Avsikten med arbetet är därav i viss mån att undersöka vilken spridning idéerna har i migrationsverkets arbete, vilka effekter det ger på det dagliga arbetet i allmänhet och hur det påverkar efterlevandet av LOU i synnerhet. Genom ett nyttigt tips från Esaiasson m.fl. (s. 45) har jag även integrerat en datamatrix i analysdelen för att förtydliga min analysram.

### 3.4 Material

Utan en kopia av dokumentet som innehåller framställan till justitiedepartementet om behov av undantag från LOU, hade uppsatsen varit svår genomförd. Min slutsats konstrueras nämligen i betydande del utifrån det berörda dokumentet. Även årsrapporter används i syftet att finna argument eller diskussioner kring varför Migrationsverket vill undantagas från LOU. Dokument som rör hur Migrationsverkets verksamhet ska styras används för att kunna göra kopplingar till den Weberianska förvaltningen eller den NPM-inspirerade. Sådana utgörs av statskontorets rapporter, dokument från arbetsgivarverket, riksrevisionens granskningar, regleringsbrev, myndighetsinstruktioner och inte minst Migrationsverkets egna rapporter. Hur Migrationsverket motiverar sin framställan kan endast svaras på genom deras egna uttalande och skrifter. Således fungerar framställan till JD och årsrapporter som bakgrund och analysmaterial.

### 3.5 Disposition

Även om New Public Management snarare är ett koncept än en teori har jag valt att integrera den i min teoridel av arbetet på grund av att den helt enkelt passar bäst in i denna del. Låt därför inte rubriken lura er. Bakgrundssektionen beskriver Migrationsverkets krav från regeringshåll och vilken problematik som uppstått i förhållande till LOU (alltså bakgrunden till varför studien är intressant). Även LOU ges här en närmre förklaring. Efter bakgrunden ämnar jag ge en förförståelse för teorierna jag kommer att använda mig av. Först definieras de sex värde som utgör uppsatsens "linjal" genom Lundquists *offentliga etos* för att så tidigt som möjligt skapa en insyn i hur jag kommer att analysera fallet. NPM och den Weberianska förvaltningen förklaras

sedan närmre i samma avsnitt för att kunna återkopplas i analysdelen och anknytas till de sex värde som utgör etoset. Naturligt följer sedan analys och slutsats.

## 4. Bakgrund

Stugbyar, campingplatser, hotell, konferensanläggningar, vandrarhem och studentkorridorer. All dessa platser ingår i vad MV kallar för ABT. Ett ABT-boende är tänkt att vara tillfälligt och ska endast användas i händelse då platser i lägenheter (ABE) inte finns att tillstå. En plats i ett ABT-boende kostar i genomsnitt fem gånger mer än ABE (Migrationsverket, 2013. A, s. 63) vilket gör att migrationsverket givetvis vill utöka antalet avtal på lägenheter. Därutöver omfattas inte förhyrning av bostad av LOU. I sådana fall kan migrationsverket istället sluta avtal direkt med ägaren till huset, vilket gör ABE till ett än mer lockande alternativ. I rådande bostadskris är problemet dock svårlöst då ett icke tillräckligt antal lägenheter finns att tillgå. Därför tvingas man i allt större utsträckning att upphandla ABT för att tillgodose efterfrågan på boendeplatser. Den allt växande omfattningen av ABT-upphandling skapade brister i den interna styrningen och kontrollen. I årsredovisningarna för 2010 och 2011 redovisar generaldirektören problem med ofullständiga riskanalyser och kontrollåtgärder om upphandling och betalning av ABT (Migrationsverket, 2011, s. 5 ; Migrationsverket, 2012, s. 5). 2012 anger generaldirektören istället brister i efterlevnaden av LOU (Migrationsverket, 2013. A, s. 5). Dessa orsaker var anledningen till MV:s framställan till justitiedepartementet om undantag från LOU. I framställan skriver dåvarande generaldirektör Anders Danielsson även att migrationsverkets verksamhet per definition är svårplanerad då flyktingströmmar och asylsökande varierar kraftigt (Danielsson, 2013, s. 1). Det gör att MV i många fall tvingats direktupphandla och därigenom bryta mot lagen om offentlig upphandling.

### 4.1 Hur bestäms Migrationsverkets verksamhet?

#### 4.1.1 Myndighetsinstruktion

I förordning 2007:996 med instruktion för Migrationsverket (även kallad myndighetsinstruktion) förklaras hur verket ska styras, vilka lagstiftningar man lyder under och vilka uppgifter man har. Instruktionerna är en del av lagboken och är alltså ingen instruktion som utkommer årligen. Halva dokumentet innefattar vilka skyldigheter man har inför EU. Exempel på en sådan är 3 §, punkt 6 om att "vara

kontaktmyndighet i frågor som rör massflyktssituationer enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716)". Den för mig mer intressanta halvan av förordningen redogör istället för värderingar och mål med verkets arbete. Till exempel ska man enligt 1 b § punkt 3 ge god service som möter sökandes behov (SFS: 2007:996). Enligt 2 § punkt 8 ska man belysa och beakta kvinnors och mäns villkor (ibid). I nästa punkt ställs krav på att man måste analysera risker och konsekvenser som kan röra barn (SFS: 2007:996, 2§, pkt 6). Dessa tre exempel rör människors rättigheter och ligger grundade i demokratiska värderingar. Men det finns fler paragrafer av samma typ. Man ska även ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet (1 b § pkt 1), och skapa förutsättningar för ett effektivt och långsiktigt hållbart asylsystem som värnar asylrätten (1 a § pkt 1). Att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet (1 b§ pkt 2) faller däremot inte under samma kategori. Den landar snarare i ekonomiska värderingar.

För att sammanfatta myndighetsinstruktionen är de delar jag valt att lägga emfas vid alltså de som innefattar demokratiska eller ekonomiska värderingar. Anledningen är att dessa två kategorier utgör *vårt offentliga etos*.

#### 4.1.2 Regleringsbrev

Regleringsbrev skickas av regeringen ut årligen till berörda myndigheter för att kungöra hur mycket pengar den specifika myndigheten har till förfogande och vilka krav på åiterrapportering som ställs. Brevet innehåller även mål- och resultatkrav. Genom att skriva i **fet text** gör regeringen klart i regleringsbrevet för 2014 att ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande är en av de mest fundamentala riktlinjerna som kungörs (Regeringen, 2013). Under rubriken Mål och Åiterrapporteringskrav finns ytterligare intressanta rubriker i fet stil. Myndigheten ska bedriva en kostnadseffektiv verksamhet med hänsyn till både ekonomin och hur den påverkar nyttan för sökanden och andra intressenter (Regeringen, 2013). Ramanslag för bland annat boendeupphandling fastställs också.

Genom myndighetsinstruktionen och regleringsbrev vet alltså migrationsverket vilka krav man ställs inför. Även de lagar som är en del av regeringsformen är att betrakta som myndighetskrav.

## 4.2 Om offentlig upphandling

Offentlig upphandling omfattar de åtgärder som tas av en upphandlande myndighet eller offentligägt bolag för att tilldela kontrakt eller ingå i ramavtal för tjänster, varor eller byggentreprenader (Konkurrensverket, o.d. A). 1992 inrättades den statliga myndigheten konkurrensverket (KKV). Deras uppgift blev att: "arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer" (Konkurrensverket, o.d. B). KKV:s uppgift är bland annat att främja en enhetlig tolkning av nationella upphandlingsregler, men också att i viss mån informera om tillämpning och innehåll i reglerna. Syftet med regler för offentlig upphandling beskriver man genom att hänvisa till EU:s inre marknad. Man vill säkerställa den fria rörligheten för varor, tjänster, personer och kapital. På så sätt kan myndigheter och andra enheter i Europa utnyttja konkurrensen och använda de offentligas medel på bästa möjliga sätt (Konkurrensverket, o.d. C).

All offentlig upphandling vilar på principer om fem pelare.

### 1. Principen om icke diskriminering

- Innebär förbud mot att diskriminera leverantörer, främst på grund av nationalitet.

### 2. Principen om likabehandling

- Alla leverantörer måste behandlas lika. Alla måste till exempel få samma information vid samma tillfälle.

### 3. Principen om ömsesidigt erkännande

- Innebär att certifikat och intyg som utfärdats av medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla inom hela EU/EES (EES = EU + Norge, Island och Liechtenstein)

### 4. Proportionalitetsprincipen

- Kraven på leverantören måste ställas i proportion till det som upphandlas. Kraven ska vara lämpliga och nödvändiga.

### 5. Principen om transparens

- Innebär en skyldighet för upphandlaren att lämna information om upphandlingen och dess genomförande till anbudsgivare.

