

# Migrationsverkets styrning utifrån demokrativärden och ekonomivärden

En idéanalys av verksamhetsåren 1993/1994 och 2013



# Abstract

Undersökningen är en idéanalys av Statens Invandrarverk/Migrationsverkets årsredovisning från hösten år 1993/våren 1994 samt år 2013. Vi har valt att granska årsredovisningarna med utgångspunkt i Lennart Lundquist teori gällande "Vårt offentliga etos". Teorin innehåller demokrati- och ekonomivärden som även är vårt val av idealtyper. Våra operationaliserade begrepp/idéer används för att utforma de två idealtyperna. Vi har skapat en tabell med ord och ordsträngar, vilka är våra operationaliserade begrepp, som är indikationer på de två skilda idealtyperna. Dessa har hjälpt oss i avgörandet av huruvida ett område i materialet är demokrati- eller ekonomivärde. Vi redogör för teorin New Public Management men endast som en möjlig förklaring till varför svensk förvaltning styrs som den gör. Vi diskuterar genomgående i vår analys av materialet huruvida det är demokrati- eller ekonomivärden som styr verket. I slutsatsen som sedan följer görs en jämförelse mellan resultatet av årsredovisningen från 93/94 och 2013 för att presentera den värdeförskjutning som analysen visat. I slutsatsen presenteras även ekonomivärdena som det värde som väger tyngst i båda årsredovisningarna.

*Nyckelord:* Migrationsverket, asyl, demokrativärden, ekonomivärden, idéanalys

*Antal ord:* 10 231

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1 Motivering av ämnesval .....	3
1.1.1 Syfte .....	4
1.1.2 Frågeställning .....	4
1.2 Disposition.....	5
1.3 Hur söker vi svar?.....	5
1.3.1 Metod .....	5
1.3.2 Material .....	7
1.4 Avgränsning och Självkritik.....	9
<b>2 Migrationsverket</b> .....	<b>11</b>
2.1 Om organisationen .....	11
2.2 Lagar och förordningar gällande asyl.....	12
<b>3 Teori</b> .....	<b>14</b>
3.1 New Public Management .....	14
3.2 Vårt offentliga etos – demokrativärden och ekonomivärden .....	15
3.2.1 Politisk demokrati .....	17
3.2.2 Rättssäkerhet .....	18
3.2.3 Offentlig etik .....	18
3.2.4 Funktionell rationalitet .....	19
3.2.5 Kostnadseffektivitet .....	19
3.2.6 Produktivitet .....	19
3.3 Idealtyper.....	20
3.3.1 Demokrativärden.....	20
3.3.2 Ekonomivärden .....	20
3.3.3 Tabell över idealtyper.....	21
<b>4 Idealtypsanalys av Statens Invandrarverk-/Migrationsverkets verksamhet</b> .....	<b>22</b>
4.1 Årsredovisning för verksamhetsåret 1993/1994.....	22
4.1.1 Syn på verkets administrativa arbete.....	22
4.1.2 Syn på humanitärt omhändertagande .....	25
4.2 Årsredovisning för 2013.....	26
4.2.1 Syn på verkets administrativa arbete.....	26
4.2.2 Syn på humanitärt omhändertagande .....	33
<b>5 Slutsats</b> .....	<b>40</b>

<b>6 Referenser .....</b>	<b>42</b>
6.1 Primärkällor.....	42
6.2 Sekundärkällor.....	42

# 1 Inledning

Vi kommer nedan att presentera motivering av vårt ämnesval där vi förklarar varför vi anser det vara ett relevant ämne. Vidare följer syfte och frågeställning samt vår disposition där vi tydliggör uppsatsens struktur. Därefter kommer metod och material följt av ett avsnitt med avgränsning och självkritik.

## 1.1 Motivering av ämnesval

2014 har varit ett mycket händelserikt år, både i Sverige och i världen. Sverige har haft supervalåret, med val både till Europaparlamentet och till Sveriges riksdag. I Västafrika härjade virussjukdomen Ebola, krisen i Ukraina ledde till att Ryssland annekterade Krim och den världsfruktade terroristorganisationen Islamiska Staten fick ökad framfart. Inbördeskriget i Syrien och IS erövrande av syriskt territorium har lett till svårt lidande för landets befolkning (Rapport, 2014). Sedan krigets början under 2011 har närmare 11 miljoner människor flytt från krigets Syrien, vilket är drygt halva befolkningen. Sju miljoner av dem är flyktingar i landet medan omkring fyra miljoner har flytt till andra länder. Grannländerna Turkiet, Jordanien, Irak och Libanon har sammanlagt tagit emot 3,4 miljoner syriska flyktingar. Europa står således för en liten del av flyktingströmmen. 150 000 personer har beviljats asyl inom EU och Tyskland och Sverige har tillsammans tagit emot hälften av dem. Denna flyktingkatastrof är den värsta som världen upplevt sedan andra världskriget. Det visas inga tecken på att det mänskliga lidandet i Syrien upphör under 2015 (Ohlsson, 2014). År 2013 sökte 54 000 personer asyl i Sverige av vilka majoriteten var syriska flyktingar (Migrationsverket, 2013: 3). Under 2014 har 77 000 personer sökt asyl i Sverige och även i år är majoriteten av dem från krigets Syrien (Ohlsson, 2014).

Flyktingkatastrofen i världen och den ökade asylmängden i Sverige ledde oss till Migrationsverket. Regering och riksdag har makt över integrations- och asylpolitiken men det är Migrationsverket som implementerar deras beslut. Således är det verket som arbetar med hanteringen av den ökade mängden asylsökande. Vidare ville vi få en helhetsbild av Migrationsverkets verksamhet och hur denna styrs. Således har vi använt oss av verkets årsredovisningar från verksamhetsåret 1993/1994 och 2013, men fokuserat på de områden som behandlar asyl. I vår undersökning har vi utgått från Lennart Lundquist teori om hur svensk förvaltning bör vara. Det kallas ”Vårt offentliga etos” och följs av demokrativärden och ekonomivärden. Vidare har vi redogjort för New Public Management (NPM) eftersom NPM kan vara en förklaring till varför svensk förvaltning styrs som den gör. NPM innebär att förvaltningen styrs mer av ekonomivärden än demokrativärden. Samtidigt tänker vi oss att Migrationsverket som är sorterat under Justitiedepartementet och arbetar med humanitärt omhändertagande styrs av demokrativärden. Denna diskrepans ledde oss till att vi ville urskilja, genom en kvalitativ idéanalys, vilka av värdekategorierna som tar störst plats i årsredovisningarna. På så vis kan vi se vilka av värdena verket mest styrs utifrån. Därtill vill vi se om det har skett någon värdeförskjutning de senaste 20 åren.

### 1.1.1 Syfte

Syftet med uppsatsen är att utifrån årsredovisningarna från verksamhetsåren 1993/1994 och 2013, undersöka genom en idéanalys, huruvida det är demokrativärden eller ekonomivärden som förekommer mest i styrningen av Migrationsverkets verksamhet. Avslutningsvis vill vi se om det har skett någon värdeförskjutning mellan åren vi undersöker i årsredovisningarna.

### 1.1.2 Frågeställning

Mot bakgrund av ovanstående syfte landar vår frågeställning i:

- Vilket av demokrativärdena eller ekonomivärdena tar störst plats i styrningen av Migrationsverkets verksamhet år 1993/1994 och år 2013?
- Har det skett en förskjutning av värdekategorierna från år 1993/1994 till år 2013?

## 1.2 Disposition

Vi redogör nedan för metod samt material. I avslutningen av första kapitlet kommer vi att presentera de avgränsningar som vi valt att göra. I undersökningens andra del har vi först valt att redogöra mer ingående för Migrationsverket för att ge en djupare förståelse av organisationen. Därefter kommer vi att tydliggöra de lagar och direktiv som styr Migrationsverket med fokus på asyl. Vidare följer kapitel tre som innefattar vår teoridel. Under detta avsnitt börjar vi med att redogöra för New Public Management. Därefter presenterar vi noggrant Lennart Lundquists teori ”Vårt offentliga etos” demokrati- och ekonomivärden och dess undergrupper. I avsnitt 3.3 presenterar vi de “raster” (fack) (se definition under avsnitt metod 1.3.1) idealtyperna demokrati- och ekonomivärdena skulle beskriva i Migrationsverkets verksamhet. I avsnitt fyra, presenterar vi vår idealtypsanalys av Migrationsverkets verksamhet. Avslutningsvis presenteras vår slutsats.

## 1.3 Hur söker vi svar?

### 1.3.1 Metod

För att kunna besvara vår frågeställning utgörs primärmaterialet av Statens Invandrarverks (idag Migrationsverket) årsredovisning från verksamhetsåret 1993/1994 samt Migrationsverkets årsredovisning från 2013. Vi kommer i detta avseende att utföra en systematiserad undersökning, en form av kvalitativ textanalys som syftar till att tydliggöra tankestrukturen hos aktörer som är relevanta för samhället (Esaiasson et al, 2012: 210-211).



Idéanalysen som vi valt att genomföra syftar till att beskriva och analysera förekomsten av idéer (Bergström - Boréus, 2012: 140, 146). I vårt fall, årsredovisningen från Statens Invandrarverk 1993/1994 och Migrationsverkets årsredovisning från år 2013.

Ludvig Beckman påpekar i *Grundbok i idéanalys* (2005) att den beskrivande analysen ofta söker att förklara människan, samhället eller naturen med mera. Denna form av idéanalys möter ibland kritik då metoden emellanåt anses vara otillräcklig för att forskaren i fråga inte besvarar frågan ”varför?”. Påståendet att metoden skulle vara otillräcklig stämmer inte enligt Beckman. Kritiken kan mötas av det faktum att beskrivningar till skillnad från andra metoder, förklarar *vad* olika fenomen är, vilket är minst lika viktigt. Det är dock viktigt att beskrivningen har ett vetenskapligt värde för att den ska uppnå sitt syfte. Den behöver tillföra något vilket innebär att vi behöver dra slutsatser utifrån det material som använts (Beckman, 2007: 48-49). Det är skillnad mellan de val vi människor gör till vardags i kontrast till de val vi förväntas göra i arbetet med en undersökning. Det är således viktigt att vi inte lämnar något beslut åt slumpen utan att vi gör ett avsiktligt val av glasögon/perspektiv samt att det tydligt framkommer vilka teoretiska utgångspunkter som kommer att tillämpas.

