



EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet

Examensarbete magisternivå

FEKP01 15 ECTS

Vårterminen 2008

Migrerande kunskap –
lärandets förutsättningar med
offentliga mått

Handledare:

Per-Hugo Skärvad

Författare:

Sofie Bredinger

Linnéa Kroon

Camilla Siu

Sammanfattning

Examensarbetets titel:	Migrerande kunskap - lärandets förutsättningar med offentliga mått
Seminariedatum:	4 juni, 2008
Ämne/kurs:	FEKP01, Examensarbete magisternivå, Strategic Management, 15 ECTS
Författare:	Sofie Bredinger, Linnéa Kroon, Camilla Siu
Handledare:	Per-Hugo Skärvad
Nyckelord:	Lärande, prestationsmätningar, offentlig verksamhet, ständig förbättring.
Syfte:	Syftet är att undersöka huruvida prestationsmätningar har inverkan på lärande, samt hur prestationsmätningar nyttjas för att uppnå lärande i en offentlig verksamhet.
Metod:	Examensarbetets tillvägagångssätt är deduktivt. Studien vi har genomfört är kvalitativ och är en fallstudie på asylprövningen vid Migrationsverket i Malmö. Vi har använt oss av semistrukturerade djupintervjuer, varav en via telefon.
Teoretiska perspektiv:	Teorin tar sin utgångspunkt i Business Performance Measures (BPM) och lärande i organisationer. Teorier kring BPM berör i huvudsak dess olika möjliga funktioner/användningsområden i en organisation. Vad gäller lärande i organisationer, använder vi oss av olika definitioner av lärande samt med vilka verktyg som lärande kan uppnås.
Empiri:	Empirin grundas på de intervjuer vi gjort, samt officiella dokument såsom budgetunderlag och årsredovisning. Även företagsinternt material har använts.
Slutsatser:	Som en övergripande slutsats ser vi att prestationsmätningar har inverkan på lärande. Vi kan inte påvisa att BPM i sig leder till lärande, men de utgör underlag för en mängd olika sätt att nå lärande.

Abstract

Title:	Migrating knowledge – Prerequisites for learning with public measures
Seminar date:	4th June, 2008
Course:	Master thesis in business administration, 15 University Credit Points (ECTS)
Major:	Strategic Management
Authors:	Sofie Bredinger, Linnéa Kroon, Camilla Siu
Advisor:	Per-Hugo Skärvad
Key words:	Learning, performance measures, public sector, continuous improvement.
Purpose:	The purpose of this thesis is to investigate whether Business Performance Measures has an impact on learning, and how Business Performance Measures are used to achieve learning in public sector organisation.
Methodology:	The procedure of this master thesis is deductive reasoning. The study is qualitative, and a case study of the Asylum Examination at Swedish Migration Board in Malmö. We have made semi-structured interviews, one of them by telephone.
Theoretical perspectives:	The theoretical perspective has its starting point in Business Performance Measures (BPM) and learning in organisations. BPM theories mainly concern its different possible functions/sector of application in an organisation. Regarding learning in organisations, we use a range of definitions and with which tools learning can be achieved.
Empirical foundation:	The empirical foundation is based on the interviews made, official documents such as annual reports and internal material such as the staff magazine.
Conclusions:	The overall conclusion is that Business Performance Measures has an impact on learning. We can not state that using BPM leads to learning. However, it provides a foundation for a number of different ways to achieve learning.

Förord

Vi har haft en mycket lärorik period under examensarbetets gång. Vi har fått kännedom och förståelse för en mängd begrepp, men framför allt för hur dessa kan appliceras på en offentlig verksamhet. Vi vill rikta ett stort tack till Migrationsverkets asylprövningsenhet i Malmö och särskilt stort tack till vår kontaktperson. Deras hjälpsamhet och intresse i examensarbetet har bidragit mycket.

Vår handledare Per-Hugo Skärvad ska också ha ett stort tack för intressanta infallsvinklar. Tack även för bra seminarietillfällen, vilka har fungerat som utomordentliga forum för kritik. Vi tackar även deltagarna i seminariegruppen.

Trevlig läsning!

Lund den 4 juni 2008

Sofie Bredinger

Linnéa Kroon

Camilla Siu

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	9
1.1	Bakgrund.....	9
1.2	Problemdiskussion.....	10
1.3	Syfte	12
1.4	Den studerade organisationen	12
1.5	Disposition	14
2	OFFENTLIG VERKSAMHET – FÖRKUNSKAP	15
2.1	Definition av offentlig verksamhet	15
2.2	Styrnivåer	15
2.3	Offentlig verksamhets särdrag.....	15
3	METOD	18
3.1	Val av teoretisk referensram.....	18
3.1.1	Datainsamling	18
3.2	Val av empiriskt material	19
3.2.1	Val av fallorganisation	20
3.2.2	Intervjuer	20
3.2.3	Sekundärdata	23
3.3	Undersökningsansats.....	24
3.4	Undersökningskvalitet.....	24
3.5	Studiens tillvägagångssätt.....	25
4	TEORI	26
4.1	Teoretisk utgångspunkt.....	26
4.2	Business Performance Measures	26
4.2.1	Business Performance Measures byggstenar	27
4.2.2	Business Performance Measures fem ansikten	29
4.2.3	Verktyg för utformning av Business Performance Measures	29
4.2.4	Hur kan mätning ske?	30
4.2.5	Mätning i offentlig verksamhet	31
4.3	Lärande.....	32
4.3.1	Definition av lärande	32
4.3.2	Verktyg för lärande	34
4.3.3	Varför är lärande viktigt?.....	36
4.4	Teoretisk referensram	37

5	EMPIRI	38
5.1	Asylprocessen i korthet.....	38
5.1.1	Visionen, Verket & Vägen	39
5.2	Asylprocessen inleds	39
5.2.1	Visionen.....	39
5.2.2	Verket.....	40
5.2.3	Vägen	41
5.3	Utredningen.....	44
5.3.1	Visionen.....	44
5.3.2	Verket.....	45
5.3.3	Vägen	47
5.4	Beslut	48
5.4.1	Visionen.....	48
5.4.2	Verket.....	48
5.4.3	Vägen	49
5.5	Efterarbetet inleds	52
5.5.1	Visionen.....	52
5.5.2	Verket.....	55
5.5.3	Vägen	58
5.6	Riksrevisionens granskning	60
6	ANALYS.....	64
6.1	Inledning.....	64
6.2	Funktioner för prestationsmätning.....	65
6.2.1	Kvantitet kontra kvalitet.....	66
6.2.2	Strategi	67
6.2.3	Information	68
6.2.4	Delaktighet och styrning	69
6.2.5	Feldetektor	70
6.2.6	Avsaknad av kvalitetsmått.....	71
6.3	Att lära sig av jämförelse.....	73
6.3.1	Intern jämförelse	73
6.3.2	Extern jämförelse	74
6.4	Transparens	75
6.5	Kompetensförsörjning.....	77
6.6	Förändring och lärande.....	78
7	SLUTSATSER OCH DISKUSSION	82
7.1	Slutsatser	82

7.2	Slutdiskussion.....	85
7.3	Framtida forskning.....	85
8	REFERENSER	87
8.1	Böcker	87
8.2	Artiklar	87
8.3	Organisationsinternt material.....	89
8.4	Officiellt material	89
8.5	Muntliga källor	89
8.5	Elektroniska källor.....	90
BILAGOR	91

Figurförteckning

2:1	ORGANISATIONSSCHEMA	12
3:1	ANALYSMODELL.....	25
4:1	KUGGHJULEN	26
4:2	BPMS KUGGHJUL.....	27
5:1	ASYLPROCESSEN.....	38
5:2	FAKTARUTA.....	39
6:1	JÄMFÖRELSESAMBAND	75
6:2	TRANSPARENSSAMBAND.....	76
6:3	KOMPETENSFÖRSÖRJNING	78
6:4	VÅGSKÅL.....	81

1 Inledning

Intresset för lärande är omtalat i dagens samhälle där det talas om kunskapscentrum och moderna organisationer. Lika uttalat är vikten av att kunna mäta prestationer i syfte att uppnå förbättring och utveckling. Detta kapitel belyser intresset för lärande och prestationsmätning och mynnar ut i examensarbetets fokus och syfte.

1.1 Bakgrund

”Man lär så länge man lever.”

Redan som sjuåringar genomsyras vår vardag av detta vedertagna ordstäv. Skolan präglas av att ständigt lära sig, vilket ses som en förutsättning för att i framtiden kunna ta till sig ännu mer kunskap. Utmaningen, vilket vi känner igen från åren bakom skolbänken, är att se till att lärandet faktiskt sker. Betygsskalor och omdömen syftar till att mäta prestation, vara underlag för förbättringsåtgärder och motivera till högre ambitionsnivåer. Skolvärlden uppmanar till ständigt lärande och högre kunskapsnivåer för att individer ska kunna ta sig från nutid till framtid. Kunskap är makt.

Kunskap är makt även i världen utanför skolan. Företag, organisationer och länder måste lära sig för att kunna forma sin framtid. Ett av de strategiska målen för EU är att bli:

” [...] the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion.”¹

Detta formulerades på EU-toppmötet i Lissabon år 2000. Organisationer av dagens moderna kaliber går alltmer mot kunskapsintensiv verksamhet medan industrialismens idéer där en konkret produkt står i centrum har blivit förlegade. För att skapa kunskap krävs således förmågan till lärande. Det är inte längre tillräckligt att en heroisk gestalt lär sig för hela organisationen, snarare har det omvända blivit nödvändigt; hela organisationen måste lära sig som en individ². Argyris och Schön förklarar i en av Senge's artiklar, att lärande kan ses som ett system av loopar där organisationer lär sig att lära. Senge menar att lärande kan anta olika skepnader, adaptivt eller generativt, vilket har betydelse för ledarskapet i organisationen³. Enligt Hall fångar humankapital, kunskap, processer och rutiner in interaktioner, vilket är en organisations genetiska förmågor⁴.

1 Från the Lisbon EU Summit ur Nyhan et al., s. 68, 2004

2 Senge, s. 4, 2006

3 Senge, s. 289, 1996

4 Hall, 2005

Även om en organisation är medveten om lärandets betydelse och förutsättningarna för att lärande ska uppstå, krävs det något som ser till att lärande faktiskt sker. Samtidigt måste även andra aspekter i en organisation tillgodoses, exempelvis omvärldens påtryckningar, intressenter och resurser. De numera klassiska koncepten kring Total Quality Management, benchmarking och Business Process Reengineering inbegriper tankegångar kring hur organisationer rent praktiskt går tillväga för att prestera framgångsrikt och uppnå måluppfyllelse. Värdeskapande ses som det primära målet för vinstdrivande organisationer där de vanligaste måtten är vinst, intäkter och ROI⁵. För att även lärandeperspektiven ska tillgodoses är sådana finansiella mått förvisso nödvändiga, men inte tillräckliga. Enligt Buckler måste en organisation ständigt förbättra och förändra sig. Författaren definierar den viktigaste indikatorn för prestation som kundnöjdhet⁶. Andreou et al. beskriver hur en handfull *value drivers* kan vara till hjälp för att rent praktiskt mäta prestationer⁷. Business Performance Measures (BPM) är en teoriströmning som behandlar prestationsmätningar i organisationer. Begreppen BPM och prestationsmätning används ofta synonymt. Så kommer även att göras genomgående i detta examensarbete. Nyare artiklar kring Business Performance Measures hävdar att lärandet är en av fem roller som ett BPM-system kan ha⁸. Det påvisas alltså att det bör finnas något sorts förhållande mellan prestationsmätning och lärande i organisationer.

I icke-vinstdrivande organisationer, däribland offentlig verksamhet, kräver prestationsmåtten en komplexare utformning. I sådan verksamhet är det svårt att mäta resultat och måluppfyllelse då deras primära mål inte är att skapa vinst. Lika svårt är det att analysera hur investeringar påverkar resultat, att decentralisera verksamheten och samtidigt hålla personer ansvariga, samt att jämföra aktiviteter med likvärdiga organisationer⁹. Måluppfyllelse i offentlig verksamhet kan inte ske utan kunskap. Lärande och de prestationer med vilka man försöker uppnå lärande, blir på så sätt organisationens förmåga att ta sig från nutid till framtid.

1.2 Problemdiskussion

EU-kommissionen ser det som väsentligt att aktivt utveckla lärandet i organisationer. Detta är av stor vikt för att göra Europa till ett kunskapscentrum.¹⁰ Lärande handlar i slutändan om att ständigt utveckla sin förmåga att förbättra sig. Det svåra är att veta vad som bör förbättras och hur. Detta indikerar att någon typ av prestationsmätning kan vara nödvändig för att lärande ska bli möjligt.

Det finns en pågående diskussion kring definitioner för prestationsmätningar, vad de bör innehålla och med vilka metoder de ska användas. Precis som med många andra teoretiska

5 Merchant & Van der Stede, s. 409, 2003

6 Buckler, 1998

7 Andreou et al., 2007

8 Franco-Santos et al., 2007

9 Merchant & Van der Stede, s. 639, 2003

10 Nyhan, s. 69, 2004

begrepp och modeller råder det delade meningar kring detta. Mycket forskning argumenterar dock för att prestationsmått används för att guida och förbättra, vilket kräver individuell feedback. Denna process ska sedan förbättra prestationen, genom att förse anställda med motivation och information för att effektivisera det dagliga arbetet.¹¹ Är det så BPM används idag? Potentiella komplikationsmoment i processen är många, vilket ger anledning att tro att BPM kan leda till förvirring och oönskad prestation¹². Blir organisationer egentligen bättre av att mäta sin prestation, lär de sig av det?

Eftersom mätningar officiellt handlar om att värdera processer/beteende enligt vissa föreskrifter, ser vi BPM som en formell företeelse. Det finns teoriströmningar som argumenterar för att formella processer inte har en central roll i lärandeprocesser. Dessa tankar antyder att prestationsmätningar inte är en viktig del i den ständiga strävan mot lärande. Det sociala i arbetslivet och andra informella sammanhang anses istället ofta vara en källa till lärande. Dessa idéer implicerar en viss kultur som essentiellt för att stimulera lärande. Formella processer såsom prestationsmätningar anses inte vara av större vikt.¹³ Att lärande uppstår genom dessa processer medför även vissa risker. När lärande uppstår informellt eller slumpmässigt, ligger det utom organisationens kontroll att avgöra vad den faktiskt lär sig.¹⁴

Vissa framstående forskare inom lärandeområdet menar att lärande handlar om beteende, ett sätt att vara. Det finns andra som menar att trots att detta kan stämma, så är de teoriströmningarna inte till någon hjälp för att kunna uppnå målet; lärande. Teorier kring vad som karakteriserar en kunskapsskapande organisation ger föga riktlinjer i hur de blir lärande. Saknas riktlinjer förblir konceptet en utopi. Om en organisation inte värderar och fastställer takten och nivå av lärande och förbättring, hur ska organisationen då kunna veta om vinster eller framsteg i avseendet har åstadkommit?¹⁵ Vi som uppsatsförfattare uppfattar prestationsmätningar som potentiella verktyg för lärande. Lärande förknippas ofta med framgång och organisationer kan felaktigt anta att de är lärande om de anser sig framgångsrika. Framgång mäts ofta i termer av vinst. För att säkerställa framgång på längre sikt är vinst kanske inte alltid den bästa indikatorn. Lärandeperspektivet ger då en annan dimension av begreppet framgång.

Offentlig verksamhet har ingen möjlighet att mäta sin framgång i vinst, i alla fall inte vinst i monetär mening. Framgång och förbättring måste mätas genom andra dimensioner. Det finns dock svårigheter med att mäta prestation i offentlig verksamhet, vilket är uttalat i både litteratur och praktik¹⁶. Lärande kan då vara av större vikt för att skapa de värden som verksamheten ska erbjuda. Om lärande är målet, är prestationsmätningar då medlet?

11 Dumond, 1993

12 Ibid

13 Nyhan et al., s. 68, 2004

14 O'Keeffe, s. 135, 2002

15 French et al., s. 274 f, 2005

16 Se exempelvis Jackson, 1984

1.3 Syfte

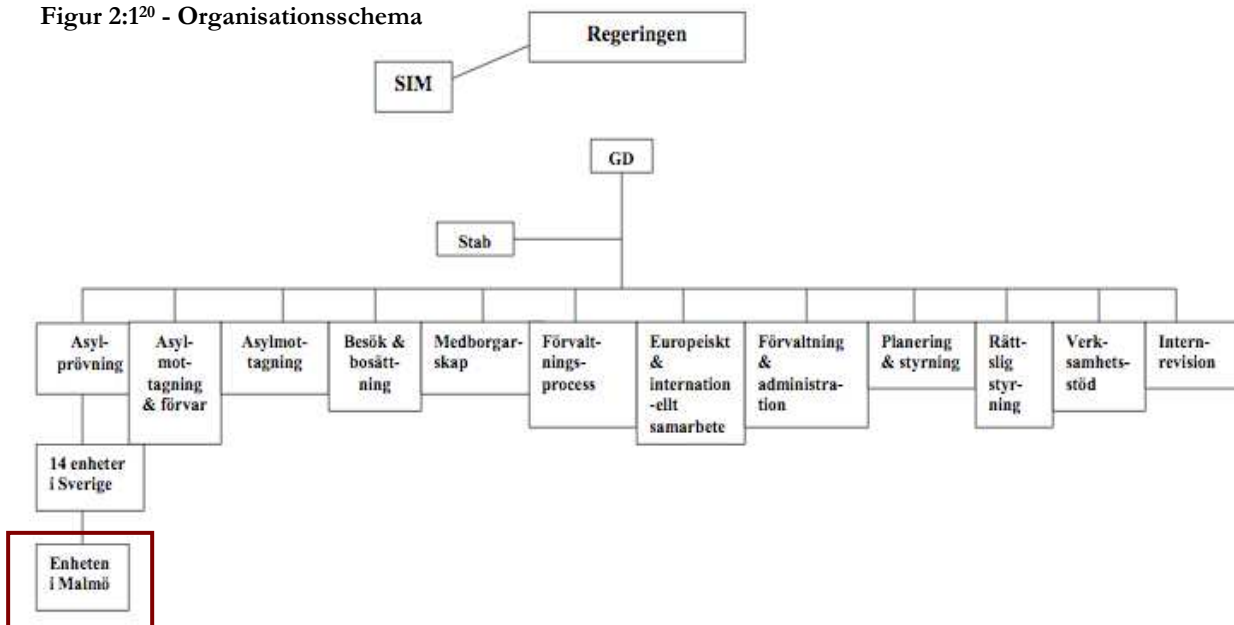
Syftet är att undersöka huruvida prestationsmätningar har inverkan på lärande, samt hur prestationsmätningar nyttjas för att uppnå lärande i en offentlig verksamhet.

1.4 Den studerade organisationen

Migrationsverket är studiens valda fallorganisation. Examensarbetet kommer att belysa arbetet inom asylområdet, på en av Migrationverkets asylprövningsenheter i Malmö.

Sammanlagt under 2007 sökte 36 000 personer asyl i Sverige. Migrationsverkets uppdrag är att ge dem av dessa som behöver skydd en fristad i Sverige.¹⁷ Migrationsverket är en central förvaltningsmyndighet som ansvarar för arbets- och uppehållstillstånd och asyl och medborgarskap¹⁸. Cirka 3100 anställda arbetar i verket utspridda på 40-talet orter runtom i landet. Verket står under generaldirektören Dan Eliassons ledning och fick i oktober 2007 sin nuvarande struktur.¹⁹ Nedan presenteras Migrationverkets organisationsschema.

Figur 2:1²⁰ - Organisationsschema



Asylområdet delas upp i tre delar: asylprövning, asylmottagning och förvar och asylmottagning. De övergripande målen i verksamheten bestäms av Sveriges regering och står skrivna i regleringsbrevet som utges i december varje år:

17 Migrationsverkets årsredovisning, 2007

18 Migrationsverkets uppdrag

19 Migrationsverkets årsredovisning, 2007

20 Migrationsverkets årsredovisning, 2007 och intervju med enhetschef

- Värna om asylrätten i Sverige och internationellt.
- Upprätthålla en reglerad invandring.
- Införa ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring.
- Öka harmoniseringen av asyl- och migrationspolitiken i EU.²¹

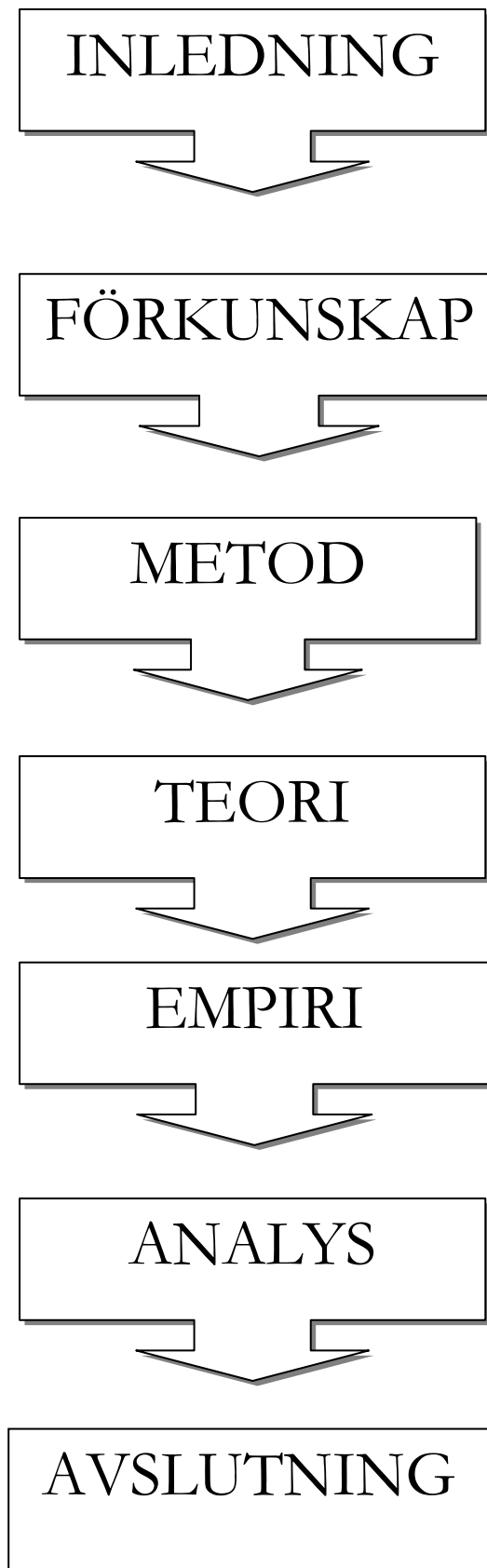
För asylområdet lyder målet för 2008:

”Asylprocessen ska vara rättssäker och human i alla led. Migrationsverket ska fördjupa och förbättra samverkan med andra berörda myndigheter i syfte att effektivisera asylprocessen. Den totala väntetiden i förhållande till föregående år ska minska. Särskild hänsyn ska tas till barn.”²²

21 Regeringsbeslut II:4

22 Ibid

1.5 Disposition



Detta kapitel inleder med en bakgrundsbeskrivning, som illustrerar intresset för lärande och prestationsmätning. Resonemanget mynnar ut i en problemdiskussion, som resulterar i examensarbetets syfte.