Källa: (Konkurrensverket, o.d. D)

Den nuvarande svenska lagen om offentlig upphandling kom till 2007 och bygger mycket på EU direktivet 2004/18/EG. Det direktivet har i sin tur bakgrund i The General Procurement Agreement (GPA) som världshandelsorganisationen (WTO) förhandlade fram 1994. Kravet på transparens härstammar till exempel från GPA (Bernitz & Kjellgren, 2010, s. 375). WTO meddelar att en växande medvetenhet om handelsbegränsande effekter av diskriminerande upphandlingspolitik var det första incitamentet för GPA (World Trade Organisation, o.d. A). Man menar alltså att utan lagar om hur upphandlingsprocedurer ska förfaras finns risken för långsammare tillväxt och mindre konkurrens på marknaden. Påståendet går alltså att argumentera för på både nationell och internationell nivå.

2012 skrev KKV ett informationsblad om hur upphandlingsreglerna i LOU är utformade och hur de ska tolkas. I inledningen av informationsbladet står det att syftet med upphandlingsreglerna är att "upphandlande myndigheter, som till exempel statliga myndigheter, kommuner och landsting, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer" (Riese, 2012, s. 8). Även EU motiverar - liksom KKV och WTO - reglerna genom att hävda nyttigheten det frambringat för myndigheterna. I ingressen till direktivet 2004/18/EC skriver man att den kommer klargöra hur upphandlande myndigheter kan bidra till en hållbar utveckling samtidigt som man försäkras om möjligheten att få så mycket ut av pengarna man investerar som möjligt (Europakommissionen, 2014). Enligt alla huvudinblandade hittills, det vill säga EU, KKV och WTO, verkar alltså det kostnadseffektiva vara huvudargumentet. Genom denna reglering av offentliga upphandlingar skapas en större konkurrens på en större marknad vilket leder till pressade priser. Argumenten går inte att ta miste på. Liberalismen är den rådande agendan på den internationella arenan och är även WTO:s och EU:s devis. Kostnadseffektivitet är den kanske minsta gemensamma nämnaren men den implicerar i det här fallet även öppenhet över gränser. Det vill exempelvis säga att ett företag i Valladolid, Spanien ska ha samma möjlighet att lägga anbud på ett förfrågningsunderlag av en myndighet i Ystad (och få tillstånd ett avtal) som ett Ystadbaserat företag.

Det finns dock fler aspekter av LOU, GPA och EU-direktivet 2004/18/EC. Principerna som är fundamenten för offentlig upphandling kan till exempel även hjälpa att undvika korrupktion. I boken "Curbing Corruption" av Stapenhurst och Kpundeh menar man att

korruption är mest sannolikt att inträffa i fall var det offentliga möter det privata (Stapenhurst & Kpundeh, 1999, s. 3), vilket än tydligare preciserar nödvändigheten med LOU. Staffan Andersson, numera universitetslektor och docent vid Linnéuniversitet i Växjö, har dessutom funnit underlag som visar att under processer i offentlig upphandling är risken för korruption större än i många andra fall (Andersson, 2002, s. 41). Risken för korruption inom just det området är därtill högre i utvecklade länder än i utvecklingsländer (Andersson, 2002, s. 41). Introduktionen av LOU (1992:1528) och EU-direktivets integrering i svensk lag kan därför påstås vara ett stort steg bort från korruption i Sverige. Så hävdar även Andersson i en antologi från 2003 (Andersson, 2003, s. 141). Principen om transparens är kanske den viktigaste i avseendet. Eftersom varje anbudsgivare kan begära ut information om upphandlingen och dess genomförande blir det lättare att hitta oegentligheter vid projektavslut. Därutöver tillkommer övriga fyra principer.

Sverige handlar för drygt 600 miljarder kronor i det offentliga varje år. Migrationsverkets kostnader för tillfälliga anläggningsboende (ABT) uppgick till 300 miljoner kronor under 2012 (Riksrevisionen, 2013, s. 4). Ju större summor migrationsverket lägger på detta varje år, desto viktigare blir det att man arbetar kostnadseffektivt. I regeringens pressmeddelande om nya EU-direktiv om offentlig upphandling säger civilminister Stefan Attefall att han är övertygad om att det nya regelverket kommer göra hela upphandlingsområdet enklare och att det är viktigt att vi använder skattebetalarnas medel så effektivt som möjligt (Regeringskansliet, 2014). De nya direktiven innehåller fem huvudområden och är här utklippta från regeringkansliets hemsida:

- Förenklade och mer flexibla förfaranden - det ska till exempel bli lättare att förhandla om anbud
- En mer strategisk användning av offentlig upphandling som svar på samhällsliga utmaningar
- Förenklningar för små- och medelstora samt nystartade företag att få tillgång till den inre marknaden
- Regler som syftar till att skapa så kallade sunda förfaranden, så att till exempel riskerna för korruption och jäv minskar

- Frågor som rör tillsyn och vägledning på medlemsstatsnivå

Källa: (Regeringskansliet, 2014)

Genom de nya direktiven visar regeringen alltså på utökade positiva effekter av regler kring offentlig upphandling. Långt fler än tidigare nämnda aktörer.

#### **4.2.1 Direktupphandling**

Lagen om offentlig upphandling tillämpas endast om värdet på upphandlingen överstiger ett visst värde (tröskelvärde). Tröskelvärdet ligger idag på ungefär 271 000 kronor och är detsamma över hela EU (Konkurrensverket, o.d. E). Det är endast belopp i den här storleken och över som anses vara av intresse för aktörer i andra länder. För att förenkla har man därför givit tillåtelse till direktupphandling i fall var beloppet understiger tröskelvärdet. Med direktupphandling menas alltså att det inte krävs ett specifikt förfarande vid upphandling. Migrationsverket kan i sådant fall sluta ett avtal direkt med en leverantör. Tillstånd att direktupphandla vid belopp över tröskelvärdet ges vid synnerliga skäl och måste motiveras av myndigheten vid eventuellt överklagande. Med synnerliga skäl avses i huvudsak brådskande fall på grund av oförutsedda omständigheter som myndigheten själv inte kunnat påverka (ibid). Bristande planering från myndighetens sida är således inte ett legitimt argument.

Till sist, det skulle kunna ligga en stor problematik i migrationsverkets önskan om undantag från LOU ur ett juridiskt perspektiv. Detta på grund av hur svenska lagar formas och hur de förhåller sig till EU-direktiv. Det är nödvändigt att nämna då läsaren inte ska tro att jag missat en väsentlig del av svensk lagstiftning och potentiella problem på EU-nivå i MV:s önskan om undantag.

#### **4.2.2 Europarättens förhållande till nationell rätt**

EU-rätten är att betrakta som självständig och skild från nationell rätt, dock är varje stat ändå förpliktad att tillämpa dess regler och principer (Bernitz & Kjellgren, 2010, s. 75). Dessa kan vid många tillfälle åberopas direkt i nationella domstolar och fallet ska i så fall alltid dömas i enlighet med EU-rätten (Bernitz & Kjellgren, 2010, ss. 75-77). Då LOU



innehåller EU-direktiv kan man alltså föreställa sig att ett bifall om undantag från lagen av justitiedepartementet, inte skulle vara legalt ur europarättsynpunkt. Ett undantag skulle alltså innebära brott mot internationell lag. Men, i framställan till justitiedepartementet om undantag har migrationsverkets jurister givetvis gjort en grundlig genomgång av lagtexten och jämfört med EU-direktiv. Då nästan alla ABT-avtal innefattar matsservering är avtalen att betrakta som restaurangtjänster. Restaurangtjänster omfattas inte av EU-direktiv utan tillhör endast den nationella lagstiftningen (Danielsson, 2013, s. 1) (läs: kap. 15 LOU). Den omständigheten lämnade en juridisk öppning för MV att få sin önskan beviljad.

## 5. Teori

### 5.1 Vårt offentliga etos

Demokrativärde och ekonomivärde ska enligt Lennart Lundquist, professor emeritus i statsvetenskap vid Lunds universitet, styra statens och kommunernas verksamhet. Det är ingen banal tanke utan godtas antagligen av merparten västinfluerade politiker och statsvetare. De två värdena finns dessutom mer eller mindre representerade i alla västdemokratier (Lundquist, 2001, s. 78). Ekonomivärde finns därutöver i alla organisationer, företag och myndigheter, dock i olika omfattning.

Det offentliga etoset är en normativ teoribildning om samhällsvärden, demokrati och myndighetsstyrning, skapat av Lundquist själv. Bevekelsegrunden för framställan av det offentliga etoset ligger i att det offentliga sedan länge haft uppgifter och hänsynstagande som inte åligger andra aktörer i samhället (ibid s. 53). Under de två huvudkategorierna som tidigare tagits upp, det vill säga demokrativärde och ekonomivärde, placerar Lundquist in vardera tre värde för att ytterligare konkretisera. I ekonomivärdet rymmer kostnadseffektivitet, funktionell rationalitet (att välja medel efter mål) och produktivitet. Ekonomivärde bevakas redan tillbörligt av ekonomer och Lundquist själv anser att demokrativärdet bör ägnas mer utrymme bland samhällsforskare. Jag kommer dock att diskutera alla värde i analysen för att öka förståelsen om Migrationsverkets förhållande till LOU.

