

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STVA22
HT12
Handledare: Helena Ekelund

Migrationsverket ur ett soptunneperspektiv

Fredrik Lagerberg, 890115-0535
Tobias Persson, 900512-1331

Abstract

Denna studie undersöker om Garbage Can theory, soptunnemodellen, kan användas för att analysera beslutsprocesser som sker vid Migrationsverkets asylhandläggning. Vi har använt en hypotetisk-deduktiv metod för att undersöka detta med hjälp av observerbara implikationer som vi har tittat närmare på inom myndigheten. Studien har lett oss till den slutsatsen att det finns tendenser till att en soptunnnesituation kan uppstå, men vi har inte fullständigt lyckats belägga detta. Det krävs mer forskning på området, men detta kan ses som ett första försök till att applicera soptunnemodellen på Migrationsverket, eller som en teoriprovande studie där soptunnemodellen prövas i ett fall där den enligt skaparna av teorin kan finnas.

Nyckelord: Garbage can model, Migrationsverket, soptunnemodellen, beslutsprocesser, asylprövning

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	1
1.1 Syfte och metod.....	2
1.2 Hypotes.....	3
2 Teori.....	5
2.1.1 De fyra strömmarna.....	7
2.2 Forskningsöversikt och diskussion om teorin.....	9
2.3 Operationalisering av teorin.....	12
3 Migrationsverket som organisation.....	14
3.1 Målkomplexitet och effektivisering.....	14
3.2 Den nya asylhandläggningen.....	15
3.3 Asylsökning i förändring.....	16
3.4 Hantering av information.....	17
4 Analys.....	18
4.1 Migrationsverket som organiserad anarki.....	18
4.2 Migrationsverket i en soptunnesituation?.....	20
4.2.1 Ström av beslutsanledning.....	20
4.2.2 Ström av problem.....	20
4.2.3 Ström av lösningar.....	22
4.2.4 Ström av deltagare.....	23
5 Slutsats.....	24
6 Referenser.....	26
6.1.1 Internetkällor.....	28

1 Inledning

Få myndighetsbeslut tycks väcka så stor debatt som de som fattas på Migrationsverket. Ett av de mest uppmärksammade fallen 2012 har varit tvååriga Haddile som hotades att utvisas till Frankrike trots att det fortfarande var oklart var hennes biologiska föräldrar fanns (Zachariasson, 2012). Haddile placerades hos fosterföräldrar när hon var fyra månader och har bott där sedan dess. Knappt ett år efter detta kontaktar Haddiles biologiska mamma den svenska ambassaden i Alger för att få kontakt med sitt barn. (Bering, 2012) Följden blev att Migrationsverket fattade ett beslut om att Haddile skulle utvisas till Frankrike, eftersom att hennes mamma är fransk medborgare trots att hon bor i Algeriet. Domen beror på att Sverige enligt barnkonventionen har skyldighet att verka för att barn återförenas med sina biologiska föräldrar, men Migrationsdomstolen återkallar beskedet eftersom; ”En sådan återförening måste emellertid ske på ett sätt som är förenligt med principen om barnets bästa.” (Backlund, 2012)

Debatten har stormat kring Haddile och det kan tänkas vara så att Migrationsverket inte har fattat ett fullständigt rationellt beslut vid prövningen av fallet. Kritiken sträcker sig dock inte bara till detta enskilda fall utan till Asylprövningens allmänna beslutsprocesser. Där talas det om bristande rättsäkerhet, värderings-ifrågasättning och ovärdiga asylprövningar (Lundberg et al, 2012).

Vi kommer i denna studie undersöka Migrationsverket som organisation för att se om dess uppbyggnad kan ge upphov till att beslut fattas på förhastade eller irrationella grunder. Vi har valt att använda oss av Garbage Can Model, soptunnemodellen, som teoretisk grund för att se om denna kan appliceras på Migrationsverkets beslutsprocesser. Vi ämnar alltså pröva om denna teori kan användas som glasögon för att undersöka myndighetens beslut. Vår frågeställning blir således:

Kan soptunnemodellen appliceras på asylprövningen för att analysera beslutsprocesser hos Migrationsverket?

Med andra ord ämnar vi göra en teoriprovande studie där huvudtyngden ligger på soptunnemodellen och sedan hur den kan appliceras på ett forskningsobjekt, i vårt fall Migrationsverket.

1.1 Syfte och metod

Vårt syfte med den här uppsatsen är att undersöka om det finns tendenser till en *Garbage can situation*, soptunnnesituation, vid handläggningen av asylfall på Migrationsverket. Detta innebär kort att vi ämnar undersöka organisationens struktur som kan påverka att somliga beslut inte fattas på fullständigt rationella grunder. Vi har valt att göra en form av teoriprovande studie vilket innebär att vi; ”har en eller flera teorier som i form av konkreta hypoteser prövas på ett empiriskt material” (Esaiasson et al, 2005:42). Vi har alltså valt att analysera om soptunnmodellen kan appliceras på Migrationsverkets handläggning av asylfall. Teorin kommer därför vara central i vår uppsats, varpå vårt val av studieobjekt bör väljas ut och motiveras omsorgsfullt (ibid.).

Den metod som vi har valt att använda liknar den hypotetiskt-deduktiva metoden. Detta innebär att vi har valt att utgå ifrån en hypotes, eller teori; ”*Ur denna teori eller hypotes härleds sedan en eller flera så kallade empiriska konsekvenser (ofta kallade observerbara implikationer), dvs. följder som ska kunna observeras om hypotesen är sann*”. (Teorell & Svensson, 2007:50) Sedan utförs den empiriska undersökningen för att se om dessa empiriska konsekvenser stämmer (ibid.).

Utmaningen med den här studien ligger i att de observerbara implikationerna mäter fenomenet korrekt efter den teoretiska nivån, det vill säga att vår undersökning har god validitet; ”*Validitetsproblemet ökar med avståndet mellan den teoretiska definitionen och den operationella indikatorn.*” (Esaiasson et al, 2005:65) Detta problem blir extra påtagligt när forskaren intresserar sig för komplicerade och omtvistade begrepp (ibid.). Soptunnmodellen är problematisk eftersom den i grunden gör en åtskillnad av rationalitet och begränsad rationalitet. Samtidigt är den inte helt enkel att överföra till operationella indikatorer. Vi kommer därför ägna ett kapitel åt teorin som sig, att diskutera dess för- och nackdelar samt att förklara vårt val av operationalisering.

Vårt material kommer i huvudsak bestå av: 1) vetenskapliga artiklar för att förstå och förklara soptunnmodellen, 2) statliga utredningar och Migrationsverkets offentliga dokument för att förklara hur Migrationsverkets ser ut som organisation, samt 3) en slutrapport av projektet ”Förhöjd kvalitet i svensk asylprövning” som UNHCR, FN:s flyktingorgan, har gjort i samverkan med Migrationsverket som hjälp till vår analys. Anledningen till att vi har använt oss av den här typen av material är att stora delar av de dokument som rör enskilda asylfall är sekretessbelagt, vilket innebär att en fallstudie eller djupare analys av enskilda fall inte har varit möjligt i vårt fall.

Vi har använt en hermeneutisk analysmetod, eller som Teorell och Svensson (2007) väljer att kalla det på ett något mindre högtidligt sätt – tolkningslära, vilket innebär; ”*[H]ur man tolkar exempelvis en text eller en handling i syfte att ”förstå” den.*” (Teorell & Svensson, 2007:99) I vårt fall innebär detta att vi kommer använda den hypotetiskt-deduktiva metoden på ett material som är

meningsfullt för den studie vi gör, som kommer att likna denna ordning; "(1) en hypotes, dvs. en preliminär tolkning, av vad vi tror att texten (eller ett visst textställe betyder), (2) vissa "textimplikationer" som borde följa om denna hypotes stämmer, (3) en undersökning av texten för att se om implikationerna återfinns och (4) en slutsats om hypotesen/tolkningen får stöd eller inte." (ibid.)

1.2 Hypotes

Inom organisationsteori har det funnits en uppfattning om att det finns en skillnad mellan offentliga och privata organisationer. Trots att offentliga organisationer blir allt mer lika de privata finns det somliga som hävdar att det behövs en egen organisationsteori för denna typ av organisationer. I grunden kommer denna uppfattning av att offentliga organisationer styrs av valda politiker medan privata organisationer styrs av privata aktörer. Detta innebär att de som styr organisationen måste förhålla sig till demokratiskt valda grupper. Den offentliga organisationen är dessutom ofta mångfunktionell och agerar under flera motstridiga mål. Dessutom skiljer sig denna typ av organisation eftersom den inte befinner sig på någon marknad och därför inte kan regleras av denna. Empiriska studier har visat att offentliga organisationer är mer byråkratiska och har större målkomplexitet, men samtidigt är den offentliga organisationen så pass lik den privata att det snarare handlar om en gradskillnad än en fråga om antingen eller. (Jacobsen & Thorsvik, 2008:25-27) Det som utmärker den organiserade anarki som är en förutsättning för soptunnemodellen är; 1) oklara mål, 2) oklar teknologi, det vill säga att varje deltagare vid beslutsfattning inte har koll på helheten och 3) flytande deltagande, det vill säga att beslut fattas av flera deltagare (Cohen et al:1972:4-13). En mer utförlig förklaring av teorin kommer göras under teoriavsnittet, men det är utifrån detta vi har grundat vår hypotes för den här uppsatsen:

Hypotes: Soptunnemodellen går att använda för analys av beslutsfattande i Migrationsverket.

Hur denna hypotes prövas kommer vi redovisa under kapitlet operationalisering av teorin. Där kommer vi förklara vilka observerbara implikationer som vi undersöker för att se om vår hypotes går att finna en logisk slutledning på genom deduktion.