I det här kapitlet belyses särdragen i offentlig verksamhet och betydelsen för styrningen av organisationen. Förkunskaper ges för att förse läsaren med information för att förstå examensarbetets djup.

Metodkapitlet presenterar och argumenterar för de val vi har gjort och redogör för studiens tillvägagångssätt. Metodiska problem förknippade med dessa val diskuteras.

I detta kapitel byggs studiens teoretiska referensram upp för att så småningom kunna mynna ut i ett verktyg för bearbetning av studiens empiri.

Empirikapitlet sammanställer insamlad primärdata från semistrukturerade intervjuer, samt sekundärdata i form av officiellt samt organisationsinternt material.

I detta kapitel vävs de teoretiska begreppen samman med det empiriska materialet, för att landa i en analys som ska fungera som underlag för svar på vår forskningsfråga.

Det avslutande kapitlet sammanfattar analysen i form av slutsatser som utröner ett svar på studiens frågeställning. Förslag till framtida forskning presenteras.

2 Offentlig verksamhet – förkunskap

En viktig distinktion mellan privat verksamhet och offentlig är att den senare inte är vinstdrivande. Däremot behöver offentliga organisationer i lika stor utsträckning som privata, medel för att styra organisationen mot uppsatta mål. Det krävs således förståelse för särdragen i offentlig verksamhet och deras betydelse för styrningen av organisationen. Denna förståelse är betydelsefull för studiens djup och de dimensioner som behandlas längre fram.

2.1 Definition av offentlig verksamhet

Vad offentlig verksamhet är, och inte är, kan som mycket annat definieras på många sätt. Ett sätt att definiera verksamheten är genom dess syfte:

”Grunden för all offentlig verksamhet är den gemensamma nytta som människorna har av den. Varje kontakt i den offentliga verksamheten med enskilda människor måste bygga på insikten att samhällsorganen ytterst är till för den enskilde och inte tvärtom. Det är utomordentligt viktigt att varje offentligt anställd inte bara har denna insikt utan framför allt ges möjlighet att tjäna allmänheten och att denna möjlighet tas tillvara av var och en.”²³

2.2 Styrnivåer

Offentlig verksamhet i Sverige har tre styrnivåer: nationell, regional och lokal. Det finns även en nyttillkommen nivå, den europeiska, som blir allt viktigare. På den nationella, även kallad statliga, nivån representeras folket av riksdagen. På regional nivå bestämmer landstingen, som väljs av länets befolkning. På lokal nivå reglerar kommunerna, med en folkvald församling, kommunfullmäktige, och beslutar om kommunens egna frågor. Ansvarsfördelningen mellan respektive nivåer har historiskt sett varierat. Allmänt kan dock säga att statliga organ har tenderat att flyttas till kommunal nivå, eftersom man ansett att detta gynnar effektivitet såväl som demokrati.²⁴

2.3 Offentlig verksamhets särdrag

Hur skiljer sig offentlig sektor från den privata? Detta är en omdebatterad fråga, och trots att många är överens om det faktum att de skiljer sig, är graden av olikhet en fråga som genomgående saknat konsensus. En anledning till varför distinktionen ansetts vara viktig är att det påverkar hur man kan argumentera för den ekonomiska styrningen i offentlig sektor. Vissa menar att klassiska ekonomiska teorier och metoder kan appliceras på offentlig verksamhet, medan andra betonar särdragen för offentlig verksamhet och menar på att styrsätt för denna bör

23 SOU, 1979:31:19

24 www.regeringen.se/sb/d/505, 2008-04-15, 10:50

och ska skilja sig.²⁵ Som nämnt ovan, står det klart att offentlig verksamhet skiljer sig från privat. Ytterligare exempel på detta kan ges genom de olika värden som existerar i respektive system. Det ekonomiska systemet har ofta inga krav på att tillgodose allmänhetens behov och öppenhet är inget måste. En stor skillnad från den offentliga verksamheten är profitkravet som är fundamentalt för det privata företaget. Dessa är de normativa föreställningarna.²⁶ Vidare finns en stor skillnad i typ av intressenter som påverkar en privat respektive offentlig organisation. Offentlig verksamhet har alltid en intressentgrupp i folket, det vill säga landets medborgare. Exempel på ytterligare intressenter som är vanliga för offentlig verksamhet är politiska partier, andra myndigheter, samhällskritiker och intresseorganisationer.²⁷ Även om privata företag kan ha liknande intressenter, är de traditionella snarare kunder, leverantörer, samarbetspartners och framförallt aktieägare²⁸. Ledningen representerar dessa aktieägare, och de värden som ledningen skyddar är ofta vinst och konkurrensfördelar²⁹. Som känt saknar offentlig verksamhet aktieägare och vinst är inget mål. Istället är det statens uppgift att värna om medborgarnas intressen och representera deras åsikter.

Trots att en del är skeptiska, används koncept födda ur forskning kring traditionella vinstdrivande företag på offentliga organisationer³⁰. Detta fenomen, i vissa sammanhang benämnd teoriströmning, kallas *ekonomismen*. Det finns en allmän trend, som främst kan skönjas i västvärlden, som tyder på att det offentliga alltmer präglas av ökat fokus på ekonomivärden. Vidare finns det forskare som menar att den demokratiska aspekten härmed kan sättas på spel. Djupare resonemang kring demokrati, samt dess närliggande aspekter, kommer dock inte att behandlas i denna studie. Märk väl att den demokratiska aspekten är betydande för problematiken kring ekonomismen.³¹

Ekonomismen betonar produktivitet och kostnadseffektivitet, även om det finns fler betydande dimensioner. Dessa dimensioner, eller inriktningar, är bland andra *managerialismen*, *reinvention* och *the new public management*. Deras samlade och gemensamma övergripande fokus är dock detsamma: Försöka förstå och komma närmre problemet med hanteringen av den offentliga sektorn.³²

I vår tids konkurrenspräglade värld är föränderlighet och ständig strävan efter att bli bättre fundamentalt. Dessa tankar återfinns i otaliga tidsskrifter idag. Även offentlig verksamhet kan sannolikt känna av denna ökade prestationspress, även om de ofta inte har direkta konkurrenter, utan mer jobbar mot ett ideal. Innovation, förändringsprocesser och strategisk förändring är begrepp som används även i deras verklighet.³³ Innebär användandet av dessa begrepp, i

25 Lundquist, s. 21, 2008

26 Ibid, s. 22

27 Cummings & Worley, s. 600, 2005

28 Bruzelius & Skärvad, kap. 5, 2000

29 Cummings & Worley, s. 597, 2005

30 Se exempelvis Somerville & McConell-Imbriotis, 2004

31 Lundquist, s. 136, 2008

32 Ibid, s. 136 ff

33 Sharma, s. 390 f, 2005

sammanhang som rör offentlig sektor, att resonemangen kring *hur* man ska arbeta med dem kan se likadana ut som i privata företag? Som nämnt tidigare, är detta något oklart, men det finns alltså studier som utforskar området. Pålitlighet, kvalitet och effektivitet är dock något som får alltmer fokus i offentlig verksamhet, slagord som annars ofta förknippas med vinstdrivande verksamhet³⁴. Det står dock klart att det finns skiljaktigheter, och att jobba med organisatorisk utveckling i någon form kräver att man inser och bedömer dessa olikheter.³⁵

Det finns exempel på hur forskare har applicerat lärandebegrepp, i dess vida omfattning, enligt samma principer som man gjort på privata företag³⁶. Det finns de som menar att en offentlig verksamhet kan nyttja just konceptet kring den lärande organisationen för förbättringsarbete, och till och med att ge än fler insikter till potentialen i begreppet. Detta på grund av att dessa organisationer ser annorlunda ut, till exempel att de inte har vinstkrav.³⁷ Trots att de saknar vinstkrav, finns formella krav i de ekonomiska värden som offentlig verksamhet i Sverige har, nämligen kostnadseffektivitet, produktivitet och funktionell rationalitet. Det sistnämnda begreppet innebär att man väljer åtgärder som leder till uppfyllelse av satta mål.³⁸ Traditionellt sett har det funnits stark skepsis till huruvida mål av denna typ är något man aktivt jobbar mot i offentlig verksamhet.³⁹

34 Cummings & Worley, 2005

35 Ibid, s. 597

36 Se exempelvis Sharma 2005 och Somerville & McConell-Imbriotis, 2004

37 Somerville & McConell-Imbriotis, s. 239, 2004

38 Lundquist, s. 64, 2008

39 Usilaner, s. 1, 1981

3 Metod

De val som görs under en studiers gång, färgas av dess författare och studiens syfte. Valet av teorier och omfånget av empiri ses som grundstommarna i ett examensarbete. Här tillägnas ett kapitel till valet av teoretisk referensram och empiriskt underlag, vilket genomsyras av våra grundidéer.

3.1 Val av teoretisk referensram

Den teoretiska referensramen för studien tar sitt avstamp i två huvudsakliga områden: Business Performance Measures (BPM) och lärande organisationer. Inom BPM ligger tyngdpunkten på förklaringar av vad de olika mätningarna kan tillföra, samt hur man rent praktiskt kan nyttja dess olika funktioner i ett företag. Det finns teoretiska förklaringar till varför BPM kan vara viktiga, men även forskning som berör de problematiska områdena med användandet av dessa mätningar. Sammanfattningsvis kan man säga att vi valt teoriströmningar rörande BPM som djupgående förklarar hur BPM kan och bör användas samt tolkas i en organisatorisk kontext. I stor utsträckning har vi försökt se hur mätningar av denna typ kan nyttjas i processen att skapa lärande i organisationen. Mindre tyngd ligger således på de mer klassiska användningsområdena såsom mätningar för kontroll och belöning. Med studiens inriktning på offentlig verksamhet, har även djupgående forskning kring finansiella vinstmått och deras fördelar/nackdelar, fått föga utrymme på grund av sin irrelevans för offentlig verksamhet. De är dock inte exkluderade från referensramen, eftersom de är populära mätområden i privat sektor. Avsaknaden av möjlighet att mäta just vinst- och avkastningsrelaterade mått, innebär en intressant problematik för offentlig sektor som kan vara aktuell att belysa.

Gällande lärande i organisationer, är utgångspunkten traditionella teorier kring hur lärande uppstår samt nyare forskning som utvecklar dessa. Försök till olika definitioner av lärande, och vad en lärande organisation är ingår också i referensramen. Detta i försök att identifiera lärandeprocessen i fallorganisationen. Just definitioner av lärande och potentiella verktyg för arbete mot lärandeutveckling får stort utrymme, för att kunna skönja BPMs roll i lärandeprocessen, särskilt för offentliga verksamheter.

3.1.1 Datainsamling

En grundlig genomgång av befintlig litteratur bör göras för att stärka studiens trovärdighet⁴⁰. Det första momentet för oss innebar att söka vetenskapliga artiklar, uppsatser och litteratur inom de tilltänkta teoretiska områdena: Business Performance Measures (BPM) och lärande i organisationer. En mängd studier finns gjorda inom respektive område, en del studier berör båda områdena. Forskning som nämner vaga länkar mellan de två områdena existerar, där identifierade

40 Bryman & Bell, 2006

vi en viss kunskapslucka. Denna kunskapslucka har tidigare presenterats som examensarbetets syfte.

Lunds Universitetsbiblioteks databaser har varit en huvudsaklig litteraturkälla, vilken försett oss med engelska artiklar samt engelska och svenska böcker. Databaser såsom Emerald Library, Proquest och ABI/INFORM har använts för eftersökning av material i form av internationella artiklar. Våra huvudsakliga sökord var: *Learning, learning organisation, BPM, performance measures, government organisations* samt kombinationer av sökorden. Som ovan nämnts, återfinns studiens fokus i två teoretiska områden. Inom båda områden återfinns omfattande och djupgående studier, med vilka vi använder för att belysa en eventuell inverkan.

Vi har huvudsakligen försökt söka efter och använda oss av ny litteratur. Samtidigt inser vi att äldre artiklar och böcker är nödvändiga för att beskriva den befintliga kunskapsmassan inom ett område. Där vi har använt äldre litteratur har vi sett till att även kunskapsfronten inom den teoriströmningen redogörs för. Många artiklar har dessutom ett annat syfte än det vår studie fokuserar på. Detta ska dock inte ses som alltför problematiskt, då vi inte alltid använder oss av en artikel i sin helhet. Snarare används en del applicerbara begrepp och teorier i den mån de bidrar studiens djup eller kan användas i kombination med andra teorier.

3.2 Val av empiriskt material

Med tanke på rådande tidsram för examensarbetet, bedömde vi att en fallstudie var mest lämpad för att belysa studiens intresseområden. Genom att fokusera på en organisation fick vi djupgående förståelse för de fenomen som uppmärksammades i verksamheten. Detta har stor betydelse för den analytiska höjden för studiens slutsatser. En fallstudie är en ingående studie av en organisation, vilket följs av en teoretisk analys utifrån insamlad data⁴¹. Förtroende för oss som uppsatsförfattare stärktes då en av oss arbetar deltid på Migrationsverket. Detta har framför allt bidragit till bättre access till relevanta intervjupersoner. Vi upplevde även kommunikationen med samtliga respondenter som direkt och snabb, vilket troligen berodde just på att en av uppsatsförfattarna är anställd vid Migrationsverket. Respondenterna kan ha känt vilja att praktiskt underlätta vår arbetsprocess. Det finns dock en risk att respondenterna undviker att tala om viss information, i tron att den redan är känd för undersökarna. Vi anser dock att samtliga respondenter varit tillräckligt tydliga, delvis på grund av hur frågorna ställdes, men även för att de agerat förstående för det faktum att två av de tre undersökarna, inte haft samma insikt och förståelse för verksamheten som den av oss som är anställd vid Migrationsverket.

Det kan finnas risk med att enbart undersöka en organisation. Ett enda fall är ofta inte tillräckligt representativt för att studiens slutsatser ska kunna generaliseras. Däremot kan studien skapa begrepp och mening som kan testas i andra sammanhang⁴², vilket trots allt kan ses som ett bidrag

41 Bryman & Bell, s. 74, 2005

42 Ibid, s. 73

till kunskapsmassan och framtida forskning. Det avgörande är således inte huruvida fallstudiens resultat kan generaliseras, utan snarare hur god kvalitet de teoretiska påståenden som uppsatsförfattarna kan generera håller.⁴³ Det är fortfarande önskvärt att generalisera för att kunna göra ett bidrag till den befintliga kunskapsmassan.

3.2.1 Val av fallorganisation

För studiens syfte har Migrationsverket valts som fallorganisation. Vi uppfattar Migrationsverket som en organisation med mycket kunskapsintensiv verksamhet. Detta passar in på vårt lärandeperspektiv. Samtidigt är det intressant att undersöka hur prestationsmätning görs i en offentlig verksamhet där framgång i vinst inte finns. Migrationsverket är en offentlig verksamhet som styrs på statlig nivå. Precis som kommunal eller regional verksamhet, påverkas statliga organisationer av det folkvalda styret. Därmed kan slutsatser som dras på grundval av en studie på statlig nivå, även generaliseras till hela bredden av offentlig verksamhet, med undantag från verksamhetsspecifika företeelser. Givetvis hade överförbarheten blivit bättre om flera fall hade undersökts. Dock är poängen med studien att förstå en verklighet genom valda begrepp, vilka sedan kan testas i en annan miljö.

3.2.2 Intervjuer

Examensarbetets huvudsakliga primärdata utgörs av ett antal intervjuer som genomfördes på en asylprövningsenhet på Migrationsverket i Malmö under vecka 18, april 2008. Syftet med intervjuerna var att kartlägga hur Migrationsverket använder prestationsmått och samtidigt belysa lärandeaspekterna genom att ta reda på hur arbetsprocesserna ser ut och vad som betonas i arbetets utformning. Vi kommer att belysa problematiken kring klassiskt ekonomiskt tänkande inom studiens teoretiska fokusområden, applicerad på offentlig verksamhet.

Med hjälp av enhetschefen för en av asylprövningsenheterna i Malmö valdes lämpliga respondenter ut. Enhetschefen var vår första kontakt med Migrationsverket och fungerade som kontaktperson under hela examensarbetets process. Vi hade ett introduktionsmöte med enhetschefen den 18 april 2008, som var avsett för att ge oss en överblick av verksamheten. Under detta möte föreslogs att det kunde vara intressant att intervjua ett antal personer med olika befattning på operationell nivå och ett antal med överordnade positioner. Vi är medvetna om att enhetschefens förslag, som vi antog, är subjektivt och att han inte nödvändigtvis riktat oss till de mest lämpliga intervjupersonerna för vårt syfte. Det finns en viss risk för att han valde ut personer som exempelvis hade mest tid över eller som skulle förmedla mest positiv syn på verksamheten. Samtidigt överväger fördelarna med att använda sig av enhetschefens kompetens och övergripande syn. Han är troligen den mest kompetente på enheten för att bedöma vilka i personalen som kan ge intressant och väsentlig information. Samtidigt anser vi enhetschefen vara särskilt lämplig, då han har erfarenheter av uppsatsstudenter och dessutom själv undervisat på

43 Bryman & Bell, s. 74, 2005

Ekonomihögskolan i Lund. De valda respondenternas positioner inom verksamheten ligger dessutom i linje med de områden som utgör examensarbetets fokus.

De respondenter som vi i samråd med enhetschefen har valt att intervjua är:

- *Departementssekreterare* från en av justitiedepartementets enheter, Styrning I Migrationsprocesser (SIM). Personen är myndighetshandläggare för Migrationsverket på uppdrag av regeringen.
- *Planeringssekreterare* i ledningsgruppen från Migrationverkets verksamhetsområde asylprövning. Respondenten har en expertfunktion inom planeringsverksamheten samt samordnande uppgifter i asylprövningsområdets stab.
- *Enhetschef* på en asylprövningsenhet i Malmö. Intervjupersonen har budget, produktions- och personalansvar för en enhet med cirka 40 anställda vid asylprövningen.
- *Samordnare* på en asylprövningsenhet i Malmö. Personens tjänst är till 50 procent samordnare och till 50 procent beslutsfattare. I rollen som samordnare är man ansvarig för ärendeflödet på enheten.
- *Handläggare* på en asylprövningsenhet i Malmö. Respondenten utreder asylärenden, har muntliga utredningar med sökande och skriver förslag till beslut. Dessa beslut godkänns sedan av en beslutsfattare.

Genom att intervjua på olika nivåer har vi fått ett mer rättvisande och bredare perspektiv på hur verkligheten uppfattas av respondenterna.⁴⁴ Samordnaren arbetar handgripligen med den administrativa delen av styrningsprocesserna. Denne gav oss således ett perspektiv på hur prestationsmätning sker och vilka effekter det får på den operativa verksamheten. Handläggarna står för verksamhetens huvudsakliga produktion (förmedlande av tjänst) och av intervjun med en handläggare kunde vi få förståelse för hur det faktiska arbetet sker samt vilka perspektiv denne har på lärande. Intervjun av en ledningsgruppsmedlem gav oss inblick i asylprövningsverksamhetens mer övergripande mål och styrning. Enhetschefens roll är att vara en länk mellan övergripande styrning och operationell styrning. Dennes intervjusvar gav oss en bild av övergången mellan de olika styrningsnivåerna i verksamheten. Intervjun med departementssekreterare syftade bland annat till att ta reda på vad man på regeringsnivå anser att mätningarna och deras resultat leder till.

Intervjuerna är semistrukturerade. Detta för att åstadkomma relativt öppna intervjuer och samtidigt behålla möjligheten att styra intervjuerna mot examensarbetets fokus. Studiens

44 Bryman & Bell, s. 307, 2005

intervjufrågor behandlar ett antal teman inom arbetets fokus, men ordningen på frågorna anpassades beroende på situation och respektive respondents tidigare svar. Denna flexibilitet kan även ses som den semistrukturerade intervjuens största fördel⁴⁵.

Intervjuinformation skickades till respondenterna någon dag innan intervjun för att tillåta dem en eventuell förberedelse inför vad de skulle svara. Detta förstärker trovärdigheten genom att de svar vi har fått är mer genomtänkta. Väl på intervjun ställde vi först inledande frågor, som sedan följdes upp av mer strukturerade frågor i enlighet med studiens fokus. Även tolkande frågor och sonderingsfrågor ställdes för att få mer djupgående och uttömmande svar från respondenten. Intervjuerna tog drygt en timme vardera.

Intervjuerna spelades in med diktafon och transkriberades sedan i sin helhet. Detta är av stor betydelse för att kunna göra en detaljerad analys av intervjuerna och för att förstå respondenternas nyanser i svaren⁴⁶. Respondenterna tillfrågades inför intervjun om de godkände inspelning. Vi har försökt säkerställa examensarbetets tillförlitlighet genom att bland annat låta respondenterna granska transkriberingarna och den sammanställda empirin innan publicering. På detta sätt bekräftas att vår uppfattning stämmer överens om vad respondenterna faktiskt menade. Där oklarheter uppkom, redigerades empiriunderlagen.

En respondent önskade dock att ej bli inspelad, istället fördes anteckningar. Vi använde oss av strategin att låta två anteckna medan en ledde intervjun. Detta dels av effektivitetsskäl och dels för att säkerställa att informationen återges så korrekt som möjligt. Vi har valt att låta samtliga respondenter vara anonyma, eftersom två av dem bad om att ej bli återgivna med namn. Det skulle vara möjligt för oss att återge de som godkände att bli nämnda vid namn, men vi ansåg att det skulle kunna bli förvirrande för läsaren att ibland läsa befattningar och ibland verkliga namn på personer. Vi ser ingen anledning för oss att återge respondenterna med namn, eftersom det är främst befattningen som är intressant.