Utifrån vårt val av beskrivande idéanalys kommer vi att använda oss av idealtyper som analysverktyg för årsredovisningarna från år 93/94 samt 2013. Begreppet idealtyp associeras ofta med sociologen Max Weber och fungerar alltså som ett analyserande instrument då vi beskriver vårt material och renodlar särskilda drag utifrån detta samt formulerar slutsats (Bergström - Boréus, 2012: 150). En annan möjlighet hade varit att använda idéanalysens andra analysverktyg, *dimensioner* i granskandet av vårt material. Vi ansåg dock att detta verktyg inte var lika tillämpligt på vårt material som idealtyper, då vi enligt denna form skulle formulera värden som är varandras motsats och därefter analysera texten utefter det. Vi anser inte att demokrativärden och ekonomivärden är varandras motsats även om de är två skilda värden. Exempel på dimensioner som beskrivs av Bergström och Boréus är *människosyn* (optimistisk – individualistisk) samt *samhällsteori* (kollektivistisk – individualistisk) (Bergström - Boréus, 2012: 156-157).

Syftet med användandet av idealtyper är att binda samman dess komponenter till en mer samlad utgångspunkt (Beckman, 2007: 28). Vidare är det av hög relevans att påminna sig om att idealtyperna är egna påkomna konstruktioner. De skapas inte ur empiriskt material. Idealtyperna är med andra ord inte en spegel av realiteten (Bergström – Boréus, 2012: 150).

Det vi undersöker genom användandet av en idealtypsanalys är således i vilken omfattning fenomenet är lik den verkliga idealtypen och inte ifall fenomenet hör till en bestämd ”klass” (Esaiasson et al, 2012: 140). De idéer som vi valt, läggs i förhållande till våra idealtyper. Detta gör vi för att se hur väl de överensstämmer och vidare för att se vilka idéer som tar störst plats i materialet (Beckman, 2007: 28). Boken *Metodpraktikan* tydliggör två regler som är viktiga att förhålla sig till i utformandet av idealtyper. För det första är det viktigt att idealtyperna utesluter varandra vilket med andra ord betyder att man ska kunna dra tydliga skiljelinjer mellan de två. För det andra måste idealtyperna innefatta hela materialet (Esaiasson et al, 2012: 273).

Som vi tidigare nämnt utgörs de två idealtyperna av demokrati- och ekonomivärden. Idealtyperna läggs sedan som ett så kallat ”raster” över det materialet vi valt att granska. Framställningen av idealtyperna kan göras utifrån tre steg. Steg ett är att välja de aspekter av materialet som anses relevanta och som idealtyperna ska svara emot. Det skapas med andra ord fack som är former av ordsträngar samt formuleringar som materialet ska placeras in i (Bergström - Boréus, 2012: 150). Steg två är att idealtyperna beskrivs skilda från varandra, skriftligen i text med utgångspunkt i dessa aspekter. I steg tre, redogörs idealtyperna för i tabellform. Vårt val av fack som vi senare kommer att presentera mer ingående är ”syn på verkets administrativa verksamhet” samt ”syn på humanitärt omhändertagande.” Vårt val av formuleringar och ordsträngar utgår från årsredovisningen 93/94 och årsredovisningen 2013. Detta kopplas till antingen demokrati- eller ekonomivärden med utgångspunkt i Lennart Lundquist teori ”Vårt offentliga etos” som presenteras mer ingående under vår teoridel som följer under avsnitt 3.2.

### 1.3.2 Material

Vårt huvudmaterial är årsredovisningen för verksamhetsåret 1993/1994 av Statens Invandrarverk och årsredovisningen för år 2013 av Migrationsverket. Verksamhetsåret 93/94 innefattar hösten 93 och våren 94. Vår motivering av varför vi har valt årsredovisningar är följande:

Vi får en helhetssyn av Migrationsverkets verksamhet. Vidare innebär ett epistemologiskt antagande att vi kan erhålla kunskap om verkligheten, i vårt fall Migrationsverkets verksamhet, genom systematiska observationer. I *Metodpraktikan* (2012) hävdar författarna att man kan komma i närheten av det som kallas objektiva sanningar genom empiriska undersökningar som underlag (Esaiasson et al, 2012: 19). Således anser vi att årsredovisningarna ger en bild av sanningen. Vi undersöker Migrationsverkets verksamhet men vårt fokus ligger på de områden som behandlar asyl. Arbetsmarknadsärenden, medborgarskapsärenden, bosättningsärenden och studerandeärenden har uteslutits i vår undersökning. Vi begärde ut 93/94 årsredovisning från Migrationsverkets arkivenhet och år 2013 fann vi på Migrationsverkets hemsida. Motivering till de årtal vi valt är följande: Vi valde 2013 eftersom det är den senaste publikationen samt det faktum att asylsökningens mängd inte nått så här stora proportioner i Sverige sedan början på 90-talet i och med kriget på Balkan (Statens Invandrarverk, 1994: 11, Ohlsson, 2014). Vi valde sedan 1993 men fick verksamhetsåret 93/94 skickat till oss. Fram till slutet av 90-talet använde Statens Invandrarverk ett så kallat "brutet räkenskapsår". Verksamhetsåret 93/94 valde vi för det första eftersom det var i kölvattnet av kriget på Balkan, för det andra var det i början av New Public Managements framfart i svensk förvaltning och för det tredje valde vi 93/94 för att få en tydlig jämförelse över 20 år. Vi har läst årsredovisningarna ett flertal gånger och gått igenom dem ordentligt sida för sida. Vi har emellanåt varit självkritiska så att vi inte har missat något. Vi har även diskuterat varje beslut vi har tagit huruvida det är demokrati- eller ekonomivärden. Vi sökte efter ord, ordsträngar och formuleringar som kunde indikera på antingen demokrativärden eller ekonomivärden. Avslutningsvis vill vi poängtera att årsredovisningarna är olika till sitt omfång, år 2013 är cirka 70 sidor längre än 93/94.

## 1.4 Avgränsning och Självkritik

Under ovanstående avsnitt material nämnde vi att fokus har lagts på asylområdet i Migrationsverkets verksamhet och uteslutit områden som medborgarskapsärenden, arbetsmarknadsärenden etc. Denna avgränsning gjorde vi för det första för att annars skulle analysen bli för bred utan en tydlig röd tråd, för det andra är asylområdet det mest framträdande i årsredovisningarna och för det tredje låg vårt intresse i att undersöka asylområdet från första början. Vidare utgår vi ifrån att årsredovisningarna är sanningsenliga där inget förskönas. Dock är årsredovisningarna utformade av dem själva. Vi tittade på vad Riksrevisionen sagt i sin granskning av årsredovisningen 2013. Vi fann dock inget som kunde användas i vår undersökning. Som tidigare nämnt valde vi 93/94 och 2013 eftersom det är 20 år emellan dem. Samtidigt hade det varit intressant att ha året 91/92 då flyktingvågen från Bosnien var som värst vilket kan jämföras med dagsläget i Syrien. Således hade det varit intressant att undersöka hur verket hanterade den ökade asylmängden 91/92 respektive 2014. Dock är 2014 omöjligt eftersom att årsredovisningen inte har publicerats än.

Valet av facken *syn på verkets administrativa arbete* och *syn på humanitärt omhändertagande* (se avsnitt tabell över idealtyperna 3.3.3) kan verka begränsat eftersom de bara är två. Vi anser det dock vara annorlunda. Eftersom exempelvis kostnad och administrativt arbete berör varandra i årsredovisningarna sammanslog vi dessa till ett fack istället för två. Om materialet varit kortare hade fallet kanske varit annorlunda då det troligtvis hade varit naturligt att urskilja fler fack. I vårt fall med mer djupgående information i längre årsredovisningar, var det mer genomförbart att utgå från två breda fack. Både *synen på verkets administrativa arbete* och *synen på humanitärt omhändertagande* berör varandra i texten och kan även gå in i varandra inom årsredovisningarna i form av meningar och stycken. Det kan vara en hårfin gräns mellan humanitärt och administrativt.

Ett exempel på detta är att ”effektivisera” vilket är ett administrativt ekonomivärde samt ”tillgodose kundens behov på ett effektivt sätt” som är ett humanitärt ekonomivärde. Om dessa har berört varandra i vårt material har vi valt att lägga meningen eller stycket under de fack där det väger tyngst.

I avsnitt 2.2 redogör vi för lagarna och förordningar gällande asyl. Där är vi medvetna om att det möjligen hade varit tydligare om vi refererade direkt till kapitel och paragrafer inom de olika lagarna. Dock gjorde vi ett aktivt val att sammanfatta lagarna istället. Mot bakgrund av att asylområdet ingick i så pass många av kapitlen och paragraferna, ansåg vi att en summering av lagarna således var rätt väg att gå för att få en överblick av innehållet.

## 2 Migrationsverket

Här presentas Migrationsverkets uppdrag och organisation efterföljt av de mest relevanta lagarna och förordningar gällande asyl.

### 2.1 Om organisationen

Migrationsverkets vision av Sverige är ett land ”som med öppenhet tar tillvara den globala migrationens möjligheter”. (Migrationsverket, 2014) Denna vision summerar verkets inriktning. Migration är således något positivt som främjar landets kultur och ekonomi. Migrationsverkets vilar på grunden om mänskliga rättigheter och dem verkar utifrån allas lika värde (Migrationsverket, 2013, Migrationsverket, 2014).

Myndighetens uppdrag är att pröva asylansökningar, pröva ansökningar för dem som vill bosätta sig eller komma på besök i Sverige samt behandla ansökningar om svenskt medborgarskap. Inom ärenden rörande asyl ges flyktingen boende och pengar till mat i väntan på besked. Om den asylsökande sedan får avslag har Migrationsverket i uppgift att få personen att lämna Sverige. Men om en flykting tillåts att stanna i Sverige utbetalas en statlig ersättning till kommuner och landsting av Migrationsverket. Det framgår tydligt på myndighetens hemsida att deras uppdrag utgår från svenska folket. Det svenska folket väljer vilka politiker som ska sitta vid makten och dessa beslutar i sin tur hur den svenska asyl- och migrationspolitiken ska utformas. Verket erhåller regleringsbrev varje år där regeringen beskriver de mål och uppdrag som ska gälla samt en budget för året (Migrationsverket, 2014).

Migrationsverket styrs av en generaldirektör och kontor finns på cirka 40 orter i Sverige. Myndigheten har en speciell kvalitetsavdelning och en operativ verksamhet inom sex geografiska regioner. Enheterna i regionerna arbetar med all

sorts verksamhet. Därtill är verket organiserat i två nationella avdelningar, förvaltningsprocess och förvar. Dessa har enheter runt om i hela Sverige (Migrationsverket, 2015).