Under demokrativärde för Lundquist in politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. Lundquist menar också att rättssäkerhetsvärdet studeras noga av jurister. Det som kvarstår för statsvetare är därför att forska i den politiska demokratin och den offentliga etiken. Han menar till och med att statsvetarna är de enda som på ett vederbörligt sätt kan hantera dessa värden (Lundquist, 1998, s. 75). Det innebär att det uppstår en risk att ingen forskar i dem om inte statsvetarna gör det.

Alla elementen i de två huvudvärdena är essentiella. Enligt Lundquist kan man som myndighetsutövare inte bortse från någon av de sex elementen eftersom demokrati- och ekonomivärde tillsammans utgör ett fundament för hur myndigheter ska utöva sitt arbete. Med alla dessa värde i åtanke följer man det offentliga etoset och kommer till beslut som bidrar till det gemensamma bästa (Lundquist, 2001, s. 79). Om man istället

bortser från etoset kan man lida av legitimitetsproblem, skenande kostnader, korruption och ineffektiva arbetsätt, för att nämna några exempel.

Figur 1.

<b><u>Demokrativärde</u></b>	<b><u>Nyckelord</u></b>
<b>Politisk demokrati</b>	Processkrav, Substanskrav
<b>Rättssäkerhet</b>	Likabehandling, Rätt och Frihet,
<b>Offentlig etik</b>	Människovärde, Kvalitet, Rimlig standard

Även om debatten kring hur en politisk demokrati bör se ut är väldigt omdiskuterad och varierande i olika länder finns det enligt Lundquist vissa gemensamma drag i västdemokratier. Den för mig relevanta delen av värdet är dock endast förknippad till den svenska förvaltningen och den summeras i två demokratiska huvudkrav. I den politiska demokratin ryms således substanskrav och processkrav (Lundquist, 1998, s. 91). Processkraven innefattar vad de flesta demokratiförespråkare antagligen hade definierat som demokrati. Allmänna val, medborgardeltagande, öppenhet och fri- och rättigheter. I substanskraven finner vi att förvaltningen bör beakta lagens krav, politikernas vilja och folkets val och vilja (ibid). Lagens krav formuleras till exempel genom ramlagsstiftning, detaljstyrning och målstyrning. Folkets val och vilja kan relateras till allmänintresset, särintressen eller brukarintresse (ibid).

Rättsäkerhetsbegreppet inbegriper i huvudsak skydd för medborgarna mot godtyckliga ingrepp från samhället. Det vill säga att man inte döms eller åtalas utan tillräcklig bevisning och att alla medborgare bedöms på ett likartat sätt (Åklagarmyndigheten, o.d.). Lundquist förklarar att begreppet kan diskuteras på många olika nivåer. En nivå är att medborgaren har garanti för verkliga rättigheter och mot rättskränkningar. En annan är trygghet emot en obillig, partisk eller godtycklig behandling (Lundquist, 1998, s. 102). I en diskussion om hur man kontrollerar rättssäkerheten ställer Lundquist några frågor att använda i mätningar av myndigheters rättssäkerhet. Vad sker med rättssäkerheten om reglerna är så oprecisa att alla beslut kan rymmas inom dess ramar? Vad sker med rättssäkerheten om det inte finns några fasta procedurer? (Lundquist, 1998, s. 102).

Vad gäller den offentliga etiken är det viktigt att komma ihåg att förhållandet mellan olika etikskolor i styrelsemodeller sällan är isolerat. I det svenska styrelseskicket har vi alltså drag av både individualism och gemenskap. Vänsterpartister betonar till exempel gemenskapen men har också drag av individualism. På samma sätt betonar Folkpartister individualism men har många drag av gemenskapspolitik i sina åtgärdsprogram. Det är även så Lundquist förespråkar att förvaltningar ska styras. Det rätta och pliktetiska ska samspela med det konsekventialistiska och gemensamma goda. Fördelarna med den individualistiska samhällsmodellen är personlig integritet och autonomi. Nackdelarna tillskrivs som egoism och favorisering av den starke (Lundquist, 2001, s. 68). Gemenskapsmodellen tillskrivs å andra sidan de positiva effekterna solidaritet och omsorg medan nackdelen är förmynderi (paternalism). En annan åtskillnad skolorna emellan kan också göras vid negativa kontra positiva rättigheter. Positiva rättigheter attribueras främst till gemenskapsmodellen och förstås som aktionskrävande rättigheter. Det vill säga att staten i det här fallet aktivt måste agera för att rättigheterna ska kunna uppfyllas. Exempel på sådana lagar är till exempel de som rör rätten till arbete, rätt till sjukvård, rätt till utbildning - och för att anknyta till frågeställningen - lagen om offentlig upphandling. Den renodlade individualismen omfattas endast av negativa rättigheter och är alltså motsatsen till vad som skrevs ovan. De kräver ingen direkt åtgärd. Våra grundlagar fungerar därför som goda exempel. Yttrandefrihet, religionsfrihet och föreningsfrihet kan staten införliva passivt. Men det krävs givetvis att staten garanterar rättigheterna, vilket Lundquist också poängterar (Lundquist, 1998, s. 69).

### Figur 2.

<b><u>Ekonomivärde</u></b>	<b><u>Nyckelord</u></b>
<b>Funktionell rationalitet</b>	Mål-medel-rationalitet, Yrkesskicklighet, Procedur
<b>Kostnadseffektivitet</b>	Monetära utgifter
<b>Produktivitet</b>	Insats per enhet

Inom begreppet funktionell rationalitet ställs frågan om hur man bäst når sina mål. Det vill säga: Hur når Migrationsverket bäst målet "tillgängliga boendeplatser till alla

asylsökande"? Målet är alltså givet men medlet kan förändras. Expertis och yrkesskicklighet kan därför ha en stor del i hur den funktionella rationaliteten upplevs (Lundquist, 1998, s. 64). Medlet är dock inte begränsat till personer utan innefattar även procedurer. Yrkesskicklighet kan till exempel bevisas genom utbildning eller erfarenhet. Proceduren är däremot möjligen bestämd över "expertens" huvud och experten kan således inte påverka den funktionella rationaliteten på bättre sätt än genom sin egen arbetsmoral och yrkesskicklighet. Lagen om offentlig upphandling är att betrakta som en sådan procedur. Den bestäms av regeringen och fastställer Migrationsverkets procedur (medel) vid upphandling.

Vid ett idealtypiskt kostnadseffektivt handlande har man så låga utgifter som är möjligt för verksamheten fortskridande. Lundquist definierar även begreppet genom att berätta vad det inte är: "Det bredare begreppet effektivitet omfattar kvoten av graden av måluppfyllelse och kostnaderna" (Lundquist, 1998, s. 64). Kostnadseffektiviteten är också begränsad till monetära insatser. Begreppets relation till uppsatsen står därför till stor del att finna i KKV:s, EU:s och WTO:s motivering (som togs upp i avsnitt 4.2) till varför upphandlingsproceduren bör vara eftersträvad.

Produktiviteten har däremot en bredare definition än kostnadseffektiviteten. Här ryms nämligen både human- och monetärkapital. Med hög produktivitet har man hög output på låg input. Det kan till exempel betyda att om graden av upphandlade boende är likvärdig trots mindre timmar i utfört arbete, är produktiviteten högre. Likaså kan ökad produktivitet innebära minskade kostnader men behållen kvalitet. Lundquist skriver: "Produktivitet innebär att ju lägre insatserna är för en viss typ av åtgärd [...] desto högre är produktiviteten" (Lundquist, 1998, s. 64).

## 5.2 Den weberianska styrelsemodellen

Att tala om styrning och legitimitet torde vara omöjligt utan att på något sätt nämna Max Weber. Webers kanske mest kända verk var "*Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*" från 1922 (översatt 1968 till "economy and society") och det var delvis genom denna bok som han fick status som medgrundare till det sociologiska forskningsfältet. Webers verk anses av vissa ha givits för stort erkännande och fokus då många författare egentligen bidragit likvärdigt med analyser i ämnet (läs: Lane, 2000, s. 20). Men, som Lane också helt korrekt konstaterar, har Webers idealtypiska byråkrati en styrka i sin enkelhet (ibid). Hans ofta citerade alster om hur staten bäst kan styras består av tre auktoritetsmodeller som kan förstås i en evolutionär kontext. Dessa tre olika typer av auktoriteter benämns som *karismatiska*, *traditionella* eller *rationella*. Den karismatiska auktoriteten får sin ledarroll legitimerad genom sin karaktär, sitt hjältemod eller de normativa mönster som avslöjas eller förordnas av honom (Weber, 1968, s. 215). En sådan ledare får problem att vidhålla sin auktoritet då dennes ledarroll endast upprätthålls genom förtroende. Därför måste den karismatiska ledarens legitimitet kontinuerligt förnyas av följarna genom tillit till hans karisma och normativa förmåga (exempelvis Jesus, Guevara och Hitler). I kontrast till karismatiska auktoriteter får den traditionella ledaren sin status genom sedvänja (Weber, 1968, s. 216). Successionsordningen och kungamakten fungerar som gott exempel på sådant styre. En sådan ledare åtnjuter alltså legitimitet genom tradition. För att nå det rationella (och mest önskvärda) styret måste makt genom tradition brytas. När en stat nått till ett rationellt legal-byråkratiskt styre har man erhållit den mest optimala auktoriteten. Rationell auktoritet legitimeras genom tro till lagarna och myndigheters rätt att agera efter dessa (ibid). Den här typen av styre har dominerat förvaltningstänkandet det senaste århundradet (Lundquist, 1998, s. 48).