Det finns dock en risk med att respondenterna uppfattar inspelning som ett störande moment. De kan bli oroade över att deras ord kommer att finnas kvar långt efter intervjuerna är gjorda och att de kanske används till något som inte var deras syfte från början. Respondenterna kanske inte heller pratar lika spontant när de vet att de blir inspelade.⁴⁷ Ändå får fördelarna med inspelning ses överväga nackdelarna. Inspelningen möjliggör en fullständig redogörelse för vad som sades, vilket även kan granskas av andra forskare. Den tillåter oss som intervjuare att fokusera på respondenten och ser till att vi inte glömmer information som kan vara användbar.⁴⁸ Under intervjun med handläggaren slutade dock diktafonen att fungera utan vår vetskap. Det visade sig att det enbart var de fem sista minuterna av intervjun, då den i princip var avslutad. Vi valde att inte göra en kompletterande intervju, eftersom vi ansåg att informationen som saknades inte var

45 Ibid, s. 362

46 Bryman & Bell, s. 370, 2005

47 Ibid, s. 374-375

48 Ibid, s. 374

väsentlig. Under de sista minuterna berördes endast frågan varför respondenten hade sökt sig till arbetsgivaren Migrationsverket, vilket ställdes enbart av nyfikenhet hos oss som uppsatsförfattare.

En av fem intervjuer genomfördes via telefon, medan fyra intervjuer skedde på plats i Migrationsverkets lokaler i Malmö. Detta är en miljö som respondenterna naturligtvis känner väl till. Även vi som uppsatsförfattare har mer eller mindre bekantat oss med denna miljö genom en guidad rundvandring i lokalerna. Rundvandringen gav oss ytterligare förståelse för asylprövningens arbetsätt och asylprocessens gång. Genom att känna till denna kontext underlättades tolkningen av respondenternas svar.⁴⁹

Det är oundvikligt att vissa intervjuareffekter uppstår vid semistrukturerade intervjuer. Egenskaper och beteende hos dem som intervjuar kan påverka hur respondenterna svarar⁵⁰. Att samtliga intervjuare var närvarande vid intervjutillfället kan till exempel ha skapat nervositet hos respondenterna. Detta var dock inget som uppfattades vid tillfällena. Faktumet att en person ledde intervjun, har troligen minskat den nervositet som hade kunnat påverka svaren. Det kan även finnas risker med skevhet i respondenternas svar. Det kan finnas en social önskvärdhet för en respondent att vilja ge en positiv bild av sig själv och därför svara i enlighet med denna bild istället för att svara ärligt.⁵¹ Vi försökt rensa bort från dessa effekter genom att hålla en viss distans till respondenterna och inte visa hur vi tänker behandla deras svar.⁵²

3.2.2.1 Telefonintervju

Den tidigare nämnda departementssekreteraren från Styrning I Migrationsprocesser (SIM) har vi, på grund av geografiska skäl och respondentens önskemål, intervjuat per telefon. Intervjuunderlagen skickades i förväg via e-mail. För att få så bra ljudkvalitet som möjligt vid intervjun använde vi oss av Skype. Detta medförde att samtliga av oss som intervjuare kunde höra och ställa frågor. Detta möjliggjorde även inspelning med diktafon.

3.2.3 Sekundärdata

Majoriteten av sekundärdata utgörs av organisationsmaterial från Migrationsverkets hemsida och interna informationsdatabaser. Detta är dels årsredovisningar och budgetunderlag men även material som beskriver verkets arbetsprocesser och personaltidningar med aktuell information om verksamheten. Vi är medvetna om att denna information kan vara vinklad till verksamhetens fördel, eftersom upphovsmannen är organisationen själv. Vi ser det dock inte som särskilt problematiskt främst för att vi använder informationen för att belysa ambitioner och mål, snarare än praktisk verklighet. Beskrivning av processer kan också ses som så pass neutral information att risken för vinkling inte är särskilt uttalad.

49 Bryman & Bell, s. 370, 2005

50 Ibid, s. 157

51 Ibid

52 Ibid, s. 159

Ytterligare ett sekundärt källmaterial får vi från Riksrevisionens granskning av Migrationsverkets asylprövningsprocess. Denna används främst för att belysa kritik mot fallorganisationens arbetsprocesser. Den analysen som görs i granskningen används främst till att bekräfta och framhäva en del av de slutsatser vi drar från intervjuer och annan data. Källan får anses vara särskilt tillförlitlig då det är en statlig granskningsmyndighet. Vi får därigenom en relativt objektiv källa att väga upp det företagsinterna materialet med.

3.3 Undersökningsansats

Examensarbetet utgår huvudsakligen från en deduktiv ansats. Vår teoretiska referensram ligger till grund för utformningen av intervjuunderlagen och insamlingen av empiri, vilket är ett kännetecken för en deduktiv ansats. Utan lämplig teoretisk bakgrund hade intervjuunderlagen kunnat bli för tunna för att hitta intressanta områden att behandla.

Den deduktiva ansatsen möjliggör att använda oss av befintlig teori inom relevanta områden för att djupgående beskriva och analysera empiri. Genom att först undersöka den befintliga kunskapsmassan på djupet kunde vi dels identifiera en kunskapslucka, men framförallt utveckla en större förståelse för de områden vi vill belysa.

3.4 Undersökningskvalitet

För att kunna styrka och bekräfta examensarbetets bidrag är det viktigt att examensarbetet inte är färgat av författarnas egna åsikter⁵³. Det är svårt att komma ifrån att studien ligger inom intresseområdet för oss som uppsatsförfattare. Objektiviteten har vi försökt säkerställa genom att i teorin utgå från olika forskarperspektiv.

Seminariedeltagare och vår handledare har löpande via seminarium och kontinuerligt kritiskt granskat examensarbetet. Därigenom har en bedömning av huruvida slutsatserna är berättigade eller inte, gjorts löpande⁵⁴. Planeringsseminarium samt mellanseminarium har troligen förbättrat pålitligheten och kvaliteten.

Det faktum att en av oss är anställd vid fallföretaget kan påverka tillförlitligheten av analysen. Det kan tänkas att någon som är anställd vid ett företag ogärna vill presentera eventuella negativa åsikter kring verksamheten. Det finns en risk att personliga tankar kring personer eller verksamheten i stort kan reflekteras i slutsatserna. Vi tror dock inte att detta är något som påverkat vår analys, och således inte heller trovärdigheten för denna, nämnvärt. Redan från start har studien välkomnats av fallorganisationen, och all information vi har frågat om har erhållits omedelbart. Den av oss uppsatsförfattare som är anställd vid organisationen har inte känt någon press eller några förväntningar från sin arbetsgivare. Eftersom fallorganisationen dessutom är en

53 Bryman & Bell, s. 307, 2005

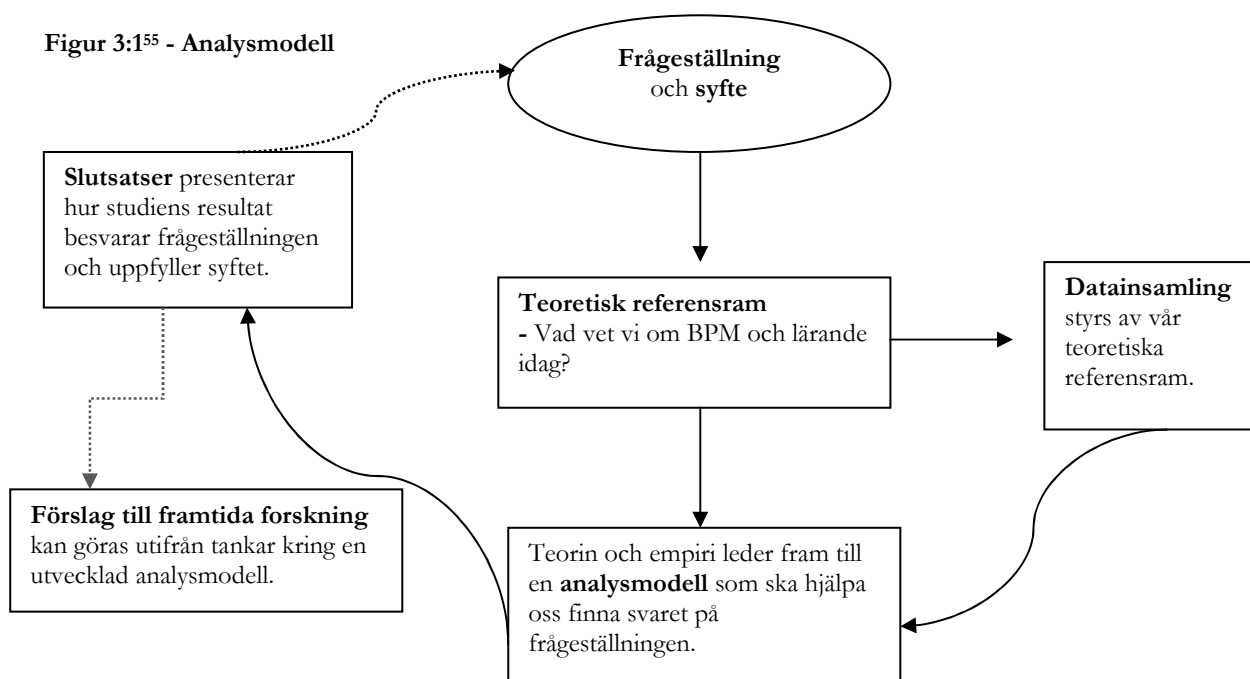
54 Ibid

offentlig verksamhet, är mycket av dess innehåll och processer information som redan är tillgänglig för allmänheten. Att inte, i mindre eller större utsträckning, hjälpa till och bistå med information skulle kunna vara skadligt för fallorganisationen, just i egenskap av offentlig organisation.

3.5 Studiens tillvägagångssätt

Examensarbetet startade med ett intresse för organisatoriskt lärande och hur detta uppstår. Efter diskussioner och teoriscanning fick vi upp ögonen för Business Performance Measures och sakta började vårt syfte och vår frågeställning växa fram. Parallellt togs kontakt med den asylprövningsenhet vi avsåg studera och möten bokades in. Därefter läste vi in oss på de teoretiska perspektiven med hjälp av tidigare nämnda datainsamlingsmetodik och fick därmed en bild av kunskapsfronten. Efter genomgång av befintlig teori formades vår teoretiska referensram, vilken gav riktlinjer för de semistrukturerade intervjuerna och bearbetning av sekundärdata. Därmed styrdes datainsamlingen av den teoretiska referensramen. Empirikapitlet är uppbyggt efter de steg som ingår i fallorganisationens arbetsprocess. Detta ger läsaren en pedagogisk överblick av de processer vi har studerat. Samtidigt belyser detta metodiskt de punkter vi anser värda att fördjupa i analysen. Underrubrikerna i empirikapitlet används för att föra fram resonemangen i analysen. I det inledande avsnittet i analyskapitlet presenteras hur vi gått till väga för att väva samman teori och empiri. Detta resonemang avser förklara vilken metodik vi använt oss av för att analysera vårt material, med slutmål att uppfylla studiens syfte. Analysen är indelad i olika avsnitt för att belysa de områden som är av vikt för vårt syfte. Andra tankar utanför frågeställningen presenteras som förslag till framtida forskning. Figur 3:1 illustrerar studiens tillvägagångssätt.

Figur 3:1⁵⁵ - Analysmodell



55 Egen figur

4 Teori

Prestationsmätning och lärande är två områden av intresse som kan öka förståelsen för hur organisationer kan utvecklas. Områdena omfattar många begrepp och koncept i teorin. I detta kapitel byggs studiens teoretiska referensram upp för att så småningom utgöra ett verktyg för bearbetning av studiens empiri.

4.1 Teoretisk utgångspunkt

För att kunna undersöka prestationsmätningars inverkan på lärande i en offentlig verksamhet krävs en förståelse för teorier inom Business Performance Measures och lärande. Med hjälp av dessa teorier kommer deras samspel att framhävas i analysen, vilket på ett enkelt sätt illustreras i figur 4:1 nedan.

Figur 4:1⁵⁶ - Kugghjulen



4.2 Business Performance Measures

*"If you don't measure it – you can't improve it."*⁵⁷

Det finns många olika tolkningar kring vad Business Performance Measures (BPM) är. Syftet med detta avsnitt är att få förståelse för vad BPM är, vilka funktioner de kan ha i en organisation samt varför det är viktigt med mätning. Det kommer även att fokuseras på vilka verktyg som kan användas och slutligen kommer BPM ses ur en offentlig verksamhets perspektiv.

56 Egen figur

57 Adams, s. 1, 2004

Den klassiska synen på BPM kan ses som outputkontroll. Enligt Hatch är kontroll av output beroende av två parametrar. Dels arbetsinsatsens resultat och dels hur företaget mäter dessa resultat. Mätningen kan ske både individuellt och i grupp.⁵⁸ Detta avsnitt kommer dock lägga fokus på nyare teorier kring Business Performance Measures och inte på klassisk outputkontroll.

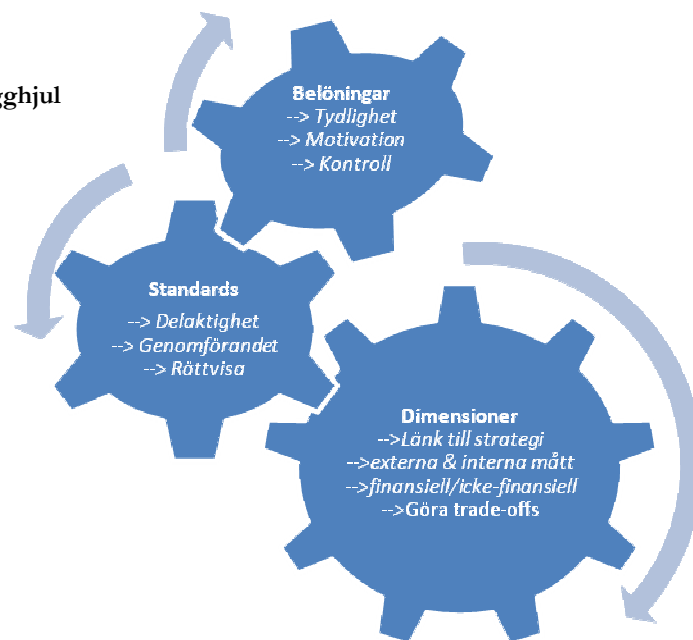
4.2.1 Business Performance Measures byggstenar

Ovan beskrevs just vad kontroll inom organisation är, men hur kan man egentligen definiera vad BPM är? Enligt Fitzgerald et al. grundar sig BPM ur svaren på följande frågor:

- Vad ska mätas – vilka dimensioner ska mätningen ha?
- Hur sätts standarden på det som mäts?
- Vad är belöningen när det utsatta målet uppnås?⁵⁹

Fitzgerald et al. anser således att ett BPM-system består av de tre byggstenarna; *dimensioner*, *standarder* och *belöningar*. Vi väljer dock i figur 4:2 att modernisera sambandet något och demonstrerar därför med hjälp av kugghjul istället för byggstenar.

Figur 4:2⁶⁰ - BPMs kugghjul



4.2.1.1 Dimensioner

BPM bör inte endast koncentreras på finansiella mått, andra parametrar bör även tas i beaktande. Det föreligger en utmaning i att finna effektiva mått som är icke-finansiella och samtidigt fokuserar på kvalitet, service och flexibilitet.⁶¹

58 Hatch, 2002

59 Fitzgerald & Moon, 1997

60 Egen figur

Enligt Fitzgerald et al. bör därför BPM:

- Vara kopplade till företagets strategi.
- Inkludera externa såväl interna mått.
- Inkludera finansiella såväl som icke-finansiella mått.
- Göra trade-offs mellan olika mått.⁶²

Dessa fyra dimensioner bör alltså BPM alltid bestå av och kan således utgöra ett av kugghjulen i ett BPM-system.

4.2.1.2 Standarder

Det är viktigt att sätta rätt standarder på prestationsmålen som ska uppfyllas. Efter att BPM-systemets dimensioner är identifierade, sätts dessa standarder utifrån tre områden.⁶³ Med en budgetprocess som exempel, presenteras de olika områdena nedan:

- *Vem sätter standarden?* – Det är viktigt att de anställda är delaktiga vid budgetprocessen.
- *På vilken nivå ska standarden ligga?* – Vid genomförandet av standardsättningen är det viktigt att det finns en balans mellan vad ledningens krav och vad de anställda anser är rimligt.
- *Är standardsättningen rättvis mellan olika enheter?* – Det går inte att behandla två extremer likadant, det är viktigt att finna en rättvis balans mellan enheter.⁶⁴

4.2.1.3 Belöningar

Organisationen måste finna tillvägagångssätt att få de anställda att arbeta mot de standardsatta prestationsmålen, vilka nämndes ovan.

Belöningsstrukturen bör således uppfylla följande tre krav:

- *Är systemet tillräckligt tydligt för alla inblandade?* – Tydliga prestationsmål är av stor vikt, de anställda måste förstå vad som förväntas av dem samt exakt hur deras insats påverkar organisationens framgång.
- *Är anställda tillräckligt motiverade för att nå prestationsmålen?* – De anställda måste vara motiverade för att uppnå de strategiska målen. Motivation kan framkallas bland annat genom bonussystem.

61 Fitzgerald & Moon, 1997

62 Ibid

63 Ibid

64 Ibid

- *Hur mycket kontroll har anställda över sitt ansvarsområde?* – Den anställda ska endast ha kontroll över påverkbara områden och belöning bör även ske därefter.⁶⁵

4.2.2 Business Performance Measures fem ansikten

Som nämndes tidigare finns det många olika synsätt och perspektiv på vad BPM är och vad det kännetecknas av. Franco-Santos et al. har sammanställt de olika synsätten för att kunna utträna fem olika kategorier av funktioner som BPM kan ha i en organisation.⁶⁶

- *Measure performance* – Denna roll är den “övervakande”, vilket det är det vanligaste synsättet och kan även kopplas samman med den traditionella synen kring outputkontroll.
- *Strategy management* – BPM kan ha en roll som inbegriper planering, strategiformulering och strategiimplementering/utförande. Detta för att skapa organisatorisk kontinuitet.
- *Kommunikation* – BPM kan även fungera som kommunikationssystem, och kan då innefatta både intern och extern kommunikation, benchmarking och för uppfyllelse av utförande enligt föreskrifter/regleringar.
- *Påverka beteende* – BPMs kan även användas som underlag för belöning/kompensation, eller ett sätt att hantera förhållande och kontroll i organisationen.
- *Lärande och förbättring* – BPMs kan fungera som en roll för feedback, *double-loop learning* och för förbättring av prestation.⁶⁷

BPM kan alltså fylla fem olika funktioner i en organisation. Det är upp till organisationen vilken roll/vilka roller BPM ska ha. Vi som uppsatsförfattarna anser att dessa fem roller inte ska ses som en kontrast till de tre byggstenarna som Fitzgerald et al. nämner utan mer som komplement. BPM bör bestå av samtliga tre byggstenar och dessa kan yttras i de fem olika rollerna. Dessa två ansatser av Fitzgerald et al. och Franco-Santos et al. möjliggör en övergripande bild av vad BPM kan innebära. Dels vad systemet bör innehålla och dels vilka olika funktioner det kan ha en i organisation.

4.2.3 Verktyg för utformning av Business Performance Measures

Om BPM är ett mått på vad man presterar, bör organisationen också identifiera vad det är som skapar värde och var - vilka är organisationens *value drivers*? Enligt Merchant och Van der Stede bör ett företag fokusera på *value drivers* idag för att kunna skapa värde imorgon⁶⁸.

65 Fitzgerald & Moon, 1997

66 Franco-Santos et al., 2007

67 Ibid

68 Merchant & Van der Stede, s. 443, 2003

Författarna menar även att:

”The measurement of value drivers are leading indicators of forthcoming cash flows and profits.”⁶⁹

Genom att identifiera *value drivers*, kan förståelse för vad som är viktigt för organisationen erhållas och därmed indikera vilka områden som bör mätas, alltså vilka verktyg som kan vara behjälpliga i ett BPM-system. Andreou et al. beskriver åtta *value drivers* för immateriella tillgångar⁷⁰. Dessa kan ses som medel eller verktyg för att nå uppsatta mål.

De åtta *value drivers* är:

- 1) *Kunder* – Värdet som uppstår av de kundrelationer som byggs, exempelvis genom lojalitet.
- 2) *Konkurrenter* – Värdet som härrörs från verksamhetens position på marknaden, exempelvis genom image och marknadsandelar.
- 3) *Anställda* – Värdet som formas i den kollektiva förmågan, exempelvis kompetens och kunskap.
- 4) *Information* – Värdet som resulterar i organisations förmåga att samla och sprida information och kunskap till rätt personer vid rätt tillfälle.
- 5) *Partner* – Värdet som framkommer vid olika samarbeten, strategiska som finansiella.
- 6) *Process* – Organisationens förmåga att skapa värde för anställda och kunder genom policys och processer.
- 7) *Produkt/service* – Värdet som skapas i verksamhetens förmåga att framställa och leverera sin produkt/service, på ett sätt som reflekterar marknadens behov och förväntningar.
- 8) *Teknologi* – Värdet som skapas i de teknologiinvesteringar som organisationen har gjort för att stötta övrig verksamhet.⁷¹

Organisationen skapar värde inom dessa åtta områden. Genom att identifiera vilka områden som är viktigast, vet också organisationen var fokus bör ligga. Således ges också input till vad som bör mätas.

4.2.4 Hur kan mätning ske?

Praktiker trycker på hur viktigt det är att kunna kontrollera kostnader, fokus är oftast på den dagliga verksamheten och därför försvinner ofta kostnadsanalysen. Genom att mäta kostnader kommer de att bli synliga och på så sätt kan de lättare allokeras och minskas. Mätningen måste vara lätt, enkel att härleda samt meningsfull.⁷²

69 Merchant & Van der Stede, s. 443, 2003

70 Andreou, 2007

71 Ibid

72 Adams, 2004

Adams använder ledorden ”*think simple, start small*”⁷³, när hon definierar sju sekventiella steg till hur man ska mäta.