## 2.2 Lagar och förordningar gällande asyl

- *Utlänningslagen (2005:716)*  
Lagen innehåller allmänna bestämmelser, villkor samt definitioner gällande en person som inte innehar svenskt medborgarskap för att den ska få tillstånd att besöka, vara i samt arbeta i Sverige. Lagen behandlar ärenden rörande asyl, viseringsrätt med mera som kan räknas till en persons migrationsprocess (SFS 2005:716).
- *Lag om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) (1994:137)*  
Lagen innehåller regler och avgränsning gällande aktivitet/yrke för- samt bistånd till flykting eller annan person som är i behov av skydd och som sökt om uppehållstillstånd. Regler och avgränsningen tillämpas då personen i fråga av speciella skäl har godkänts att vara i Sverige under tiden ansökan prövas (SFS 1994:137).
- *Förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (2002:1118)*  
Förordningen inbegriper de beslut om uppgörelser som överenskommit mellan Migrationsverket och kommuner och landsting. Det gäller den ekonomiska ersättningen för de utgifter som uppstår i bemötandet av asylsökande barn som saknar vårdnadshavare med mera (SFS 2002:1118).
- *Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. (2008:344)*  
Lagen avser utökade regler gällande landstingens och regionernas ansvar att erbjuda hälso- och sjukvård och även tandvård åt asylsökande och även till särskilda andra fall (SFS 2008:344).

- *Dublinförordningen*, (EU) nr 604/2013  
Förordningen behandlar de kriterier och mekanismer som bestämmer vilken medlemsstat som har skyldighet att pröva en ansökan som en medborgare från ett tredje land eller en statslös individ har ansökt om gällande internationellt skydd (EU) nr 604/2013 *Dublin III*.



## 3 Teori

Nedan presenteras våra teoretiska infallsvinklar.

### 3.1 New Public Management

Jon Pierre och Göran Sundström, författarna till *Samhällsstyrning i förändring* (2009) påpekar att det har skett en idéhistorisk utveckling av de förvaltningspolitiska kraven de senaste tre decennierna i såväl Sverige som i andra länder. En internationell reformvåg tog fart på 1980- 1990- talen med idéer om att staten skulle vara en effektiv, liten och instrumentellt styrbar enhet. Beteckningen på dessa idéer kom den engelska statsvetaren Christopher Hood att kalla för New Public Management (Pierre – Sundström, 2009: 8). NPM innefattar en överföring av företagsinspirerade idéer till den offentliga förvaltningen (Røvik, 2008: 27). Forskare har haft delade meningar om vad NPM innebär, men de påståenden som däremot förenar forskarna är följande: att det skett en förändring i idéerna från politiska ideal till ledningsförmågor, utveckling har gått från att betona process till att betona resultat, från en detaljerad hierarki till en konkurrensinriktad bas för att tillhandahålla offentliga tjänster. Utvecklingen har också gått från fasta till rörliga löner och från en enhetlig allt inkluderande offentlig tjänst till en förvaltning som erbjuder en annorlunda struktur och som ersätts på specifika kontraktsvillkor (Hood, 1995: 95).

Starten för NPM sägs vara i USA och Storbritannien när Reaganadministrationen respektive Mrs. Thatcher erhöll regeringsmakten. I Sverige fick NPM idéerna en kraftig fart i början på 1990-talet efter den statsfinansiella krisen. Både borgerliga och socialistiska regeringar inspirerades av de anglosaxiska projekten med avregleringar, nya modeller för styrning och kontroll samt omprövning av offentliga åtaganden (Pierre – Sundström, 2009: 8) Detta handlingsätt kan förklaras utifrån Pierre och Sundström att kriser kan leda till att aktörer omprövar

och omarbetar idésystemen. Förändringar i omvärlden såsom teknologiska, ideologiska och ekonomiska orsakar även förändringar i idésystemen (Pierre – Sundström, 2009: 11). NPM har beskrivits som, Lennart Lundquist citerar (Ferlie et al, 1996: 9) en ”avgörande brytningspunkt i styrningen av den offentliga sektorn” (Lundquist, 1998: 136). Mot slutet av 1990-talet skapades motreaktioner av NPM i förvaltningen som kallades för ”företagiseringen” och ”ekonomiseringen” (Pierre – Sundström, 2009: 8).

Lennart Lundquist vänder sig emot ekonomismen. Ekonomismen benämns som ”managerialismen”, ”reinvention” och ”the new public management” (Lundquist, 1998: 138). När Lundquist skrev *Demokratins väktare* (1998) påpekade han, att under de senaste tjugofem åren har offentlig förvaltning i västvärlden rört sig i den riktningen att ekonomivärdena får ett ökat intresse samtidigt som demokrativärdena åsidosätts. Enligt Lundquist är ekonomismen den idéströmning inom det offentliga där ekonomivärdena betonats så pass mycket att det inte verkar existera några andra värden för aktörerna (Lundquist, 1998: 136-137). Att Sverige anammade USA och Storbritanniens idésystem i början på 1990-talet, som vi nämnde ovan, ifrågasätter Lundquist. I en period då Sveriges ekonomi var sämre, menar Lundquist att man kan reflektera över det faktum att det var just under den tidsperioden de ekonomiska konstruktionerna flyttades från den privata till den offentliga sektorn (Lundquist, 1998: 139).

### 3.2 Vårt offentliga etos – demokrativärden och ekonomivärden

För att göra det möjligt för oss att kunna presentera de idéer som tydliggörs i årsredovisningarna, har vi valt att använda Lennart Lundquists demokrati- och ekonomivärden. Dessa kommer vi att återkomma till senare i avsnittet.

Vi nämnde ovan i metodavsnittet relevansen av att inte lämna något beslut åt slumpen angående val av teori, vilket vi är väl medvetna om. Demokrati- och

ekonomivärdena utgör två skilda perspektiv eller med andra ord två skilda *glasögon* som vi kommer att granska verkets årsredovisningar utifrån.

Lennart Lundquist har tidigare varit verksam som professor under en lång tid vid Statsvetenskapliga institutionen på Lunds Universitet. *Demokratins väktare* är skriven av Lundquist och utgår från en normativ, empirisk och konstruktivistisk syn. Han diskuterar vilka värden som *bör* styra den offentliga förvaltningen och hävdar även att det ska finnas ett samspel mellan demokrativärdena och ekonomivärdena (Lundquist 1998: 63).

Frågan angående ekonomins ställning i samhället har varit, och är även idag, ett angeläget och omdiskuterat område som har spelat en betydande roll för utvecklingshistorien bland västdemokratierna (Lundquist 1998: 89). Frågan angående skillnaden mellan privat och offentlig sektor är omdiskuterat. De två samhällsområdena är å ena sidan lika varandra men å andra sidan varandras motsats. Skillnaden mellan offentligt och privat kan dock tydliggöras om man ser till några av de bestämmelser som förväntas styra de skilda områdena. Lundquist nämner några exempel där demokrati- och ekonomivärdena har olika synsätt. Dessa är grunder för anställning, behandling av medlemmarna och uppfattningen om behovet av öppenhet (Lundquist 1998: 21).

Enligt Lundquist är ”Vårt offentliga etos” samexistensen av demokrati- och ekonomivärdena (Lundquist 1998: 63). Det innefattar hur värdena skulle kunna tillgodoses utifrån idéer, värden och verklighetsuppfattningar (Lundquist 1998: 53). Han menar även att begreppet inte är vedertaget vilket gör att det byggs upp utifrån flera källor. Det resulterar i att det blir svårt att finna en entydig definition av ”Vårt offentliga etos” och legitimera det (Lundquist 1998: 18). Ekonomivärden kan till skillnad från demokrativärdena tillämpas inom alla samhällssektorer såväl offentligt som privat medan demokrativärdena endast kan tillämpas inom det offentliga (Lundquist 1998: 63). En annan faktor som tydliggör skillnaden mellan värdena är det faktum att de ekonomiska värdena inte ser samhällsmedlemmar som medborgare i första hand utan som brukare i form av klienter, kunder, patienter osv. (Lundquist 1998: 64). Kostnadsperspektivet ses som första prioritet där effektiviteten är det avgörande syftet.

Ett exempel som Lundquist nämner i syfte att tydliggöra hur relationen kan upplevas mellan demokrati- och ekonomivärdena inom offentlig förvaltning är följande: en av de svenska länsstyrelserna har gjort en sammanställning över klagomål från klienter på socialtjänsten där klienterna menar att de har blivit illa behandlade. Klienter har uttryckt ”Alltmer tekniskt och mindre medmänskligt. Socialtjänsten framstår som alltmer kallsinnig och oförstående”. Detta är troligtvis ett resultat av hög kostnadseffektivitet vilket bidrar till att demokrativärdena utesluts (Lundquist 1998: 179).

Nedan presenteras ”Vårt offentliga etos” i tabellform och för att få en djupare förståelse av teorin redogör vi nedan för de sex undergrupperna inom demokrati- och ekonomivärdena.

Tabell 1: Vårt offentliga etos

Demokrativärden	Ekonomivärden
Politisk demokrati	Funktionell rationalitet
Rättssäkerhet	Kostnadseffektivitet
Offentlig Etik	Produktivitet

### 3.2.1 Politisk demokrati

Lundquist har författat en text om demokrati i Nationalencyklopedin. I texten framhäver han att det inte existerar någon entydig definition av politisk demokrati på grund av att det förekommer flera varianter av den såsom liberal, konservativ och socialistisk demokrati (Nationalencyklopedin, 2014, ”demokrati”). Däremot finns det gemensamma drag för alla demokratidoktriner vars idéer härstammar från antiken. Robert A Dahl beskriver några av dessa drag som demokratins kärna vilket Lundquist citerar. Demokratins kärna är att medlemmarna i ett politiskt system ser varandra som politiska likar, är kollektivt suveräna, och innehar de resurser, egenskaper och institutioner de behöver för att kunna styra sig själva. (Lundquist, 1998: 76). Lundquist ger exempel på vad politisk demokrati i svensk förvaltning rent konkret kan vara.

Att det ska förekomma ett medborgardeltagande i förvaltningsprocessen samt att det finns en öppenhet gentemot samhällsmedlemmarna från förvaltningens sida. Således får samhällsmedlemmarna insyn i vad förvaltningen företar sig (Lundquist, 1998: 90-91).

### 3.2.2 Rättssäkerhet

Att rättssäkerhet kopplas samman med förvaltning och demokrativärden har att göra med att rättssäkerhet riktar in sig på relationen mellan det offentliga och samhällsmedlemmarna. ”The rule of law” är en utgångspunkt i diskussionen om rättsäkerhet. Begreppet innebär för det första att styrelsen, i vårt fall förvaltningen, följer föreskrivna legala principer. För det andra utövar förvaltningen sin makt genom allmän lagstiftning och inte på något annat vis (Lundquist, 1998: 102). Ovanstående kan sägas vara kraven på rättssäkerhet, därtill ska tjänstemännen skydda den personliga integriteten och möjligheten för enskilda personer att få sin sak prövad i domstol ska finnas (Regeringen, 2000).