Mellan 70- och 80 - talet har debatten mellan NPM och det klassiska ramverket för byråkrati (i vilket Webers teori tillhör) tagit fart, och den pågår fortfarande. Med byråkrati avser Weber en dominansstruktur inom vilken ämbetsmän bör verka (Weber, 1968, s. 219), och med byråkratisk administrering menas dominans genom kunskap (Weber, 1968, s. 225). Weber hänvisar också till en punktlista i vilken huvudkategorier för det rationella auktoritetssystemet offentliggörs. De kategorier jag väljer att lägga emphasis vid är:

1. Kontoren och ämbetsmännen är ordnade under en tydlig hierarkisk princip.
2. Specificerade kompetensområde med systematisk arbetsfördelning.
3. Regelorienterat styre genom antingen tekniska regler eller normer.

Hierarkin och lojaliteten mot densamma har en essentiell roll i den Weberianska byråkratiska idealtypen. Varje lägre kontor lyder under och övervakas av ett högre kontor. Det moraliska ansvaret i ett sådant system kallar Lundquist för hierarkiansvarighetslinjen och i en sådan ses ledarna som ansvariga för organisationens handlingar (Lundquist, 1998, s. 70). Moraliskt kan ett sådant system endast legitimeras om ledarna kan påverka vad som sker längre ner i hierarkierna (ibid). Tjänstemännen i det här systemet är enligt Weber dock förväntade att alltid handla efter lojalitet mot sin ledare (Weber, 1968, s. 227) och ska i fall var de inte arbetar efter förmåga som krävs för den specifika positionen entledigas (Lane, 2000, s. 21). På sådant sätt blir ledaren alltid huvudansvarig. Ur etisk synvinkel anser Lundquist däremot att personansvarighetslinjen är den enda tänkbara (Lundquist, 1998, s. 71). Det vill säga att varje person är ansvarig för sina egna handlingar.

Även tjänstemannens roll har några av Weber kännetecknande egenskaper:

1. Tjänsten ska betraktas som den allena eller huvudsakliga sysselsättningen.
2. Tjänster tillsätts genom yrkeskvalifikationer eller examina. Tjänstemän anställs (väljs inte).
3. De är organiserade i hierarkiskt klart definierade positioner.

(Weber, 1968, s. 220)

En fördel med den byråkratiska modellen är att den genom tjänstemannens pliktriktiga handlande skapar ett icke-personligt förhållande till specifika ärenden som resulterar i jämlika utfall av jämlika situationer. Därigenom skapas förutsebarhet och legitimitet. Weber menar att den byråkratiska styrningen är fullständigt ovärderlig då det finns ett enormt behov av massadministrering (Weber, 1968, s. 223). Byråkratiseringens utveckling i statsförvaltningen ska också uppfattas som parallell i förhållande till demokratisering (Weber, 1968, s. 984). Men oavsett hur positivt inställd Weber är till byråkratin och den rationella auktoriteten vill han också framhäva politikernas och

entreprenörernas roll (Richard Swedberg, 2005, s. 20). Weber är nämligen rädd för den framtida byråkratin. I politiska och ekonomiska organisationer måste politikern och entreprenören finnas som motvikter till byråkraterna. Annars kommer byråkraterna att kväva samhället genom att ledarna utökar sin makt via kunskapen man får av den byråkratiska tjänsten (Weber, 1968, s. 225). Skräckscenariot består av en enda unilateral byråkratisk organisation.

Jan Erik Lane, professor i statsvetenskap vid universitetet i Genève, tar upp fem punkter som det klassiska ramverket för hur offentlig förvaltning ska bedrivas har som kärnor (Lane, 2000, s. 21).

1. Tjänstepositioner ska särskiljas från personer.

\* En tjänsteman arbetar mest effektivt om han inte har privata motiv.

2. Styrningen av den offentliga sektorn ska vara regelorienterad.

\* Allmän rätt i allmänhet och administrativ rätt i synnerhet.

3. Toppstyrda strukturer bidrar till effektivitet i den offentliga sektorn.

4. Offentliga sektorn motiveras radikalt annorlunda än den privata.

Samtliga fem punkter går att finna motiveringar för i Webers *Wirtschaft und Gesellschaft*. Sammanfattningsvis kan vi säga att det huvudsakliga positiva karaktärsdraget för den Weberianska byråkratin är förutsebarhet genom förutsättningen precisa regler (Rothstein, 2010, s. 23). Legitimiteten erhålls genom de generella regler som tillämpas (Rothstein, 2010, s. 23).



### 5.3 New Public Management

Som ett sätt att bromsa eller vända regeringens tillväxt i termer av offentliga utgifter och bemanning framstod New Public Management under 80-talet som ett fräscht tuggummi efter att ha ätit skämd frukt. Man tyckte nämligen att den svenska förvaltningen var alldeles för detaljstyrd och ineffektiv. NPM var lösningen. Michael Power, professor i redovisning och direktör på riskanalys och regleringscentret (CARR) vid London School of Economics, sammanfattar New Public Management (NPM) som "ett kluster av idéer hämtade från den privata sektorns förvaltningspraxis" (Power, 1997, s. 43). NPM-reformer har tydlig ideologisk-politisk bas i ekonomismen (Røvik, 2008, s. 27) och har sedan 80-talets slutfas introducerats i svensk myndighetsförvaltning. Syftet med att införa den nya styrningsmodellen var att effektivisera myndighetsutövandet genom privatisering och marknadsanpassning (Bevnir, 2009, s. 141). Internationella valutafonden (IVF) är kanske den mest kända förespråkaren för liknande reformer. För att länder ska få möjlighet att låna av IVF:s pott krävs nämligen i många fall liberala marknadsåtgärder. Även WTO, OECD och Världsbanken tas av Røvik upp som institutioner som "med kraft" försöker införa ekonomismens logik i offentliga politiskt-administrativa system (s. 28). Hood tar upp fler konkreta exempel:

- Introduktionen av kvantitativa mätningar som mått på utförande och prestation
  - \* för att förbättra effektivitet och ansvarighet
- Decentralisering av administrativa enheter för effektivare hantering
- Krav på disciplin och sparsamhet
  - \* delvis genom att skära ner på direkta kostnader och exempelvis motstå krav från fackorganisationer
- Större fokus på output och resultat snarare än procedurer (målstyrning)
- Spridning av marknaden genom ökad konkurrens
  - \* Vilket ska leda till lägre priser och bättre standard

(Hood, 1991 Vol. 69, ss. 3-4)

Begreppet NPM ska dock förstås som ett paraplybegrepp för marknadsreformer snarare än ett specifikt antal dikterade styrningskrav. Vad som innefattas och huruvida idéerna faktiskt är sprungna ur privata företagsmodeller debatteras oförtröttligt mellan ett reformvänligt och ett reformkritiskt läger (Røvik, 2008, s. 29). Men oavsett debatten om

NPM:s historia finns enligt Røvik en underliggande motsättning i ekonomismens inträde i offentlig verksamhet. Som togs upp i inledningen skapas en problematik Då myndigheter inte endast arbetar efter ekonomiska värden utan även präglas av värden såsom rättssäkerhet och demokrati (Røvik, 2008, s. 28). Privata företag har alltså annorlunda mål med sin verksamhet och således kan en myndighetsanpassning till privatföretagens tillvägagångssätt bli vanskelig. Rollfördelningen mellan stat, individ, privata företag och politisk intresserepresentation kan därutöver påstås bli mer otydlig med omfattande NPM-reformer. I ekonomismen ryms också en tydlig negativ inställning till det offentliga. Istället för att låta den offentliga förvaltningen arbeta för det gemensamma bästa förpassas den termen till mindre nätverk (Lundquist, 2010, s. 120). Men här råder snarare delade intresse än en tanke om vad som är bäst för allmänheten. Således ska intresse styras genom organisationer, vilket utgör minsta nämnare i en stat, och alltså inte individer. Organisationers olika intresse förhandlas genom avtal och kontrakt på en marknad som består av både offentliga och privata intressen. En grundläggande motivering till ett sådant system ligger i att ett skattefinansierat byråkratiskt samhälle kostar individen mer skattepengar än ett marknadsreglerat (Lundquist, 2010, s. 122). Tjänsterna man betalar för kommer dessutom levereras snabbare tack vare det konkurrenskraftiga systemet.