Migrationsverket är en offentlig organisation som har mött stora förändringar under det senaste decenniet. I en utredning som Statskontoret gjorde 2004 för att undersöka Migrationsverkets verksamhetsstyrning konstaterades att:

"Migrationsverket har ansvaret för en mycket komplex och omfattande verksamhet. Den är ofta utsatt för snabba och stora förändringar, framförallt i form av att antalet asylsökande varierar kraftigt över tiden." (Statskontoret, 2004:20:7)

Det här är alltså en myndighet som verkar under en *dynamisk och heterogen* omvärld och måste därför; ”[L]ära sig att bemästra en hög grad av osäkerhet”. (Jacobsen & Thorsvik, 2008:226-227) Detta brukar innebära att organisationen använder sig av strategier som syftar mer till innovation. För att uppnå detta är det vanligt att utveckla vertikala informationssystem, där datasystem och analytiker förenklar behandlingen av den stora mängd information som krävs för beslut. Dessutom är projektgrupper och andra typer av samarbeten vanliga för att öka decentraliseringen och få organisationen mer ”organisk”. (ibid.) Sedan rapporten skrevs har Migrationsverkets organisationsstruktur genomgått stora förändringar som har rört sig mer mot denna riktning. Vår utgångspunkt för denna hypotes har dock grundats i det faktum att det här är en myndighet som agerar under osäkerhet och målkomplexitet. Användning av soptunnemodellen anses vara; ”[S]peciellt befogat vid beslutssituationer där det handlar om förändringar och anpassningar till nya villkor”. (Christensen et al, 2011:74) Vår ansats med denna rapport är dock enbart att se om soptunnemodellen går att använda som analysinstrument, och således är vårt anspråk inte att komma till någon slutsats om att, ett eller flera, beslut har skett som en följd av en sådan situation.

2 Teori

Att försöka förstå och förbättra organisationer har länge varit en ambition inom många olika vetenskapsområden. Statsvetenskap, beteendevetenskap, psykologi, företagsekonomi och flertalet andra vetenskaper har alla sökt efter egna forskningsansatser till varför vissa organisationsformer är att föredra framför andra. Något som genomgående ansetts vara vitalt för att förstå organisationer har länge varit makt. Detta för att det är de olika formerna av makt som en organisation väljer att arbeta inom som bygger upp dess verksamhet. Denna syn på makt delas ofta upp i olika dimensioner beroende på hur man väljer att analysera begreppet makt inom organisationer (Christensen et al, 2011:12).

Majoriteten av de olika maktdimensionerna präglas av ett tänk att organisationer arbetar inom ett förväntat och förutsatt rationellt handlande och inom rationella miljöer. Dessa maktdimensioner förutsätter vidare rationella aktörer, rationella system och därigenom rationella beslutssystem som alla leder fram till det rationella handlandet och de rationella miljöerna (Christensen et al, 2011:71–72). Dock arbetar inte samtliga organisationer under rationella förutsättningar eller inom rationella miljöer. Flertalet organisationer präglas istället av komplexitet och oförutsedda handlingsförlopp. Dessa organisationer innehåller en brist på rationellt handlande mellan aktörer. Vilket kan skapa en viss avsaknad av rationalitet inom beslutsprocesser och istället för att dessa organisationer präglas av en starkt hållen toppstyrning där beslutsprocesser är väldigt förutsägbara och genomsyrade av rationalitet så flödar organisationens många nivåer närmast autonomt. Autonomt i bemärkelsen att en irrationalitet skapar svårstyrda organisationselement som leder fram till närmast kaotiska beslutsprocesser. (ibid.)

För att därför kunna analysera makt i organisationer som inte är präglade av rationalitet krävs en annan typ av dimension. The Garbage Can Model, soptunnemodellen, formulerades och grundades av Michael D. Cohen, James G. March och Johan P. Olsen (benämns CMO framöver) genom artikeln ”A Garbage Can Model of Organizational Choice” (1972). Soptunnemodellen är en organisationsteori vars huvudmål är att försöka förklara hur beslutsprocesser i organisationer med ovanstående förhållanden fungerar. (Cohen et al, 1972:1; Christensen et al, 2011:75)

En förutsättning för soptunnemodellen är den organisationsform som CMO valt att kalla för organiserad anarki (Cohen et al, 1972:1). En organiserad anarki skapas av tre olika karaktärer: oklara mål, oklar teknologi och flytande deltagande (ibid). Vad dessa tre karaktärer innefattar kommer vi nu att försöka gå in på djupet på, samtidigt som vi försöker jämföra karaktären av en organiserad anarki med karaktären av en rationellt strukturerad organisation.

Oklara mål: Inom organisationer präglade av rationalitet är målsättning någonting som är väldigt klart och lättförståeligt för samtliga aktörer inom och utom organisationen. Aktörer inom den rationella organisationen vet till fullo vad som förväntas av dem och vad deras arbete förväntas ge för resultat. Aktörer utanför organisationen, andra myndigheter, politiker med mera, vet till fullo vad det är för marknad organisationen jobbar inom och vad organisationen har för övergripande målsättning med sin verksamhet. Således arbetar samtliga berörda av organisationen mot ett klart gemensamt och strukturerat mål; vilket inte bara präglas av rationalitet utan även ger ytterligare upphov till rationalitet (Cohen et al, 1972:1,4; Christensen et al, 2011:71-73).

Väljer vi istället att titta på en organisation som arbetar inom organiserade anarkiska förhållanden ser vi, när vi pratar om målsättning, tendenser till raka motsatsen. Inom en organiserad anarki är organisationens målsättning inte bara svår att greppa och svårförståelig utan målsättningen kan även vara väldigt flytande och svårdefinierad. Självklart finns här olika nivåer av 'svår definition' för målsättning. Det kan även vara möjligt att målsättningen egentligen är lättförståelig men att målsättningen bygger på motsägelser, detta genom att målsättningen kan komma från olika instanser och därför närmast dra resultatmål åt olika håll. Jämför exempelvis ekonomiska mål med etiska mål – kanske kommer de ekonomiska målen från organisationens ägare medan etiska mål kan komma som krav från utomstående aktörer. Detta kan självklart leda till svårförstådda arbetsuppgifter vilket kan leda till ett irrationellt och motsägelsefullt arbetssätt. (Cohen et al, 1972:1-2,4; Christensen et al, 2011:71-73)

Oklar teknologi: Med teknologi avses inte nödvändigtvis endast rent teknologiska hjälpmedel funna inom organisationen utan CMO syftar till samtliga organisatoriska processer inom organisationen (Cohen et al, 1972:1). Ser vi återigen till den rationella organisationen är processer lättförståeliga och i och med att samtliga aktörer jobbar mot ett klart och tydligt mål blir även processen lätt att följa och klar redan på förhand. De resultat som växer fram ur processen är ofta givna på förhand och de aktörer som är bundna till processen har under processen varit klara med vad deras anknytning till processen är. Detta leder till både effektiva och rationella processer (Christensen et al, 2011:72).

Tittar vi istället på den organiserade anarkin tenderar processer att vara oklara både innan, under och i vissa fall även efter att processen är över. Även om processer leder fram till resultat och även om dessa resultat är fullständigt rationella så har inte aktörer delaktiga i processerna varit införstådda i processernas karaktär. Detta kan leda till att många processer har byggts upp av misstag gjorda på individnivå. Detta skapar en lärande organisation där misstag leder till lärande och slutligen resultat, vilket självklart inte bara försvårar utan även försenar resultat. (Cohen et al, 1972:1; Christensen et al, 2011:72-74)

Flytande deltagande: Det flytande deltagandet syftar till aktörers medverkan/deltagande i arbetsprocesser. I rationellt uppbyggda organisationer har var person sin plats. Ser vi till de processer som finns inom dessa organisationer är det tydligt vilken arbetsbörda som tillfaller vem och hur mycket tid denne behöver och bör lägga på sin enskilda uppgift. Detta skapar en konsekvens mellan olika

processer då var person inte bara är införstådd på sin arbetsuppgift utan även på hur denne ska utföra sin arbetsuppgift. (Christensen et al, 2011:72-74)

Vänder vi istället blicken mot de organiserade anarkierna ser vi återigen ett motsatsförhållande. Aktörer/deltagare är sällan outhärliga inom processer utan en enskild deltagares arbetsuppgift kan övertas av en annan aktör inom organisationen. I flertalet fall tas därför liknande processer olika tid och utförs på olika sätt beroende på vilka deltagare processerna innefattar. Då målen och processerna är oklara skapas även oklara arbetsuppgifter för deltagarna vilket skapar inkonsekventa processer och bidrar till att den mängd tid och arbetskraft som läggs på processer skiljer även mellan identiska processer. (Cohen et al, 1972:1; Christensen et al, 2011:71-74) Enkelt sammanfattat kan man säga att deltagandet inom organiserade anarkiska processer skiljer sig, även mellan identiska processer.