### 3.2.3 Offentlig etik

Enligt Lundquist är diskussionen om vad etik bör vara oerhört bred och omfattande. Definitionerna av etik som ges av honom är att moral och etik är synonymt med varandra och gäller föreställningar om vad som är rätt och fel. Dessa föreställningar gäller även i det offentliga därav offentlig etik. Vidare handlar etik om frågor som behandlar skyldigheter, plikter och rättvisa och de etiska föreställningarna om gott och ont tillämpas på handlingar och de effekter som blir utav dessa handlingar. I *Demokratins väktare* diskuterar Lundquist förvaltningsetiken vilket avser handlingar. Inom förvaltningsetiken finns två grenar och vi kommer beskriva en av dem vilken är allmänetik. Den ska gälla samtliga ämbetsmän och bör beaktas i alla situationer, det är själva grunden i förvaltningsetiken. Allmänetik innefattar process och substans som samverkar ömsesidigt. Process anger de etiska reglerna för ämbetsmännens beteende samt förvaltningsprocesserna medan substans anger de etiska reglerna för förvaltningsåtgärdernas innehåll (Lundquist, 1998: 92-94).

Några exempel på hur offentlig etik kan tillämpas är att varje offentligt anställd alltid ska avslöja korruption vad den än upptäcks, denne ska aldrig särbehandla någon och aldrig göra privata vinster utifrån konfidentiell information som erhållits i tjänsten (Lundquist, 1998: 96).

### 3.2.4 Funktionell rationalitet

I och med att målstyrning har kommit att spela en viktigare roll inom offentlig förvaltning syftar funktionell rationalitet till att förvaltningen i detta avseende ska göra ett noggrant val av åtgärder så att dessa verkligen leder till de uppsatta målen. Målen ses som givna utifrån denna mål-medel-rationalitet vilken även avspeglar färdigheter som expertis och yrkesskicklighet (Lundquist, 1998: 64).

### 3.2.5 Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet går ut på att utgifterna ska vara så låga som möjlig, minsta möjliga resursförbrukning. Effektivitet i detta sammanhang innebär hur väl förvaltningen uppnår de uppsatta målen i förhållande till kostnaderna för att nå dit. För att tydliggöra: kostnadseffektivitet förverkligas när de uppsatta målen uppnås inom de ekonomiska ramarna (Lundquist, 1998: 64).

### 3.2.6 Produktivitet

Produktivitet handlar om att med minsta möjliga input utvinna största möjliga output. ”Produktivitet innebär att ju lägre insatserna är för en viss typ av åtgärd t.ex. en service av viss typ och kvalitet, desto högre är produktiviteten.” (Lundquist, 1998: 64) I samband med NPM:s uppkomst fanns en idé om hur den offentliga serviceproduktionen skulle bli mer produktiv. Idén var att den offentliga serviceproduktionen skulle ske i former som var marknadsliknande och i samverkan med det civila samhället (Pierre - Sundström, 2009: 8).

### 3.3 Idealtyper

Våra två framtagna idealtyper presenteras här nedan. Vi har valt ut två fack idealtyperna skulle beskriva, relaterat till årsredovisningen från 93/94 och från 2013, som redogör för verkets verksamhet. Det första facket vi har tagit fram är *syn på verkets administrativa arbete*. Det administrativa arbetet beskriver kort sagt hur verket arbetar. Det andra facket vi valde var *syn på humanitärt omhändertagande*. Eftersom verket behandlar människor som befinner sig i en oerhört utsatt situation, är det i högsta grad relevant att undersöka vilka värdekategorier det humanitära omhändertagandet styrs av.

#### 3.3.1 Demokrativärden

Migrationsverkets verksamhet konstruerad utifrån de demokratiska värdena skulle med hög sannolikhet styras med utgångspunkt i det gemensamma goda och alla människors lika värde. Individen skulle behandlas som en världsmedborgare vilket bör öka tilliten mellan tjänsteman och medborgare. Verksamheten skulle vara rättssäker med hög kvalitet. Vidare är det högst relevant att alla är lika inför lagen, ingen bör leva med fruktan för sin familj och sitt egna liv i krigshärjade länder. Barnets bästa skulle alltid sättas i det främsta rummet. Barn och vuxna skulle ha möjlighet till tolk och andra hjälpmedel för att underlätta samt skapa trygghet för barnet/den vuxna i fråga. De tjänstemän som arbetar som handläggare inom myndigheten skulle arbeta utifrån god moral och etik. Tiden för ärendena skulle inte effektiviseras utifrån ett kostnadsperspektiv då människans behov och inte kostnadseffektivitet, bör främjas. Om däremot kvalitet och omtanke för individen kan tillämpas i samband med snabba processer är det naturligtvis bra.

#### 3.3.2 Ekonomivärden

Migrationsverkets verksamhet konstruerad utifrån de ekonomiska värdena skulle med hög sannolikhet styras med utgångspunkt i att uppnå hög produktivitet och kostnadseffektivitet. Verket skulle styras av tydliga mål med resultatuppföljningar. De asylsökande skulle ses som kunder och verket skulle vilja tillgodose deras behov men på ett så effektivt sätt som möjligt. Handläggningstiderna av främst asylärenden skulle ske effektivt och genom snabba processer. Således kan fler asylärenden avgöras på kortare tid. Det är med andra ord viktigare att uppnå kvantitet än kvalitet. Verket skulle sträva efter att ha projekt som leds av experter eftersom dessa kan leda till ökad effektivitet och produktivitet.

### 3.3.3 Tabell över idealtyper

Tabell 2: Här presenteras idealtyperna i tabellform

	<b>Syn på verkets administrativa arbete</b>	<b>Syn på humanitärt omhändertagande</b>
<b>Demokrativärdestypen</b>	Rättsäkerhet, öppenhet, kvalitet, samverkan, rätt till att få sin sak prövad i domstol, god etik	Världsmedborgare, jämlikhet, ”alla är lika inför lagen”, omtanke, barnets bästa
<b>Ekonomivärdestypen</b>	Effektivisera, målstyrning, flexibilitet, snabba processer, företagsidéer och projekt, expertis och yrkesskicklighet, kvantitet, så lite input som möjligt för så mycket output som möjligt	Kund, tillgodose kundernas behov på ett effektivt sätt



# 4 Idealtypsanalys av Statens Invandrarverk-/Migrationsverkets verksamhet

## 4.1 Årsredovisning för verksamhetsåret 1993/1994

### 4.1.1 Syn på verkets administrativa arbete

#### **Verksamhetsidéer**

Det absolut viktigaste kravet på Statens Invandrarverk är förmågan till flexibilitet. Så inleds årsredovisningen för verksamhetsåret 1993/1994. Trots att flexibilitet kostar har myndigheten lyckats öka produktiviteten under verksamhetsåret (Statens Invandrarverk, 1994: 5). En av Invandrarverkets verksamhetsidéer är att ”Arbets sättet ska vara målstyrt och decentraliserat för att uppnå kostnads- och kvalitetsmedvetande samt hög förändringsberedskap.” (Statens Invandrarverk, 1994: 7) Deras arbetssätt präglas således av både demokrati och ekonomivärden, men enligt oss framträder ekonomivärdena mer inom det administrativa. Vidare har decentraliseringen av Invandrarverket under året lett till en helt ny organisation. Decentraliseringen har skett till fyra regioner som vardera behandlar asylfrågor därtill en femte som behandlar speciella uppgifter. Denna förändring har gjorts för att effektivisera myndigheten. Vidare är huvudkontorets uppgift att ge mål och ramar för verksamheten med uppföljning och kontroll (Statens Invandrarverk, 1994: 5, 7). Allt detta är tydliga ekonomivärden enligt oss. Därtill har verket ett utvecklingsprojekt i syfte att förbättra produktivitet såväl som kvalitet inom organisationen (Statens Invandrarverk, 1994: 5). Syftet är en blandning mellan demokrati och ekonomivärden.

Ett övergripande mål för Invandrarverkets informationsverksamhet är att genom denna ska allmänhetens förtroende stärkas för myndigheten (Statens Invandrarverk, 1994: 23). De vill visa allmänheten att de verkar utifrån kvalitet och rättssäkerhet, eftersom dessa är två värden som skapar förtroende. Således anser vi att detta mål är ett demokrativärde.

### **Asylprövning**

I Sverige sökte 17 800 personer asyl under verksamhetsåret 93/94. Jämfört med året innan var detta mycket lågt eftersom 80 000 personer sökte asyl under föregående verksamhetsår 92/93. Inom asylprövningen genomfördes en kraftig personalökning under 1992 från 170 till 500 anställda (Statens Invandrarverk, 1994: 11).

Det övergripande målet för asylprövningsärenden är att det ska ske på ett rättssäkert sätt. Verksamhetsmålet för asylärenden 93/94 var att handläggningstiden inte skulle ta mer än två månader. Tvåmånadersmålet har uppnåtts till viss del. Dock poängterar verket att målen måste vara realistiska för att uppnå dem. Om rättssäkerhet och kvalitet ska stå i centrum kan dem inte klara 100 procent av ärendena på två månader (Statens Invandrarverk, 1994: 5, 11-12). Tvåmånadersmålet kan ses som ett ekonomivärde i och med att verket vill effektivisera men samtidigt poängterar de att demokrativärdena rättssäkerhet och kvalitet går före att nå en 100 procent måluppfyllelse.

Inom asylprövningen har kostnaden per avgjort grundärende minskat med 31 procent under perioden 1990/91-1993/1994. Kostnadsminskningen beror delvis på produktivitetshöjning inom verket men även att allt fler enklare ärenden, ofta utan biträdeskostnader, har avgjorts (Statens Invandrarverk, 1994: 5, 12). Viktigt att poängtera är att produktivitetshöjningen påverkas i högsta grad av handläggningstiden. Vidare har handläggningstiden en avgörande betydelse för kostnaden för en asylsökande (Statens Invandrarverk, 1994: 21). För att förbättra handläggningsrutinerna var bl.a. ett nytt datorstöd under utveckling under verksamhetsåret (Statens Invandrarverk, 1994: 18). Denna medvetenhet från verkets sida avseende kostnadsutveckling, produktivitetshöjning och att effektivisera anser vi är tydliga ekonomivärden.