Som framgår av punktlistan finns det tydliga skillnader mellan den Weberianska idealbyråkratin och NPM. NPM medför till och med ett förkastande av den Weberianska teorin att en regering bäst styrs genom en byråkratisk organisation (Lane, 2000, s. 8). Den är rentav född i kritiken till en stor offentlig sektor (ibid. s. 3) som kallades för både rigid och likbent (Öberg, 2010, s. 190). Makten skulle fördelas på ett sätt som skapade snabbare beslut och gjorde personer ansvariga för sina egna handlingar snarare än att en ledare tog ansvaret för dem. Tjänstepositioner bör tillsättas specifikt för ändamålet, vara korttidsbaserade och prestationsbaserade (Lane, 2000, ss. 134-135). Prestationer mäts i regelbundna undersökningar för att säkerställa att kontrakten följs och att effektiviteten är hög. Processen till hög effektivitet för den berörda är dock löst definierad. Precis som punktlistan ovan visade är målstyrning av högre rang än processtyrning. Därför har de för uppgiften delegerade personerna hög autonomi vad gäller arbetssätt. I både Norge och Nya Zeeland rättfärdigades bolagisering av den offentliga förvaltningen huvudsakligen genom just ökad chefsautonomi och därigenom ökad effektivitet (Zuna, 2002, s. 122), vilket är ett tydligt exempel på NPM-argument och

reform. Legitimiteten erhålls genom valfrihet under förutsättningen att informationen är tillförlitlig (Rothstein, 2010, s. 23). Positiv effekt av NPM-reformer är den individuella tillpassningen (ibid).

## 6. Analys

I analysen är rubrikerna uppdelade efter de värde som utgör Lennart Lundquists etos. Värdena undersöks i förhållande till Migrationsverkets organisation och i förhållande till hur de själva motiverade sin framställan. Utifrån de fynd som uppdragas ställs sedan organisationen i ljuset av NPM eller den Weberianska förvaltningen för att ge möjliga förklaringar till de brister som upptäckts.

### 6.1 Demokrativärde

#### 6.1.1 Politisk demokrati

Värdet går inte att härleda till något av de argument som framförs i Migrationsverkets framställan till justitiedepartementet. Det är ändå relevant att analysera genom de två nyckelorden "processkrav" och "substanskrav". Processkraven som ställs för att en förvaltning ska kunna kallas för demokratisk uppfylls fullgott av Migrationsverket. Vi väljer politiker att utforma MV, vi har möjlighet att framföra synpunkter om hur MV styrs, vi kan få information om MV:s fortskridande arbete och begära ut dokument, och till sist, MV beaktar människans grundläggande fri- och rättigheter. Inget i processkraven, vilket är planteringsjorden för demokratiskt myndighetsutövande, väljer jag att kritisera i förhållande till NPM och Weber. Någon konflikt eller härledning till/mellan NPM- eller Weber-inspirerade styre är dessutom svåra att finna. Ingen av sidorna förkastar nämligen det demokratiskt styrda samhället och processkraven i en demokrati har inget signifikant utrymme i de olika lägren som går att härleda till min forskningsfråga. En diskussion hade alltså varit mer relevant ifall något läger hade förespråkat ett annat styrelseskick än det demokratiska. Processkraven är däremot på grund av det inte mindre viktiga eftersom processkraven är fundamentet för en demokratisk förvaltning.

Substanskraven på den politiska demokratin går däremot att diskutera något mer omfattande i förhållande till hur Migrationsverket motiverar sin framställan och förklara de problem som uppstod i samband med bristerna i den interna styrningen och kontrollen. Häri finner vi alltså att förvaltningen bör beakta lagens krav, politikernas

vilja och folkets val och vilja (Lundquist, 1998, s. 91). I en rapport om hur Migrationsverkets styrning ska bli tydligare tog statskontoret upp just målstyrning (som är den del av substanskraven i den politiska demokratin).

*"Regeringen har i det senaste regleringsbrevet angett mellan 25 och 30 olika mål för verksamheten. Så många mål ger en "utspädningseffekt" genom att det blir svårt att kommunicera målen med tusentals anställda."* (Statskontoret, 2004, s. 87).

Hänvisningen till det som är "svårkommunicerat" kan diskuteras i förhållande till organisationens hierarkiska uppbyggnad. Utan tydliga linjer och ledare neråt i organisationen att anknyta målen med blir effektiviteten enligt Weber sämre. Under 2004 genomförde statskontoret en undersökning på hur migrationsverkets styrning kan förbättras. Syftet med undersökningen var att beskriva hur myndigheten bör styras och organiseras och att "ge bättre förutsättningar för en enhetlig och effektiv verksamhet" (Statskontoret, 2004, s. 3). Migrationsverkets organisation beskrivs i rapporten som i hög grad decentraliserad:

*"Migrationsverket har en långtgående decentraliserad verksamhet med arbetsställen i stort sett i alla delar av landet. I stort sett allt beslutsfattande i enskilda ärenden sker av handläggare och beslutsfattare placerade runt om i landet på lokalkontor i de fem regionerna."* (Statskontoret, 2004, s. 7)

Det vill säga något som kan härledas till den marknadsorienterade och NPM-förespråkande styrningsmodellen. Om vi accepterar den Weberianska tanken att toppstyrda hierarkiska organisationer leder till effektivitet har vi alltså funnit en möjlig förklaring till varför styrningen i Migrationsverket var bristfällig.

Ett ofta förekommande mål är förkortade handläggningstider (se: Regeringen, 2013, s. 3). Då ämbetsmännen så snabbt som möjligt ska placera asylsökande i boende lever man efter vad Migrationsverket själva kallar för ett *de-facto* syfte (Migrationsverket, 2014, A, s. 12). Ämbetsmannens sysslor består då i stor del av att uppnå förbestämda siffer- och tidsmål snarare än att ha en ändamålsenlig procedur. I en systemanalys av asylprocessen utförd av Migrationsverket ser man också problem med målstyrning. Man hänvisar bland annat till rapporter och undersökningar som visar att *de-facto* syfte

ofta åsidosätter kvalitén i arbetet (Migrationsverket, 2014, A, s. 12). Kanske är det just detta syfte som gör att man brustit i kvalitén då företag som inte bör godkännas enligt de regler man själv sanktionerat ändå accepteras. Även brister i efterlevnaden av LOU skulle kunna få ett svar genom samma diskussion.

### 6.1.2 Rättssäkerhet

Rättsäkerhetsvärdet, eller något som kan härledas till det, nämns heller aldrig som en anledning till varför man vill undantagas från LOU. Lagen om offentlig upphandling är, som tidigare tagits upp, baserad på att alla leverantörer måste behandlas lika. Alla anbudsgivare måste till exempel få samma information vid samma tillfälle. Ett icke-diskriminerande förfaringssätt vid upphandlingar är också en av LOU:s grundprinciper. Ett undantag från LOU skulle alltså kunna få negativa konsekvenser för rättssäkerheten, vilket också är en möjlig anledning till varför något sådant aldrig nämns. Lundquists retoriska fråga om vad som sker med rättssäkerheten om det inte finns några fasta procedurer (Lundquist, 1998, s. 102), ställs här på sin spets.

Då ämbetsmän får mycket autonomi finns en risk i efterföljandet av regler. Just detta verkar vara en stor anledning till varför migrationsverket haft bristfällig styrning avseende uppköp av ABT. 2010 upptäckte man att "kontrollåtgärder om upphandling och betalning inte har varit relevant och tillräcklig" (Migrationsverket, 2011, s. 5). Problemet fortsatte 2011 och i årsredovisningen framställde man att verket hade svarat på problemet genom att utöka administrationen och centralisera upphandlingsverksamheten. Det står att " Stödet har förstärkts bland annat när det gäller avtalstecknande och kvalitetskontroller" (ibid). Kanske mest intressant är ändå följande:

*"En översyn har också inletts av inköpsprocessen och inköpsorganisationen i syfte att förtydliga följande: vilka får beställa, hur beställning ska genomföras (direktupphandling, avrop, upphandling etc.) samt leveranskontroll, attest med produkt-, leverans- och priskontroll, utbetalningsorder, betalning och kvalitetsuppföljning. Det ska finnas tydliga riktlinjer, god kompetens i varje led samt granskning och uppföljning."*

(Migrationsverket, 2012, s. 20)

Det framstår alltså som att det funnits brister i regelstyrningen då enskilda ämbetsmän med uppgift att upphandla ABT inte fullgjort sina uppgifter på ansenligt sätt och i enlighet med de krav som ställs i LOU. Enligt den Weberianska förvaltningsanalysen uppstår problemet därför att neutralitet och pliktriktigt handlande i ämbetsmannarollen inte kan förväntas i en organisation som har ett omfattande delegerat ansvar. Som om Weber själv givit tips till myndigheten valde verket 2012 att införa en central upphandlings- och inköpsorganisation för att stävja problemet ytterligare (se: Migrationsverket, 2013. A, s. 19). Man skriver även att man gått från att ha haft ett långtgående delegerat ansvar till ett mer centraliserat ansvar i inköpsfrågor (ibid). Det framstår alltså som att Migrationsverket varit alltför decentraliserat ifråga om upphandling och potentiellt givit ämbetsmannen för mycket autonomi.