Dessa tre, ovan listade, kriterier är alltså grundstenarna i en organiserad anarki vilket i sin tur är förutsättningen för att soptunnemodellen ska kunna vara applicerbar. Värt att nämna är att ifall en organisation har en väldigt rationellt präglad målsättning behöver inte detta betyda att det inte finns tendenser till en organiserad anarki. Man kan således säga att bara för att ett organisatoriskt kriterium verkar vara utanför ramarna för en organiserad anarki innebär det inte att hela organisationen inte präglas av en organiserad anarki. En annan sak som är värd att poängtera är att, vilket man förstår av de ovan listade kriterierna, samtliga kriterier är beroende av varandra. Oklara mål leder till oklar teknologi som byggs upp av ett flytande deltagande. (Cohen et al, 1972:1)

2.1.1 De fyra strömmarna

Den organiserade anarkin beskriver endast förutsättningarna för huruvida en organisation kan ge upphov till att vara i en soptunnnesituation eller inte (Cohen et al, 1972:3; Christensen et al, 2011:75-77). Själva kärnan i soptunnemodellen, och framför allt kärnan i beslutsprocesserna för organisationer med en organisationsstruktur som präglas av organiserad anarki, är de så kallade fyra strömmarna. (Cohen et al, 1972:3). De fyra strömmarna är som följer:

En ström av beslutsanledningar: Med beslutsanledningar menar CMO orsaker, situationer eller omständigheter som ger anledning till att ta ställning till en fråga eller ett problem. (Cohen et al, 1972:3) Dessa beslutsanledningar behöver inte vara kopplade till organisationens huvudsakliga verksamhetsområde, även om detta självklart är vanligast, utan beslutsanledningarna kan härledas till alla instanser som berör och påverkar organisationen. Exempelvis kan lagändringar, räntehöjningar och ändrade väderförhållanden vara variabler som skulle kunna skapa beslutsanledningar för en organisation. Med andra ord är all förändring inom och utom organisationen som skapar en anledning för organisationen att ta ett beslut värd att se som en beslutsanledning. Dessa beslutsanledningar kan vara givna innan beslutsanledningen uppstår eller uppstå vid en icke förväntad tidpunkt vilket är det som skapar den "strömmande" karaktären för beslutsanledningarna.

Genom att beslutsanledningarna kan uppkomma oregelbundet och med väldigt olika karaktärer är det, nästintill, omöjligt för en organisation att vara fullständigt förberedd med vilket beslut som ska tas för olika beslutsanledningar. (Cohen et al, 1972:3; Christensen et al, 2011:76)

En ström av problem: Problemen kan vara uppkomna inom organisationen eller utanför, variera i storlek och kan härröra alla olika plan inom och utanför organisationen. Allt från problem avseende individer inom organisationen till problem kopplade till politiska beslut tagna av utomstående aktörer kan avses inom strömmen. Mer specifikt är ett problem någonting som tvingar organisationen att ta ställning för att annars hade en negativ konsekvens skapats.

”Det kan vara vad som helst som engagerar, irriterar eller inspirerar en eller flera av organisationens medlemmar.” (Christensen et al, 2011:76)

Problem inom organisationen är ofta kopplade till beslutsanledningar men blir inte nödvändigtvis permanent lösta bara för att en beslutsanledning får ett beslut utan kan istället leva kvar inom organisationen och bidra till långvariga problem. CMO delar även upp problemströmmen genom vilken tid problemet uppkom, hur tidskrävande problemet är eller kan komma att bli och vilka beslutsanledningar som blir kopplade till problemet. (Cohen et al, 1972:3; Christensen et al, 2011:76)

En ström av lösningar: Dessa lösningar är ofta uppkomna som svar på de problem som finns inom och utanför organisationen. Lösningar kan vara långlivade, som att de genom den kompetens och det material som finns inom organisationen lever kvar och sedan kan användas till framtida problem, eller kortlivade då de endast utformats för specifika problem och inte kan anpassas för andra situationer. I stora drag anses dock strömmen av lösningar flöda in i organisationen och genom det material och den kompetens som finns inom organisationen fortleva och därmed ligga till grund för framtida lösningar. Lösningar anses även vara olika tidseffektiva och tidskrävande beroende av dels problemet som lösningen anpassats för, dels de aktörer som blir delaktiga i att applicera lösningen till problemet. Därför behöver inte en lösning som tidigare varit väldigt tidseffektiv när den applicerats på ett problem vara lika tidseffektiv då den appliceras på problem av en liknande karaktär av andra aktörer. Ser man till organisationsmodeller av mer rationell karaktär anses problem söka efter lösningar men sett till soptunnmodellen kan förhållandet te sig helt tvärt om (att lösningar söker efter problem). Detta dels av anledningen att aktörer inom organisationen ansåg lösningen vara fördelaktig och söker därför att använda lösningen vid framtida problem och dels anledningen att organisationen jobbar inom specifika ramar och regelverk vilka innehåller lösningar som bör användas. (Cohen et al, 1972:3; Christensen et al, 2011:76-77)

En ström av deltagare: Samtliga deltagare inom organisationen och även aktörer utanför organisationen kan, vid någon tidpunkt, komma att bli deltagare vid en beslutssituation. Det är därför sällan givet vilka aktörer som är medverkande i framtida beslutsprocesser rörande oprecisa beslutsanledningar. Det är dock antaget att det finns ett näst intill precist antal deltagare som kan vara

medverkande i de vanligt förekommande beslutssituationerna. Ser man exempelvis till en rekryteringsprocess finns det ofta specifika deltagare inom organisationen vars arbetsuppgifter berör rekryteringsprocessen men vid andra unika och speciella fall kan utomstående aktörer (exempelvis experthjälp vid politiska beslut) behöva tas in i beslutsprocessen för att kunna ge upphov till att en mer rationell lösning anpassas till ett problem. Viktigt att nämna är att deltagare har begränsad kunskap, tid och energi och dessa begränsningar kan vara anledningar till att deltagare som var delaktiga vid tidigare beslutsprocesser av speciell karaktär inte kan vara delaktiga vid framtida beslutsprocesser av liknande karaktär – även detta kan leda till att utomstående aktörer kan bli deltagare vid beslutsprocesser. (Cohen et al, 1972:3-5; Christensen et al, 2011:77)

Det som sedan är kärnan i soptunnemodellen är när dessa fyra strömmar, som flödar in och ut ur organisationen, ger upphov till soptunnensituationen. Den mängd av variabler som uppkommer ur strömmarna virvlar runt inom organisationen och kan skapa en soptunna av beslutsanledningar, problem, lösningar och deltagare. Det som sedan skapar en situation när ett beslut tas är när dessa beslutsanledningar, problem, lösningar och deltagare möts vid en och samma tidpunkt i en och samma ”soptunna”. (Cohen et al, 1972:4-6; Christensen et al, 2011:74-77)

“Soptunneprocessen kännetecknas således av [...] att problem, lösningar och deltagare rör sig från en beslutsanledning till en annan på ett sådant sätt att beslutet, den tid det tar att fatta det och de problem det löser beror på den relativt komplicerade sammanblandningen av beslutstillfällen som är tillgängliga vid en viss tidpunkt, blandningen av lösningar som söker efter problem samt utifrån kommande krav på beslutsdeltagarna”. (Christensen et al, 2011:77, egna översättning av March och Olsen, 1976:36)

Med andra ord syftar själva makten vid beslutstillfället i den här teorin snarare till organisationens struktur än en aktörs medvetna handling. Ett problem rörande en beslutsanledning kan därför ligga vilande inom organisationen under en lång tid medan en eller flera deltagare arbetar fram den mest rationella lösningen inför beslut eller så kan samtliga strömmar mötas utan förvarning och skapa ett effektivt men irrationellt beslut (Cohen et al, 1972:4-6).

2.2 Forskningsöversikt och diskussion om teorin

Då denna uppsats främst riktar in sig på att applicera soptunnemodellen på Migrationsverket, är det intressant att se till hur den har använts tidigare och att se hur den har utvecklats genom andra forskare och se vilken kritik teorin har fått.

Grundarna av modellen är, precis som nämnts under teoriavsnittet, Michael D. Cohen, James G. March och Johan P. Olsen genom deras artikel ”A garbage can model of organizational choice” (1972). I den artikeln beskriver CMO inte bara förutsättningarna för en soptunnensituation, hur soptunnensituationers

beslutsprocesser ter sig eller vilka konsekvenser soptunnnesituationer kan leda till utan CMO väljer även att applicera sin modell på ett något abstrakt forskningsobjekt, nämligen beslutsfattande på generella universitet/lärosäten av högre utbildning (Cohen et al, 1972:11). Vad CMO kom fram till vid denna användning av modellen är inte relevant för denna uppsats. Utan det relevanta deras applicering av soptunnmodellen på forskningsobjektet är istället hur de valde att använda sig av modellen.

Värt att nämna är att modellen, som den är skriven av CMO, inte endast är uppbyggd av textbaserad teori utan en stor del av modellen bygger på matematiska formler. Dessa formler är, väldigt sammanfattat, avsedda att förklara olika variablers, främst i form av de olika strömmarna, förhållanden till varandra för att söka påvisa koppling till soptunnnesituationer (Cohen et al, 1972:8). Problemet med den matematiskt utformade delen av modellen är att om den ska appliceras på ett specifikt och snävt forskningsobjekt kräver den en enorm insyn för att kunna vara applicerbar. CMO har dock inte valt ett direkt specifikt och snävt forskningsobjekt utan har, som redan nämnts, valt att se generaliserande till en stor instanssfär, nämligen beslutsfattande hos universitet/lärosäten av högre utbildning (Rasch, 1989:249–250). Genom att se till ett stort generellt forskningsobjekt skyddar sig CMO mot det stora kravet på insyn och kan därför istället se övergripande och med många antaganden på sitt forskningsobjekt (ibid.). Denna begränsning med den matematiskt analytiska delen har därför gjort att många andra forskare valt att inte göra en likadan applicering eller operationalisering av soptunnmodellen som CMO har gjort på sitt forskningsobjekt (Rasch, 1989:260). Istället har flertalet varianter av soptunnmodellen växt fram; modeller utformade att vara applicerbara inom andra forskningsområden och modeller som är mer lätthanterliga och lättapplicerade än den något svårförståeliga originalmodellen.