- 1) *Vad ska mätas?* Det är oftast lättare att mäta en direkt kostnad än en indirekt kostnad.
- 2) *Utse en ansvarig person för mätningen.* Utse en anställd som gör mätningen och se till att personen förstår mätningens vikt.
- 3) *Skapa ett mätverktyg.* Hitta ett verktyg som fungerar för ändamålet.
- 4) *Säkerställ enlighet.* Se till att mätningarna överensstämmer, exempelvis sättet att samla in data.
- 5) *Välj en tidpunkt för mätningen.*
- 6) *Analysera data kontinuerligt.* Ju längre tid data samlas, desto bättre mönster erhålls.
- 7) *Take action!* Efter analys kan en förändring vid behov göras.⁷⁴

4.2.5 Mätning i offentlig verksamhet

Mätning i offentlig verksamhet har en annan problematik än i privata företag, då målet inte är vinst. Vad är det då en offentlig verksamhet mäter och fokuserar på? Kreklow har föreslagit fyra fokusområden för en offentlig verksamhet för att mäta organisatorisk prestation för att förbättra den.⁷⁵ De fyra områdena är *planering, budgetering, kommunikation* och *management*.

- *Planering* – I offentlig verksamhet är planeringen ofta långsiktig och bred. BPM kan vara behjälpligt vid planering av projektresultat. Med hjälp av planering kan operationella beslut ofta baseras på fakta istället för på den egna uppfattningen och organisationen kan ofta svara snabbare på förändringar i omvärlden.
- *Budgetering* – Om BPM är integrerade i budgetsystemet, blir processen mer fokuserad på faktisk data istället för på småsaker och kan lättare allokera resurser inom organisationen. Dessutom kan mer fokus läggas på nyttiga dialoger gällande organisatorisk utveckling, istället för att debattera om mindre beslut.
- *Management* – BPM kan bidra till infrastruktur som hjälper chefer att förstå deras projektresultat. BPM kan även öka styrningseffektiviteten och ge bättre och tydligare

73 Adams, s. 1, 2004

74 Adams, 2004

75 Kreklow, 2005

direktiv till anställda. Dessa direktiv och uppföljningar hjälper de anställda att förstå sin prestation och öka motivationen.

- *Kommunikation* – Det är av vikt att en offentlig verksamhet kan kommunicera till allmänheten vad som sker. Därmed kan allmänheten utvärdera arbetet. BPM kan således hjälpa till att mäta det som befolkningen anser är viktigt.⁷⁶

BPM ska inte ses som en lösning på de problem som en offentlig verksamhet möter. Det bör mer ses som ett komplement som bidrar till effektivitet och förståelse för dess inverkan på ovan nämnda punkter.⁷⁷

4.3 Lärande

"No one has to teach an infant to learn. In fact, no one has to teach infants anything. They are intrinsically inquisitive, masterful learners who learn to walk, talk, and pretty much run their households all on their own.

*Learning organizations are possible because not only is it our nature to learn but we love to learn."*⁷⁸

Organisationer likt människobarn, lär sig på olika sätt och olika snabbt. Hall har tittat närmare på hur lärande uppstår i organisationer ur ett komplexitetsteoretiskt perspektiv. Han anser att alla organisationer är problemlösande av naturen och använder sig av ett trial-and-error-förfarande för att lära sig⁷⁹, vilket är ett synsätt som även bekräftas av Hatch⁸⁰. Det finns således olika sätt att se på lärande och dess uppkomst. Samtidigt krävs en förståelse för varför lärande är betydelsefullt i en organisation.

4.3.1 Definition av lärande

Teorier inom lärande kan delas in i två områden. En infallsvinkel är att se lärande ur ett mer konstnärligt synsätt där lärande ses som en del av en social konstruktion. Det synsättet ser mer på de symboliska aspekter av lärande som språk och diskurser. Den andra infallsvinkeln är att se lärande som ett självkorrigerande system där reflektioner är betydelsefulla för uppkomsten av lärande.⁸¹ Argyris tillhör numera klassikerna inom detta synsätt med sina begrepp *single* och *double loop learning*. Författaren ser lärande som förmågan att kunna upptäcka och åtgärda misstag⁸².

Single loop learning uppstår när en avvikelse i organisationens beteende sker, som åtgärdas utan att underliggande värderingar förändras. *Double loop learning* kännetecknas av att även organisationens värderingar förändras. *Single loop learning* innebär att lärande förblir inom redan etablerade rutiner,

76 Kreklow, 2005

77 Ibid

78 Senge, s. 4, 2006

79 Hall, 2005

80 Hatch, s. 307, 2002

81 Ibid, s. 405

82 Argyris, s. 1178, 2003

medan *double loop learning* uppstår genom att nya rutiner skapas som baseras på ett nytt sätt att förstå omvärlden på.⁸³

Senge anser att lärande betonar vikten av anpassning och myntade begreppen *adaptive* och *generative learning*. *Adaptive learning* handlar om att anpassa sig efter omvärlden och inbegriper att hantera något. *Generative learning* inbegriper däremot att man skapar något. *Generative*, till skillnad från *adaptive*, innebär ett nytt sätt att se och förstå världen på. Det handlar om att se systemen bakom händelser.⁸⁴ Senges *adaptive learning* kan ses motsvara Argyris *single loop learning* då båda är en sorts reaktion på förändringar i omvärlden, medan *generative learning* fungerar som *double loop learning* där något utöver det befintliga skapas och förändrar etablerade rutiner. Även om Argyris koncept inbegriper mer av ett nivåtänk än Senges begrepp kan de ändå ses sammanfalla med varandra i grundläggande drag.

Nyare forskning utvecklar Argyris tankegångar och inför begreppen *triple loop learning* och *zero learning*. *Triple loop learning* innebär skapandet av ny, innovativ kunskap som kan leda till helt andra processer än de som från början ska förbättras. Denna tredje loop ifrågasätter och omvärderar alla existerande tekniker, system, normer och värderingar i organisationen. *Zero learning*, som namnet antyder, uppstår i organisationer där problem uppstår utan att åtgärdas. Således kan inte lärande uppstå.⁸⁵

Även Childs beskrivning av lärande kan uppfattas ta utgångspunkt i Argyris nivåtänk där den sista punkten kan sägas knyta an till de nyare forskningsrönen kring *triple loop learning*.

- Första nivån är *routine* – "*single loop*" och inbegriper förbättringar inom det befintliga ramverket eller systemet. Den här nivån har stora likheter med Argyris *single loop learning*.
- Andra nivån är *refining* – "*double loop*" där det etablerade systemet ifrågasätts och förändrar det existerande ramverket i organisationen.
- Tredje nivån kallas *second-order learning* – "*deutero learning*" där lärandet handlar om att förbättra själva lärandeprocessen i sig. Detta inbegriper förändringar i ledares tankesätt och förståelse för framgång.⁸⁶

Child för även en diskussion kring begreppen lärande organisation och organisatorisk inläring. Organisatorisk inläring anses vara ett mer paradoxalt begrepp, då det säger att lärande inte enbart sker på individnivå. Men lärande uppstår genom handlingar och erfarenheter från individer. En organisation per se kan inte lära sig.⁸⁷ Thomas och Allen menar i sin tur att en

83 Argyris, s. 1178, 2003

84 Senge, s. 289, 1996

85 Grigg & Walls, s. 39-40, 2007

86 Senge, s. 289, 1996

87 Child, s. 311, 2005

lärande organisation bygger kunskapsskapande förmågor hos individer i organisationen som kan överföras för organisationen i helhet.⁸⁸ Distinktionen är härfin, endast en viss gradskillnad kan skönjas.

Förutom förmågan att lära sig hos individer i organisationen handlar lärande framför allt om förmågan att bearbeta och generera information genom självkorrigering feedback. Thomas och Allen beskriver lärande som processer för att ständigt omvandla organisationen och dess kunskap.⁸⁹ O’Keeffe kan ses utveckla synsättet ytterligare i en omfattande studie. Författaren delar in lärande i ett antal områden som inbegriper vikten av intellektuellt kapital, framtagandet av ny kunskap, förnyad förståelse för omvärlden, teamarbete, delaktighet och engagemang, samt lagringen av erfarenheter, minnen och händelser för att kunna användas i framtida handlingar.⁹⁰

De olika begreppen och strömningarna inom lärandeområdet kan ses fokusera på delar av en helhet. Samtidigt är det fortfarande av betydelse att kunna se helheten för att kunna agera som en enhetlig organisation. Ho inför konceptet *total learning organisation* där *total* står för involverandet av samtliga i organisation, *learning* beskriver processen mot en förändring till det bättre och *organisation* representerar ett strukturerat sätt att nå framgång.⁹¹ Lärande i form av insikter och förståelse inbegriper handling. Förutom förmågan att upptäcka ett misstag krävs det även att det rättas och åtgärdas. Först när kunskap övergår till handling kan man säga att man har lärt sig något.⁹²

4.3.2 Verktyg för lärande

Kolbs identifiering av olika lärandestilar kan användas för att belysa hur typen av arbete som ska utföras påverkar hur en organisation lär sig. Denna fokus på just hur individer i en organisation lär sig är en följd av att författaren ser lärande som erfarenheter som omvandlas⁹³. Som redan antytts är erfarenhet av betydelse i ett system som betonar reflektioner för att lära sig. Kolbs lärandestilar är således ett sätt att belysa hur sådana reflektioner görs för att lärande ska uppstå:

- *Ackomodativ stil* sätter fokus på konkret erfarenhet och aktivt prövande.
- *Divergent stil* lägger vikt på eftertänksamhet och reflekterande observation.
- *Assimilativ stil* är av mer teoribyggande karaktär där begreppsbildning får stor betydelse.
- *Konvergent stil* betonar aktivt prövande och begreppsbildning där problemlösning står i fokus.⁹⁴

88 Thomas & Allen, s. 126, 2006

89 Ibid, s. 135

90 O’Keeffe, s. 138, 2002

91 Ho, s. 3, 1999

92 Argyris, s. 1178, 2003

93 Grigg & Walls, s. 38, 2007

94 Granberg & Ohlsson, s. 37-38, 2004

Förutom på vilka sätt organisationer lär sig på finns det en poäng i att förstå vilka förutsättningar organisationer måste ha för att vara lärande. Ständigt lärande och kommunikation där människor belönas för att de lär sig och uppmuntras till att ifrågasätta och begrunda, både individuellt och i team, är av vikt för att lärande ska uppstå. Organisationen måste dessutom vara uppdaterad på människors kompetens. Samtidigt uppmuntrar *empowerment* människor att dela med sig till organisationens vision.⁹⁵

Lindley argumenterar för att delad vision är viktig. Med delad vision menar författaren att organisationens vision ska göras till individens. Precis som Somerville och McConnell-Imbriotis, ser Lindley ständigt lärande som en viktig förutsättning. Vikten av att kunna förändra och förbättra är kärnkonceptet i en lärande organisation. Lindley tar upp två ytterligare dimensioner: multidimensionella mål och användandet av tyst kunskap. Multidimensionella mål utformas i tre olika skepnader, internt, externt och tid. Användandet av tyst kunskap betonar betydelsen av en lärande organisation att få människor att vilja dela med sig av sin kunskap och öka medvetenheten för att tyst kunskap finns.⁹⁶

4.3.2.1 Kvalitetsrörelsen

Nyare forskning tenderar att syfta till skapandet av praktiska verktyg för att generera lärande. Konzepten från kvalitetsrörelsen är relevanta i sammanhanget då kvalitetsrörelsens rötter härstammar från konceptet ständigt lärande⁹⁷, vilket nu konstaterats är en av lärandets förutsättningar. Första vågen av kvalitetskoncept satte fokus på att förbättra arbetsprocesser, medan andra vågen betonade själva arbetet och la vikt på hur interaktioner och tankegångar skulle leda till ständigt lärande. I tredje vågen i kvalitetsrörelsen blir lärande ett sätt att leva för organisationen.⁹⁸

Lärande i organisationer och kunskapsskapande handlar om hur organisationer lär av sina erfarenheter och hur information omvandlas till kunskap. Detta kräver både statistiska metoder och tankemodeller som kan användas för att skapa Argyris *loops of learning*.⁹⁹ Första vågen hade sin styrka i att uppnå mått för förbättring i kostnader, kvalitet och kundnöjdhet vilket just inbegriper användandet av statistiska metoder.

Under andra kvalitetsvågen uppkom koncepten kring kvalitetscirklar och fokus las på gruppträning och teamlärningsförmåga.¹⁰⁰ Detta kan ses som en praktisk utformning av de teoretiska förutsättningar som nämnts¹⁰¹. Japan var här framstående med sina praktiska verktyg för management i form av matriser, diagram och beslutsträd. Syftet låg i att förbättra människor, inte bara processer. Här knyts kvalitetsrörelsen samman med Senge's teorier kring lärande.

95 Somerville & McConnell-Imbriotis, s. 243-244, 2004

96 Lindley, 2002

97 Senge, 1999

98 Ibid

99 Grigg & Walls, s. 38, 2007

100 Senge, 1999

101 Se exempelvis O'Keefe, 2002, Somerville, McConnell-Imbriotis, 2004, Lindley, 2002

Verktygen ses som uppstarten för utvecklingen av en organisations förmågor att lära genom de fem koncept som Senge även definierar i sin bok *The Fifth Discipline*.¹⁰²

- *Shared vision* skapar behovet och viljan för att åstadkomma lärande. Utan delade visioner kommer lärande enbart ske vid en kris.
- *Personal mastery* innebär att en lärande organisation består av individer som är villiga att ständigt lära.
- *Mental models* beskriver en organisations förmåga att ständigt kunna ifrågasätta och utmana etablerade antaganden.
- *Team learning* belyser vikten av att människor kommunicerar med varandra och delar med sig av kunskap.
- *Systems thinking* handlar om att kunna se helheten. Den viktigaste lärdomen för lärande organisationer är att få insikt i hur man kan skapa förändring. Se problemet som helhet istället för att bryta upp det i delar.¹⁰³

De sätt på vilket Senge beskriver att svårigheterna med disciplinerna ska överkommas sammanfaller med tidigare beskrivna teorier och belyser vikten av att ge handlingsfrihet till människor, ha delade visioner, uppskatta individuella kompetenser, se helheter och skapa hängivenhet på lång sikt.¹⁰⁴

4.3.3 Varför är lärande viktigt?

*"Why must I improve, unless I'm not good enough now?"*¹⁰⁵

Ovanstående citat är skrivet av Senge i en av sina artiklar och beskriver ett synsätt som många av dagens organisationer har när det kommer till lärande. Med ett sådant perspektiv kommer förbättring innebära att bli mindre bristfällig, snarare än lärande. Sådana synsätt skapar motstånd mot förändring och hämmar utveckling. Det krävs därför en ökad förståelse för hur man övervinna motståndet genom att införa verktyg för lärande i organisationers system.¹⁰⁶ En lärande organisation skapar möjligheter för människor att applicera sina kunskaper i syfte att skapa värden. Lärande genererar processer för att hantera motsättningar och svårigheter och leda till effektiva lösningar.¹⁰⁷

4.3.3.1 Lärande i offentlig verksamhet

Kunskap formar förbättring och lärande är processen för att använda sig av kunskap för att fylla det syftet. Detta är särskilt viktigt för offentliga verksamheter. Svårigheten att mäta prestation i

102 Senge, 2006

103 Senge, 1999

104 Ibid

105 Ibid, s. 39

106 Ibid

107 Day, 1999

offentlig verksamhet är uttalad i både litteratur och praktiken¹⁰⁸. Lärandets förutsättningar är dock inte annorlunda i offentlig verksamhet. Sharma har identifierat vilka aspekter som är viktiga för att göra en statlig organisation lärande och dessa bekräftar de föregående författarnas punkter. Vikten av *empowerment* och gemensamma visioner och värderingar betonas, precis som utvecklandet av nya förmågor¹⁰⁹ som kan ses höra samman med begreppet ständigt lärande bland annat hos Lindley och Somerville och McConnell-Imbriotis.

Att förstå lärande och hur det uppkommer blir nödvändigt för att organisationer ska veta hur de ska förändras och förbättras. Detta gäller oavsett om de är privata eller offentliga.

4.4 Teoretisk referensram

För studiens syfte tas utgångspunkt i de ovan presenterade teorierna. Att förstå hur BPM är uppbyggt är av betydelse för analysen av de prestationsmått som finns i den studerade organisationen. Det är av vikt för att veta om prestationsmått i praktisk verklighet följer de ramar som teorin satt upp, eller om de ramarna behöver utvidgas. BPMs tre byggstenar är viktiga för att se vilka aspekter som tas med i en offentlig verksamhets prestationsmått. Eftersom en offentlig verksamhet inte arbetar med belöningar i någon vidare utsträckning, varken i form av monetära eller icke-monetära belöningar, kommer den dimensionen inte tas upp nämnvärt i analysen. Däremot är dimensionen viktig för förståelsen av BPM. Det möjliggör även för att analysera aspekter tillhörande belöningsdimensionen, men som inte räknas som belöningar i sig.

Vilken roll BPM har i fallföretagets verklighet kan studeras genom teorin kring BPMs fem olika funktioner. Hur dessa tar sig uttryck i en offentlig verksamhet är av betydelse för att analysera vilka mål dessa härleds ur och huruvida de har anknytning till lärande. Vilka verktyg som det tas hänsyn till, och hur mätningar görs i praktiken är av intresse för att kunna belysa huruvida BPM har inverkan på lärandet i organisationen.

Definitioner av lärande och sätt att uppnå det är av vikt för att kunna belysa vilka nivåer lärande sker på i en praktisk verklighet. Genom nivåresonemangen kan lärandets roll i en organisation med särskilda särdrag studeras närmare. Kvalitetsaspekten ger lärandeperspektivet ytterligare djup, då kvalitet är en särskild faktor för att en organisation ständigt ska förbättras. Vilka förutsättningar som finns i den studerade organisationen som enligt teorin leder till lärande är intressanta att belysa för att förstå hur lärandet uppstår i organisationen. Vilka förutsättningar för och nivåer av lärande som organisationen uppnår är av betydelse för att förstå huruvida prestationsmätningar har någon betydelse för lärandet. En utvecklad analysmodell kring hur respektive teori används beskrivs i inledningen till analyskapitlet.

108 Se exempelvis Jackson, 1984

109 Sharma, s. 399, 2005

5 Empiri

Migrationsverkets verksamhet präglas, precis som många andra företag av processer. Sammanställning av primär- och sekundärdata görs därför med utgångspunkt i fallorganisationens process för att ge en illustrativ bild av verksamheten. Avslutningsvis kommer ett avsnitt att presentera en granskning av asylprövningen av Riksrevisionen.

5.1 Asylprocessen i korthet

Ansvaret för asylprocesser delas av EUs medlemsländer vilket ska förhindra att asylsökande bollas från land till land. I Dublinförordningen står skrivet att:

"[...]asylansökan ska prövas av det land som har utfärdat visum eller uppehållstillstånd åt den sökande, eller som den sökande först reste in i, eller där den sökande varit en tid."¹⁰

Först bedöms om ansökan ska behandlas i Sverige eller av något annat EU-land. Därefter förordnas ett offentligt biträde för att den sökande ska få hjälp med de juridiska detaljerna i sin ansökan. Sedan kallas den sökande och biträdet till en muntlig utredning där de båda får träffa en tjänsteman från Migrationsverkets verksamhetsområde asylprövningen. Först då kan ett beslut fattas i ärendet. Alla ansökningar utreds individuellt. Om verket inte anser att det finns några asyl- eller skyddsskäl undersöker man om det finns andra skäl för den sökande att stanna i Sverige, exempelvis familjeanknytning. Om det finns anledning att tro att en sökande kommer att hålla sig gömd för att undgå ett utvisningsbeslut kan Migrationsverket besluta om att sätta sökande i förvar. För barn som kommer ensamma utses en god man som fungerar som barnets vårdnadshavare i Sverige. Vidare följer verket FN:s barnkonvention och försöker återförena barnet med sina föräldrar.¹¹ Ett ärende ska avgöras senast inom sex månader från det att ansökan kommit in¹².

Figur 5:1¹³ - Asylprocessen



110 Migrationsverkets uppdrag

111 Ibid

112 Regeringsbeslut II:4

113 Egen figur

5.1.1 Visionen, Verket & Vägen

Från och med att asylprocessen inleds genom att en asylsökande kommer in i landet och en ansökan görs, börjar en process med många kritiska moment. När ett beslut har fattats och ärendet lämnar asylprövningen, inleds processens efterarbete. För studiens syfte presenteras asylprocessen i dess grundsteg och de kritiska momenten kommer att belysas under rubrikerna *visionen*, *verket* och *vägen*. *Visionen* ämnar lyfta fram de punkter som belyser de officiella mål och ambitioner i de olika stegen, vilket kan ta olika form beroende på var i processen man befinner sig. Under *verket* presenteras de aktiviteter som asylprövningen gör i dagsläget, deras de facto arbetsgång, medlen mot målen. *Vägen* beskriver slutligen de aktiviteter som efterfrågas i verksamheten och de processer som asylprövningen planerar att utföra för att förbättra organisationen.

Figur 5:2¹¹⁴ - Faktaruta

Regleringsbrevet

I december varje år beslutar regeringen vad som ska gälla för Migrationsverkets verksamhet det kommande året. Detta regleringsbeslut heter regleringsbrevet och innehåller Migrationsverkets verksamhetsmål, finansiering och krav på åiterrapportering. Det sistnämnda innebär hur Migrationsverket ska redovisa måluppfyllelse och resultat.