### **Asylmottagning**

Ett av asylmottagningens verksamhetsmål under 1993/1994 var att driva förläggningarna med en god resurshållning. Det innebar att kostnaden för det genomsnittliga förläggningsdygnet inte bör överskrida 235 kronor. Asylmottagningens dygnskostnad har minskat drastiskt under verksamhetsåret. Förklaringen till det beror på ett aktivt ställningstagande av Invandrarverket att hålla ned kostnaderna. De har arbetat med olika insatser såsom avveckling av dyrare och sämre enheter för att istället söka billigare lösningar. Myndigheter har sparat cirka 915 miljoner kronor jämfört med anvisat i regleringsbrevet. En av orsakerna är det ovanstående beträffande avvecklingen. Året innan låg besparingen på cirka 657 kronor, således har verket uppnått en rationaliseringsvinst (Statens Invandrarverk, 1994: 5, 13-14). Asylmottagningens verksamhetsmål och kostnadsminskning är tydliga ekonomivärden.

Invandrarverket poängterar att vistelsetiden är en aspekt på kvaliteten inom asylmottagningsverksamheten. Av erfarenhet är långa vistelsetider något mycket negativt. Vidare bedriver verket den organiserade verksamheten (OV) vilket är en kvalitetsfaktor. OV:s syfte och insatser beskrivs under avsnittet ”syn på humanitärt omhändertagande”. På förläggningarna har det även bedrivits svenskundervisning för de bosnier som vistats där. Kravet på undervisningen var att den skulle vara intensiv och av god kvalité. Detta mål har uppfyllts (Statens Invandrarverk, 1994: 13-14). Enligt oss är det här demokrativärden eftersom fokus läggs på kvaliteten i verksamheten. Slutligen ska målstyrning och uppföljning utföras av Invandrarverket gällande den statliga ersättningen till kommunerna för flyktingmottagande (Statens Invandrarverket, 1994: 26). Denna åtgärd är ett ekonomivärde.

### **Allmänt**

Verket har haft ett intensivt samarbete med kommunerna under verksamhetsåret. Åtgärder har vidtagits för att åstadkomma nya och mer omfattande överenskommelser, däribland har regelrätta förhandlingar genomförts (Statens Invandrarverk, 1994: 16). Myndigheten samverkar med kommunerna för att delvis uppnå rättssäkerhet vilket vi ser som ett demokrativärde.

## 4.1.2 Syn på humanitärt omhändertagande

### **Verksamhetsidéer**

Invandrarverkets verksamhetsidéer berör tre punkter varav en punkt behandlar främjandet gällande invandrares integrering i det svenska samhället (Statens Invandrarverk, 1994: 7). Vi får uppfattningen att verket ser individerna som världsmedborgare i och med att de får en chans att integrera sig i samhället.

### **Asylprövning**

Regeringen tog ett beslut den 21/7-1993 varpå beslutet enligt oss grundade sig på mänskliga rättigheter, beslutet var följande: Mot bakgrund av de 40 000 asylsökande från Bosnien-Hercegovina sommaren 1992 togs beslutet att alla dessa människor skulle ges permanent uppehållstillstånd (Statens Invandrarverk, 1994: 11). Trots att beslutet inte togs av Invandrarverket, berör det dem i allra högsta grad. Vidare togs även ett beslut den 14/4-1994 att alla ensamkommande barn och barnfamiljer som sökt asyl innan den 1/1-1993, skulle få tillstånd att stanna i Sverige (Statens Invandrarverk, 1994: 12). Enligt oss är dessa tydliga demokrativärden.

De övergripande målen för beredskapsplanering gällande den asylsökande som kommer från ett krigshärjat land, är att de ska få nödvändig hjälp från svenska staten med särskild hänsyn om de upplevt krigstrauman (Statens Invandrarverk, 1994: 23). Detta mål är ett demokrativärde eftersom man ser individen som en jämlik världsmedborgare.

### **Asylmottagning**

Årsredovisningens förord inleds med ett tydligt demokrativärde enligt vår mening. Det är att alla asylsökande som kommer till Sverige ska få tak över huvudet oberoende av hur många människor det rör sig om (Statens Invandrarverk, 1994: 5). Mottagandet av asylsökande menar Invandrarverket ska formas av respekt för människan och hens förmåga att ta ansvar (Statens Invandrarverk, 1994: 13). Enligt oss är det här ett demokrativärde eftersom det behandlar jämlikhet.

Under avsnittet *synen på administrativt arbete* nämnde vi organiserad verksamhet (OV). Syftet med OV är att förbereda människor för ett fortsatt liv i Sverige och även i hemlandet. Samtliga vuxna människor blir erbjudna att studera svenska med samhällsorientering, medverka i skötandet av anläggningarna eller medverka i skilda aktiviteter utanför förläggningen. Barn och ungdomar som är under 18 år har också möjlighet att delta i aktiviteter som delvis kan handla om att komplettera den skolutbildning som barnen i fråga kan gå miste om (Statens Invandrarverk, 1994: 13-14). OV främjar enligt oss demokrativärdena barnets bästa och omtanke för individen. Vidare har en ny ordning införts gällande skolverksamheten för asylsökande barn. Oberoende av var barnen kommer att fullgöra sin skolgång ska de få en bra grund för deras fortsatta kunskapsutveckling (Statens Invandrarverk, 1994: 14). Detta menar vi är ett demokrativärde eftersom de främjar barnets bästa.

### **Allmänt**

Oberoende av huruvida politiken förändras eller om volymerna av asylsökande ökar, kommer Invandrarverkets ambition vara att genomföra arbetet effektivt med respekt för människans vilja (Statens Invandrarverk, 1994: 5). Detta tolkar vi vara att tillgodose kundens behov på ett effektivt sätt eftersom verket vill arbeta effektivt utifrån människans vilja och behov. Dock nämns inte ”kund” någonstans i årsredovisningen från 93/94, vilket är en indikator på ett ekonomivärde.

Invandrarverket betonar vikten av att den asylsökande får kunskap om det svenska samhället och språket. Samtidigt hävdar verket att det är viktigt att den personens sociala och kulturella situation bör främjas. Integrationen ska följaktligen ske i enlighet med de invandrapolitiska målen -valfrihet, jämlikhet och samverkan (Statens Invandrarverk, 1994: 15). Allt detta tyder på att Invandrarverket ser individen som en jämlik världsmedborgare vilket är ett demokrativärde.

## **4.2 Årsredovisning för 2013**

### **4.2.1 Syn på verkets administrativa arbete**

## Verksamhetsidéer

Ett mål med Migrationsverkets verksamhet är att ha ett ”Förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet”. Förutom att verkets avslagsbeslut ska kunna prövas i svensk förvaltningsdomstol, vill Migrationsverket ha ett systematiskt uppföljningssystem vilket ska säkra kvaliteten i deras beslut. Till följd av detta har metoden *Den Lärande Organisationen* (DLO) utformats och tillämpats. Metoden eller projektet DLO utarbetar metoder för systematiska uppföljningar av asylärenden. DLO innebär bland annat att kvalitetsuppföljningar genomförs både inom asyl och tillståndsärenden, därtill görs en ordentlig årlig uppföljning av beslutsfattandet innefattande alla asylenheter i Sverige. DLO har bedömts vara mycket effektivt. Under 2013 har verket lagt stora insatser i utvecklandet av en effektiv metod för kvalitetsuppföljning. Vidare har myndigheten ett flertal förebyggande åtgärder för att skapa förutsättningar för en rättssäker handläggning. Inhämtningen av rättssäker information ska ske snabbt och effektivt i en tid när arbetsbelastningen är hög för både beslutsfattare och handläggare. Förutom detta menar verket att ett kvalitetsarbete är ytterst nödvändigt för att säkerställa att övriga involverade aktörer i ärendehanteringens verkar rättssäkert och korrekt (Migrationsverket, 2013: 10-11). Här anser vi att demokrati- och ekonomivärden förenas. Syftet med DLO och andra metoder för kvalitetsuppföljning är givna demokrativärden såsom kvalitet och rättssäkerhet. Samtidigt talas det om snabba processer och effektivitet vilket är ekonomivärden.

Ett annat mål med verksamheten är att ”Bedriva en kostnadseffektiv verksamhet som präglas av kontinuerlig utveckling.” (Migrationsverket, 2013: 13). 2013 års regleringsbrev för Migrationsverket medförde förändringar rörande styrning och uppföljning. Mot bakgrund av att förändringarna handlar om målstyrning och att effektivisera, anser vi att förändringarna är ekonomivärden. För att exemplifiera vill Migrationsverket använda resurserna på bästa sätt i enlighet med företagsidéen *lean* (se definition nedan), således har ett operativt samordningscentrum inrättats vilket leds av en operativ chef. Den operativa chefen har fattat en rad samordningsbeslut där ett av dem är att bygga ut videoutredning inom asylprövningsprocessen.

Syftet bakom det beslutet är att nå ökad flexibilitet inom organisationen, en ökad kundnytta och öka förmågan till att möta variationer i processen. Därtill har enheterna processtyrning och omvärldsanalys inrättats, således har resurserna kunnat nyttjas effektivare (Migrationsverket, 2013: 13-15). Verket har sedan 2009 arbetat enligt lean-principerna (Migrationsverket, 2013: 33). Lean är en tidseffektiv och resurssnål produktionsmetod som utformades av företaget Toyota Production under 1950-talet i Japan (NE, 2014). Lean är ett mycket tydligt exempel på ekonomivärden.

### **Asylprövning och Asylmottagning**

Under 2013 har myndigheten fortsatt utveckla handläggningen. Genom att fler ärendekategorier kan hanteras elektroniskt, underlättar ansökningsprocessen och handläggningstiderna förkortas (Migrationsverket, 2013: 24). Vidare är målet för verksamhetsområdet asyl att ”Skapa förutsättningar för ett effektivt och långsiktigt hållbart asylsystem som värnar asylrätten.” Därtill ska verket arbeta för att ”Den sammantagna vistelsetiden i mottagandet blir så kort som möjligt.” (Migrationsverket, 2013: 35) Kortare vistelsetider innebär även korta handläggningstider i exempelvis återvändandeärenden. Rätt produktionskapacitet i ett jämnt ärendeflöde är nyckeln till korta handläggningstider. Verket arbetar utifrån målstyrning med en veckovis ärendeuppföljning för att kunna uppnå det målet (Migrationsverket, 2013: 79). Trots den kraftiga ökningen av asylärenden under 2013 har myndigheten lyckats ha en snabbare handläggningstid och även avgjort fler ärenden än det föregående året (Migrationsverket, 2013: 36-39, 50-51, 60). Enligt oss är detta ett tydligt faktum hur verket har effektiviserats. Vidare har verket vidtagit effektiva och nya arbetssätt vad gäller ärenden i rörelse, därtill funnit rutiner främst för att korta ned tiden från utredning till beslut (Migrationsverket, 2013: 42). För att snabbare kunna hantera den kraftiga ökningen av asylsökande har verket en beredskapsplan (Migrationsverket, 2013: 44). Det ovanstående i stycket är olika exempel på hur myndigheten styrs av ekonomivärden eftersom dem vill uppnå effektivitet samt snabba och korta processer.