Ett exempel på en sådan utveckling finner vi i artikeln "Beyond garbage cans: an AI model of organizational choice" (Masuch & LaPotin, 1989) där soptunnmodellen utvecklats för att passa bättre till styrningsskick på fler nivåer. Denna utveckling presenteras som kritik mot att begreppet soptunnnesituation använts vid flera situationer där beslutsprocesser har ansetts vara komplicerad och svårförstådd och kanske inte alls uppbyggd av den organiserade anarki som originalmodellen kräver. Denna något slarviga användning kommer, menar Masuch och LaPotin, från att teorin i sin originalform är så pass komplicerad att flertalet statsvetenskapliga och beteendevetenskapliga forskare har svårt att förstå teorin över huvudtaget (Masuch & LaPotin, 1989:39-40).

Denna tes om att soptunnmodellen är något för komplicerad för att förstås byggs vidare av författarna Guido Fioretti och Alessandro Lomi (2010) i deras artikel "Passing the buck in the garbage can model of organizational choice". I den artikeln för Fioretti och Lomi vidare tesen om att statsvetenskaplig och annan samhällsvetenskaplig forskning medvetet har valt att inte se till den matematiskt utformade delen av soptunnmodellen och istället enbart se till den textbaserade delen av teorin (Fioretti & Lomi, 2010:113). Denna svårförståelse menar Fioretti och Lomi har lett till att flertalet organisationsteoretiker inom olika vetenskaper

har refererat till soptunnemodellen på ett närmast övergripande sätt i fall där organisationers beslutsfattande endast verkat vara komplicerat (Fioretti & Lomi, 2010:114).

"At best the GCM has been presented as a prototype of what an actual organization should try not to be." (Fioretti & Lomi, 2010:113–114)

Trots dessa hinder för användandet av teorin har den blivit väldigt väl använd på grund av sitt sätt att inte se till den dominerade synen på organisationer – nämligen att organisationer måste vara rationellt styrda för att fungera effektivt och målinriktat. Den rationella strukturmodellen, som länge har varit dominant, har gett grund för ett antagande om att organisationer är styrbara och förutsägbara. Men vid empiriska undersökningar har en hel del kritik lyfts fram mot den rationella beslutsmodellen eftersom dess lämplighet att förstå hur beslut fattas inte är självklar. (Cristensen et al, 2011:72-74) Teorin om makt i en soptunnnesituation bjuder i stället på ett annat sätt att se på makt och beslutsprocesser.

En viktig skillnad med soptunnemodellen gentemot andra dominerande maktteorier bygger alltså på den distinktion mellan rationalitet och begränsad rationalitet som omfattar teorin. Men det kan tänkas att en fullständigt rationell beslutsprocess är näst intill utopisk och således onåbar. Herbert Simon, som har varit med och utvecklat organisationsteori i den riktning där begränsad rationalitet behandlas vid beslutsfattande, tar upp detta problem. (Peters, 2002:7) Med andra ord kan användandet av teorin om makt i en soptunnnesituation leda till att forskaren undersöker ett problem som egentligen inte finns – att beslut inom en organisation tycks vara irrationella kanske egentligen beror på misstag som skett vid en rationell process. Samtidigt är det viktigt att lyfta fram att CMO behandlar just detta med otydliga mål som en förutsättning för de anarkiska organisationsstrukturer som ger upphov till soptunnnesituationen. Med andra ord är det även abstraktionsgraden av målen som påverkar forskarens bedömning av metodologin vid beslutsprocessen. Om det dessutom finns mål som strider mot varandra blir denna bedömning av rationalitet i förhållande till organisationens målsättning på ett tydligare vis en bedömningsfråga där det å ena sidan kan uppfattas som att beslutet är rationellt, å andra sidan irrationellt.

Soptunnemodellen har, som redan nämnts, blivit vida använd i olika former av organisationsteoretiker inom flertalet olika forskningsområden på väldigt skilda forskningsobjekt inom olika länder. Exempel på detta finner vi inom offentlig förvaltning, den politiska sektorn, utbildningssektorn, näringslivet runt om världen, inom FN och EU och militära organisationer. Soptunnemodellen har även blivit listad som en av de ledande maktteorierna i flertalet organisationsteoretiska ämnen. (Fioretti & Lomi, 2010:114)(Rasch, 1989:250)(Christensen et al, 2011:80-82).

Intressant för denna uppsats är dock att soptunnemodellen inte blivit särskilt vida använd i Sverige; varken statsvetenskapligt inom offentlig förvaltning eller andra forskningsområden. Detta kanske kan förklaras av modellens komplexitet eller att svenska forskningsobjekt inte är lika lämpade för en organisationsteori

vars syn på rationalitet skiljer sig från flertalet andra organisationsteorier. Det är just detta som denna uppsats genomgående berör – möjligheten till användandet av teorin inom svensk offentlig förvaltning. Värt att påpeka är att vi, precis som många organisationsteoretiker, har valt att inte se till den matematiskt utformade delen av soptunnemodellen. Denna uppsats tar istället till vara på den textbaserade teori som soptunnemodellen innehåller dels för att vara lätt att jämföra med forskning gjord inom liknande forskningsområden och dels för att den grad av insyn som hade krävts för en rent matematisk analys av Migrationsverket inte är möjlig då Migrationsverket är en myndighet som präglas av enorm sekretess.

2.3 Operationalisering av teorin

Enligt den hypotetiskt-deduktiva metod som vi har valt att använda har vi alltså lagt fram en hypotes om att soptunnemodellen går att använda för att analysera beslutsfattande inom Migrationsverket. Nu när vi har förklarat teorin återstår att operationalisera denna genom att redovisa de observerbara implikationer som har använts för att mäta fenomenet. Vi har främst valt att inrikta oss på att undersöka de fyra strömmarna som skapar beslutsprocesser, men eftersom en grundförutsättning för teorin är att organisationen är uppbyggd av en organiserad anarki har vi valt att även se, om än något kort, till Migrationsverkets organisationsform.

Då vårt forskningsobjekt, Migrationsverket, aldrig blivit analyserat genom en applicering av soptunnemodellen och den inte fått ett riktigt fäste inom forskning av offentliga myndigheter är det svårt att hitta en operationalisering passande för vårt forskningsobjekt. Vi har därför tvingats resonera oss fram till en lämplig operationalisering.

Operationaliseringen berör främst hur vi väljer att analysera vårt forskningsobjekt utifrån de fem analysvariabler funna inom soptunnemodellen. Dessa fem är: organiserad anarki, en ström av beslutsanledningar, en ström av problem, en ström av lösningar och en ström av deltagare.

Först ser vi till den organiserade anarkin för att söka bevis för huruvida Migrationsverkets organisationsform är präglad av tendenser till en organiserad anarki. Detta görs genom att se till den organiserade anarkins tre undervariabler: oklara mål, oklar teknologi och flytande deltagande. Ifall dessa undervariabler passar in på Migrationsverkets organisationsform har vi en stabil grund för att vidare kunna analysera Migrationsverket utifrån de fyra strömmarna.

Den första strömmen, en ström av beslutsanledningar, har vi valt att definiera som de asylprövningsfall som inkommer till Migrationsverket. Detta just för att det som är intressant vid en applicering av soptunnemodellen på Migrationsverket är att se till huruvida det kan finnas tendenser till att de beslut som tas kring asylprövningsfall kan innefatta irrationalitet eller en bristande rationalitet. Det

som således skapar en beslutsanledning hos migrationsverket är, enligt vår definition, när ett asylprövningsfall inkommer till Migrationsverket.

När vi tittar på den andra strömmen, en ström av problem, ser vi återigen till de asylsökningssfall som inkommer till Migrationsverket. Det som därför definieras som ett problem blir det unika i varje fall och den bakgrundsinformation som ligger bakom det enskilda asylprövningsfallet.

Den tredje strömmen, en ström av lösningar, definierar vi som de hjälpmedel som finns att tillgå för att ta beslut kring asylprövningsfall. Detta rör sig om de lagar och styrningar som beslutstagare tvingas förhålla sig till samt de tolkningsmöjligheter som finns inom dessa lagar och styrningar. Det rör sig också om de övriga hjälpmedel som beslutsfattare har att tillgå, i form av handböcker och praxis från tidigare fall.

Den sista strömmen, en ström av deltagare, syftar främst de beslutstagare som berör varje asylprövningsfall men deltagare ses också som de som hjälper till under beslutsprocessen, de asylsökande som inkommer med asylprövningsfall samt de aktörer som kommer med påtryckningar om hur beslut ska tas. Här tas, precis som förklarats i teoriavsnittet, i beaktning hur dessa deltagares engagemang och tidsanvändning berör varje asylprövningsfall samt hur deltagandet skiljer mellan olika asylprövningsfall.

Ifall dessa fem olika variabler går att applicera på Migrationsverket har vi en god grund för att kunna svara på vår huvudfråga; Kan soptunnmodellen appliceras på asylprövningen för att analysera beslutsprocessen hos Migrationsverket?

3 Migrationsverket som organisation

I det här kapitlet kommer vi förklara hur asylprövningen på Migrationsverket går till. Vi kommer förklara vilka mål myndigheten arbetar under och hur dessa förändras. Sedan kommer vi gå igenom själva beslutsprocessen och den information som ligger till grund för denna. Till sist kommer vi även förklara hur migrationen till Sverige har förändrats den senaste tiden. Allt detta kommer vi sedan i kommande kapitel analysera utifrån soptunnemodellen.