5.2 Asylprocessen inleds

År 2008 har asylprövningsenheterna 30 000–34 000 asylärenden som ska göras. Dessa ärenden lottas ut till de olika asylprövningsenheterna runtom i landet.¹¹⁵ Sedan är det samordnarnas uppgift att ta hand om de inkommande ärenden och tilldela 1) offentligt biträde 2) invänta yttrande från offentligt biträde och 3) lotta ut ärendet på handläggare. Därefter övertar respektive handläggare ansvaret för ärendets handläggning.¹¹⁶

5.2.1 Visionen

En samordnares roll är att optimera flödet och tanken är att så fort ett ärende kommit in till enheten, ska processen börja¹¹⁷. De två övergripande målen som verksamheten arbetar efter är

114 Arbetsordning för Migrationsverket med delegeringar, 2008-04-01 och Regeringsbeslut II:4

115 Introduktionsmöte med enhetschef

116 Intervju med samordnare

117 Ibid

rättssäkerhet och tidskvalitet¹¹⁸. Dessa mål är satta på regeringsnivå och beskrivs i regleringsbrevet. Där kan man bland annat läsa:

”Handläggningen ska ske enhetligt, skyndsamt och effektivt.”¹¹⁹

Rättssäkerhet innebär att ärendet ska utredas med lagom djup för att en rättssäker bedömning ska kunna göras¹²⁰. Regleringsbrevet anger att:

”Asylprocessen ska vara rättsäker och human i alla led. Migrationsverket ska fördjupa och förbättra samverkan med andra berörda myndigheter för att effektivisera asylprocessen. Den totala väntetiden i förhållande till föregående år ska minska. Särskild hänsyn ska tas till barn.”¹²¹

Tidskvaliteten ställer kravet på att ett beslut måste fattas inom sex månader. Det finns även detaljmål som gäller särskilda grupper av asylsökanden. Exempelvis ensamkommande barn där handläggningstiden ska vara inom tre månader.¹²² Det förekommer ingen juridisk påföljd om tiden överskrids, men målen ses som maxvärden för vad som anses rimligt för en sökande att vänta.¹²³ Även i Migrationsverkets budgetunderlag betonas tidsmålet:

”Verket ska ha en snabb och korrekt handläggning. De tidsmål som regeringen har satt upp för handläggningen ska uppnås. Varje medarbetare ska veta vad som förväntas av honom eller henne för att verket ska nå målen.”¹²⁴

Regeringen har även satt upp ett mål gällande återrapportering för Migrationsverket. Verksamheten måste redovisa sin måluppfyllelse och analysera resultaten.¹²⁵ I årsredovisningen visas ärendebeståndet i slutet av året, både avgjorda och ärenden som fortfarande handläggs. Även hur lång handläggningstiden har varit i genomsnitt över året anges.¹²⁶

5.2.2 Verket

Som nämnt tidigare är det samordnare som inleder ärendet och lottar ut till respektive handläggare. Identifiering av behovet av samordnare uppkom under ett projekt år 2002, därefter infördes samordningsfunktionen i verksamheten. Det är samordnarens uppgift att optimera flödet av ärenden inom enheten.

Enhetschefen tar inte fram någon statistik på hur lång tid det administrativa arbetet tar, således mäts inte denna prestation. Ett möte äger dock rum en gång i veckan mellan enhetschef och

118 Intervju med enhetschef

119 Regeringsbeslut II:4

120 Intervju med enhetschef

121 Regeringsbeslut II:4

122 Intervju med enhetschef och Regeringsbeslut II:4

123 Intervju med enhetschef

124 Budgetunderlag 2009-2011, s. 7

125 Regeringsbeslut II:4

126 Årsredovisning 2007, s. 12

samordnare där lägesrapportering sker och det beslutas vilka prioriteringar som ska göras. Vid dessa möten anser samordnaren att denne utvecklas mycket när de tillsammans bollar idéer för att lösa problem. Det sker en regelbunden mätning och uppföljning beträffande samordnarnas beslutsskrivande och beslutsfattande.¹²⁷ Regeringen tar del av Migrationsverkets årsredovisning och budgetunderlag som kommer i februari respektive i mars. Denna analyseras och används sedan som underlag för mål- och resultatdialog mellan statssekreteraren och generaldirektören på Migrationsverket.¹²⁸

5.2.3 Vägen

Hur ska man se till att processerna på enheten utvecklas och förbättras? Samordnaren trycker på formella utbildningar som kompetensutveckling.¹²⁹ Att en bra hantering av flödet är en viktig kompetens är samordnaren¹³⁰ och planeringssekreteraren överens om¹³¹. Det finns en variation, och den måste man kunna hantera på ett lämpligt sätt. Detta görs bland annat genom att man planerar in annat arbete under de perioder då det inte kommer in så många ansökningar. Det kan handla exempelvis om utbildningar eller intensivare utredningsarbete. Förutom att det är något som diskuteras på individnivå, enligt ovan, är det ett problem som behandlas på verksamhetsnivå. Gällande individnivå, framhåller denne att just den enhetschef som vi intervjuat, är framstående inom verksamheten. Enhetschefen har gjort en grundplanering för sin enhet angående processens tids- och ordningsmässiga utformning. Planeringssekreteraren menar att denna mer standardiserade utformning verkar positivt för flödet. Denne uttrycker det som en bra start i ett önskvärt förbättringsarbete. Det finns ett allmänt behov för förbättringsarbete i verksamhetsområdets processer, och ökad struktur och enhetlighet i hanterandet av arbetsprocesser kan vara ett steg på vägen dit, enligt planeringssekreteraren.¹³²

Allt som genomförs, ska göras i en strävan mot de två stora målen; *rättssäkerhet* och *tidskvalitet*. Vid intervju med planeringssekreteraren kretsar mycket kring *tidskvalitet*, det vill säga sexmånadersmålet. Denne uttrycker dock ett visst missnöje mot att detta mål redan från regeringsnivå är kvantifierat. Det vanliga är att regeringen sätter effektmål, inte produktionsmål, men denna norm avviker för Migrationsverkets asylprövningsområde, berättar planeringssekreteraren. I allmänhet, menar denne vidare, är Migrationsverket väldigt detaljstyrtd vad gäller mål och uppdrag, om man jämför med andra myndigheter. Anledningen till att detta övergripande mål gällande *tidskvalitet* är satt till sex månader av regeringen och inte av Migrationsverket som organisation och myndighet, definierar planeringssekreteraren som en politiskt beroende och känslig fråga.¹³³ Enhetschefen menar att sexmånadersmålet troligen är gjort explicit så tidigt i processen, redan från regeringen, för att det är viktigt av humana skäl: En

127 Intervju med samordnare

128 Intervju med departementssekreterare

129 Intervju med samordnare

130 Ibid

131 Intervju med planeringssekreterare

132 Ibid

133 Ibid

asylsökande ska inte behöva vänta mer än sex månader på ett beslut¹³⁴. ”Klienten”, som planeringssekreteraren omnämner asylsökanden i sammanhanget, ska inte hållas fast. De ekonomiska aspekterna uppfattas också som tunga. För Migrationsverket gäller att de måste finansiera uppehälle till sökanden under väntetiden.¹³⁵

Enligt planeringssekreteraren för asylprövningen bör istället sexmånadersmålet genomsyra verksamheten. Denne menar att sexmånadersmålet ger utrymme för större variation och möjligheter att utvecklas. Ren resultatstyrning är för enkelt att använda ett rent kvantitativt produktionsmål som styrmekanism.¹³⁶ Planeringssekreteraren menar att detta:

”[...] blir liksom ett naket och föga utvecklande sätt att styra verksamheten.”¹³⁷

Vad ska man då tänka på i beslutsprocessen för att kunna uppnå sexmånadersmålet? Planeringssekreteraren uttrycker sina grundlägganden tankar kring det:

”Resultatet på individnivå består inte enbart av blod, svett och tårar och hög formell kompetens. Utan det handlar mycket om lust och känsla.”¹³⁸

Planeringssekreteraren talar om motivation som en viktig faktor. Upplever den anställde att det är kul att gå till jobbet, kommer denne också att prestera bättre. Det är viktigt att inte stirra sig blind på en formell kompetensprofil vid rekrytering, eftersom det inte ger en tillräckligt representativ bild av hur väl individen kommer att prestera vid sin befattning. Lust och förmåga går hand i hand, och att styra en persons professionella utveckling till fullo är inte något planeringssekreteraren tror är möjligt. Utbildning, menar denne vidare, är endast en av flera dimensioner i kompetensbegreppet. Denna faktor är något som felaktigt får för stor fokus, och planeringssekreteraren ser detta som en otillbörlig förenkling av verkligheten.¹³⁹

Den personliga motivationen är central för förbättring av arbete, det menar även handläggaren. Att det finns stort utrymme att strukturera det egna arbetssättet, metodiken och rutiner är inspirerande, uttrycker denne. Finna vägar till ett mer produktivt angreppssätt av arbetet upplever handläggaren som drivande. Detta gör dessutom att prestationsmålen lättare uppnås. Även om det inte bedöms, anser handläggaren att utbildningar såsom artikelseminarier väcker ett djupare intresse för rättsliga frågor. Dessutom öppnar man upp för ett mer diskussionsvänligt klimat.¹⁴⁰

Handläggaren berättar även om vikten att hålla sig motiverad för att prestera i enlighet med målen. Denne tycker förvisso att kontroll alltför ofta inte är något man vinner på, samt att

134 Intervju med enhetschef

135 Intervju med planeringssekreterare

136 Ibid

137 Ibid

138 Ibid

139 Ibid

140 Intervju med handläggare

förhållandet till kontroller och mätningar är väldigt individuellt. Handläggaren upplever regelbundna kontroller som nödvändigt. De årliga som man formellt sett har, är otillräckliga. Denne uttrycker dock att det finns möjlighet att själv kolla av hur man ligger i förhållande till de mål och krav som finns, något som handläggaren själv utnyttjar för att göra lägeskontroller. Att kolla av denna statistik fungerar sporrande i viss utsträckning, menar denne. Den negativa aspekten i sammanhanget är viss fokus på kvantitet. Kvalitet står utanför de officiella mätningarna.¹⁴¹

”Där tittar man väl inte så jättemycket, som jag ser det, på kvaliteten... Det finns ju inte några direkta mätverktyg för vad som är bra. Jag tror inte man väger in det så mycket, hurvida man anser att det varit bra... Vad det nu är...”¹⁴²

Den upplevda problematiken kring avsaknad av kvalitetsdefinitioner och mätverktyg för kvalitet beskrivs vidare i 5.4.3 Vägen.

Handläggaren upplever inte situationen som övervakad eller kontrollerad på ett negativt sätt. Denne uttrycker den möjliga självkontrollen som en naturlig del av vardagen, ett bra sätt att bekräfta att man presterar som man ska. Kontrollerna fungerar som ett sätt att upptäcka att någon ligger väldigt lågt i sin produktion. Handläggaren tror att en låg prestation kan spåras via detta forum.¹⁴³ Lönesättningen påverkas också av vad som framkommer i dessa prestationsmätningar.¹⁴⁴

Samordnaren berättar vidare om prestationsmätning som ett verktyg för lönesättning¹⁴⁵. Enhetschefen understryker dock att lönesättningen i sig inte är ett starkt styrinstrument. I offentlig verksamhet är i regel, varken ingångslönen eller löneutvecklingen lika fördelaktig som i privat verksamhet. Enhetschefen menar dock att just ingångslönen är relativt hög inom Migrationsverket, för att vara offentlig verksamhet, men den flacka lönekurvan är ett faktum.¹⁴⁶

Prestationsmätning är förhållandevis nytt inom offentlig verksamhet, så även inom asylprövningen. Planeringssekreteraren, som jobbat inom asylområdet så långt tillbaka som när verksamheten gick under namnet Statens Invandrarverk¹⁴⁷, kan inte komma ihåg att man pratat om prestation eller mätning i samma termer som man gör idag, mer än ungefär tio år tillbaka. Det

141 Intervju med handläggare

142 Ibid

143 Ibid

144 Intervju med handläggare och intervju med enhetschef

145 Intervju med samordnare

146 Intervju med enhetschef

147 Fram till juli 2000 hette Migrationsverket Statens Invandrarverk. De exakta uppdragen för både Statens Invandrarverk och Migrationsverket har varierat sedan verksamhetens födelse år 1969. Exempel på uppdrag som myndigheten för invandring ansvarat för (under dess olika namn), som idag omfördelats är integrationsfrågor. Dessa rör saker som är relaterade till en invandrars anpassning och integration i det svenska samhället. Dessa frågor är numera länsstyrelserna och kommunernas ansvar. (Källa: www.migrationsverket.se, 2008-05-13, 11:30)

senaste årtiondet har ämnet luckrats upp, från att ha varit illegitimt att diskutera öppet, till att nu vara en mer naturlig del av vardagen.

”Det här med prestationer och så... Det tillhörde lite grann fy-orden i offentlig förvaltning höll jag nästan på att säga... Man var så inställd på att vårt uppdrag var så vitt omfattande och brett och lät sig inte kontrolleras eller följas upp eller mätas[...]”¹⁴⁸

Samordnaren berättar om tiden då i princip inga prestationsmätningar gjordes inom Migrationsverket. Denne jämför lönesättningen under de förhållandena, med de rådande, och konkluderar sina åsikter: Lönesättningarna kändes godtyckliga när prestationsmätningar helt saknades. Detta upplevde samordnaren som något negativt.¹⁴⁹ Nämnvärt i sammanhanget, är att kvalitet formellt sett ej mäts i nuläget¹⁵⁰, men ämnet är på tapeten. Kvalitetsmätningar är något enhetschefen tror att asylprövningen kommer att kunna jobba med i framtiden, de håller på att undersöka hur sådana mätningar skulle kunna se ut och gå till¹⁵¹. Detta återkommer vi mer utförligt till i 5.4.3 Vägen.

5.3 Utredningen

Handläggaren får asylärendet i handen så snart en assistent bokat tid för utredning.¹⁵² På den utsatta tiden träffas handläggaren, det offentliga biträdet och den asylsökande för en muntlig utredning.¹⁵³

5.3.1 Visionen

Det är regeringen som sätter målen och sedan utvecklar asylprövningsenheterna det praktiska uppdraget. Det innebär att fördelningen av personalresurser gör att enheten kan lägga ett specifikt mål om hur många ärenden som ska göras för att nå sexmånadersmålet.¹⁵⁴ Som enskild handläggare har man ett bestämt produktionsmål som ska uppnås. I det ingår hur många beslut som varje handläggare ska skriva och hur många utredningar denne ska göra varje år.¹⁵⁵ Dessa nyckeltal är direkt nedbrutna från sexmånadersmålet och hur många ärenden som kommer in till enheten¹⁵⁶, samt hur många som jobbar på enheten¹⁵⁷. Utredningssteget kan ses som asylprövningens huvudsakliga uppgift.¹⁵⁸

148 Intervju med planeringssekreterare

149 Intervju med samordnare

150 Intervju med enhetschef och intervju med handläggare

151 Intervju med enhetschef

152 Intervju med samordnare

153 Migrationsverkets uppdrag, s. 8

154 Intervju med enhetschef

155 Intervju med handläggare

156 Intervju med enhetschef

157 Intervju med handläggare

158 Intervju med departementssekreterare

Regeringen tittar endast på huruvida sexmånadersmålet uppnås, de tittar inte på mängden beslut¹⁵⁹. Varje enhet får tilldelat ett visst antal ärenden per år, en asylprövningsenhet i Malmö får exempelvis under 2008, 2800 ärenden tilldelade. En person som arbetar 100 procent ska göra mellan 100 och 120 beslut per år.¹⁶⁰

”Ja, om vi har 2800 så är det bara att ta miniräknaren och räkna ut 2800 genom... Vi kan ta genom 100. Det blir 28. Och det är ungefär så många handläggare vi har.”¹⁶¹

5.3.2 Verket

Alla asylprövningsenheter i landet har samma grundläggande process, det vill säga, ansökan, utredning och beslut. Däremot tillåts olika sätt att uppfylla processtegen i stor utsträckning, både vad gäller uppföljning och hur man driver dem. Den intervjuade enhetschefen till exempel, driver processen med kunskap som bas, medan andra enhetschefer driver andra frågor som anses viktiga för sitt ledarskap och utvecklingsätt.¹⁶²

Varje handläggares produktionsmål är individuellt och diskuteras fram i samråd med enhetschefen på asylprövningsenheten från och med 2008¹⁶³. Varje handläggare får således vara med och bestämma sin egen arbetsbelastning till viss del, framför allt i utformningen av sin tid. Processen läggs ut på handläggarna vilket ska göra att tiden används mer effektivt, istället för att gå åt i väntan på en annan part, exempelvis yttrande eller kompletteringar från en advokat.¹⁶⁴ Även om dessa individuella mål sätts utifrån det övergripande tidsmålet på sex månader, fokuserar handläggaren i princip enbart på sitt personliga produktionsmål.¹⁶⁵ Denne uttrycker det:

”I och med att de ärenden jag har är äldre än sex månader, [...] jag skriver ju på det äldsta ärendet först. Och så försöker jag då skriva så många som jag ska skriva varje vecka.”¹⁶⁶

Enligt Migrationsverkets budgetunderlag är ärenden ofta redan närmare sex månader gamla när det kommer in till Migrationsverket. Detta beror på att handläggningstiderna vid andra utlandsmyndigheter (exempelvis mottagningsenheter) är långa. En av orsakerna till detta kan vara att resurserna inte motsvarar den mängd ärenden som kommer in.¹⁶⁷ Även samordnaren instämmer i detta, då denne beskriver att rekryteringsprocesser ofta påverkas av ärendeflödet. När nyanställda medarbetare sedan har blivit upplärda och självgående, minskar ärendeflödet och asylprövningen tvingas varsla.¹⁶⁸

159 Intervju med enhetschef

160 Ibid

161 Ibid

162 Ibid

163 Intervju med handläggare

164 Intervju med enhetschef

165 Intervju med handläggare

166 Ibid

167 Budgetunderlag 2009-2011, s. 5

168 Intervju med samordnare

Samtidigt framhålls att sexmånadersmålet är rimligt. Planeringssekreteraren menar att även om det alltid kommer att finnas ärenden som tar längre tid på grund av sin komplexitet, är sex månader ett rimligt mål att arbeta mot.¹⁶⁹ Även samordnaren tycker att sexmånadersmålet är rimligt och målet kan nås om enheten får ta till övertidsinsatser¹⁷⁰. Enhetschefen beskriver hur denne handgripligen kan arbeta med sexmånadersmålet och styra verksamheten med hjälp av produktivetsmålen som handläggaren arbetar mot:

”Så länge man styr verksamheten och arbetar med det äldsta ärendet så kan man använda det istället för sexmånadersmålet och därmed uppnå sexmånadersmålet.”¹⁷¹

Även handläggaren menar att sexmånadersmålet är fullt rimligt, men att det krävs att alla jobbar av sina balanser och de ärenden som står i kö. Vidare menar handläggaren att fokus på tidsmålet ibland tar överhanden. När de individuella produktivetsmålen närmar sig känner denne att det ska gå ganska fort:

”Och ibland känns det som att man kanske inte tar sig tid att komplettera eller utreda på samma sätt som man hade gjort om vi hade haft krav, alltså, ingen tidspress på det sättet.”¹⁷²

Samordnaren berättar att enheten snart kommer få kring 450 ytterligare ärenden som omfördelats från andra delar i landet, där ärendeflödet är mer i obalans. Detta ses som frustrerande då den undersökta enheten i princip började nå tidsmålet.¹⁷³ Handläggaren instämmer i detta. När enheten faktiskt började närma sig sexmånadersmålet, flyttades ärenden om för att det rådde obalans, vilket innebar att hela processen måste börja om från början igen.

”Det jag tycker är frustrerande är väl lite att man inte tidigare gjort något gemensamt kraftdrag mot att faktiskt kunna komma mot ett sexmånadersmål. Det känns som att man bara... Som att man släppt det, och att det har byggts på.”¹⁷⁴

Ibland kan även ärendeomfördelning ske inom enheten, då en handläggare inte hinner med sina ärenden. Det är samordnarna som ansvarar för omfördelningen. Omfördelningen mellan enheterna svarar enhetscheferna för.

Ändå menar handläggaren att ett tidsmål behövs för att skapa struktur i arbetet. Vidare betonar denne att enheten arbetar på ett bra sätt i dagsläget, fram tills att man börjar arbeta med sexmånadersmålet fullt ut.