### 6.1.3 Offentlig etik

Då generaldirektören begär undantag från LOU gör han det initialt med hänsyn till att det "värdiga asylmottagandet" inte kan upprätthållas (Danielsson, 2013, s. 1). Danielsson hänvisar alltså till att svenska folkets uppställda etiska regler på hur invandrare bör mottas inte kan tillgodoses. I inledningen av årsrapporten för 2012 skriver han följande:

*"När människor flyr för sina liv är det vår skyldighet att hålla dörren öppen och ge skydd åt dem som behöver det."* (s. 3)

Generaldirektörens ord bör spegla de värderingar som det eller de politiska partier som tillsatt honom har. Genom att hänvisa till de etiska krav som satts på verket, och att han försöker efterleva dem men inte kan, söker han att därigenom skapa legitimitet i sin framställan.

Trångmålet ligger i att invandrare inte har någonstans att bo och att anskaffningar ofta måste verkställas akut. Med rådande situation kan man alltså påpeka brister i hur den offentliga etiken efterlevs när man möter människor med behov av boende. Värdet framstår oavsett som det svåraste (av de sex som utgör etoset) att konkretisera och applicera empiriskt. Speciellt i förhållande till NPM och Weber. I tidigare avsnitt

framställdes dock korruption som en möjlig riskfaktor i fall var det offentliga möter det privata. Likaså har introducerandet av företagsvärderingar i det offentliga främst mött kritik genom påståendet om att det ökar risker för korruption (Kolthoff, m.fl. 2006. s.417) och därigenom den offentliga etiken i förvaltningen. Kolthoff m.fl. skriver också att korrelationen mellan decentralisering och allmän integritet (förstås här som korruption) kan verka både negativt och positivt på grund av vilka andra faktorer som finns att ta hänsyn till. Genom decentralisering, och med en hög autonomi bland ämbetsmännen i åtanke, finns alltså risker för att upphandlingar genomförs på felaktig basis.

## 6.2 Ekonomivärde

### 6.2.1 Funktionell Rationalitet

Migrationsverket motiverar sin framställan om undantag främst genom den funktionella rationaliteten. Då Migrationsverkets procedur vid upphandlingar är förutbestämt genom LOU är framställan om undantag i sig själv ett försök att förbättra sin mål-medel rationalitet. I framställan skriver man också:

*"Inte sällan uppstår behov av omedelbara anskaffningar av varor och tjänster som inte rimligen kunnat förutses och som inte finns att tillgå genom avrop från myndighetens egna ramavtal eller statliga sådana. Migrationsverket har i sådana situationer [...] ingen annan möjlighet än att genomföra en direktupphandling [...]."* (Danielsson, 2013, s. 1)

Att utföra upphandling genom de krav som ställs i LOU är alltså "inte sällan" omöjligt enligt Danielsson. Mål-medel rationaliteten skulle alltså vara bättre utan lagen då man slipper överklaganden av upphandlingar (på grund av brister i efterlevnaden av LOU) och de omfattande procedurkraven. Direktupphandlingar hade också kunnat genomföras vid akuta behov utan oro för brott mot LOU.

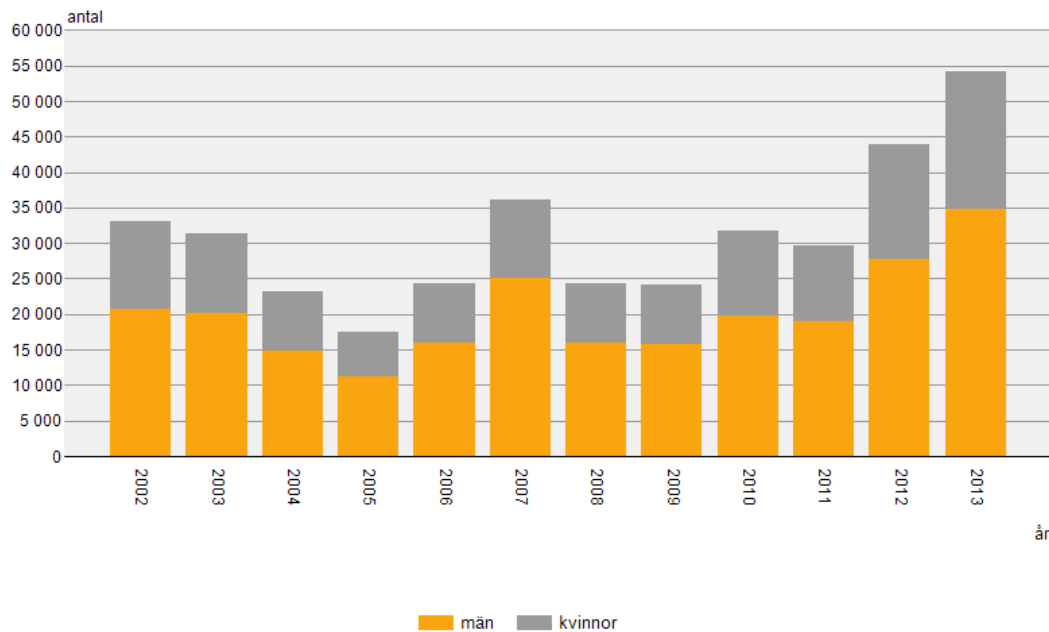
En domstolsprövning om huruvida en upphandling gjorts korrekt utifrån LOU kan utfalla på sådant sätt att upphandlingen ogiltigförklaras. Under processen i en överklagan är dessutom de för överklagan berörda fastigheterna heller inte tillgängliga,



vilket bidrar till än fler direktupphandlingar. I januari 2013 fick man till exempel ett tilldelningsbeslut på 17000 platser överklagat, vilka man istället var tvungna att kompensera för med direktupphandling (Migrationsverket, 2013. B).

Figur 1.

Antal inkomna asylsökande per år i Sverige



Källa: Statistiska centralbyrån (SCB)

Utifrån vad figur 1 visar ser vi att 17000 platser är en signifikant del av den totala mängden personer som sökte asyl 2013. Av de cirka 55 000 som sökte asyl har dock inte alla behov av boende. 69% av de inskrivna i migrationsverkets system hade fått plats i ABO under 2013 (Migrationsverket, 2014. B, s. 86). Vi kan också se att problemen med den interna styrningen och efterlevandet av LOU var ett problem redan innan antalet asylsökande sköt i höjden, mycket på grund av Syrienkonflikten.

Vidare har yrkesskickligheten en central roll i Webers förvaltning. De tekniska kunskaperna i en byråkratisk administration utökas konstant då den alltid strävar efter mer makt.

*"Bureaucratic organizations [...] have the tendency to increase their power still further by the knowledge growing out of experience in the service. For they acquire through the conduct of office special knowledge of facts [...]"* (Weber, 1968, s. 225)

Eftersom den offentliga sektorn enligt Weber motiveras annorlunda än den privata skapar man kunskap (utökad yrkesskicklighet) om systemet vari man verkar på en högre nivå än vad en privat aktör gör. Efterföljandet av LOU skulle därför sannolikt enligt Weber inte varit lika problematiskt för MV. En stor del i detta är också den regelorienterade och strikt pliktetiska hållningen i administrationen. Lundquist är inne på samma spår och skriver också att eftervärlden inte alltid delat Aristoteles uppfattning om olikheterna mellan offentligt och privat (Lundquist, 1998, s. 10). Den offentliga verksamheten har, med basen i ekonomismen, i många avseenden omskapats i riktning mot privatföretagen (ibid). De negativa effekterna av sådan politik visar sig i bland annat i resultatet att skrämda ämbetsmän inte vågar säga emot sina överordnade (ibid), då man är rädd för avsked eller negativ inverkan på lönen.

### 6.2.2 Kostnadseffektivitet

Värdet som verkar ha haft pole position i hela debatten kring varför LOU existerar stavas kostnadseffektivitet. Som jag beskrev i avsnitt 4.2 använder EU, WTO och Konkurrensverket kostnadseffektiviteten som huvudargument till varför LOU ska efterlevas. Endast regeringskansliet visade direkt på fler positiva effekter. Kostnadseffektivitetens roll i förvaltningen är alltså att ställa frågan om hur man kan utföra sin verksamhet så billigt som möjligt. Man kan tänka sig att kostnaderna på boende antagligen ökat utan ett genomarbetat upphandlingsförfarande som det LOU kräver. Priserna blir nämligen överskådliga och kraven på godkända anbud under LOU är att det antingen är det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet, eller att det är det anbud som har lägsta pris (Riese, 2012, s. 17). I framställan förstår man också att Migrationsverket är rädda för eventuella överklaganden av de upphandlingar som genomförts:

*"Med beaktande av att bestämmelser om undantag ska tolkas restriktivt, är det emellertid svårt att förutse utgången vid en eventuell domstolsprövning. En felaktig tillämpning av en*

*undantagsbestämmelse kan få stora konsekvenser i form av ogiltigförklaring av avtal, skadestånd och upphandlingsskadeavgift."* (Danielsson, 2013, s. 2).