3.1 Målkomplexitet och effektivisering

Många forskare är enade om att det har skett en förändring i samhällets styrning och organisering som har lett oss från government till governance. Detta innebär bland annat att förvaltningen förväntas leva upp till flera olika förvaltningspolitiska krav. Det går att spåra en utveckling där flera förvaltningspolitiska värden som har dominerat under olika perioder har staplats på, i stället för att avlösa, varandra. Detta innebär att förvaltningen har utsatts för en ökad målkomplexitet. (Pierre & Sundström, 2009:7-10) Denna målkomplexitet genomsyrar det regleringsbrev som Riksdagen årligen ger till Migrationsverket för att styra förvaltningen i den riktning som politikerna efterfrågar. I Regleringsbrevet för budgetåret 2012 samlas flera såväl motstridiga som komplexa mål. Ett av de uppsatta målen, som ligger under rubriken *Organisationsstyrning* är att; ”*Migrationsverket ska utveckla organisation och arbetssätt för att öka förmågan att använda personalen på ett mer flexibelt sätt och därmed öka kostnadseffektiviteten i verksamheten.*” (Regleringsbrev, 2012:7)

Migrationsverkets verksamhet har genomgått en rad förändringar sedan 2006. Dels skedde en stor förändring i den lagstiftning som Migrationsverket styrs av (Prop 2004/2005:170:1), dels ledde regeringsbytet då Alliansen fick majoritet i Riksdagen till att ett ”ambitiös reformagenda på det migrationspolitiska området” utvecklades (Eliasson, 2011:12). Huvudsyftet med dessa förändringar har varit att minska handläggningstiderna i asylprocessen av såväl kostnadseffektiva som etiska skäl eftersom den sökande skulle få snabbare besked i en sådan livsavgörande fråga (Prop 2004/2005:170; Eliasson, 2011:12-13).

Migrationsverket har precis som flera andra offentliga organisationer genomgått en reform där företagsinspirerade idéer har inspirerat den offentliga förvaltningen. Denna så kallade New Public Management-reform syftar till; ”överföringen av vissa typer av idéer från den privata till den offentliga sektorn.”

(Røvik, 2008:27) Reformerna präglas av ekonomismens logik trots att den offentliga organisationen har andra logiker, såsom demokrati och rättssäkerhet. (Røvik, 2008:28) Den målkomplexitet som finns inom Migrationsverkets styrning märks framför allt genom den motsättning av effektivitet och rättssäkerhet, vilket går i linje med den motsättning som uppmärksammas inom New Public Management.

3.2 Den nya asylhandläggningen

För att ge ytterligare förståelse av asylprocessen och därmed underlag för att undersöka om det finns tendenser till en soptunnesituation i beslutsprocesserna kommer vi under denna del förklara hur handläggningen av asylfall ser ut. Det är utifrån den nya instans- och processordningen som infördes 2006 som vi kommer förklara detta.

En av huvuddelarna i den nya instans- och processordningen var att större delen av asylprocessen ska ske i första instans, det vill säga att alla dokument och bevis redovisas redan vid första prövningen av Migrationsverket (SOU 2009:56:179). En förändring som skedde i samband med denna lagändring var att Utlänningsnämnden, som tidigare var Migrationsverkets överinstans, ersattes av tre migrationsdomstolar och en Migrationsöverdomstol. Denna reform syftade till att stärka rättssäkerheten för prövning av migrationsärenden. (Migrationsverket, 2010:3) Totalen av dessa reformer syftar alltså till en effektivisering av asylärendena där rätt beslut ska ske tidigt i processen, det vill säga redan vid Migrationsverkets prövning.

”För att tyngdpunkten i asylprövningen ska komma att ligga hos Migrationsverket krävs att verket arbetar med asylprövningarna på ett sådant sätt att det underlättar en så fullständig utredning som möjligt.” (SOU 2009:56:180)

Under 2008 initierades en stor förändring på Migrationsverket, som tidigare har nämnts, vars syfte var att effektivisera arbetet. Myndigheten började arbeta med en ny arbetsmetod, LEAN, som har sina rötter i industriföretag. Syftet med denna metod hävdar Dan Eliasson, före detta generaldirektör på Migrationsverket, var att; *”[S]ätta kunden i centrum, minimera alla former av slöseri och att ständigt förbättra verksamheten”* (Eliasson, 2011:16). Ett annat syfte var att försöka skapa jämnare arbetsflöden till förmån för såväl kunden som medarbetarna. Arbetsmiljön förväntas på så vis bli mindre stressig, samtidigt som detta ger utrymme för att utveckla organisationens arbetsrutiner. (Eliasson, 2011:17) På ett övergripande plan kan det även sägas att syftet med förändringen var att korta ner handläggningstiden och att detta skulle leda till mer rättssäkra beslut. Målet är att inget fall ska ha en handläggningstid som är längre än tre månader. Enligt Migrationsverket innebär denna förändring att kvalificerade tjänstemän numera

introduceras till fallen i början av processen. Vid ansökningstillfället ska en individuell plan göras för den asylsökande som tar upp vilka utredningsmoment som ska underlätta för handläggning och uppföljning av fallet. Migrationsverket har följande nyckelord för denna nya arbetsmetod: *"tidiga och kvalificerade insatser, arbete i team, problemlösning, regelbunden coaching, uppföljning för ständiga förbättringar i vardagsarbetet"*. (Migrationsverket, 2011:3) Denna förändring av asylprocessen svarar mot vad som efterfrågades i den statliga offentliga utredning som regeringen lät inleda 2007 för att undersöka hur processen för mottagande av asylsökande fungerar. Såväl rättssäkerheten som effektiviteten i asylprocessen är centrala:

"Korta handläggningstider bidrar till ett mer humant mottagande genom att den tid som individen tvingas leva i osäkerhet förkortas och innebär också besparingar för det allmänna. Att nå resultat i detta hänseende framstår därför som den kanske viktigaste utmaningen också i ett mottagandeperspektiv." (SOU 2009:19:75)

Utifrån den Migrationsverkets information har handläggningen av asylfall alltså blivit mer effektiv och rättssäker. Däremot kan denna förändring ha lett till att fler aktörer involveras i processen samt att tiden som läggs på respektive fall varierar mer i förhållande till vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Vårt syfte med att undersöka denna myndighet är att se om det finns tendenser till att delar av besluten som sker på denna myndighet inte sker fullständigt rationellt. Även om Migrationsverket strävar efter att beslut ska ske rationellt kan det tänkas ge en ytterligare infallsvinkel för att se hur beslutsprocessen kan utvecklas för att bli mer rättssäker. Denna aspekt av effektivisering i handläggningstiderna problematiseras i den statliga offentliga utredning som har refererats till tidigare:

"Konsekvensen har emellertid blivit att själva systemet för mottagande, sett i förhållande till behoven och de faktiska problemen, har givits alltför låg prioritet." (SOU 2009:19:76)

Detta kommer vi diskutera ytterligare under vår resultatdel.

3.3 Asylsökning i förändring

För att förstå hur Migrationsverkets arbetsbörda varierar över tid kommer vi i detta kapitel förklara hur migrationen till Sverige ser ut och har förändrats under senare tid. Detta kommer senare analyseras i förhållande till vår operationalisering av soptunnemodellen.

"Antalet asylsökande som beviljas uppehållstillstånd varierar kraftigt över tid /.../. Det gäller också andelen asylsökande." (SOU 2009:19:62)

Sverige är en populär destination för asylsökande som söker sig till Europa. Under de senaste tio åren har Sverige varit ett av de fem största mottagarländerna i Europa. De strömmar av asylsökande som söker sig till Migrationsverket återspeglar till stor del de konflikter som pågår ute i världen; majoriteten av flyktingarna kommer från Somalia, Irak, Balkan och Afghanistan även om det finns en relativt stor spridning av härkomst för de som söker asyl i Sverige. (Migrationsverket, 2010:5–7) Att flyktingströmmarna speglar situationen på andra sidan jorden innebär att; *"[E]nskilda länder eller regioner under en begränsad tid sätter tydlig prägel på inflödet av asylsökande."* (SOU 2009:19:59) Därför har antalet flyktingar som söker asyl i Sverige varierat väldigt mycket över tid beroende av pågående världskonflikter (SOU 2009:19:57–59).

3.4 Hantering av information

Sedan 1998 har Migrationsverket haft ett IT-system som har använts internt för att stödja medarbetare i sin bedömning av asylfall. Detta IT-system heter Lifos och innefattar rätts- och landsinformation. Verktuget består av en databas där medarbetare bland annat kan söka efter information om länder, ämnen eller praktiskt stöd i återvändandearbetet, det vill säga när den asylsökande får avslag på sin ansökan. De rapporter som finns på Lifos har skrivits av en rad olika organisationer samt Migrationsverket och andra myndigheter. (Migrationsverket, 2012:1–2) Majoriteten av den information som Lifos tillhandahåller är offentlig och kan sökas av vem som helst genom deras databas som finns på Migrationsverkets hemsida. De dokument som omfattas av sekretess kan dock sökas upp och begäras ut genom en sekretessprövning av Migrationsverket. Lifos blev offentligt 2006 som en följd av att mer öppenhet efterfrågades av regeringen för att; *"[Ö]ka förståelsen och öppenheten för Migrationsverkets beslut."* (SOU 2009:56:46–47)

Informationen som finns i Lifos sammanställs av ett antal informationsspecialister och landanalytiker, som tillsammans bildar landinformationsenheten. Enheten får in en stor mängd information, men publicerar bara den information som anses vara relevant för asylprocessen. Vid detta urval görs även en kvalitetssäkring och en bedömning om informationen är aktuell. (SOU 2009:56:47–48)

Landinformationsenheten gör relativt få analyser av det material som publiceras på Lifos vilket innebär att handläggare och beslutsfattare förväntas göra en analys av den information som finns tillgänglig. Detta kan påverka rättssäkerheten eftersom den beror av beslutsfattarens analys. (SOU 2009:56:79)

4 Analys

Nedan kommer vi presentera vår analys av huruvida beslutsprocesser på Migrationsverket kan analyseras med hjälp av soptunnemodellen. Vi kommer först förklara hur myndigheten kan antas vara en organiserad anarki. Därefter kommer vår tyngdpunkt i analysen att ligga på de fyra strömmar som leder till själva soptunnesituationen vid beslutsfattandet. I och med att vi valt den hypotetiskt-deduktiva metoden kommer vi här att framställa de tendenser som påvisar vår hypotes. Vår ambition är således inte att ge en heltäckande bild av beslutsprocesserna i Migrationsverket.