169 Intervju med planeringssekreterare

170 Intervju med samordnare

171 Intervju med enhetschef

172 Intervju med handläggare

173 Intervju med samordnare

174 Intervju med handläggare

Vad gäller prestationsmätningar ligger fokus på det antal ärenden som varje handläggare ska bearbeta. Det förs statistik på snittet av ärendemängden, som diskuteras med enhetschefen vid utvecklingssamtalen, där varje handläggare kan se hur han eller hon ligger till i förhållande till andra. Mer än så används inte statistiken. Handläggaren försöker själv hålla koll på hur denne ligger till i statistiken, genom att titta på exempelvis hur många utkast till beslut denne skrivit på en vecka eller en månad.¹⁷⁵ Vad gäller kvalitetsaspekten, rättssäkerhet, får handläggaren i princip bara genom en dialog med den beslutsfattare denne presenterar ärendet för. Några direkta mätningar för kvalitet finns inte att tillgå. Det enda som handläggaren kunde säga utgjorde någon form av kvalitetssäkring var mer inriktade utbildningar kring beslutsskrivande.¹⁷⁶

5.3.3 Vägen

En väg till förbättring inom asylprövningen är det utbyte som sker mellan andra enheter och myndigheter. Ett besök på Länsrätten är ett exempel på samarbete med andra myndigheter.¹⁷⁷ Enhetschefen berättar om tilltänkta studiebesök på statens kriminaltekniska laboratorium, där bland annat undersökning av identitetshandlingar sker. Tingsrätten skulle också kunna vara intressant, för att få inblick i arbete relaterat till asylprövning. Exempel på vad det skulle kunna gälla är åtal för urkundsförfalskning. Kostnader relaterade till denna typ av studiebesök kallar enhetschefen för ”en ren utvecklingskostnad”.¹⁷⁸

Studiebesök är ett sätt att få en bättre helhetsbild, och eventuellt få tips och idéer i hur man kan jobba, menar samordnaren. Studiebesöken som görs innebär att personal på olika befattningar åker till andra asylprövningsenheter i landet. Vid dessa tillfällen ges möjlighet att se hur processen går till på en enhet inom samma verksamhetsområde. Samordnaren, med lång erfarenhet i verksamheten, tycker inte att studiebesöken ger någon direkt input, i form av inspiration och idéer, till sitt dagliga arbete. Denne menar dock, att detta kan bero just på den gedigna erfarenhet, både som jurist och inom Migrationsverket som denne innehar. För nya medarbetare upplever samordnaren dock att det kan finna viss vinning.¹⁷⁹ Departementssekreteraren, som arbetar direkt under regeringen instämmer i detta påstående. Denne menar att detta var en viktig del av introduktionen när denne var ny och inte kände till verksamheten så väl.¹⁸⁰

Handläggaren, som endast jobbat drygt ett år på Migrationsverket, bekräftar uppfattningen att studiebesöken, eller utbyte som det ibland kallas, bidrar till en bättre helhetsbild. Precis som samordnaren, menar denne dock att endast om man besöker en enhet inom samma verksamhetsområde som det egna, har besöket potential att bidra till faktisk input i det egna

175 Intervju med handläggare

176 Ibid

177 Intervju med samordnare

178 Intervju med enhetschef

179 Intervju med samordnare

180 Intervju med departementssekreterare

arbetet.¹⁸¹ Även departementssekreteraren betonar vikten av att ha studiebesök för att kunna förstå den dagliga verksamheten i organisationen för styrningen:

”[...] då är det viktigt att komma ut och prata med folk och handläggare och liksom inte bara få den här bilden från den centrala ledningen på myndigheten. Man måste ut och se lite mer av den praktiska verkligheten också.”¹⁸²

5.4 Beslut

Först när handläggaren har genomfört den muntliga utredningen med den asylsökande kan ett beslut skrivas i ärendet¹⁸³. Innan beslutet fattas presenterar handläggaren ärendet för en beslutsfattare för godkännande, detta kallas att föredra ett ärende.¹⁸⁴

5.4.1 Visionen

Varje asylärende ska utredas individuellt. Om den sökandes skäl, enligt utlänningslagen ger rätt till asyl eller skydd ska Migrationsverket ge uppehållstillstånd så snabbt som möjligt. Om inga asyl- eller skyddsskäl finns, prövas det om det finns andra skäl, exempelvis familj i Sverige.¹⁸⁵ Migrationsverkets arbete avser att uppfylla de övergripande målen inom området migrationspolitik:

- Värna om asylrätten i Sverige och internationellt.
- Upprätthålla en reglerad invandring.
- Införa ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring.
- Öka harmoniseringen av asyl- och migrationspolitiken i EU.¹⁸⁶

Målen om rättsäkerhet och tidskvalitet gäller således för beslutsfattandet för att asylprocessen ska kunna:

”[...] vara rättsäker och human i alla led.”¹⁸⁷

5.4.2 Verket

Både inom enheterna och för Migrationsverket i helhet förs statistik kring ärendebalanserna. Under 2007 avgjordes drygt 32 000 asylärenden, varav 53 procent höll sig inom tidsmålet på sex månaders handläggningstid. Genomsnittet för handläggningstiden för hela Migrationsverket var 218 dagar och mediantiden 173 dagar.¹⁸⁸ Även statistik kring positiva (bifall) och negativa (avslag)

181 Intervju med handläggare

182 Intervju med departementssekreterare

183 Migrationsverkets uppdrag, s. 8

184 Intervju med handläggare

185 Migrationsverkets uppdrag, s. 8

186 Årsredovisning 2007, s. 7

187 Ibid, s. 10

188 Ibid, s. 14

beslut förs. Årsstatistiken kommuniceras på medarbetarnivå vid utvecklingssamtal med enhetschefen.¹⁸⁹

Enheterna tar sig även tid att göra studiebesök på andra enheter runtom i landet för att lära sig av deras expertis. Enhetschefen berättade att denne skulle skicka en handfull handläggare och beslutsfattare till Flen för att öka sin kunskap kring irakiska identitetshandlingar och utredningsmetodik för asylsökande från Irak. Enheten i Flen arbetar enbart med asylärenden från Irak och har därför stor expertis inom det området.¹⁹⁰ Detta var på initiativ av enhetschefen:

"[...] eftersom det är den största gruppen så behöver vi ständigt utvecklas där och vi tycker att vi vill utvecklas specifikt under det här området."¹⁹¹

Enhetschefen berättade vidare att EU-kommissionen har avsatt medel till länder med särskilt stor inströmning från Irak¹⁹². Enheten i Flen ingår i EU-projektet *Preparatory Actions – Solidarity in Action* för att utveckla handläggningen av asylärenden från Irak. Migrationsverkets generaldirektör Dan Eliasson menar att detta skapar möjligheter för att hantera situationer där många söker asyl samtidigt.¹⁹³

"Det kommer inte bara vi, utan hela EU, ha stor nytta av även i framtiden om stora grupper söker asyl, oavsett nationalitet."¹⁹⁴

Vidare nämner Dan Eliasson att de viktigaste punkterna är att rätt resurser går till rätt ärenden. Detta för att kunna möjliggöra att den sökande får ett beslut så snabbt som möjligt, samtidigt som Migrationsverket är ekonomiskt effektiva.¹⁹⁵

Inom enheterna genomförs även artikelseminarier och så kallade PBI-utbildningar, problembaserad inlärning. Under PBI-utbildningarna arbetar man med ett riktigt ärende, eller ett fall, som drivs från början till slut, där alla steg i asylprocessen går igenom. Även själva besluten och deras utfall diskuteras. Artikelseminarier kan exempelvis behandla en flyktingrättslig artikel av intresse.¹⁹⁶

5.4.3 Vägen

När en handläggare har skrivit ett beslut, skickas detta till beslutsfattare. Denna måste godkänna beslutet som skrivits innan den asylsökande erhåller det. Ibland kan det gå många rundor fram och tillbaka mellan handläggaren och beslutsfattaren, andra gånger godkänns beslutet utan

189 Intervju med handläggare

190 Intervju med enhetschef

191 Ibid

192 Ibid

193 Inblick 2007:6, s. 3

194 Ibid

195 Ibid

196 Intervju med enhetschef

ändringar. Handläggaren förklarar denna process, och menar på att det ofta blir många turer. Denne framhåller dock, att dessa turer fram och tillbaka inte ger mycket feedback vad gäller resonemang och innehåll, utan snarare det språkliga. Handläggaren tycker att det saknas feedback vad gäller besluts kvalitet, alltså argumentationen i resonemangen. Även om denne har upplevt att vissa beslutsfattare även gett kommentarer på detta, tycker han att fokus ligger på annat.¹⁹⁷

”Medan oftast, det som det fokuseras mest på, är ju just, det blir ju mer nån form av rättning om hur man ska skriva och hur man bedömer. Kanske inte så mycket... Jag skulle önska kanske en mer pedagogisk genomgång av besluten.”¹⁹⁸

Departementssekreteraren nämner också svårigheten med hur kvalitet bör definieras. Denne menar att hänsyn måste tas till att varje ärende är unikt:

”[...] och varje människa ska ha rätt till sin rätt och man ska bemöta olika människor på olika sätt. Så vad är rätt kvalitet då? Och det är ändå det man måste utgå från [...]”¹⁹⁹

Enhetschefen bekräftar att kvalitet inte direkt mäts:

”Det är samma sak när vi mäter beslut. Vi mäter ju inte hur bra beslutet blev utan bara att det blev till.”²⁰⁰

Handläggaren uttrycker stark uppskattning för den feedback som rör innehållet och kvaliteten i de besluten denne skriver. Speciellt som ny, upplevdes avsaknaden av detta som problematisk. Även de som jobbat längre bör ha en ordentlig uppföljning på vad de producerar, framhåller handläggaren dock. För att kunna bli bättre, upplever handläggaren att feedback på kvalitet är centralt.²⁰¹

Vad är då kvalitet? Handläggaren tycker att begreppet är svårt. Vad som är god kvalitet, är svårt att säga.²⁰² Både när enhetschefen och handläggaren pratar om kvalitet i samband med beslut, menar dem upprätthållandet av *rättssäkerhet*²⁰³. Att begreppen är svåra att definiera, är inte handläggaren ensam om att tycka. I en analysrapport gjord av Prognos- och analysstaben, en enhet inom Migrationsverket som är direkt underställd generaldirektören, diskuteras definitionen:

”Begreppet rättssäkerhet är mycket näraliggande begreppet kvalitet som i sin tur är mycket näraliggande begreppet produktivitet. Någon entydig avgränsning av begreppen låter sig emellertid inte göras. Rättssäkerhet är dock alltid något som alltid övergräper både kvalitet och produktivitet.”²⁰⁴

197 Intervju med handläggare

198 Ibid

199 Intervju med departementssekreterare

200 Intervju med enhetschef

201 Intervju med handläggare

202 Ibid

203 Intervju med handläggare och intervju med enhetschef

204 En samlad analys av asylprocessen under åren 2001-2004, s. 20

I samma rapport bryter man ner begreppet kvalitet för att göra det lättare att förstå. Kvalitet består då av:

1. *Produktkvalitet* – Själva produkten eller tjänsten. Avser i stor utsträckning rättssäkerhet. Exempel på vad det kan gälla är att ärendet handlagts korrekt formellt sett, att det är fullständigt, att asylsökanden tillåtits lämna kompletterande uppgifter samt att myndigheten motiverar sitt beslut på ett sätt som är lätt att förstå.
2. *Processkvalitet* – Som namnet antyder är det flödesorienterat och rör till exempel arbetstid, spiltid vid åtgärder som kommunikation med offentligt biträde, genomförande av asylutredning samt inhämtande av länderkunskap.
3. *Servicekvalitet* – Begreppet innefattar bemötande och tillgänglighet, alltså hur mottagaren av tjänsten faktiskt erhåller tjänsten.²⁰⁵

Eftersom rapporten är skriven internt, antar vi som uppsatsförfattare att det som presenteras i den i stort är hur man vill och avser att försöka jobba inom asylprövningen. Definitionen av ett bra resultat i rapporten, borde alltså vara det man också jobbar i en strävan mot. Ett bra resultat just, definieras som ett beslut som är taget med hög kvalitet i alla de tre kvalitetsavseendena. I rapporten bakar man in dimensionen tid i kvalitetsbegreppet. Bra resultat med liten resursinsats presenteras som ekvivalent med kostnadseffektivitet.²⁰⁶ För att praktiskt kunna klara av att leverera en god kvalitet, med liten resursinsats, och nå visionen föreslås asylprövningen att göra följande:

- Skapa ordning och reda genom att kartlägga verksamheten och därefter fastställa vilka rutiner som ska gälla.
- Minska variationen i processerna genom att mäta processen på olika sätt.
- Förebygga fel genom att analysera och förbättra verksamheten och satsa på att åtgärderna görs rätt från början.²⁰⁷

Enhetschefen menar, precis som rapporten enligt ovan, att kvalitet bör och kan mätas. Denne framhåller dock att så inte direkt görs i nuläget. Kundnöjdhet vore ett fullt möjligt sätt att kvalitetssäkra, menar enhetschefen. Med kund menas här asylsökande. Hur väl man uppfattas av de offentliga biträdena och domstolar, tillhör parametrar man kunde mäta, berättar enhetschefen. Man skulle även kunna mäta ärenden som återförvisas till domstol för att se hur väl

205 En samlad analys av asylprocessen under åren 2001-2004, s. 20 f

206 Ibid, s. 21

207 Ibid

asylprövningen gjort sin bedömning/sitt beslut, men rent praktiskt finns det svårigheter förknippade med detta, menar denne vidare. Visserligen måste frågorna till en kundnöjdhetsundersökning riktad till asylsökande skrivas med hög medvetenhet om inneboende komplikationer. Detta för att undvika frustration förknippad med att inte få den information som söks. Att undersöka processer och bemötande skulle dock inte innebära några problem. Enhetschefen är övertygad i sin inställning.²⁰⁸ I budgetunderlaget 2009-2011 presenterar man en servicereform, som behandlar just detta. Asylprövningen avser genomföra brukarundersökningar under perioden. Syftet är framför allt att starta en dialog med de sökande, för att kunna komma vidare i utvecklingsarbetet med service, tillgänglighet och kommunikation.²⁰⁹

5.5 Efterarbetet inleds

De övergripande målområdena *rättssäkerhet* och *tidskvalitet* går inte att påverka i sin helhet, men det ses inte som ett problem i sig, som enhetschefen uttrycker det:²¹⁰

*"[...] jurister är rättspositivister. Lagen gäller, punktet slut. Så rättssäkerhet är rättssäkerhet."*²¹¹

Dock finns det mycket att göra inom de två målen, menar enhetschefen vidare. Hur sexmånadersmålet ska uppnås, hur *rättssäkerhet* kan säkerställas är frågor som ständigt diskuteras. Asylprövningen justerar och omfördelar ärenden och gör både organisatoriska och innehållsmässiga förändringar för att förbättra sin verksamhet. Personalen utbildar och utvecklar sig för att finna olika arbetssätt.

*"Det är en utveckling som går framåt hela tiden. Både rena metodfrågor och ren kunskapsbas."*²¹²

5.5.1 Visionen

*"Genom att bedriva verksamheten med största möjliga kostnadseffektivitet avser verket att frigöra resurser för utvecklingsarbete för att kunna möta morgondagens utmaningar."*²¹³

Under 1990-talet uppkom kravet på att asylprövningen bör kvalitetssäkra verksamheten för att höja den rättsliga nivån och effektiviteten. Fokus under åren 2001-2004 har legat på att skapa en sammanhållen asylprocess och göra den sökande mer synbar i asylprocessen. Migrationsverket ska stå för: Humanitet och respekt, rättssäkerhet och engagemang. De värderingar och den verksamhetsfilosofi som ska råda inbegriper att:

- Sätta den enskilda människan i centrum.

208 Intervju med enhetschef

209 Budgetunderlag 2009-2011, s. 10

210 Intervju med enhetschef

211 Ibid

212 Ibid

213 Budgetunderlag 2009-2011, s. 10

- Ta ansvar för vår del i helheten och för konsekvenserna av vårt agerande för hela verksamheten.
- Migrationsverket har en decentraliserad, mål- och resultatstyrd organisation.
- Migrationsverket agerar rättssäkert och enhetligt i strategiska frågor med stöd av regler och styrdokument.
- Migrationsverket har ett processinriktat arbetssätt.
- Migrationsverkets medarbetare utvecklar verksamheten genom ständigt lärande.²¹⁴

Som kan ses ovan, används de rent företagsekonomiska begreppen kostnadseffektivitet och produktivitet i Migrationsverkets dagliga verksamhet. Dock har de och andra prestationsmått inte använts särskilt länge. Begreppen har länge varit relativt provocerande inom offentlig verksamhet. När Migrationsverket först började titta på kostnadseffektivitet och produktivitet fick de många invändningar. Det fanns en oro för att Migrationsverket då skulle förbise andra kvalitetsaspekter.²¹⁵

Departementssekreteraren nämner att dagens former av mål- och resultatstyrning utvecklades under 1990-talet, även om huvudprocesserna med årsredovisning och budgetunderlag har funnits ett längre tag.²¹⁶ Planeringssekreteraren nämner att det tycks vara under de närmaste 10 åren som diskussioner kring prestationsmätning har underlättats och menar att prestationsmätning ännu är i sin linda.

”Och jag menar, vi kan ju inte beräkna vår produktivitet och vår kostnadseffektivitet på felaktigt avgjorda asylärenden, utan naturligtvis på rättssäkert avgjorda asylärenden.”²¹⁷

Det finns även skillnad mellan extern och intern styrning inom verksamheten. Den interna styrningen sköts av Migrationsverket, medan den externa styrningen hanteras av en enhet inom justitiedepartementet som står direkt under regeringen. Enheten heter styrning i migrationsprocesser (SIM) och det är den som huvudsakligen beslutar hur budgeten för migrationsområdet ska fördelas och arbetar med hur målen ska sättas.²¹⁸ Som redan konstaterats är de övergripande målen inte påverkbara²¹⁹, därför är de förändringar som sker ganska marginella²²⁰. Sveriges migrationsminister Tobias Billström har i olika tal uttryckt att Migrationsverket ska vara en av Sveriges bästa myndigheter. SIMs uppdrag blir då att styra Migrationsverket mot målet. Som departementssekreteraren uttrycker det:

”Ministern ger uttryck för en vilja, en inriktning. Och vi försöker då klä det i resultatstyrningstermer.”²²¹

214 En samlad analys av asylprocessen under åren 2001-2004, s. 5-6

215 Ibid

216 Intervju med departementssekreterare

217 Intervju med planeringssekreterare

218 Intervju med departementssekreterare

219 Intervju med enhetschef

220 Intervju med departementssekreterare

221 Ibid

Departementssekreteraren belyser vikten av kvalitetsaspekten för att nå det syftet:

”Och det kan då resultera bland annat i ett uppdrag som finns i vårt regleringsbrev, att de ska redovisa en plan för kvalitetsredovisning.”²²²

I linje med enhetschefen och planeringssekreteraren betonar även departementssekreteraren rättssäkerhetsaspekten. Förutom att värna asylrätten och upprätthålla en reglerad invandring är *rättssäkerheten* viktig i Sverige. Departementssekreteraren nämner vikten av att bemöta människor rätt och att man ska känna sig nöjd med ett beslut, även om man inte är nöjd med utfallet. Departementssekreteraren nämner vidare kundnöjdhet, både vad gäller de sökande och de kommuner som tar emot dessa:

”Att de är nöjda, det är ju en del av kvaliteten så att säga. Att de tycker att de blir korrekt bemötta, och att de fått sin sak prövad ordentligt och att de fått den handlagd i rimlig tid [...] Det är ju ett sätt att mäta [...]”²²³

För att knyta an detta till kvalitetsredovisningen av Migrationsverket säger departementssekreteraren:

”Det är ju liksom ett sätt att mäta... Att man är en av Sveriges bästa myndigheter så att säga...”²²⁴

Förutom säkerställandet av *rättssäkerhet* och *tidskvalitet* uttrycks i regleringsbrevet ytterligare ett mål av värde för Migrationsverket:

”Migrationsverket ska förstärka sitt arbete inom EU och internationellt i syfte att bidra till uppfyllelsen av regeringens mål för migrationspolitiken.”²²⁵

I budgetunderlaget uttrycks det att målet är att göra tillämpningen av asylrätten mer likartad och höja kvaliteten i asythantering och beslutsfattande.²²⁶ Enhetschefen berättar att ett europeiskt regelverk är på väg, vilket kommer möjliggöra bättre benchmarking mellan Migrationsverket och utländska motsvarigheter. Enhetschefen menar att detta troligen kommer öka effektiviteten i Europa, även om det kan göra Sverige mindre effektivt. Det viktiga är ändå att det blir bättre för det totala:

”Om Grekland lär sig att göra det lite bättre, så kanske det är okej att Sverige gör det lite sämre. Eller långsammare.”²²⁷

222 Intervju med departementssekreterare

223 Ibid

224 Ibid

225 Regeringsbeslut II:4

226 Budgetunderlag 2009-2011, s. 10

227 Intervju med enhetschef

Departementssekreteraren tillägger att det finns vinster i att kunna samarbeta rent praktiskt mellan länderna i Europa. Denne menar att det kan finnas effektivitetsvinster i att kunna göra omvärldsbevakning och analyser tillsammans²²⁸. Även planeringssekreteraren tror på ett ökat europeiskt samarbete när denne beskriver EU-arbetet:

”Det är den möjligheten vi har egentligen att fullt ut testa våra egna system, det är ju diskussionerna i mötena med kollegor runtom i Europa. För alla har större eller mindre grupper utav asylsökande och alla ska liksom igenom den här processen.”²²⁹

5.5.2 Verket

Enhetschefen ser kunskap och lärande som ett alternativt sätt att mäta kvalitet.²³⁰ Departementssekreteraren betonar också personalkompetens som en grundläggande resurs för verksamheten. Rätt rekrytering är viktig, likaledes kompetensförsörjning²³¹. Utvecklingsplaner för varje medarbetare på längre sikt är ett sätt att mäta lärande och kunskapsinhämtning. Planen kan sedan följas upp för att avgöra huruvida den uppnåtts eller inte. Enhetschefen betonar att det viktiga är att:

”[...] använda individens intresse för utveckling inom ett specifikt område.”²³²

Som ny medarbetare på asylprövningen ges exempelvis en elvaveckors introduktionsutbildning. Det erbjuds även ett större migrationsprogram för fördjupning av vissa områden inom verksamheten.²³³ Olika internutbildningar finns på enhetsnivå som enheterna själva arbetat fram. Det finns även mer övergripande centralintroduktionsutbildningar. Det faktiska arbetet och rutiner för enheterna sker dock oftast på enhetsnivå. Tidsmålet betonas dock inte nämnvärt, utan de utbildningarna handlar mer om att försöka bygga upp så effektiva rutiner som möjligt.²³⁴

På utvecklingssamtalen som enhetschefen har med varje medarbetare diskuteras både produktivitet och lärande.²³⁵ Förutom årsstatistiken, som nämnts tidigare, diskuteras även vilka utbildningar enhetschefen tycker medarbetarna ska gå och även vad som den enskilde medarbetaren personligen finner intresse att fördjupa sig i.²³⁶

228 Intervju med departementssekreterare

229 Intervju med planeringssekreterare

230 Intervju med enhetschef

231 Intervju med departementssekreterare

232 Intervju med enhetschef

233 Ibid

234 Intervju med handläggare

235 Intervju med enhetschef

236 Intervju med handläggare

Handläggaren menar på att det finns mycket att lära sig av utvärderingar av sitt eget och andras arbetssätt. Att jämföra sitt arbetssätt med andra medarbetare kan vara ett medel för att hitta nya effektiva lösningar att utföra arbetet på.²³⁷

Det finns även intresse för att Migrationsverket ska kunna jämföra sig med andra myndigheter. Planeringssekreteraren menar att det finns många paralleller att dra mellan olika myndigheter i Sverige. Denne nämner bland annat att den nuvarande chefen för asylprövningen har sin bakgrund i Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, där mycket av processhanteringen påminner om asylprocessen.²³⁸ Enhetschefen nämner att asylprövningen benchmarkar sig i någon form vad gäller frågor kring ledarskap bland annat. Även departementssekreteraren menar att jämförelser kan användas för att hitta förbättringssätt. Det skulle vara möjligt att se på exempelvis sättet den sökande informeras på, deras rättigheter och skyldigheter. Genom att mäta vilka effekter det har på processen och handläggningen kan effektivare lösningar skapas:

*"[...] därför att man förstår processen och man vet vad det är man måste göra och vilka möjligheter man har."*²³⁹

Migrationsverket har dock inneboende särdrag som ingen annan verksamhet i landet har, vilket planeringssekreteraren uppfattar som aningen problematiskt vid sådana jämförelser. Men det är också där som utvecklingsarbetet sker, bland annat genom samverkan med EUs stater.²⁴⁰

Även enhetschefen tror att jämförelser är ett viktigt instrument för att förhindra att Migrationsverket får ett slags "carte blanche", som denne uttrycker det, för att ärendenas utseende är så unikt och därför kan de ta lärdom av andra. Enhetschefen tillägger sedan:

*"[...] för då att man ska kunna se bortom Migrationsverket. Den här lilla bubblan. För det är väldigt typiskt i den här organisationen. Vi är enormt navelskådande och introverta. Sjukt mycket. Allting handlar bara om Migrationsverket."*²⁴¹

Enhetschefen berättar även att benchmarking är något som används enhetschefer emellan. Vid enhetschefsmöten delar de med sig av kunskap och saker som enhetscheferna gör på ett visst sätt, just för att alla ska kunna ta lärdom av varandra²⁴², tankar som även planeringssekreteraren instämmer i²⁴³. Bland annat idén med att sätta individuella produktionsmål för sina anställda, det var en annan enhetschef som kom på det.²⁴⁴ Även planeringssekreteraren ser enhetschefsmötena som ett forum för att diskutera ledarskapsfrågor utifrån ett benchmarkingkoncept:

237 Intervju med handläggare

238 Intervju med planeringssekreterare

239 Intervju med departementssekreterare

240 Intervju med planeringssekreterare

241 Intervju med enhetschef

242 Ibid

243 Intervju med planeringssekreterare

244 Intervju med enhetschef

*"Och där är ju lärandet, så att säga... Och erfarenhetsutbytet en väldigt stor del av dessa sammankomster."*²⁴⁵

Både enhetschefen och planeringssekreteraren anser att spridning av kunskap är något som genomsyrar verksamheten. Som planeringssekreteraren uttrycker det:

*"Och på något sätt är det så att framgångskoncept och goda idéer flyger oftast på ganska lätta vingar själv..."*²⁴⁶

Redan idag arbetar Migrationsverket med att förbättra samverkan med staterna i EU. Redan förra året (2007) påbörjades en testutbildning för EU-rätt som ska skapa en gemensam kunskapsbas för att göra hanteringen av rättssäkerhetsmålet så likartat som möjligt inom hela EU. Fram till juni 2008 ska samtliga moduler i testutbildningen vara klara.²⁴⁷ De punkter som kommer att framhållas, särskilt när Sverige får ordförandeflaggan 2009, är bland annat att göra asylhanteringen densamma i alla EU-länder genom gemensam lagstiftning.²⁴⁸

Även interna kvalitetsuppföljningar är en del av kvalitetsarbetet på asylprövningen. Enhetschefen nämner diarieföringen som ett exempel. Det innebär att Migrationsverket för en kronologisk lista på vad som händer i ärendet, vilket är viktigt för att kunna säkerställa offentlighetsprincipen. Även om just asylärenden är sekretessbelagda är det en viktig aspekt för att den sökande ska veta precis vilka handlingar Migrationsverket har om denne. En annan viktig kvalitetsuppföljning är överprövningen, att man internt kan följa upp ett bifallsbeslut. Enhetschefen menar också att just det sistnämnda borde man göra mer av.²⁴⁹ För överklagade beslut finns migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen inrättade. Alla överklagade beslut går dock först till Migrationsverket för att tillåta dem en möjlighet att ompröva det. Först därefter går överklagan till domstolen.²⁵⁰

Ytterligare en aspekt som Migrationsverket måste ta hänsyn till är medias roll. Enhetschefen menar att de flesta medarbetare känner sig djupt missförstådda, men att Migrationsverket ändå får den behandling som de förtjänar.²⁵¹ Även samordnaren instämmer i att medias bild ibland är berättigad. Detta diskuteras på interna möten på enheten.²⁵² Enhetschefen menar att problemet inte är att Migrationsverket fattar felaktiga beslut, snarare handlar det om att man inte förklarat varför beslutet ser ut som det gör. Generaldirektören försöker idag kommunicera med media mycket tidigare för att öka förståelsen för myndighetens uppdrag. Om grundantagandet för organisationen försvinner, tas även möjligheten bort för media att skriva på ett snedvridet sätt.²⁵³ Även handläggaren tror att fördomarna, om man nu kan kalla det så, bottnar i okunnighet om Migrationsverkets verksamhet. Visserligen anser handläggaren inte heller att myndigheten alltid

245 Intervju med planeringssekreterare

246 Ibid

247 Inblick 2007:6, s. 14

248 Inblick 2008:1, s. 6

249 Intervju med enhetschef

250 Migrationsverkets uppdrag, s. 16

251 Intervju med enhetschef

252 Intervju med samordnare

253 Intervju med enhetschef

lever upp till de förväntningarna som samhället har, men att ambitionen att ta uppdraget på allvar har förstärkts.²⁵⁴

Planeringssekreteraren anser att media ibland har drivit en orättvis bild av Migrationsverket, även om denne försvarar medias granskningsrätt och framhåller deras granskningskyldighet. Det som alltid saknas i sammanhangen är vad lagstiftningen säger om hanteringen av asylärenden. Istället framställs Migrationsverket ibland som något omänskligt och elakt.

”Att använda en demokratiskt stiftad lag, det är ju det som är förvaltningsmyndigheternas skyldighet och inte nånting annat... Den dimensionen måste jag säga, att den har jag saknat i alla tider...”²⁵⁵

Även departementssekreteraren uppfattar den negativa bilden som byggs upp i media som snedvriden, men anser att mycket beror på var man personligen står i frågan om migrationspolitik och invandring. Denne fortsätter dock med att betona vikten av medias roll. Media är en viktig informationskälla för regeringen.

”Framförs det kritik mot hur man utser ombuden och hur man liksom granskar att de är okej för sin roll, så är det nån tjänsteman här som får ta fram ett pm och tala om vad vi vet om det. [...] Så vi måste följa med just för att den politiska ledningen behöver ha information.”²⁵⁶

Både planeringssekreteraren och departementssekreteraren definierar Migrationsverkets framgång i måluppfyllelse. Planeringssekreteraren menar att sexmånadersmålet är det centrala, sedan mäts framgången genom att Migrationsverket exempelvis når 50 eller 75 procent av detta²⁵⁷. Departementssekreteraren ser det hela ur regeringens perspektiv där vinsten innebär att myndigheten klarar av att handlägga och pröva olika ärenden för människor som vill söka sig till Sverige.

”Att man gör det på ett bra och effektivt sätt. Och att man gör rätt saker på rätt sätt. Man förhåller sig korrekt till det uppdrag som man har [...]”²⁵⁸

5.5.3 Vägen

Asylprövningen genomgår organisatoriska omstruktureringar i dagsläget. Verket avser att under det kommande året skapa mindre enheter och öka antalet chefer. Syftet är att söka säkerställa vägledning och stöd för varje medarbetare, genom en närvarande och tillgänglig chef. Generaldirektören förklarar:

254 Intervju med handläggare

255 Intervju med planeringssekreterare

256 Intervju med departementssekreterare

257 Intervju med planeringssekreterare

258 Intervju med departementssekreterare

”En ökad närhet till en chef ger mer stöd och bättre återkoppling. Det skapar också förutsättningar att utvecklas i sin egen arbetsroll.”²⁵⁹

Enhetschefen uttrycker tro på potentialen i denna organisatoriska omstrukturering. Denne menar att arbete med delmål och utveckling kommer fungera mycket bättre, individen kommer att framhävas.²⁶⁰ Planeringssekreteraren tror också att förhållandena kommer bli mer personliga, och på så sätt givande. Man kommer lättare att kunna bolla idéer och göra återkopplingar. Denne tror också att det kommer bli lättare för den högsta nivån att fånga upp signaler; kommunikationen kommer att förenklas genom denna decentralisering.²⁶¹ Idag ligger väldigt mycket ansvar, vad gäller återkoppling och uppföljning, på respektive enhetschef. Vad och hur man följer upp och mäter, avgör enhetschefen i stor utsträckning.²⁶² Hur långt man utvecklat uppföljningsarbete är alltså väldigt individuellt, vissa enhetschefer anses ha kommit längre än andra i den processen.²⁶³

Även departementssekreteraren hänvisar till dessa åtgärder när denne berättar om planerade förbättringar i organisationen. Det kommer öka chefernas närvaro, samtidigt som det blir lättare att stödja medarbetarna och följa produktionen. Genom att utveckla prestationsmätt och titta på ledtider förbättras verksamheten ytterligare.

”Och det är ju, det är ju sådana här aktiviteter som [...] kan innebära en stor, det har en stor potential så att säga. Som kan leda till förbättringar.”²⁶⁴

Omvärlden är föränderlig, och detta är ett faktum som i allra högsta grad påverkar Migrationsverkets asylprövningsområde. En asylsökandes profil är en helt annan idag, än för 50 år sen, berättar enhetschefen. När Genèvekonventionen kom till på 50-talet var den typiska sökanden en politiskt aktiv man, och sedermera anhöriga till denne. Idag finns en mångfald av typsökanden, varav den på olika sätt förtryckta kvinnan är relativt ny i sammanhanget. Asylskälen idag matchar kanske inte den konventionen. Enhetschefen trycker på betydelsen av utveckling av det juridiska medvetandet. Migrationsverket måste ständigt förändras, för att kunna tillgodose de nya behoven. Nya infallsvinklar måste tillföras. Med nya typer av asylsökanden, följer nya etniciteter och kulturer att tolka och förstå. Enhetschefen betonar hur viktigt det är att förstå hur olika kulturer förhåller sig till olika begrepp. Tid, är ett begrepp denne menar tolkas på vitt skilda sätt av olika kulturer.²⁶⁵ Departementssekreteraren tillägger att Migrationsverket har särdrag som andra myndigheter inte har. Dessa måste anpassas med de förändringar som sker, parallellt med den kontinuerliga förbättringen. Samtidigt betonas att omvärldsbevakning och

259 Dan Eliasson ur Inblick 2007:6, s. 13

260 Intervju med enhetschef

261 Intervju med planeringssekreterare

262 Intervju med enhetschef och intervju med planeringssekreterare

263 Intervju med planeringssekreterare och intervju med enhetschef

264 Intervju med departementssekreterare

265 Intervju med enhetschef

omställningsförmågan är de moment som är av störst vikt för att asylprövningen ska nå sina mål. Även att ha kontroll över produktioner ser denne som en framgångsfaktor.²⁶⁶

Enhetschefen tydliggör att Migrationsverket kan bli mycket bättre på att göra processen mer transparent för allmänheten. Detta skulle kunna medföra att allmänheten faktiskt ser att rättsäkerhet uppnås.²⁶⁷ Respondenten förtydligar resonemanget genom det engelska citatet:

”Justice must not only be done, it must be seen to be done.”²⁶⁸

Ökad öppenhet mot omvärlden i form av god kommunikation benämns som en viktig princip i verkets arbete. Enligt budgetunderlaget avser verket att förbättra denna kommunikation för att skapa ett ökat förtroende och hjälpa medborgarna och andra intressenter att värdera hur Migrationsverket sköter sitt uppdrag. Massmedia är en viktig del i denna process.²⁶⁹ Generaldirektör Dan Eliasson nämner i en intervju att den interna och externa kommunikationen bör gå hand i hand, särskilt att personalen bör få information först på arbetsplatsen och inte genom media.

”Jag tycker att bevakningen har varit saklig och korrekt. Det är mediernas roll att granska – inte att hylla. Personligen upplever jag att medierna behandlat mig på ett schyst sätt.”²⁷⁰

5.6 Riksrevisionens granskning

Nedan presenteras delar av den granskning som Riksrevisionen gjorde år 2004 av Migrationsverkets asylprövningsenhet. Presentationen görs eftersom granskningen berör våra valda områden och undersökningen kompletterar vår studie på ett bra sätt.

”Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt. Riksrevisionens uppdrag är att granska den statliga verksamheten och därigenom medverka till god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten.”²⁷¹

Riksrevisionen är en myndighet som har till uppgift att skapa en demokratisk insyn. Genom Riksrevisionen, ska landets medborgare kunna få ta del av hur skattemedlen används och huruvida den statliga förvaltningen följer lagar, direktiv, regler, föreskrifter samt uppfyller uppsatta mål.²⁷²

November 2004 lämnade Riksrevisionen in en granskning av regeringens och Migrationsverkets åtgärder för att minska de långa handläggningstiderna och säkerställa kvalitet vid prövningen av

266 Intervju med departementssekreterare

267 Intervju med enhetschef

268 Ibid

269 Budgetunderlag 2009-2011, s. 11

270 Dan Eliasson ur Inblick 2007:6, s. 12

271 http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/SubStartPage____506.aspx, 2008-05-14, 09:30

272 http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage____632.aspx, 2008-05-14, 09:50

asylärenden. Rapporten överlämnades bland annat till Migrationsverket, eftersom den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser verksamheten. Granskningen innebär en kontroll där asylprövningens måluppfyllelse, både vad gäller tid och kvalitet, synas i sömmarna.²⁷³ Några av rapportens slutsatser är:

- Det finns brister i flexibilitet och effektivitet samt kvalitetssäkring.
- Migrationsverket saknar idag en samlad åtgärdsplan för att snabbt nå tidsmålet.
- Brister i uppföljningar och redovisning.
- Kvalitetssäkringen behöver utvecklas.²⁷⁴

Vad gäller den första punkten, har Riksrevisionen kommit fram till att systemet för asylprövning inte har varit tillräckligt flexibelt och effektivt för att hantera det ökade flödet under 2000-talet. Detta har resulterat i att sexmånadersmålet ej uppnåtts. Granskningen lägger en del av skulden på regeringen, som de menar ej gett tillräckliga förutsättningar till asylprövningen för att de ska kunna nå målen. Även asylprövningen anses ha bristfälligheter, som gäller hanteringen av asylärenden. Miljardbelopp påstås kunna ha sparats, om sexmånadersmålet hade uppfyllts. Under denna punkt, presenteras även de initiala tankarna kring att kvaliteten inte är säkerställd som tillräckligt hög.²⁷⁵

Att asylprövningen saknar en samlad åtgärdsplan för att snabbt nå tidsmålet, grundar Riksrevisionen delvis på det faktum att asylprövningen i sin dåtida verksamhetsplanering formulerat om regeringens mål med handläggningstiderna. I rapporten framhåller man att det tidsmål som anges i regleringsbrevet ska gälla under det aktuella året, det är inte ett långsiktigt mål som de kan sätta upp en tidsram för.²⁷⁶ Enhetschefen som vi intervjuade, berättade även om detta. Denne beskrev hur situationen såg ut för några år sen, vilket är samma period som Riksrevisionen behandlat i sin rapport:

*"[...] sexmånadersmålet har i och för sig alltid varit ett sexmånadersmål. Men för några år sen var det ju så att vi skrattade åt det. Vi låg ju på ett år, tolv månader, och kämpade mot det och så vidare... Så vi hade interna mål här som var andra än regeringens mål. Och det är ju bisarrt, en myndighet kan inte ha andra än regeringens mål."*²⁷⁷

Det framgår vidare att det saknas en samlad och genomarbetad åtgärdsplan från verkets sida, som skulle ha behandlat hur tidsmålet ska uppnås. Även rationaliseringsåtgärder, samt resurser som krävs för detta, saknas det redovisning för.²⁷⁸

273 RiR 2004:24

274 Ibid, s. 8 ff

275 Ibid, s. 8

276 Ibid, s. 11

277 Intervju med enhetschef

278 RiR 2004:24, s. 11

Asylprövningen använder sig inte av alla tillgängliga program för att söka förklara bristande måluppfyllelse, menar granskningen. Riksrevisionen menar att detta försvårar identifikation av flaskhalsar. Även redovisning av tidsåtgång för olika moment i asylprocessen saknas. Rapporten menar på att tidsmätningar av olika typer av utredningar, det vill säga utredningar som är av olika svårighets-/tidskrävande grad, borde göras för att kunna avgöra personalbehovet bland annat. Även de olika momenten i processen bör mätas för att, som ovan nämnt, finna flaskhalsar i produktionen. Ytterligare resultatuppgifter som saknas, enligt rapporten, rör prestation per årsarbetare. Även om sådan information diskuteras med respektive årsarbetare, i viss utsträckning, existerar ingen skriftlig och systematisk sammanställning. Riksrevisionen tror att en sådan sammanställning kunnat användas för analys av best practise. Asylprövningen hävdar att detta beror på att man inte vill sprida sådana uppgifter om ärenden per handläggare och enhet.²⁷⁹

Kvalitetssäkring, och problem relaterade till detta, ges stort utrymme i rapporten. Ett centralt system för kvalitetssäkring har inte fastställts. Riksrevisionen efterfrågar kvalitet och likformighet i asylutredningar, som man i nuläget menar inte uppfylls systematiskt. Positiva beslut följs inte upp alls och asylprövningen mäter sällan hur en asylsökande blir bemött. Rapporten kommer härvid fram till att kvalitetssäkringen behöver utvecklas.²⁸⁰

Riksrevisionen framhåller hur kvalitetssäkringen mest sker på enhetsnivå. Beslut som asylsökanden vill överklaga går förvisso till domstol, där man kan kalla ombedömningen en slags kvalitetssäkring, men för övrigt är det mest på enhetsnivå. En typ av kvalitetskontroll som görs, enligt rapportens definition, är att en asylutredning alltid föredras av handläggaren för en beslutsfattare, som sedan fattar beslutet. Kvalitetsaspekter borde vara prioriterade, och de anges i både utlänningslagen och förvaltningslagen. Hur kvaliteten ska säkras, är dock inte lagregleringens syfte. Detta är något som den som tillämpar lagen ska sköta, enligt granskningen. En fråga som måste adresseras innan detta är möjligt, är att ange önskad kvalitet. Utan sådana definitioner är systematisk uppföljning troligen ej möjlig, enligt granskningen.²⁸¹

Regeringens mål för Migrationsverket, samt uppföljningen av dessa, ska uppfylla de så kallade SMART-kriterierna. De utgår från normen att mål bör vara specificerade, mätbara, accepterade, relevanta och tidssatta. Målet rättssäkerhet, inklusive kvalitet och kvalitetssäkring, är i regleringsbrevet varken specifika, mätbara eller tidssatta. Preciseringar av kvalitetsmålet har dessutom fallit bort i regleringsbrev efter år 1998. Men kvantitativa mått framhålls återigen, med hänvisning om att kartläggning av tidskonsumering för olika moment i processen kommer att underlätta identifikation av flaskhalsar.²⁸²

Riksrevisionen menar att en konkretisering och nedbrytning av regeringens mål är en förutsättning för effektiv handläggning. Analys och spridning av effektiva rutiner och arbetssätt

279 RiR 2004:24, s. 62 ff

280 Ibid, s. 14

281 Ibid, s. 79 ff

282 Ibid, s. 24 ff

likaså. Handläggning hade kunnat ske effektivare, enligt rapporten. Brister i verkets interna mål och resultatstyrning samt arbetssätt är anledningen till att så inte görs. Vad som sammanfattningsvis anses saknas är systematisk informationssammanställning och dokumentation av produktivitet i form av ärenden per handläggare, tider för olika moment samt kostnader relaterade till respektive punkt.²⁸³ Den samlade rekommendationen uttrycks enligt nedan:

”Migrationsverket bör se över sitt uppföljningsystem i ovan angivna avseenden och centralt reglera hur viktiga nyckeltal och mått ska beräknas och vad som ska ingå i dessa samt hur de ska kvalitetssäkras.”²⁸⁴

283 RiR 2004:24, s. 92 ff

284 Ibid, s. 96

6 Analys

Det som sätter prägeln på analyskapitlet är de mål och medel fallorganisationen utformar och använder sig av för att ta sig från nutid till framtid. Tydligt är att prestationsmätningar och lärande är två betydelsefulla områden som genomsyrar den studerade organisationen.

6.1 Inledning

För att undersöka huruvida prestationsmätningar har inverkan på lärande, samt vilken denna eventuella inverkan är, har vi använt oss av en analysmodell som guide. Vi valde att inleda analysarbetet med att utröna de olika sätt på vilka fallorganisationen mäter prestation. Med hjälp av teorier kring hur BPM fungerar har organisationens prestationsmätningar och syftet med dessa kunnat kartläggas och kategoriseras. Dessa presenteras i avsnitt 6.2 Funktioner för prestationsmätning.

Efter att ha utrönt de olika funktionerna fallorganisationens BPM har, samt det direkta lärandet som finns förknippat med dessa, blev nästa steg att söka efter den mer indirekta verkan. Efter att all empiri var sammanställd, och med teoretisk referensram som förkunskap, hade vi redan skönjt sådan inverkan i olika avseenden. Som resultat, valde vi att låta resten av analyskapitlets avsnitt representera områden inom vilka vi funnit en någon mer indirekt verkan som prestationsmätningar har på lärande i fallorganisationen. Vid framarbetandet av samtliga intresseområden, som presenteras i form av avsnittsrubriker, har vi adderat dimensionen offentlig verksamhet. Vi har alltså försökt se fenomenen i sin speciella kontext, som är en av de viktiga omständigheterna för den studerade organisationens verksamhet. Denna dimension har hela tiden funnits med, och vi har sökt eventuell problematik som kan tänkas vara specifik för fallorganisationen i egenskap av just offentlig verksamhet.

BPM existerar för att det är ett medel att uppnå vissa funktioner. Uppfyllelse av en funktion kan vara ett mål i sig, men oftast fyller en funktion ett högre syfte. Syftet kan vara att mäta resultat, *measure performance*, men resultaten blir värdefulla först när de används för att kartlägga var en organisation har sina styrkor och svagheter. Det är alltså ett sätt för organisationen att skapa förutsättningar för den första nivån av lärande, *single loop learning*. Detta är en dimension som betonas i fallorganisationens *planering* och *budgetering*. Var de ser potential att förbättras och hur de använder sig av sina olika mätningar gav oss möjlighet att kartlägga en viss relation mellan mätning och lärande. Det är betydelsefullt för att kunna belysa huruvida kartläggandet av styrkor och svagheter genom mätningar är viktiga för att en medvetenhet om vikten av lärande ska uppstå i organisationen.

För att sedan *lärande och förbättring* ska uppstå inom relevanta områden i organisationen fyller BPM även en feedbackfunktion. Vilka framgångsfaktorer den studerade organisationen uppfattar som kritiska och hur de arbetar med förbättring ger oss möjligheter att belysa huruvida prestationsmätningar är knutna till ett lärandemål, eller om mätningarnas syfte är något annat.

Ett BPM kan se till att organisationens strategier ligger i linje med dess visioner, *strategy management* formar organisationens framtid. För att ta sig från nutid till framtid krävs ett *double loop learning*, där förståelse för omvärlden ständigt är i förändring och nya sätt att lösa problem genereras. I fallorganisationens *management* syns vilka strategier som används för måluppfyllelse och visar var fokus läggs på prestationsmätningarna samt varför. Vilken lärandestil organisationen antar och huruvida lärandet har en aktiv eller passiv roll belyser hur mycket lärande betonas i de mätningar som görs.