I och med inrättandet av en ny Dublinenhet rekryterades även personal till denna (Migrationsverket, 2013: 42). Tillämpningen av Dublinförordningen har underlättats i och med informationssystemet Eurodac. Eurodac gäller för EU:s medlemsstater och fungerar så att systemet utbyter fingeravtryck. Eurodac har effektiviserat arbetet för Migrationsverket (Migrationsverket, 2012: 49). Enligt oss är Eurodac och nyrekryteringarna exempel på ekonomivärden för att skapa effektivitet.

Snabbare handläggning av asylärenden och effekter av vidtagna åtgärder har ett flertal orsaker. För att exemplifiera har de syriska förlängningsärendena gått att hantera mer skyndsamt. Det beror på att i många ärenden har landinformationen varit tillgänglig och praxisen varit tydlig, således har endast en relativt liten arbetsinsats behövts. Därmed har det gått snabbare (Migrationsverket, 2013: 52, 61). Förvaltningskostnaden per ärende är lägre ju mindre resurskrävande ärendet är, dock har den kostnaden minskat obetydligt under 2013 i jämförelse med året innan (Migrationsverket, 2013: 61). Vi anser att detta är ekonomivärden.

Stödmaterial har även tagits fram i verket på grund av den ökade mängden asylsökande från Syrien. Detta gjordes å ena sidan för att skapa effektivitet i hanteringen av ärendena vilket enligt oss är ekonomivärden, men å andra sidan skulle det göras med förhöjd eller bibehållen kvalitet vilket enligt oss är mer av ett demokrativärde (Migrationsverket, 2013: 45). Vi menar att ett till exempel på hur demokrati- och ekonomivärdena förenas är i Visa Information System (VIS). Användandet av VIS i asylprocessen är å ena sidan snabbare och effektivt, å andra sidan rättssäkert (Migrationsverket, 2013: 49). Migrationsverket har även infört ett förenklat ansökningsförfarande för de syriska asylsökande. Åtgärden vidtogs för att få ett snabbare initialt inflöde inom de ekonomiska ramarna (Migrationsverket, 2013: 45). Detta är ett exempel på så lite input som möjligt för så mycket output som möjligt vilket är ett ekonomivärde.

För att hitta vägar till att göra det smidigare och enklare för den enskilde under asylprocessen såsom etablering har det på Migrationsverkets initiativ skapats en samverkan mellan olika berörda myndigheter (Migrationsverket, 2013: 25).



Vi anser att dessa arbetssätt är tydliga tecken på god etik, samverkan och kvalitet vilket är demokrativärden. Samverkan när det inte omnämns tillsammans med effektivitet betecknar vi som demokrativärden. Däremot finns det några exempel på samarbeten som Migrationsverket är med i, vilka beskrivs leda till ökad effektivitet. Dessa samarbeten ser vi som ekonomivärden eftersom effektiviteten betonas. Exempel på en sådan samverkan är med andra Dublinenheter/myndigheter. För att exemplifiera har Migrationsverkets samarbete med de Italienska myndigheterna lett till en effektivare handläggning. Därtill beskrivs det att genom en sambandsmannafunktion ska ökad effektivitet uppnås i såväl Dublinärenden som övrig handläggning (Migrationsverket, 2013: 42-43). Samverkan för att få kortare bosättningstider ska också skapas mellan de involverade parterna. Denna samverkan ska vara effektiv och ske målmedvetet (Migrationsverket, 2013: 45). Syftet bakom dessa typer av samverkan anser vi snarare vara styrt av ekonomivärden än demokrativärden. Vidare har EU-kommissionen under året återigen infört kontaktkommittémöten. Medlemsstaternas myndigheter är med i detta forum och diskussionen som förs behandlar asylområdet, däribland Dublinförordningen. Fokus läggs vid den praktiska tillämpningen av olika rättsakter på området. På mötena företräds Sverige av representanter från Migrationsverket och även en från Justitiedepartementet (Migrationsverket, 2013: 43). Samverkan för att skapa rättssäkerhet ser vi som ett demokrativärde. Visserligen är kontaktkommittémötet inte på Migrationsverkets initiativ men det angår verket i högsta grad.

Exempel på några andra demokrativärden enligt oss är följande: Ett antal medarbetare på verket har deltagit i ett stort utvecklingsprojekt som behandlar rättslig kvalitet inom asylprövningen. Resursökningen för detta utvecklingsprojekt har under året orsakat en minskning i produktiviteten av bland annat verkställighetshinderärendena (Migrationsverket, 2013: 67). Vidare har Migrationsverket under året satt upp åtgärder för att upprätthålla en hög rättslig kvalitet inom kategorin uppenbart ogrundade ärenden. Stort fokus har också lagts på att höja kvalitén i handläggningen av verkställighetshinderärendena. Metoden att arbeta med återkoppling mellan olika delar av verksamheten har pågått sedan 2010 och görs för att höja den rättsliga kvaliteten (Migrationsverket, 2013: 56, 65-66).

Migrationsverket vill i detta sammanhang föra kvalité och rättssäkerhet till sin spets, även om produktiviteten minskar, vilket är tydliga demokrativärden.

Handläggningen av ensamkommande barn görs endast på utvalda enheter i Sverige och team med specialkompetens genomför detta arbete (Migrationsverket, 2013: 57). Expertis ser vi som ett ekonomivärde eftersom expertis och yrkesskicklighet oftast leder till effektivitet och produktivitet. För att effektivisera ärendeflödet har Malmö sedan verksamhetsårets start en hel enhet som endast handlägger ärenden rörande ensamkommande barn (Migrationsverket, 2013: 57, 60). Vidare hörs även barn i de ärenden som leder till omedelbar verkställighet eller utvisningsbeslut (Migrationsverket, 2013: 27). Att alla ska ha rätt att få sin sak prövad i domstol ser vi som ett demokrativärde.

När en sökande överklagar sitt avslagsbeslut g r det till verksamheten f r omprövning av beslut och processföring. Dessa tillståndsansökningar gäller asyl och verkställighetshinder men även medborgarskap och arbete, besök och bosättning. Tidsramen för handläggningstiden ligger i genomsnitt på en vecka. Med anledning ett av nytt arbetssätt 2011 h lls denna tidsram. Utan yttrande från de enheter som fattat det överklagade beslutet på Migrationsverket ska överklagan överlämnas till domstolen (Migrationsverket, 2013: 111).  r syftet med arbetssättet till för att skapa rättssäkerhet, att domstolen f r överklagan utan någons yttrande eller handlar det om att effektivisera processen? Vi anser att det lutar mer mot ekonomivärden  n demokrativärden. Vidare har Migrationsdomstolarna och Migrationsverket tagit sig an uppdraget snabbspår i syfte att skapa snabba processer i domstolen (Migrationsverket, 2013: 111-112).

Offentligt biträde ges vanligtvis inte i de fall där verket tror att uppehållstillstånd kommer att beviljas för det är en kostnadsökning på 20 procent med ett offentligt biträde. En f rb tttrad IT-struktur och systemanvändning i  rendef rdelningssystemet kommer ytterligare öka effektiviteten i förordnandet av offentliga biträden. Detta ska implementeras under 2014 (Migrationsverket, 2013: 53). Migrationsverket kommer också under 2014 att inleda en försöksverksamhet i syfte att minska totaltiden och ytterligare utveckla snabbprocessen i mottagningssystemet.

Denna försöksverksamhet består av interprofessionella team vilka ska samla de olika kompetenserna som innan dess varit utspridda på de olika verksamhetsområdena (Migrationsverket, 2013: 42). Allt ovanstående är tydliga ekonomivärden.

### **Allmänt**

Under avsnittet kompetensförsörjning nämns det att rekryteringen av anställda till Migrationsverket har effektiviserats under året i och med införandet av ett webbaserat rekryteringsverktyg. Vidare har ett annat projekt startat kring införandet av e-learning samt en kompetensportal. Syftet är att effektivisera metoder för lärande och kompetensutveckling. E-learning underlättar lärandet eftersom det är mer lättillgängligt och målet är bland annat enligt oss så lite input som möjligt för så mycket output som möjligt. Migrationsverket har också erbjudit ett praktikantprogram under hösten 2013, ett av skälen är att få tillgång till modern forskning och utbildning men ett annat skäl är att det ska skapas en positiv bild av varumärket (Migrationsverket, 2013: 17-18). Att en förvaltning benämner sig själva som ett varumärke anser vi tyda på ekonomivärden, eftersom att ett varumärke vanligtvis kopplas ihop med ett företag. Vidare mot bakgrund av förändrade behov och önskemål på chefs- och ledarrollen har Migrationsverkets inriktning på chefs- och ledarutveckling varit ledarskap i en lärande organisation, det coachande förhållningssättet och lean (Migrationsverket, 2013: 19). Denna ledarförsörjning på Migrationsverket pekar på ekonomivärden, eftersom lean är en företagsinspirerande idé.

För att hålla en hög kvalitet i mötet med den asylsökande har projektet *Tolka mig rätt* skapats under 2012 och fortlöper under 2013. Projektet inriktar sig på hur verkets tolkar kan förbättra sina kunskaper i respektive uppdrag (Migrationsverket, 2013: 25). Ett samarbete har även upprättats mellan Migrationsverket och Socialstyrelsen. Samarbetet heter *Migrerande barn och socialtjänst* och gruppen ska behandla frågor som rör utlänningslag, socialtjänstlag och barnets bästa. Därtill existerar projektet *Ensamkommande barn – lokalt och regionalt utvecklingsstöd* i syfte att förbättra mottagandet av ensamkommande barn. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har sedan tidigare varit Migrationsverkets samarbetspartner i detta projekt.

Därtill har Socialstyrelsen och Länsstyrelserna anslutit sig till denna samverkan. Med extern finansiering driver Migrationsverket också två projekt som inriktar sig på hbt- och genus. Det första heter *GenusQualitet* som kommer att beskrivas närmare under avsnittet ”syn på humanitärt omhändertagande.” Det andra heter *Migration och Heder* (Migrationsverket, 2013: 27-29). De ovanstående åtgärderna är tydliga demokrativärden.

För att Migrationsverkets interna möten ska bli så effektiva som möjligt har myndigheten tagit fram olika typer av utbildningar vilka riktar sig till olika kategorier av personal på verket (Migrationsverket, 2013: 22). Behovet av tolktjänster har ökat under 2013 till följd av asyl ökningen. Migrationsverket har kunnat hålla ner kostnaderna per tolkinsats genom färre restimmar eftersom de istället gör videoutredningar och telefontolkningar (Migrationsverket, 2013: 54). Dock om man ser till kostnadsutvecklingen i helhet har den ökade mängden telefontolkningar och videoutredningar inneburit höga kostnader för verket (Migrationsverket, 2013: 61).