4.1 Migrationsverket som organiserad anarki

Den organiserade anarkin förutsätter oklara mål, oklar teknologi samt flytande deltagande. Oklara mål innebär, som tidigare har nämnts, att organisationen drivs under en variation av inkonsekventa och oklart definierade mål (Cohen et al, 1972:1). Eftersom Migrationsverket är en myndighet styrs denna organisation av de mål som regeringen utfärdar. Under kapitel tre har vi förklarat hur dessa mål strider mot varandra främst igenom konflikten mellan effektivitet och rättssäkerhet. Detta är ingenting som är unikt för Migrationsverket, utan en trend för myndighetsstyrning. För beslutsfattarna innebär detta en konflikt mellan ekonomivärden och demokrativärden – det vill säga en konflikt mellan värden som kostnadseffektivitet och rättssäkerhet (Lundquist, 1998:63). Detta vittnar flertalet handläggare om i den granskning av Migrationsverket som Aftonbladet har gjort under hösten 2012 (Aftonbladet, 2012). Att de oklart definierade målen strålar ner hela vägen till handläggarna tyder på att det finns en anledning att anta att den första av de tre kriterierna uppfylls.

Den oklara teknologin innebär att beslutsprocesserna inte förstås fullt ut av de som fattar besluten. Trots detta lyckas organisationen överleva, vilket fungerar genom att organisationen lär sig av sina tidigare misstag eller erfarenheter (Cohen et al, 1972:1). Migrationsverket har sedan 2006 genomgått flera reformer vilket kan tänkas påverka tjänstemännens kunskap om hur organisationen fungerar i sin helhet. De tendenser som vi har märkt där tjänstemännens kunskap om hur beslutsprocesserna fungerar kan tänkas brista är framför allt när det kommer till landinformation. Denna information som tjänstemannen finner i IT-systemet Lifos grundas beslut i asylärenden på (SOU 2009:56:16). Migrationsverket har gjort relativt få egna analyser av informationen i Lifos där en praxis för hur landet ska bedömas har kunnat sättas. I de fall där det inte har funnits en färdig analys har

varje tjänsteman tvingats stå för avgörandet av landinformationen. Dock har kortfattade analyser, så kallade styrsignaler, tilldelats tjänstemännen. (SOU 2009:56:49) Arbetet med asylutredningar är, enligt UNHCR; *"[L]ångt ifrån ett mekaniskt eller rutinmässigt förfarande. Istället krävs specialkunskaper, utbildning och träning samt framförallt en förståelse för den situation som den sökande befinner sig i."* (Feijen & Frennmark, 2011:31) Med andra ord ställs höga krav på att den tjänsteman som arbetar inom Migrationsverket har en bred kunskapsbas. UNHCR har dock under projektet "Kvalitet i svensk asylprövning" observerat att det finns; *"[E]tt behov av mer utbildning för utredarna i svensk och internationell asyrrätt, praxis från EU-domstolen och den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter, men också landinformation, intervjuteknik, utredningsteknik och bemötande frågor."* (Feijen & Frennmark, 2011:33) Förutom att det finns ett behov av introducerande utbildning finns det även anledning till att efterfråga fortbildning eftersom regional och internationell flyktingrätt utvecklas. (ibid.)

Det flytande deltagandet handlar om att de som är involverade i beslutsfattandet lägger ner varierande tid och ansträngning för olika beslut (Cohen et al, 1972:1). Detta förutsätter att det finns flera olika deltagare som kan ta del av samma arbetsuppgifter inom beslutsprocesser. Med andra ord och enkelt sett förutsätts det att det finns flera olika deltagare med liknande kompetens och arbetsuppgifter som således kan arbeta inom liknande beslutsprocesser (Christensen et al, 2011:72–73). Inom Migrationsverkets asylprövning är asylprövningsenheterna uppdelade enligt olika distriktsorter (Malmö, Göteborg, Stockholm, Gävle, Boden, Märsta, Arlanda, Uppsala och Flen) vilka varierar i storlek beroende på hur stor arbetsbörda som tillfaller de olika enheterna men de har så gott som samma arbetssätt. Uppdelningen för vilka asylprövningsfall som inkommer till vilken enhet är uppdelat efter vart ansökan inkom. Söker du alltså asyl hos asylprövningsheten i Malmö kommer ditt fall behandlas i Malmö. (Migrationsverket 2, 2012).

"Ärendet prövas främst i den geografiska närhet där den asylsökande befinner sig. Ibland kan det ju vara så att ansökan görs i Malmö, sedan flyttar personen (eller blir placerad) i någon annan del av landet – och då flyttar vi ärendet dit. Ibland kan det också vara så att det finns "luft i systemet" dvs någon enhet har kapacitet att ta fler ärenden – och då kan vi flytta över ärenden dit (även om personen bor kvar)." (Lagerström 2012, intervju)

Det finns således flertalet olika deltagare i Sverige som kan ta del av asylprövningsfall av liknande karaktär. Detta behöver självklart inte leda till att asylprövningsfall behandlas olika av olika handläggare men det möjliggör, på grund av de tolkningsmöjligheter som finns inom de tillgängliga styrningar som handläggare har att förhålla sig till, att olika beslut kan tas beroende på vem som är delaktig i beslutet. I vissa frågor blir även de enskilda handläggarnas kompetenser avgörande för förståelsen av enskilda asylprövningsfall. (Feijen & Frennmark, 2011:63–66) Med detta menas därför att olika handläggare, som har olika erfarenheter och är belägna på olika orter, kan behandla asylprövningsfall på olika sätt beroende på deras egna kompetens och erfarenheter. Mer om hur

deltagare aktiveras inom beslutsprocessen kommer att tas upp under avsnittet nedan om strömmen av deltagande inom Migrationsverket.

4.2 Migrationsverket i en soptunnesituation?

4.2.1 Ström av beslutsanledning

Vi har valt att definiera beslutsanledningarna inom Migrationsverkets asylprövning som de asylprövningsfall som inkommer till asylprövningsenheterna. Som vi redan nämnt varierar antalet inkommande asylsökningar kraftigt; detta från år till år och även från månad till månad. Ser vi till den kraftigt fluktuerande strömmen av asylsökande som sökt sig till Sverige under de senaste åren inkom 43.887 asylsökningar under år 2012, 29.648 asylsökningar under år 2011, 31.819 asylsökningar under år 2010 och 24.194 asylsökningar under år 2009 (Statistik 1, 2012; Statistik 2, 2012; Statistik 3, 2011, Statistik 4, 2010). En logisk slutsats kan därför vara att arbetsbördan inom Migrationsverkets asylprövning har fluktuerat i takt med den fluktuerande strömmen av inkommande asylsökningar, för oavsett hur besluten kring dessa asylsökningar ser ut så krävs det att en beslutsprocess sker. Då den ökade strömmen av inkommande asylsökningar är främst beroende av utomstående och icke-påverkbara faktorer är det ofta väldigt svårt för Migrationsverket att på förhand veta hur antalet asylsökningar kommer se ut för framtida perioder. Exempelvis har konflikterna i Syrien varit en stor del av det som skapat den markanta ökningen av inkommande asylsökningar under 2012 (Hallberg, 2012). Anders Danielsson, generaldirektör på Migrationsverket, säger att; ”*[S]annolikt kommer handläggningstiderna att öka och eftersom vi får en kraftfull ökning, vi talar om i vissa kategorier upp till 40-50 procent, säger Anders Danielsson på Migrationsverket.*” (ibid.). Anders Danielsson menar vidare att för att kunna möta så pass plötslig ökning av inkommande asylsökningar behövs mer personal men att det samtidigt behövs ytterligare resurser för att kunna anställa denna personal (ibid.). I och med att säkerhetssituationen i världen ständigt förändras kan antalet inkommande asylsökningar till Migrationsverket asylprövning fluktuera enormt utan någon direkt förvarning.

4.2.2 Ström av problem

I och med att det är den asylsökande som åberopar en omständighet, det vill säga att beviljas asyl, är det hos denna som bevisbördan ligger. Enligt UNHCR:s rekommendationer är den sökande främst skyldig att lägga fram skäl för att få

stanna. Dock skiljer sig detta något inom svensk rätt eftersom där; *"[Ä]r huvudregeln att asylsökanden skall avge en trovärdig och rimligt berättelse om behovet av internationellt skydd, medan myndigheten har ansvar för att ärendet blir tillräckligt utrett."* (Feijen & Frennmark, 2011:20–21) Detta innebär att Migrationsverket skall ansvara för att utredningen blir så pass fullständig att ärendet blir väl utrett (ibid.). Det finns dock ett antal hinder som kan påverka hur den asylsökandes historia, problemet, framställs i utredningen som i slutändan påverkar bedömningen av den asylsökandes prövning.

När en ansökan om asyl ska registreras får den sökande inkomma till Migrationsverkets ansökningsenhet för att fylla i en standardiserad registreringsblankett som fylls i med hjälp av tjänstemän i receptionen och sedan görs en kortare intervju. Vid denna intervju får oftast en landsman eller familjemedlem agera tolk, istället för att ha en utbildad sådan, vilket kan påverka utredningen kraftigt – dels genom att personen väljer att lägga fram sitt eget svar på frågan, dels genom bristande insyn i asylprocessen. (Feijen & Frennmark, 2011:25) Tillgången till tolkar inom Migrationsverket belystes som ett problem i en statlig utredning som gjordes 2009. Utredningarna är många gånger beroende av tolkar och det påpekas att det finns en brist på tolkar samtidigt som tillgången till tolkar varierar mellan olika enheter i landet. Dessutom varierar tolkarnas kvalité vilket är ytterligare ett problem. (SOU 2009:56:131) Företrädare för Sveriges Tolkförbund har berättat att det händer att tolkar får ändra tidigare lämnade uppgifter, på grund av dålig tolkning, samt att det händer att tolkar lämnar dåliga översättningar. (SOU 2009:56:134) Med andra ord finns det anledning att reflektera över hur denna språkbarriär påverkar hur, och vilka, uppgifter som lämnas till Migrationsverket. Problemet med bristande tolkning påverkar inte bara den inledande registreringen av asylsökanden utan även i resterande skede i asylprocessen. UNHCR bedömer dock i sin utredning att majoriteten av tolkarna har en goda tolkningskompetenser och agerar väl under utredningar (Feijen & Frennmark, 2011:121). Men i de fall där tolkningen brister kan enstaka individer påverkas.