De utgifterna hade alltså undvikits vid ett eventuellt undantag från LOU.

En av punkterna som fördes fram i ljuset av NPM är idén om att en spridning av marknaden ska ge billigare varor (se avsnitt 5.3). Man skulle snabbt kunna dra slutsatsen att NPM, på grund av dess marknadsinriktade karaktär, endast är propagerad bland högerorienterade politiker och att LOU är en i främst sådana ögon positiv lag. Så är dock inte fallet. Lundquist skriver bland annat att den offentliga verksamheten i många västländer försökts utformas så att den blir identisk med den privata, och att Sverige snällt följt efter nästan oberoende av regeringens ideologiska bas (Lundquist, 1998, s. 10).

Medlet att nå kostnadseffektivitet med hade givetvis sett olika ut beroende på om det influerats främst av Weber eller NPM. I Webers idealtypiska byråkrati finns det till exempel utrymme för Migrationsverket att kunna äga egna asylboende. I ett marknadsinspirerat och NPM-influerat Migrationsverk är däremot sådant ägande utan förbehåll förpassat till privata aktörer. Kostnadseffektiviteten påstås därför uppstå genom konkurrens (NPM) kontra långsiktiga investeringar (Weber).

Till sist, inom NPM finns det enligt Hood även en vilja att motstå krav från fackorganisationer för att öka sparsamheten (s. 3). I det här avseendet har Migrationsverket dock inte en liknande hållning. Ämbetsmännens löner sätts nämligen i samråd med företrädare från facken i vad som kallas kollektivavtal.

### **6.2.3 Produktivitet**

Insatsen Migrationsverket gör per enhet (upphandling av boende) är inget argument som framträder i framställan om undantag, vilket det dock kunde ha varit. Man skriver att man på grund av tidsskäl inte kan tillgodose de behov som uppstår, men uttalandet förstås snarare som ett förkastande av hela upphandlingsproceduren och kritik mot den funktionella rationaliteten (se avsnitt 6.4.1), snarare än hur många anställda som tvingas delta i upphandlingar i förhållande till vilket mål man satt. Kvaliteten på boende

nämns heller aldrig som problematisk i förhållande till vilka procedurkrav som ställs inom LOU.

Arbetsresultat har ett stort fokus i förhållande till hur man sätter löner i svenska staten. I regel gäller individuell och differentierad lönesättning vilket innebär att lönen baseras på arbetsresultat (Arbetsgivarverket, 2006, s. 10). Även arbetsuppgifternas svårighetsgrad, ansvar och marknadsfaktorer är dock omständigheter som också räknas in (ibid). Tanken med ett sådant sätt att arrangera löner är att det ska höja motivationen för medarbetarna och på så sätt öka effektiviteten i arbetet. I årsredovisningen för 2012 skriver Migrationsverket:

*"Migrationsverket har en lönepolicy där lönesättningen ska motivera medarbetaren till att, [...] aktivt bidra till att verksamheten når sina mål."*

En individuell lönesättning kan enligt Lundquist påverka de demokratiska värdena negativt eftersom de egenskaper som premieras vid lönesättning hänförs till ekonomivärdena (Lundquist, o.d. s. 6). Demokrativärdena negligeras därför medvetet eller glöms helt enkelt bort (ibid). Genom den individuella lönesättningen menar Lundquist även att en repressiv struktur uppstår. I fall var överordnade avviker från vad som är demokratiskt önskvärt undviker den underordnade ämbetsmannen att påtala detta då löneutvecklingen kan stagnera eller påverkas negativt (ibid). Brister vid upphandlingar och den interna styrningen skulle därigenom kanske uppdagas mer sällan än i ett system med automatisk löneutveckling.

Weber skriver att löneskalan ska vara graderad efter ranken i hierarkin men att även ansvar och kraven på den bindande sociala statusen i förhållande till yrket kan beaktas (Weber, 1968, s. 220). Inom NPM menar man att löner ska sättas individuellt och kan kompletteras med belöningar för att säkra motivation och hög produktivitet (Røvik, 2008, s. 28). Den svenska lönesättningen är fortfarande baserad på hierarkisk rank men om man ska vikta det nuvarande lönesättningssystemet i förhållande till Weber och NPM så finns det många ord och motiveringar i arbetsgivarverkets förklaringar som liknar de som förekommer i NPM-kretsar. Till exempel: "Tanken bakom individuellt bestämda löner är att det finns ett samband mellan lön, motivation och resultat." Lundquist menar däremot att en eventuell motivationshöjare i lönetoppen torde kompenseras av besvikelsen i lönebotten (Lundquist, o.d. s. 6). Hela idén med individuell

lönesättning menar han också kommer från ekonomismen och åsidosätter demokratiska värde (ibid).

### 6.3 Lundquist och ekonomism - som slutord

Statens, och därigenom olika myndigheters, utveckling har sedan mitten av 80-talet vandrat från ett byråkratiskt styre till ett mer marknadsorienterat och managementinspirerat (Pierre, 2010, s. 264 ; Bergström, 2010). Migrationsverket har i uppsatsen redan beskrivit som en mycket decentraliserad myndighet var upphandlingar sker på ett marknadsmässigt vis med en klassisk köpar- och säljarroll. Målstyrning har också redovisats som en tydlig del av MV:s fortskridande arbete.

I avsnittet om New Public Management togs ekonomismen upp som drivkraft bakom dess födelse. Även i analysen har kritiken ibland genomsyrats av Lundquist och hans syn på ekonomism. Lundquist hävdar att den angriper demokratin köksvägen (Lundquist, 2010, s. 139). Att bekämpa demokratin köksvägen betyder att ekonomismen slår mot den offentliga förvaltningen, var den demokratiska observansen inte är så stor, men där effekterna för demokratin är större (ibid). Då myndigheter är regeringens viktigaste verktyg för att förverkliga politik, och då statens legitimitet i betydande utsträckning bestäms av förvaltningens sätt att verka (Lundquist, 1998, s. 25), skapar ekonomismen ett potentiellt hot mot demokratiska värde.

## 7. Slutsats

Migrationsverket har motiverat sin framställan utifrån både demokrati- och ekonomivärde. Den funktionella rationaliteten, kostnadseffektiviteten och den offentliga etiken går allihop att härleda från vad som sägs i framställan om undantag från LOU till Justitiedepartementet. Den kanske tydligaste hänvisningen är till den funktionella rationaliteten som man menar är dålig då de omfattande reglerna och principerna som står att följa i LOU gör att de inte hinner upphandla den mängd boende som behövs. Möjligheten till överklagande av tilldelningsbesluten skapar också problem. Medlet (upphandling genom LOU) menar MV måste förändras och upphandlingsförfarandet därigenom rekonstrueras.

Kostnadseffektiviteten står till viss del också i fokus. Genom bifallna överklaganden av tilldelningsbesluten står man inför onödiga kostnader i form av skadestånd och upphandlingsskadeavgift. Den offentliga etiken betraktas även som svår att efterleva. Man hänvisar till en "värdig mottagning" och menar att en sådan inte går att upprätthålla i fall var det kommer stora strömmar med flyktingar och man likväl tvingas följa de tidskrävande krav som LOU ställer.

Mina kopplingar till de problem som uppdragats i Migrationsverkets arbete har gjorts i förhållande till NPM och den Weberianska legal-byråkratiska organisationen och mätts genom det offentliga etoset. Således har diskussionen ibland flyttats upp på abstraktionsstegen och haft en mer generaliserande karaktär. Faktorer som diskuterats som potentiella skapare av svårigheter kring efterlevandet av LOU har tagits upp som decentralisering, målstyrning, individuell lönesättning och otydlig hierarki/förankring nedåt i leden.

Förståelsen för Migrationsverkets fortlöpande arbete i förhållande till Weber och NPM är ambivalent. Det finns helt enkelt drag av båda. Lönesättningen är delvis grundad i hierarkisk rank men motiveras främst genom arbetsresultat och yrkesskicklighet. Fackorganisationer har även en central roll i lönesättningen för ämbetsmännen. Arbetet har genom sitt val av det offentliga etoset som mätinstrument automatiskt fått en NPM-kritisk karaktär då Lundquist i samstämmighet med Weber menar att den offentliga

sektorn bör motiveras annorlunda än den privata, vilket NPM-förespråkare sannolikt inte accepterat. Lundquist är även kritisk till ekonomismens inträde i den offentliga förvaltningen och då NPM föddes i kölvattnet av just ekonomismen förefaller det svårt att få en fullt neutral syn på förvaltningsanalysen. Då etoset är normativt är det alltså fritt att acceptera eller förkasta de normativa värderingar som utgör etoset och arbetets slutsats. Det finns givetvis även åtskilliga förklaringar till Migrationsverkets brister i efterlevnaden av LOU som inte tagits upp. Vidare forskning i ämnet kan med fördel göras i relation till hur kostnad och efterlevnad av LOU förändras i förhållande till asylströmningar och den aktuella bostadsmarknaden.