En tillsynsenhet inrättades i januari 2014 som har i uppgift att granska alla delar av Migrationsverkets verksamhet. Därtill ska tillsynsenheten utreda regelbrott och misstänkta fall av korruption samt ge förslag på förebyggande åtgärder mot ohederliga förfaranden (Migrationsverket, 2013: 30). Detta är ett demokrativärde eftersom myndigheten vill motverka det som strider mot offentlig etik.

När det gäller identitetsuppgifter i ansökan om uppehållstillstånd arbetar Migrationsverket utifrån en rättssäker, effektiv och långsiktigt hållbar ärendeprocess (Migrationsverket, 2013: 46, 48). Rättssäkerheten betonas något tyngre än effektivitet i detta avsnitt i årsredovisningen. Således anser vi att verket styrs mer av demokrativärden än ekonomivärden i hanteringen av identitetsuppgifter.

#### 4.2.2 Syn på humanitärt omhändertagande

I årsredovisningens inledning framgår exempel på de demokratiska värdena eftersom Migrationsverket menar att EU:s länder gemensamt behöver ta ansvar över flyktingkrisen. Antalet asylsökande ökade kraftigt i juli, augusti och september år 2013. Sverige var då det första landet i Europa som tog en sådan tydlig ställning nämligen att godkänna permanenta uppehållstillstånd till flyktingar från Syrien (Migrationsverket, 2013: 13). Vi kan utläsa att en av måluppfyllelseerna i årsredovisningen under året 2013 innefattar behandlingen av de människor som flytt kriget i Syrien. Dessa personer har varit i stort behov av skydd (Migrationsverket, 2013: 37). Sveriges snabba beslut angående mottagandet av flyktingar från Syrien menar vi tyder på omtanke vilket är ett demokrativärde.

För att tillgodose kundens behov och ökad tillgänglighet har myndigheten anställt cirka tusen nya medarbetare under 2013. Arbetstiderna har utökats i och med att en sexdagars vecka har införts (Migrationsverket, 2013: 3, 20). Då myndigheten velat öka tillgängligheten har de även ökat flexibiliteten i deras öppettider inom ansökningsenheterna, kundtjänsten och receptionen (Migrationsverket, 2013: 23-24). Migrationsverket tillgodoser kundens behov på ett effektivt sätt vilket är ett ekonomivärde.

Migrationsverket har visat tecken på omtanke och vilja att tillgodose kundens behov på ett effektivt sätt. De har gett personerna ett värdigt mottagande med en snabb hantering av deras ansökningar, tilldelat boende och tillfredsställt en större del av deras praktiska behov (Migrationsverket, 2013: 37). Enligt oss är detta således en korsning av såväl demokratiska och ekonomiska värden då Migrationsverket visar omtanke samt tillgodoser kundens behov på ett effektivt sätt. Vidare i årsredovisningens del som behandlar ”god service och likvärdig behandling” beskrivs årets verksamhetsmål vilket delvis innefattar kvinnor och mäns lika villkor. I måluppfyllelsen som beskriver hur väl målet har uppnåtts, framkommer det att antalet resor har minskat för sökanden till utredningar och boenden (Migrationsverket, 2013: 23). Likt ovanstående, är även detta en blandning av demokrati- och ekonomivärden då det behandlar jämlikhet samt att myndigheten tillgodoser kundens behov i högre utsträckning än tidigare.

Under 2013 har Migrationsverket förbättrat så att personerna som söker uppehållstillstånd ska få besked angående hur personens i fråga, fortsatta handläggning kommer fortskridas (Migrationsverket, 2013: 43). Detta menar vi är omtanke om individen som är ett demokrativärde då verket i ett tidigt stadium kan informera den asylsökande om tid för beslut.

Flera styrningsprinciper och en beredskapsplan har under 2013 utvecklats av verksamhetscheferna för asylprövningen och mottagningen och har därefter reviderats under våren samma år. Det övergripande målet med styrprinciperna är att volymerna inte ska öka i anläggningsboende (Migrationsverket, 2013: 43). Styrprinciperna utgår från ärendeprofiler som behandlar områden och som i sin tur styr boendeplaceringen. Ärendeprofilen behandlar fem områden. Vi menar att tre av dessa berör humanitärt omhändertagande som i sin tur innehåller en blandning av såväl demokrati- och ekonomivärden vilket syns nedan:

- ”Barnfamiljer och personer med särskilda behov.” (Migrationsverket, 2013: 44) En individuell bedömning görs gällande boende angående barnfamiljer eller personer med speciella behov. Det sker med hänsyn till barnets bästa inbegripit sjukvård och sannolik utbildning. Då det tydligt framgår att det sker med hänsyn till barnets bästa, anser vi detta vara ett demokrativärde.
- ”Beslut med förordnande om omedelbar verkställighet.” (Migrationsverket, 2013: 44) Detta är ett tecken på att myndigheten tillgodoser kundens behov på ett effektivt sätt vilket är ekonomivärde. Migrationsverket menar att det ska finnas möjlighet att boendet ligger i närheten av prövningen på myndigheten och där mottagningen även har utresekapacitet.
- ”Återtagande från annan medlemsstat med verkställbart av- eller utvisningsbeslut.” (Migrationsverket, 2013: 44) Det är även tydligt i denna punkt att man vill tillgodosä kundens behov på ett effektivt sätt, menar vi, vilket gör det till ett ekonomivärde. Migrationsverket menar att beroende på hur snabbt beslutet bedöms kunna genomföras, ska boende erbjudas. I det fall då en snabb process av beslut sker, ska boende erbjudas som finns inom rimligt avstånd till ansökningsort (Migrationsverket, 2013: 44).

Trots styrprinciperna har volymerna på anläggningsboendena ökat, eftersom personer har erbjudits en tillfällig plats där i väntan på en kommunplats.

Orsaken till detta är att det funnits svårigheter i att finna bostäder som är passande för personer med speciella sjukvårdsbehov, vilket i sin tur har lett till att väntetiden blivit längre från att beslut tas om uppehållstillstånd fram tills att överföringen sker till Sverige. Även om det varit svårt att tilldela kommunplatser, har Migrationsverket ändå valt att vidarebosätta folk till Sverige vilket enligt oss räknas som ett demokrativärde (Migrationsverket, 2013: 62). Kostnadsutvecklingen för vidarebosättningen har under året blivit högre jämfört med året innan eftersom Sverige valt att ytterligare öppna landets gränser av demokratiska skäl (Migrationsverket, 2013: 63). Detta menar vi är demokrativärden då Migrationsverket tagit ett ställningstagande och väljer, trots de höga kostnaderna och brist på boende, att ta ansvar för de asylsökande och hjälpa dem så gott de kan även om resurserna är knappa.

Migrationsverket har utifrån ett så kallat effektivitetsarbete arbetat med att effektivisera ärendeflödet då myndigheten har lagt ihop resurserna från prövningsenheten och ansökningsenheten till en enhet. Den nya enheten ansvarar för hela kedjan i prövningsprocessen rörande ensamkommande barn. De arbetande på Migrationsverket arbetar alltså med hela asylprocessen från ansökan till beslut (Migrationsverket, 2013: 60). Vi anser att detta är ett ekonomivärde då det tillgodoser kundens behov på ett mer effektivt sätt.

### **Verksamhetsidéer**

Utredningen *Bra ska bli bättre* genomfördes genom en analys där myndigheten föreslog förbättringar för att stärka arbetet inom verket. Utredningens syfte var att ge kunderna den bästa möjliga hjälp utifrån de resurser som fanns (Migrationsverket, 2013: 16). Inom utredningen har en del varit att utveckla lean verksamhetsstrategi. Lean besvarar frågan huruvida en verksamhet kan tillgodose kundernas behov på ett effektivt sätt. Lean anses vara ett väl tillämbart arbetssätt som främjar såväl kundernas behov som Migrationsverket själva (Migrationsverket, 2013: 21). Som tidigare nämnts under avsnittet ”syn på administrativt arbete” är lean ett ekonomivärde.

Migrationsverket vill uppmana människor att självmant återvända till sina hemländer då man vill minska behovet av tvångsmedel.

De demokratiska värdena finner vi i de stödåtgärder som myndigheten använder sig av för att underlätta processen av återvändandet. Stödåtgärderna är utformade efter personen i fråga som återvänder. Migrationsverket har deltagit i tre reintegreringsprojekt varav ett av dessa har behandlat 400 afghaner genom ett samarbete med *International Organization for Migration*. Stödet innefattade bland annat läkarvård, tillfälligt boende, transporter, hjälp till starta eget företag, yrkesutbildning med mera (Migrationsverket, 2013: 82).

### **Allmänt**

Utgångspunkten för Migrationsverkets värdegrund är de mänskliga rättigheterna och handlar om respekt för människan (Migrationsverket, 2013: 9). Migrationsverket främjar jämlikhet och likabehandling och detta menar dem ska sättas i främsta rummet. Detta syns delvis under avsnittet ”återvändandet” – ”Oberoende av vilken myndighet som har ansvar för återvändandet ska det genomföras under humana och värdiga former” (Migrationsverket, 2013: 74). Detta är demokrativärden då myndigheten menar att jämlikhet och likabehandling bör främjas.

Inom de delar i årsredovisningen som behandlar hbt- och genusfrågor framkommer demokrativärdena tydligt enligt oss. Om det finns tecken på att personen i fråga som söker asyl är en hbt-person, utses specialister gällande hbt som deltar i alla ärenden där personen är delaktig. Det drivs även projekt som *GenusQvalitet* med extern finansiering som fokuserar på genus och hbt-frågor (Migrationsverket, 2013: 28). Det är viktigt att uppmärksamma att projektet styrs av extern finansiering. Det gör att Migrationsverket inte behöver tänka på ekonomin genom att effektivisera. Ett ytterligare exempel som berör hbt-ärenden är projektet *Den lärande organisationen* som har använt sig av en metod för att möjliggöra en uppföljning av asylärenden, däribland hbt-ärenden (Migrationsverket, 2013: 10). Det finns flera utbildningar inom Migrationsverket som syftar till att förbättra verket gällande olika områden. Två av totalt sju prioriterade områden inom utbildningarna rör barnkompetens samt hbt-frågor (Migrationsverket, 2013: 17). De två områdena anser vi vara demokrativärden.



Det är bra att de inkluderas i syftet att förbättra myndigheten men samtidigt kan det vidare diskuteras om dessa två värden är tillräckliga i sammanhanget för att legitimera Migrationsverkets värdegrund som bygger på mänskliga rättigheter.