Som nämndes ovan bär Migrationsverket på utredningsansvaret, medan den sökande bär på bevisbördan. Den sökande förväntas alltså tala sant och bistå utredaren med fakta och uppgifter som underbygger skälen för att få stanna i Sverige – detta genom att; *"[L]ämna all relevant information om sig själv samt redogöra för tidigare upplevelser så detaljerat att utredaren har en möjlighet att fastställa alla väsentliga fakta."* (Feijen & Frennmark, 2011:59) Utredarens ansvar är att bedöma om denna information är tillförlitlig och bedöms ge anledning till bifall för asylsökanden. Men samtidigt har denna i uppgift att; *"[F]örsäkra sig om att den sökande lägger fram sitt fall så fullständigt som möjligt och att all tillgänglig bevisning lämnas."* (ibid.) Vid till exempel en muntlig utfrågning kan alltså handläggarens tidigare erfarenheter och kunskaper ha en stor påverkan på hur problemet formuleras. Utredaren förväntas därför ha tillräckliga kunskaper om; *"[L]agstiftning, landförhållanden, religion och om tortyrens och det könsrelaterade våldets mekanismer, orsaker och konsekvenser"* (Feijen & Frennmark, 2011:60). Dessa kunskaper krävs för att utredaren ska

kunna ställa relevanta uppföljningsfrågor baserat på information om hemlandet (ibid.). En notering som UNHCR gjorde under sin undersökning var att Migrationsverket inte beaktar sin roll med utredningsbördan tillräckligt mycket, vilket bland annat märks i och med att den asylsökande får bristfällig information om asylprocessen vid registreringstillfället, vid de muntliga utredningar som sker därefter och i de skriftliga beslut som delges den sökande. Detta anser UNHCR att Migrationsverket bör arbeta med att förbättra. (Feijen & Frennmark, 2011:62)

4.2.3 Ström av lösningar

Vi har valt att tolka lösningar som de lagar, förordningar, tolkningar av landinformation med mera som används för att lösa problemen. Det är dessa lösningar som beslut om bifall eller avslag på asylsökans sedan baseras på. Inom detta område kan det tänkas att det finns ett utrymme för makt hos beslutsfattaren eftersom dennes tolkning av vilken information som ska få lösa problemet troligtvis kan variera, såvida det inte finns en väldigt strukturerad metod för hur denna lösning ska finnas. Med andra ord kan handläggarens tidigare kunskap och erfarenheter påverka utfallet, precis som inom strömmen av problem. Som nämndes under diskussionen av oklar teknologi inom den organiserade anarkin finns det ett behov av såväl introducerande utbildning som fortbildning för Migrationsverkets handläggare för att de ska kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett mer rättssäkert sätt (Feijen & Frennmark, 2011:33). UNHCR:s undersökning visade att; *"[D]et är betydligt högre kvalitet på bedömningen när utredaren har god kännedom om landet."* (Feijen & Frennmark, 2011:34)

I en statlig utredning har behovet av korrekt tolkning av landinformation understrukits; *"Referensgruppen har understrukt behovet av en korrekt tolkning av landinformation."* (SOU 2009:56:76) Detta kräver goda kunskaper inom såväl asyrrätt som allmän landkunskap, där uppgifter måste kunna bedömas i sin helhet. Men för att ha en rättvisande handläggning är det även viktigt att metoder standardiseras. Trots att källan för information sedan länge har standardiserats bör; *"[A]ll den information som åberopas i ett mål värderas och tolkas med samma metoder."* (SOU 2009:56:78) Ett sätt att säkerställa rättssäkerheten i och med tolkningen av landinformation är att vara transparent i sin bedömning. I delar av Migrationsverkets refererade beslut har det redovisats vilken landinformation som ligger till grund för beslutet, däremot har det inte funnits någon information för hur beslutsfattaren har valt att tolka eller värdera källor i förhållande till varandra (SOU 2009:56:84). En transparent redovisning av tolkningen underlättar för den asylsökande att avgöra om den vill göra en prövning av fallet i domstol, likväl som det leder till en mer rättssäker process. UNHCR har dessutom lagt fram riktlinjer för att en rättssäker och transparent prövning där vikten av att ett beslut är tillräckligt detaljerat för att den sökande ska förstå det poängteras (Feijen & Frennmark, 2011:127).

Angående lagtolkning och rättspraxis har UNHCR funnit att; *"Migrationsverket har vidtagit åtgärder för att harmonisera sin tillämpning med*

europaisk och internationell rätt och sprida kunskap om nya rättsfall från europeiska domstolar.” (Feijen & Frennmark, 2011:130) Det finns även gott om information i intranätet som beskriver hur svensk och internationell lagstiftning utvecklas och vilken rättspraxis som har varit vägledande i tidigare beslut. Generellt refereras det till vilken lag som har legat till grund för beslutet. Däremot har UNHCR funnit ett antal ärenden dels där fel lag har används som vägledande för beslut, dels där det har varit oklart vilket lagrum som är tillämpligt i det aktuella fallet. Detta följs av att knappt en tiondel av de studerade fallen helt och hållet saknar motivering till avslag på ansökan. (ibid.) Med andra ord sker den rättsliga tolkningen över lag på ett rättssäkert vis, men undantagen leder oss till antagandet att det finns anledning att anta att såväl en tydligare systematisering som mer utbildning inom myndigheten.

4.2.4 Ström av deltagare

I och med att det är mänskliga handlingar som ligger till grund för beslutsfattandet kan det tänkas att det finns en mänsklig faktor som påverkar beslutsprocesserna. Detta kan motverkas genom systematiserat och mallat arbete som har diskuterats ovan, men det finns ändå en ram av tolkning i besluten som sker. Därför kan tidigare erfarenheter, kompetens och individuellt engagemang hos enskilda handläggare ha en påverkan på utfallet av en ansökan. UNHCR:s asylprocedurdirektiv anger att utredarens kompetens; ”[Ä]r en förutsättning för att en adekvat asylutredning där asylskälen kan läggas fram på ett ”heltäckande sätt” skall kunna garanteras” (Feijen & Frennmark, 2011:32). I och med att det finns vissa brister i utbildning och fortbildning på myndigheten, som tidigare har nämnts, riskerar utredningen att påverkas av utredarens kompetens.

I den nya LEAN-modellen som Migrationsverket har börjat arbeta efter, som innefattar en målsättning om att handläggningen inte ska ta mer än tre månader per fall, kan obalans i tidsåtgång för hanteringen av ärenden påverkas av antalet fall som inkommer till myndigheten. UNHCR uppfattade det under sin granskning som att effektivitetsmålen riskerar att sänka kvaliteten på utredningen eftersom det effektivitet prioriteras. (Feijen & Frennmark, 2011:35)

Den asylsökanden har rätt till ett offentligt biträde, det vill säga en person som agerar rådgivare i utredningen. UNHCR har dock märkt att dessa i flera fall träffar den sökande först vid samma tillfälle som den muntliga utredningen ska ske, vilket påverkar den asylsökandes förberedelser samt vilket förtroende som byggs upp mellan de två parterna. Samtidigt finns det ingen kvalitetssäkring för den juridiska rådgivningen vilket ytterligare påverkar hur den asylsökande kan lägga fram sitt fall. Dessutom ges den asylsökande ingen rätt att byta offentligt biträde. (Feijen & Frennmark, 2011:203–204) Tidigare har även tolkarnas kompetens diskuterats samt den tjänsteman som inledningsvis registrerar asylsökanden och hur dessa påverkar utredningen. Totalt sett finns det alltså flera olika deltagare inom ramen för ett beslut som kan påverka utfallet.

5 Slutsats

Vår ambition med denna uppsats var att genom en hypotetiskt-deduktiv teoriprövning av soptunnemodellen undersöka om det går att applicera soptunnemodellen hos Migrationsverkets beslutsprocesser. Frågan för denna uppsats var således:

Kan soptunnemodellen appliceras på asylprövningen för att analysera beslutsprocessen hos Migrationsverket?

Och även om vi, genom vår operationalisering av teorin, har lyckats applicera teorin på Migrationsverket måste man dock vara kritisk till vårt resultat. Detta främs för att, precis som vi tagit upp under forskningsöversikten, soptunnemodellen kräver en enorm insyn i ett forskningsobjekt för att kunna ge fullständigt validitet till analysen av ett forskningsobjekt. Migrationsverkets beslutsprocesser präglas av en enorm sekretess för att skydda asylsökande, vilket minimerar insynen för utomstående aktörer. Detta skapar stora problem för en applicering av soptunnemodellen då en analys utifrån soptunnemodellen tvingas göras väldigt övergripande med väldigt generaliserande slutsatser. I realiteten kanske de tendenser vi funnit hos Migrationsverket egentligen ser helt annorlunda ut och därför kan vi självklart inte säga att Migrationsverkets beslutsprocesser är präglad av en irrationalitet.