## Litteraturförteckning

Andersson, S. (2002). *Corruption in Sweden - Exploring danger zones and change*. Umeå: Umeå Universitet.

Andersson, S. (2003). Political Corruption in Sweden. i M. J. James Bull, *Corruption in Contemporary Politics* (ss. 135-148). Gordonsville, VA, USA: Palgrave MacMillan.

Arbetsgivarverket. (2006). *Att arbeta i staten - förmåner och villkor*. Arbetsgivarverket.

Beckman, L. (2005). *Grundbok i idéanalys*. Stockholm: Santérus Förlag.

Bergström, T. (2010). En förvaltning i demokratins tjänst? Den offentliga tjänsten i förändring. i B. R. (red.), *Politik Som Organisation* (ss. 197-215). Stockholm: SNS Förlag.

Bernitz Ulf, A. K. (2010). *Europarättens grunder*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Bevnrir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd.

Boréus, G. B. (2012). Idé- och ideologianalys. i G. B. Boréus, *Textens mening och makt* (ss. 139-176). Lund: Sstudentlitteratur AB.

Danielsson, A. (2013). *Framställan till justitiedepartementet om behov av möjlighet till undantag från lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)*. Norrköping: Migrationsverket.

Esaiasson Peter, M. G. (2012). *Metodpraktikan - konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Etzioni, A. (2004). *The Common Good*. Cambridge: Polity Press Ltd.

Europakommissionen. (den 04 september 2014). *EU public procurement directives - Environment - European Commission*. Hämtat från European Commission: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_public\\_directives\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm) den 08 Maj 2014

Hood, C. (1991 Vol. 69). A Public Management For All Seasons? *Public Administration* , 3-19.

Johansson, J. (den 7 Oktober 2013). *Skuldsatta bolag tog hem kontrakt på asylboende - Nyheter (Ekot) | Sveriges Radio*. Hämtat från Sveriges Radio: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5666793> den 21 Maj 2014

Kolthoff, Emile. L. H. (2006). The Ethics of New Public Management: Is Integrity at stake? *Public Administration Quarterly* , Vol. 30. 399-439.



Konkurrensverket. (o.d. A). *Vad är offentlig upphandling?* Hämtat från Konkurrensverket - Swedish competition authority:

[http://www.konkurrensverket.se/t/Process\\_\\_\\_3303.aspx](http://www.konkurrensverket.se/t/Process___3303.aspx) den 07 05 2014

Konkurrensverket. (o.d. B). *Om oss - Konkurrensverket*. Hämtat från Konkurrensverket - Swedish Competition Authority: [http://kkv.se/t/SectionStartPage\\_\\_\\_155.aspx](http://kkv.se/t/SectionStartPage___155.aspx) den 06 05 2014

Konkurrensverket. (o.d. C). *Om offentlig upphandling - Konkurrensverket*. Hämtat från Konkurrensverket - Swedish Competition Authority:

[http://kkv.se/t/SectionStartPage\\_\\_\\_6244.aspx](http://kkv.se/t/SectionStartPage___6244.aspx) den 06 05 2104

Konkurrensverket. (o.d. D). *Principer för all offentlig upphandling - Konkurrensverket*. Hämtat från Konkurrensverket - Swedish competition authority:

[http://kkv.se/t/Process\\_\\_\\_2231.aspx](http://kkv.se/t/Process___2231.aspx) den 07 05 2014

Konkurrensverket. (o.d. E). *Vad är en direktupphandling? - Konkurrensverket*. Hämtat från Konkurrensverket: [http://www.konkurrensverket.se/t/Page\\_\\_\\_5856.aspx](http://www.konkurrensverket.se/t/Page___5856.aspx) den 20 Maj 2014

Lane, J.-E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.

Lundquist, L. (o.d.). *Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, IPS, Göteborgs Universitet*. Hämtat från Läraren som demokratins väktare:

[http://www.ips.gu.se/digitalAssets/964/964693\\_lararen\\_som\\_demokratins\\_vaktare.pdf](http://www.ips.gu.se/digitalAssets/964/964693_lararen_som_demokratins_vaktare.pdf) den 16 Juni 2014

Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur AB.

Lundquist, L. (2010). Etik i offentlig förvaltning. i B. Rothstein, *Politik Som Organisation* (ss. 117-141). Stockholm: SNS förlag.

Lundquist, L. (2001). *Medborgardemokratin och eliterna*. Malmö: Studentlitteratur AB.

Migrationsverket. (2011). *Årsredovisning 2010*. Norrköping: Migrationsverket.

Migrationsverket. (2012). *Årsredovisning 2011*. Norköping: Migrationsverket.

Migrationsverket. (2014. A). *Systemanalys av asylprocessen - en analys av ett komplext system utifrån en systemansats*. Migrationsverket.

Migrationsverket. (2014. B). *Årsredovisning 2013*. Norrköping: Migrationsverket.

Migrationsverket. (2013. A). *Årsredovisning 2012*. Norrköping: Migrationsverket.

Migrationsverket. (den 12 September 2013. B). *Tilldelningsbeslutet överklagat - Migrationsverket*. Hämtat från Migrationsverket: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2013/2013-09-12-Tilldelningsbeslutet-overklagat.html> den 22 Maj 2014

Nationalencyklopedi. (o.d.). *Decentralisering | Nationalencyklopedin*. Hämtat från Nationalencyklopedin - Uppslagsverk | Svensk ordbok | Engelskt lexikon: <http://www.ne.se/decentralisering> den 20 05 2014

Petersson Claes, E. W. (den 17 April 2013). *De tjänar miljoner på asylsökande | Nyheter | Aftonbladet*. Hämtat från Aftonbladet: <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article16555045.ab> den 21 Maj 2014

Pierre, J. (2010). Decentralisering, governance och institutionell förändring. i B. Rothstein, *Politik som Organisation* (ss. 245-270). Stockholm: SNS Förlag.

Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

Regeringen. (den 6 Mars 2008). *Myndigheter*. Hämtat från Regeringskansliet: <http://www.regeringen.se/sb/d/2462> den 20 Maj 2014

Regeringen. (den 19 December 2013). *Regleringsbrev 2014 Myndighet Migrationsverket - Ekonomistyrningsverket*. Hämtat från Ekonomistyrningsverket: <http://www.esv.se/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=15760> den 20 Maj 2014

Regeringskansliet. (den 11 Februari 2014). *Nya EU-direktiv ska ge enklare och mer effektiv offentlig upphandling*. Hämtat från Regeringen: <http://www.regeringen.se/sb/d/18061/a/233865> den 08 05 2014

Richard Swedberg, O. A. (2005). *The Max Weber Dictionary: Key Words and Central Concepts*. Stanford: Stanford Social Sciences.

Riese, Kerstin (red.) (2012). *Upphandlingsreglerna - en introduktion*. Konkurrensverket.Riksrevisionen. (2013). *Revisionsrapport - Migrationsverkets årsredovisning 2012*. Stockholm: Riksrevisionen.

Rothstein, B. (2010). Välfärdsstat, fövaltning och legitimitet. i B. Rothstein (red.), *Politik som organisation* (ss. 7-30). Stockholm: SNS Förlag.

Røvik, K. A. (2008). *Managementsamhället - trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber AB.

SFS: 2007:996. *Förordning med instruktion för Migrationsverket*. Regeringen.

Statskontoret. (2004). *Tydligare styrning av Migrationsverket*. Stockholm: Statskontoret.

Stapenhurst Rick, S. J. (1999). *Curbing Corruption - toward a model for building national integrity*. Washington D.C.: World Bank.

SVT Sydnytt. (den 24 Januari 2012). *Överhyror, skatteskulder och klagomål - Nyheter / SVT.se*. Hämtat från SVT.se: <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/sydnytt/overhyror-skatteskulder-och-klagomal> den 14 April 2014

Weber, M. (1968). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

World Trade Organisation. (o.d. A). *WTO / Government procurement - plurilateral agreement - overview*. Hämtat från World Trade Organisation: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gpa\\_overview\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_overview_e.htm) den 07 05 2014

Zuna, H. R. (2002). The effects on corporatisation on political control. i P. L. Tom Christensen, *New Public Management: The transformation of ideas and practice* (ss. 121-144). Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

Åklagarmyndigheten. (o.d.). *Rättssäkerhet - Åklagarmyndigheten*. Hämtat från Åklagarmyndigheten: <http://www.aklagare.se/settings/Ordlista/Rattssakerhet/> den 21 Maj 2014

Öberg, S. A. (2010). Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av granskningsamhället. i B. Rothstein, *Politik Som Organisation: Förvaltningsspolitikens grundproblem* (ss. 168-196). Stockholm: SNS Förlag.