Avsnittet ”barnperspektivet” präglas i högre grad av demokratiska värden och barnets bästa i jämförelse med resterande kapitel i årsredovisningen. Myndigheten poängterar vikten av att barn måste få komma till tals således har en särskild satsning på detta genomförts (Migrationsverket, 2013: 26). Myndighetsutövningen ska styras på ett sätt så att barnets bästa alltid sätts i främsta rummet och om barn ska återvända till sitt hemland ska det ske på ett humant, värdigt och rättssäkert vis (Migrationsverket, 2013: 80). Det framkommer även i årsredovisningen att det fortfarande finns mycket utmaningar som Migrationsverket jobbar med gällande återvändandet till hemlandet av ensamkommande barn. Förhoppningen med utvecklingsarbetet som Migrationsverket arbetade med under 2013 var att åtgärderna som skulle vidtas, i större mån är lämpade efter barnets enskilda situation (Migrationsverket, 2013: 82). Barnkonsekvensanalyser är en metod som används i beslut och åtgärder och gör det lättare att uppmärksamma barnets bästa (Migrationsverket, 2013: 27). Barnärenden prövas individuellt och barnets bästa prioriteras i alla tillfällen. Val av såväl handläggare, tolk, offentligt biträdande samt boende, lokaler och tillgänglighet anpassas efter barnets önskemål (Migrationsverket, 2013: 26). I vissa fall kan även prioritet ges ut till ärenden rörande ensamkommande barn, barnfamiljer eller i de fall där det är tydligt att uppehållstillstånd ska medges (Migrationsverket, 2013: 42). Tidigare år har bristen på boendeplatser resulterat i att många ensamkommande barn blivit kvar i ankomstkommunen. Efter en lagändring i januari 2014 ska Migrationsverket ha större möjlighet att påverka kommunerna i mottagandet och boende av ensamkommande barn. Detta gäller vare sig kommunen i fråga har en överenskommelse om att ta emot barn eller inte (Migrationsverket, 2013: 58).

Migrationsverket menar att det är viktigt för de nykomna individerna att integrera sig i samhället. Därför erbjuds de vuxna asylsökande en grundläggande gruppinformation.

Denna innehåller främst information om asylprocessen men tar även upp andra väsentliga områden som svensk arbetsmarknad, sjukvård, tandvård, mäns o kvinnors rättigheter samt skyldigheter, bosättning, grundlig lagstiftning med mera (Migrationsverket, 2013: 70). Ett annat exempel på Migrationsverkets arbete gällande integrering i samhället är utredningssamtal som används i syfte att informera den sökande om dennes rättigheter samt skyldigheter, kartlägga utbildnings- och/eller yrkesbakgrund och i ett tidigt stadium säkerställa identiteten (Migrationsverket, 2013: 47).

Dessa två exempel anser vi vara av demokratisk karaktär då det framkommer att Migrationsverket visar omtanke och ett ansvar för att individen i fråga får en möjlighet att integrera sig i det svenska samhället.

## 5 Slutsats

Avslutningsvis ska vi nu knyta an till vårt syfte och besvara frågeställningarna gällande vilken av värdekategorierna som tar störst plats i styrningen av Migrationsverkets verksamhet år 93/94 och år 2013, samt om det har skett en förskjutning av värdena mellan åren. Efter granskningen av båda årsredovisningarna urskiljer vi betydligt mer ekonomivärden i årsredovisningen från 2013 än i 93/94. Dock kan vi se ett mönster i årsredovisningarna att båda präglas av ekonomivärden i högre grad än demokrativärden i syn på administrativt arbete. Det tror vi kan bero på att NPM redan hade fått ett genomslag i svensk förvaltning under 93/94. Däremot dominerar i princip endast demokrativärden i syn på humanitärt omhändertagande 93/94. Av ekonomivärdena är det effektiviseringen av olika åtgärder som framträder mest i årsredovisningarna. Därför menar vi att om verket inte skulle effektivisera i lika hög grad, skulle demokrati- och ekonomivärdena vara mer balanserade. Balansen mellan demokrati- och ekonomivärdena är det Lennart Lundquist talar för. På frågan om det har skett en värdeförskjutning anser vi att verket alltmer styrts av ekonomivärden idag än under 93/94. Organisationsförändringen lean kan vara en orsak till detta. Därtill läggs större fokus på att effektivisera inom verket. Sedan gjorde vi en intressant iakttagelse att *kund* eller *kunder* inte nämns en enda gång i årsredovisningen 93/94 medan den nämns frekvent i 2013. Allt detta stärker Lundquist antagande om att vi går mot en mer ekonomiserad värld (Lundquist, 1998: 10,12).

Vi ställer oss frågan om det är möjligt att verket kan balansera värdena i en tid då asylansökningsmängden är så pass stor. Migrationsverket måste kunna hantera det utifrån en viss budget samtidigt som de vill hjälpa människor på flykt. Vidare tror vi att ett värde alltid kommer dominera i en förvaltning som Migrationsverket. Ju mer verket prioriterar att effektivisera till hög produktivitet, desto mer hamnar demokrativärdena och människan i skymundan.

Samtidigt, om verket skulle prioritera demokrativärdena i mycket högre grad än ekonomivärdena skulle kostnaderna snabbt öka om de exempelvis satsar ännu mer på kvalité och rättssäkerhet. Återigen har de en viss budget att förhålla sig till.

Att redogöra för statistik såsom vi har gjort är nödvändigt, men även farligt när man sätter det i perspektiv. Mitt i sifferexercisen av exempelvis asylansökningar kan man glömma bort att det handlar om människor av kött och blod. Det är människor som flyr bomber, plundring, tortyr och våldtäkter. ”Människor som kanske inte ens får med sig sina skor” (Ohlsson, 2014).

## 6 Referenser

### 6.1 Primärkällor

Migrationsverket 1, 2014. *Årsredovisning 2013 Migrationsverket* [Elektronisk]  
<http://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d29f5/1414049602234/Årsredovisning+2013.pdf> Hämtdatum: 2014-12-05

Statens Invandrarverk, 1994. *Utdrag ur Styrelseprotokoll nr 13: Statens Invandrarverks årsredovisning för budgetåret 1993/94 fastställs*. Norrköping

### 6.2 Sekundärkällor

Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys*. 1:a uppl. Stockholm: Santérus Förlag

Bergström, Göran – Kristina Boréus (red.), 2012. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3:e uppl. Lund: Studentlitteratur

Esaiasson, Peter – Mikael Giljam – Henrik Oscarsson – Lena Wängnerud, 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4:e uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

(EU) nr 604/2013 *Dublin III*.

Bryssel: Europaparlamentet och Europeiska Unionens Råd.

Tillgänglig: [http://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166dbd7/1389884061619/Dublinforordningen\\_sv.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166dbd7/1389884061619/Dublinforordningen_sv.pdf) Hämtdatum: 2015-01-04

Hood, Christopher, 1995. "The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, nr. 2-3, s. 93-109.

Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. 1:a uppl. Lund: Studentlitteratur

Migrationsverket 2, Hemsida, [Elektronisk] 2015. Vår organisation. Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Var-organisation.html>  
Hämtdatum: 2015-01-04

Migrationsverket 3, Hemsida [Elektronisk] 2014. Vårt uppdrag. Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag.html>  
Hämtdatum: 2015-01-04

Migrationsverket 4, Hemsida [Elektronisk] 2013. Vårt uppdrag – Mänskliga rättigheter. Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Manskliga-rattigheter.html> Hämtdatum: 2015-01-04

Migrationsverket 5, Hemsida [Elektronisk] 2014. Vårt uppdrag – Rätten till likvärdig behandling. Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Ratten-till-likvardig-behandling.html> Hämtdatum: 2015-01-04

Migrationsverket 6, 2013. *Årsredovisning 2012*. [Elektronisk] <http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba6312e1c/1381926434394/Årsredovisning+2012.pdf> Hämtdatum: 2015-01-04

*Nationalencyklopedin*, Hemsida [Elektronisk] 2014. Demokrati. Tillgänglig: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/demokrati> . Hämtdatum: 2014-12-12

*Nationalencyklopedin*, Hemsida [Elektronisk] 2014. Lean Production. Tillgänglig: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/lean-production>. Hämtdatum: 2014-12-30

Ohlsson, Erik, 2014. "Flyktingkatastrofen i Syrien – Spåren i Sanden vittnar om den enorma tragedin" & "Flyktingkatastrofen i Syrien - Under all kritik att inte alla EU-länder tar solidariskt ansvar", *Dagens Nyheter*. Nyhetsartikel. 2014-12-30.

*Rapport*, 2014. "SVT Nyheter årskrönika". Sveriges Television: SVT1, 2014-12-31

Regeringen, 2001. *Regeringens skrivelse 2000/01:151, Regeringens förvaltningspolitik*  
[Elektronisk] <http://www.regeringen.se/content/1/c4/10/95/d3500968.pdf>  
Hämtdatum: 2014-12-10

Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*. 1:a uppl. Malmö: Liber.

SFS 1994:137 *Lag om mottagande av asylsökande m.fl.*  
Stockholm: Justitiedepartementet.  
Tillgänglig: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-\(1994137-om-mottagande-a\\_sfs-1994-137/?bet=1994:137](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-(1994137-om-mottagande-a_sfs-1994-137/?bet=1994:137)  
Hämtdatum: 2015-01-04

SFS 2002:1118 *Förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl.*  
Stockholm: Justitiedepartementet.  
Tillgänglig: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-20021118-om-stat\\_sfs-2002-1118/?bet=2002:1118](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-20021118-om-stat_sfs-2002-1118/?bet=2002:1118) Hämtdatum: 2015-01-04

SFS 2005:716 *Utlänningslagen*.

Stockholm: Justitiedepartementet.

Tillgänglig: <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument->

[Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Utlanningslag-2005716\\_sfs-2005-716/?bet=2005:716](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Utlanningslag-2005716_sfs-2005-716/?bet=2005:716)

Hämtdatum: 2015-01-04

SFS 2008:344 *Lag om hälso-sjukvård åt asylsökande m.fl.*

Stockholm: Justitiedepartementet.

Tillgänglig: <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument->

[Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-2008344-om-halso--och-s\\_sfs-2008-344/?bet=2008:344](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-2008344-om-halso--och-s_sfs-2008-344/?bet=2008:344) Hämtdatum: 2015-01-04

Sundström, Göran – Jon Pierre, 2009. ”Samhällsstyrning i förändring” i

Sundström, Göran – Jon Pierre, (red), *Samhällsstyrning i förändring*. 1:a uppl.

Malmö: Liber AB, s. 7-31