Det vi dock kan säga efter denna studie är att de tendenser vi funnit till en organiserad anarki skapat en god grund för analys av de fyra strömmarna. Vid analys av de fyra strömmarna har vi även funnit att man genom vår operationalisering kan finna tendenser till varje ström, i varierad utsträckning. Därför anser vi att vi har funnit tendenser till att soptunnemodellen går att applicera på Migrationsverket som svar på vår frågeställning. Samtidigt finns det anledning att ifrågasätta om de tendenser som vi har hittat egentligen är soptunneindikationer, framför allt med tanke på den kritik som teorin har fått för att allt för enkelt kunna appliceras på situationer där en soptunnesituation inte finns. Ett problem som vi har stött på är att vi inte har kunnat hitta någon form av etablerad operationalisering som har passat in i vårt sammanhang, vilket har försvårat mätningarna ytterligare. Dock anser vi att den teoretiska abstraktionsnivån av den organiserade anarkin och de fyra strömmarna inte är särskilt hög i vilket har gjort att vi har känt att de obersvärbara implikationerna från teorin har varit relativt självklara.

Bortser vi från vårt forskningsobjekt och enbart ser till hur vi prövat teorin, soptunnemodellen, har vi sett att soptunnemodellen kan användas för att undersöka svensk offentlig förvaltning. Soptunnemodellen är en modell som

genom dess tänk kring icke-rationalitet och dess förklaring till varför beslut kan tas och varför organisationer kan fortleva trots en bristande rationalitet inte bör underskattas.

Vi kan dock inte, på grund av det bristande empiriska materialet, dra några vidare paralleller till irrationalitet. Men kanske har vi öppnat upp en väg till ett nytt sätt att se på forskning om beslutsprocesser vid asylprövning inom Migrationsverket. Genom att se till Migrationsverket som en myndighet som inte nödvändigtvis är uppbyggd av rationalitet kan man kanske hitta förklaringar till varför flertalet beslut, liknande det i fallet Haddile, fattas på oklara grunder där det finns anledning att ifrågasätta utfallet. Med andra ord anser vi att det finns anledning till vidare forskning där Migrationsverket analyseras med hjälp av soptunnemodellen, men i så fall krävs en stor insyn i myndigheten. En fallstudie, med ett eller flera fall, där själva beslutsprocessen kan kartläggas hade troligtvis gett ett mer generaliserbart resultat. Tillgång till sekretessbelagda handlingar och intervjuer mer berörda deltagare hade varit till stor hjälp för att analysera de fyra strömmarna som har lett till beslutet. Med andra ord finner vi vår studie som en första ansats till en forskning om Migrationsverket ur ett perspektiv som tidigare inte har genomförts. Och det är utifrån denna utgångspunkt vi hoppas att läsaren finner ett intresse i den studie vi har gjort av beslutsprocesserna utifrån soptunnemodellen, även om resultatet kan uppfattas som något svagt.

6 Referenser

- Aftonbladet, 2012. ”Vi fann en myndighet i kris – här är vår rapport”. Nyhetsartikel. 2012-10-17. [Elektronisk] <http://bloggar.aftonbladet.se/oppengranskningmigrationsverket/2012/10/vi-fann-en-myndighet-i-kris-har-ar-var-rapport/> Hämtdatum: 2013-01-06.
- Backlund, Gösta, 2012. ”Hadille-utvisning upphävs”. SVT. Nyhetsartikel. 2012-10-22. [Elektronisk]. <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/sydneytt/besked-hadille>. Hämtdatum: 2013-01-06.
- Bering, Sofia, 2012. ”Mamman: ”Jag har inte övergivit Hadille””. SVT. Nyhetsartikel. 2012-10-05. [Elektronisk] <http://www.svt.se/nyheter/sverige/hadilles-mamma-jag-har-inte-overgivit-min-dotter>. Hämtdatum: 2013-01-06.
- Christensen, Sören. Daugard Jensen, Poul Erik. Lindkvist, Lara. 2011. *Makt, beslut, ledarskap. Om märkbar och obemärkt makt*. Stockholm: SNS förlag. 121 s.
- Cohen, Michael D.; March, James G.; Olsen, John P. Mars 1972. “*A Garbage Can Model of Organizational Choice*”. Cornell University: Administrative Science Quarterly. Vol. 17, No. 1: 1-25.
- Eliasson, Dan. 2011. ”*Varför lean i offentlig verksamhet?*” i Migrationsverkets *Ständigt lite bättre – en antologi om migrationsverkets leanresa*. Migrationsverket.
- Esaiasson, Peter, et al, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik. (3:e uppl.) 440 s.
- Feijen, Liv; Frennmark, Emilia, 2011. *Kvalitet i Svensk asylprövning – En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd*. Slutrapport från projektet *Förhöjd kvalitet i svensk asylprövning*. Stockholm: FN:s flyktingorgan UNHCR.
- Guido Fioretti, Guido; Lomi, Alessandro. Juni 2010. “*Passing the buck in the garbage can model of organizational choice*”. Computational and Mathematical Organization Theory. Vol 16, No. 2:113-143.
- Hallberg, Jenny, 2012. ”Antalet asylsökande ökar enligt Migrationsverket”. SR. Nyhetsartikel. 2012-10-29. [Elektronisk] <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3993&artikel=5328120>. Hämtdatum: 2013-01-06
- Jacobsen, Dag; Ingvar, Thorsvik, Jan. 2008. *Hur moderna organisationer fungerar*. 3:e uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lagerström, Ingrid, 2012. Informatör vid Migrationsverket strategiska utvecklingscentrum i Norrköping. Intervju via mail, 2012-12-06
- Lundberg, Anna; Ottosson, Lisa; Eastmond, Marita, 2012. ”*Rättssäkerheten är hotad för asylsökanden*”. Svenska Dagbladet. Debattartikel. 2012-11-19. [Elektronisk] http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/rattssakerheten-ar-hotad-for-asylsokanden_7681466.svd. Hämtdatum: 2013-01-06.

- Lundquist, Lennart. 1998. *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur. 306 s.
- March, James G. 1976. *The Technology of Foolishness*, i James G. March och Johan P. Olsen (red.), *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Masuch, Michael; LaPotin, Perry. Mars 1989. "Beyond Garbage Cans: An AI model of Organizational Choice". *Cornell University: Administrative Science Quarterly*. Vol. 34, No. 1: 38-67.
- Migrationsverket, 2010. "Migration 2000-2010". Rapport från Migrationsverket 2:2010. Migrationsverket.
- Migrationsverket, 2011. "Kortare väntan för asylsökande". Migrationsverket. http://www.migrationsverket.se/download/18.78fcf371269cd4cda980004660/kortare_vantan_sv.pdf.
- Migrationsverket, 2012. "Översyn av Lifos – redovisning av uppdrag till Migrationsverket enligt Regeringsbeslut II:2 (Ju2012/2211/EMA)". Redovisning: Dnr 111-2012-8841. <http://www.migrationsverket.se/download/18.3661b62b13980fa9cb28000523/lifosredovisning.pdf>.
- Migrationsverket 2, 2012. "Arbets- och delegeringsordning för verksamhetsområde Asylprövning. 2012-05-20. Opublicerat verk, internt dokument. Dnr. 111-2012-17626. Migrationsverket.
- Peters, B. Guy. December 2002. "Governance: A Garbage Can Perspective". Wien: Institute for Advanced Studies (his).
- Pierre, Jon; Sundström, Göran (red.), 2009. *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber. 266 s.
- Rasch, Björn Erik. 1989. "'Garbage Can modellen metodologisk belysning". *Statsvetenskaplig tidskrift*. No. 4:249-264.
- Prop 2004/2005:170. "Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden". 2005-05-26.
- Regleringsbrev, 2012. "Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Migrationsverket". 2011-12-22. Justitiedepartementet.
- Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber. 345 s, urval.
- SOU 2009:56. Den nya migrationsprocessen. Slutbetänkande av Utvärderingsutredningen.
- SOU 2009:19. Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. Betänkande av Asylmottagningsutredningen.
- Statskontoret, 2004. "Tydligare styrning av Migrationsverket 2004:20". Slutredovisning av undersökning på uppdrag av regeringen. 2004-08-10. Dnr: 2003/524-5.
- Teorell, Jan; Svensson, Torsten. 2007. *Att fråga och att svara - statsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber AB.
- Zachariasson, Helena, 2012. "Tusentals rasar mot Haddiles utvisning". SVT. Nyhetsartikel. 2012-09-21. [Elektronisk]. <http://www.svt.se/nyheter/sverige/de-rasar-mot-haddilles-utvisning>. Hämtdatum: 2013-01-06.

6.1.1 Internetkällor

- Statistik 1, 2012. Migrationsverkets webbplats. ”Inkomna asylsökningar om asyl, 2012”. [Elektronisk] <http://www.migrationsverket.se/download/18.95fff51133976f76f7baf800045477/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2012+-+Applications+for+asylum+received+2012.pdf>. Hämtdatum: 2013-01-06.
- Statistik 2, 2012. Migrationsverkets webbplats. ”Inkomna asylsökningar om asyl, 2011”. [Elektronisk] <http://www.migrationsverket.se/download/18.95fff51133976f7baf800028780/Asyls%C3%B6kande+2011+-+Asylumseekers+2011.pdf>. Hämtdatum: 2013-01-06.
- Statistik 3, 2011. Migrationsverkets webbplats. ”Inkomna asylsökningar om asyl, 2010”. [Elektronisk] <http://www.migrationsverket.se/download/18.46b604a812cbcd7dba80008290/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2010.pdf>. Hämtdatum: 2013-01-06.
- Statistik 4, 2010. Migrationsverkets webbplats. ”Inkomna asylsökningar om asyl, 2009”. [Elektronisk] <http://www.migrationsverket.se/download/18.78fef371269cd4cda980001754/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+hel%C3%A5ret+2009.pdf>. Hämtdatum: 2013-01-06.