Det är dock inte tillräckligt för en organisation att formulera och förstå sin strategi, den måste även kommuniceras ut till alla organisationens medlemmar. BPM kan fungera som *kommunikation* för medarbetare på olika nivåer, för att alla ska förstå vilka spelregler som gäller. Huruvida mätningar kan vara till hjälp i kommunikationen kan synliggöra potentiella bidrag till hur offentlig verksamhet kan hantera sin image hos allmänheten. Det belyser huruvida tyngd läggs på externa perspektiv som input till lärande på högre nivåer, som *triple loop learning*.

Förutom att alla spelar efter samma regler, kan BPM *påverka beteendet* i organisationen för att se till att alla spelar mot samma mål. Här djupdyker vi återigen i fallorganisationens *management* med fokus på styrningen i organisationen. Hur ledarskapet ser ut ger oss möjlighet att se hur förutsättningar för lärande som *delaktighet, engagemang, delade visioner* och *empowerment* skapas. Hur den studerade organisationen hanterar mätningen av mjuka aspekter som är svåra att mäta ger utrymme för att förstå huruvida kvantitativa mätningar även kan vara till hjälp för att åstadkomma kvalitativa aspekter, som inbegriper högre nivåer av lärande.

6.2 Funktioner för prestationsmätning

De kvantitativa måtten inom asylprövningsenheten härrör nästan uteslutande från sexmånadersmålet. Att kvantitativa mått är viktiga för verksamheten framgår både i visioner och i det vardagliga arbetet. Denna typ av mått används flitigt, troligen delvis på grund av att dessa mått är enkla att jobba med. De hårda måtten, såsom antal avgjorda ärenden, tidskonsumtion per process och så vidare, är både enkla att definiera och behändiga att jobba med. De är dessutom relativt enkla att tolka och följa upp. En mätning av prestation ska vara just lätt att förstå och enkel att härleda. Detta framgår tydligt i teorier inom området. Inledningsvis är det viktigt att definiera vad som ska mätas, och direkta kostnader brukar vara enklare att mäta än de indirekta. På samma sätt är kvantitet oftare enklare att mäta än kvalitet. Denna initiala problematik är tydlig i organisationen. Det yttrar sig i avsaknad av kvalitativa mått. Vad som ska mätas, har därför blivit

det som kan mätas kvantitativt. Verket har blivit tid, eftersom att det tillhör ett av huvudmålen: sexmånadersmålet (som växelmässigt även kommer att benämnas *tidskvalitet*).

I organisationen ser vi en problematik väldigt lik den privata företag upplever, vad gäller prestationsmätning. Kvalitet kan vara svårt att mäta, vilket gäller i hög grad för den studerade organisationen. Enligt ekonomismen, borde organisationer i offentlig verksamhet ta sig an de organisatoriska utmaningarna på samma sätt som de i privat sektor. Kostnadseffektivitet och produktivitet bör vara begrepp i fokus, enligt dessa tankegångar. Utgångspunkten för ekonomismen är att offentlig verksamhet i stor utsträckning inte jobbar djupgående med sådana koncept, men detta stämmer inte för fallorganisationen. Just produktivitet får till exempel stort utrymme genom tidsmålet. Detta kan vara problematiskt, eftersom det traditionellt sett betonats att offentlig verksamhet ej bör fokusera på de ekonomiska värdena alltför mycket. Detta kan sätta kvaliteten i de samhällsnyttiga tjänsterna som offentlig verksamhet levererar, på spel. Den demokratiska aspekten kan bli förbisedd. För asylprövningen innebär detta att uppfylla sitt syfte som producenter av rättssäkra beslut, vilket även inbegriper en human behandling av sökanden. Många av de viktigaste aspekterna för asylprövningen har med hanteringen av människor att göra, varför det är rimligt att tro att kvalitet borde vara i fokus. Den logiska följden i resonemanget blir att även kvalitet borde mätas, om denna aspekt är lika viktig som det kvantitativa tidsmålet.

6.2.1 Kvantitet kontra kvalitet

Traditionellt sett, i forskning kring mått och mätningar, poängteras att de finansiella måtten inte bör låtas ta överhanden. En fokusering på dessa kan leda till oönskade effekter. Enhetschefen bekräftar resonemanget då denne betonar vikten av att inse begränsningen av företagsekonomiska begrepp applicerade på offentlig verksamhet. På asylprövningsenheten tycks de kvantitativa måtten ha fått en överdriven fokus, i förhållande till de uttalade prioriteringarna i organisationen. I visionen framhåller man *tidskvalitet* och *rättssäkerhet* som de två grundpelarna. Dessa två uttrycks vara lika viktiga. Samtliga som intervjuats för denna studie har förmedlat samma mentala bild: kvalitet och kvantitet är av lika stor betydelse för det dagliga arbetet och organisationens framgång. Samtidigt tycks detta inte präglade vardagen, trots att man anser att det bör göra det, både enligt visionen och enligt dem som jobbar vid asylprövningen. De kvantitativa mätningarnas funktion, likt finansiella mått i privata företag, är att verka som ren output-kontroll, *measure performance*. Det är således enbart ett sätt att se till att det som ska göras blir gjort, "what gets measured gets done". Asylprövningen uttrycker tydligt ett *första kvalitetsvägens* grundkoncept, där förbättring av kostnader och arbetsprocesser står i fokus.

De kvantitativa måtten har tagit överhanden och lett till en snedvriden bild av verksamhetens önskemål och prioriteringar. De kvantitativa måtten på asylprövningen har i viss utsträckning gett samma problematik som finansiella mått traditionellt sett kan ge. Fokusering i organisationen handlar om produktivitet, vilket inte nödvändigtvis innebär effektivitet. Skillnaden mellan de två begreppen ligger i att det senare inbegriper kvaliteten i det producerade. Samtidigt går det att

skönja att även andra funktioner av BPM uppfylls i fallorganisationen. Hur dessa är utformade ger oss en klarare bild av hur prestationsmätning inverkar på lärandet.

6.2.2 Strategi

BPM på asylprövningsenheten är, utan tvekan, starkt kopplad till strategin. Detta är en viktig dimension för BPM-system enligt teorier kring området, både enligt Fitzgerald et al. och Franco-Santos et al. En betydande del av strategin innebär uppfyllelse av sexmånadersmålet, ett av de två huvudmålen. Detta blir tydligt med tanke på den fokus de kvantitativa mätningarna har, som främst avser olika tidsmått inom organisationen. De kvantitativa mätningarna fungerar alltså i viss utsträckning som ett verktyg för *strategy management*. Problemet, såsom vi uppfattar det, ligger i den implicita *trade-off* organisationen gör, genom att endast inbegripa tydliga kvantitativa mått i sitt BPM. Enligt teorier bör BPM-systemet spegla det som anses viktigt för organisationen, och det innefattar att ge de olika måtten utrymme efter betydelse. Om detta stämmer, är asylprövningsenheten missvisande i den bild de sänder ut genom sitt BPM-system. Att hålla tidsmålet är högt prioriterat, och starkt betonat genom dess omfattande mätningar. Som nämnt tidigare är det alltså *kopplat till företagets strategi*. Vad som dock utesluts i mätningarna är den kvalitativa aspekten, i detta fall kvalitetsmålet *rättssäkerhet*, som officiellt sett och enligt våra respondenter, är en kritisk framgångsfaktor. En något snedvriden *trade-off* kommuniceras ut till dem som arbetar vid asylprövningsenheten. Den kvantitativa fokusen ses dock ändå leda till ett *single loop learning* i den studerade organisationen. Genom att följa statistik från tid till annan kartlägger mätningarna var i processen det kan finnas potential för förbättring. Lärandet sker dock på en begränsad nivå och inom etablerade rutiner. Det signalerar för förändring, däremot ges inga indikationer på hur förbättringen kan eller bör ske. För detta krävs ibland ny förståelse för hur omvärlden kan uppfattas, vilket är ett kännetecken för *double loop learning*, för vilket de kvantitativa mätningarna av tidsmålet verkar vara något otillräckliga.

En viktig dimension för ett BPM-system är att det bör inkludera såväl externa som interna mått. I dagsläget mäter verksamheten endast prestation för interna processer. Särskilt uppfyllelsen av tidsmålet mäts i princip enbart internt i fallorganisationen. Det saknas dock mått som är baserade på externa faktorer, vilka hade kunnat stimulera förbättringsarbetet ytterligare. Att endast skåda inåt vid mätningar, ger en begränsad dimension av hur bra organisationen presterar. Att mäta sig i förhållande till externa parter såsom konkurrenter och kunder, skulle kunna ge ytterligare input för att nå högre nivåer av lärande.

Inom offentlig verksamhet kan det i allmänhet vara svårt att definiera kunden, samt hur dennes nöjdhet kan mätas. Externa mått kan vara svåra att både samla in och tolka, vilket gäller för offentlig såväl som privat verksamhet. Dock finns det en pågående tankeprocess vad gäller utforskning av detta område inom asylprövningen. Särskilt för kvalitetsarbetet med *rättssäkerhet* finns det möjligheter för fallorganisationen att arbeta även med externa mått.

Kvalitativa mätningar tycks vara på gång i den studerade organisationen. Både enhetschefen och planeringssekreteraren bekräftar den kommande servicereformen; brukarundersökningar. Dessa har för avsikt att fungera som ett kvalitetsmått. Här ser organisationen mottagarna av tjänsten asylprövning som kund. Att mäta kunders nöjdhet kan vara en bra metod att se indikationer på hur verksamheten fungerar. Kundens upplevelse av tjänsten är en typ av *value driver*, vilket traditionellt sett innebär en ledande indikator på framtida inkomstströmmar. En *value driver* kan vara viktig för att organisationen ska kunna se hur och om de skapar värde för mottagaren av produkten/tjänsten. Eftersom den studerade organisationen inte är vinstdrivande, är det inte de framtida inkomstströmmarna som blir den värdefulla informationen med detta mätverktyg. Däremot kan de undersöka hur väl de uppfyller sina mål. Vinst är ett privatägt företags huvudsakliga mål, medan måloppfyllelse är fallorganisationens. Detta är i likhet med andra offentliga verksamheter och övrig icke-vinstdrivande verksamhet. Departementssekreteraren bekräftar att Migrationsverkets organisatoriska syfte är att uppfylla de mål som regleringsbrevet innehåller, samt de mål som respektive verksamhetsområde inom verket själva satt upp. Fokus ligger dock på målen i regleringsbrevet, eftersom det främst är dem som varje verksamhetsområde ställs till svars inför. Måloppfyllelse betonar vikten av lärande mer än vad ren vinst gör. Vinst kan i princip förbättras genom högre produktivitet. Måloppfyllelse av visioner däremot, kräver lärande. Det blir viktigt att de *value drivers* som en offentlig verksamhet sätter upp, ser lärandet som *value*.

Kunder kan ge information om den upplevda kvaliteten i de tre områdena produkt, process och service som asylprövningsprocessen består av. Enhetschefen ser inga problem med att mäta kundnöjdhet, vilket vi tror är positivt i viss utsträckning. En vilja och ett intresse för att utveckla kvalitetsaspekten är troligen nödvändig för att det ska kunna fungera. Stöd och intresse för frågan finner vi även hos handläggaren och planeringssekreteraren. Att mäta kvalitet skulle dessutom kunna fungera som ett förtydligande av verksamhetens prioriteringar. Handläggaren nämner att denne är osäker på om kvalitet är något som tas med i bedömningen av dennes prestation överhuvudtaget. Oavsett om detta stämmer eller ej, är uppfattningen sådan, och kan alltså ha en negativ inverkan. Kunderna i form av de asylsökande kan således utgöra en viktig indikator på huruvida verket uppfyller sina mål. Det blir ett sätt att nå ett *double loop learning*. Kunder som *value drivers* kan driva fram ifrågasättande av befintliga rutiner vad gäller problemlösning och/eller processer. Måloppfyllelse kräver en medvetenhet för att lärande är viktigt. *Value drivers* som kan mätas blir viktiga för att skapa den medvetenheten.

6.2.3 Information

Samtliga respondenter i den undersökta organisationen är positiva till de kvantitativa mätningar som görs, utan dem finns det en risk att arbetet blir alltför ostrukturerat. Ramar, i form av mått och mål som följs upp, upplevs som nödvändiga. Samtidigt som de troligen är nödvändiga just på grund av att de upplevs vara det, så är processerna i verksamhetens karaktär sådana, att om inte mätningar utförts, hade de med hög sannolikhet tagit mycket längre tid om inte ett tidsmål som

följs upp existerat. Tidsmålet kan ses fylla ytterligare en av de fem funktionerna i ett BPM-system, i detta fall *påverkar* det *beteendet* i den mån att det sätter ramar för hur lång tid *rättssäkerhet* får ta.

Asylprocessen handlar mycket om informationsinsamling, och som känt kan informationsinsamling i princip fortlöpa i oändlighet, precis som informationsbearbetning. Med tidsmålet, och uppföljning av detta i enlighet med kommunicerade föreskrifter, klagör organisationen för de anställda hur lång tid informationsinsamling och bearbetning av detsamma tillåts ta. Ett beslut varken kan eller ska tas med fullständig information, det ska tas med tillräcklig information. Det är uttalat, och dessa tankar tycks genomsyra det operativa arbetet. Tidsmålet blir ett sätt för organisationen att undvika att bli överhettade av för omfattande information. På så sätt kartlägger kvantitativa mätningar inom vilka ramar lärandet ska ske när väl medvetenheten om lärandet är på plats.

6.2.4 Delaktighet och styrning

Att skapa prestationsmätt inbegriper att sätta en standard. Vem som sätter denna standard kan ha betydelse. Fallorganisationen, i egenskap av offentlig verksamhet, har föga utrymme för att sätta den standarden helt egen hand. För myndigheter fastställer regleringsbrevet en del *standarder* för prestationsmätt. Just för asylprövningsenheten behandlar regleringsbrevet en relativt detaljerad nivå av bestämmelser för standarder, vilket begränsar organisationen att involvera de anställda i denna process. Det tycks dock som att man på enhetsnivå har insett vikten av att låta de anställda vara delaktiga i processen. Det finns således en medvetenhet för att betona *empowerment* i organisationen. Så trots att sexmånadersmålet gäller för asylprövningen, låter man de anställda, vid individuella möten med närmsta chef, vara med och bestämma hur många ärenden man tror sig kunna klara det kommande året.

Naturligtvis får man inte sätta sin individuella standard exakt hur lågt/högt man vill, men det förs en diskussion kring vad den enskilde själv tror tillsammans med den närmsta chefen. De individuella produktionsmålen är dessutom härledda ur det övergripande tidsmålet. Enhetschefen och handläggaren indikerar att medbestämmande i utformningen av prestationsmåten är motiverande för god prestation. Detta beror troligen på att man som handläggare känner mer ansvar för ett mål man själv varit med och definierat. Handlingsfrihet motiverar, samtidigt är *empowerment* en förutsättning för lärande.

Att asylprövningsenheten har andra mål än de som explicit anges i regleringsbrevet, är egentligen inte acceptabelt enligt föreskrifter för en myndighet. De har fått kritik för detta, bland annat i den granskning Riksrevisionen gjorde 2004. Istället jobbar man mer aktivt mot de individuella målen, som man själv varit med och satt. Att uppnå dessa mål verkar upplevas mer angeläget, än att uppnå tidsmålet sex månader. Problematiken, vilket bekräftas av planeringssekreteraren, är att regeringen sätter ett detaljstyrt mål. Det fräntar möjligheten för verksamhetsnivåer under högsta ledning att bryta ner och sätta delmål anpassade efter sin verksamhets förutsättningar. För att lägga nivån rätt, är det viktigt att mer än ledningsnivån sätter standarden. En stor anledning för

detta är att säkerställa en realistisk nivå. Det är dock en ofrånkomlig problematik för den undersökta organisationen. En offentlig verksamhet måste kommunicera ut en enhetlig strategi. Fallorganisationens *strategy management* måste anpassas efter folkets åsikter och inbegripa demokratiska aspekter. Andra organisationer kan anpassa sin verksamhet efter vad organisationen självt ser som sina mål och missioner.

Följden av denna problematik blir då att det uttalade sexmånadersmålet inte ofta nås. Snittet för handläggning har de senaste åren legat över sex månader. Detta torde vara ett tydligt tecken på att sexmånadersmålet är orealistiskt. Det verkar finnas en poäng med att tillåta lägre nivåer i en organisation att bryta ner övergripande mål på enhetsnivå. Delmål kan göras mer realistiska för respektive enhets särdrag. Det är ju av samma anledningar som en organisation delas in i olika verksamhetsområden. Trots detta uttrycker handläggaren, men även övriga respondenter, att de anser att målet faktiskt är rimligt.

Det har på olika sätt uttryckts anledningar till varför sexmånadersmålet inte uppnås idag, men på det stora hela ser samtliga intervjuade potential för målet att uppnås. Tidsmålet ses i detta fall ha en rent motiverande funktion. Det kvantitativa målet på sex månader är tillräckligt utmanande för att uppmana och motivera till förbättring. Att de intervjuade kunde uppge tankar och funderingar kring hur sexmånadersmålet kan uppnås bevisar att det finns ett *double loop learning* i verksamheten. Ett motiverande kvantitativt mål har således en indirekt inverkan på lärandet. När det finns en medvetenhet och ramverk för lärandet, måste motivation till för att lärandet faktiskt ska ske.

6.2.5 Feldetektor

De kvantitativa mätningarna och det BPM-system som de utgör, tycks fylla flera funktioner i den studerade verksamheten. Det är tydligt att det fungerar som ett *kommunikationsmedel*. Som nämnt tidigare, är de kvantitativa mätningarna tydliga för de anställda, och det är enkelt både för dem och för chefer att jobba med dem. Det förenklar även att processen med att följa en utveckling för en individ/enhet över tid. Huruvida man klarat uppfylla målen står klart, och illustreras med några enkla grafer. Samtliga respondenter uttrycker stor förståelse för den stora roll som de kvantitativa mätningarna har, i förhållande till hur viktigt det är att uppfylla sexmånadersmålet; *tidskvalitet*.

De kvantitativa mätningarna tycks vara ett behjälpligt medel att upptäcka avvikelser. Dessa avvikelser kan naturligtvis både vara av godo och av ondo. Att utnyttja verktyget för att se var en individ, eller en enhet brister i prestation, tycks fungera i fallorganisationen. Vid individuella samtal, men även vid enhetsmöte, har man i organisationen presenterat för respektive individ/enhet hur väl prestationen bedöms. Detta kan vara ett bra tillfälle för upptäckter av svaga sidor hos en individ, vad gäller prestation inom vissa områden. Enhetschefen menar att utbildningar kan vara en lösning vid upptäckt av en sådan svaghet. Det kan dessutom vara bra för individen att fundera över varför det gått som det gjort, samt att diskutera detta med chefen. Det

kan bidra till visst lärande och förbättring, genom att fungera som en slags damage control. Denna kvantitativa mätning visar tydligt på vad som inte uppfyller standard/norm, och individen tar med sig denna feedback. Härmed ges den anställde möjligheten att korrigera ett avsteg från prestationsmålet tills nästa gång, genom att ha blivit informerad om var denne inte presterat tillräckligt. Dessa mätningar tycks leda till *single loop learning*, genom att fel upptäcks och försöks åtgärdas.

Vi kan härmed identifiera ytterligare en funktion som fallorganisationens BPM-system fyller i verksamheten; det verkar för *lärande och förbättring*. Genom att identifiera potentiella förbättringsområden för de anställda, fungerar resultat från prestationsmätningar som underlag för feedback och förbättring. Genom diagram och sammanställningar av nyckeltal synliggörs varje medarbetares prestation. Det ger möjlighet och tillfälle att diskutera vad som kan/bör utvecklas hos individen. Det är inte omöjligt att även en högre nivå av lärande kan födas ur sammanhanget. I den studerade organisationen tycks detta dock vara mycket beroende på chefen. Eftersom den intervjuade enhetschefen driver sitt ledarskap med kunskap som bas, skapar denne aktivt förutsättningar för lärande, som *delaktighet* och *engagemang*. Tidsmålet gäller för samtliga men det är upp till varje enhetschef att skapa sina egna tillvägagångssätt att nå dit. Vem chefen är blir då avgörande för vilka nivåer av lärande som kan uppstå.

De extensiva kvantitativa mätningarna i organisationen tillhör både visionen och verkligheten. Även om det finns viss problematik i den oerhörda fokus på tidsmålet som organisationens viktigaste framgångsfaktor, kan man säga att mätningarna tycks ha en kartläggande funktion för förbättring och lärande. Att som anställd kunna följa sin prestationsutveckling, i kvantitativa termer, möjliggör en analys av potentiella områden för lärande som hade varit svår att se förutan dessa mått. Att hålla koll på detta uttrycker både anställd och enhetschef som essentiellt för att säkerställa levererandet av tjänsten asylprövning. Den studerade organisationens prestationsmätningar har här en direkt inverkan på lärande. När medvetenhet, ramverk och motivation väl är på plats, är det viktigt att kartlägga var potentiella lärdomar kan erhållas.

6.2.6 Avsaknad av kvalitetsmått

Då målet i offentlig verksamhet inte är vinst, är det lätt att tro att fokus på siffror och hårda mått är mindre i dessa organisationer. Enligt föregående avsnitt, står det klart att så inte är fallet för den asylprövningsenhet vi undersökt. De har istället, i viss mån, stora likheter med vinstdrivande organisationer och tycks uppleva problematik kring att finna metoder för kvalitetsmätningar. Ett problem i sammanhanget tycks vara avsaknad av en kvalitetsdefinition som är lätt att förstå och jobba med. Officiella definitioner existerar, de återfinns i en rad dokument såsom budgetunderlag, strategi- och verksamhetsplan samt interna analysrapporter. Det tycks vara allmänt känt i fallorganisationen, att *rättssäkerhet* är den kvalitet man pratar om. Det svåra är att veta hur man praktiskt arbetar med att få denna kvalitet så hög som möjligt, att förstå det ur ett operationellt perspektiv. Handläggaren vi intervjuade framhöll det som en kritisk punkt: God kvalitet är viktigt, men vad det innebär är oklart. Den studerade organisationens ena huvudmål är

rättssäkerhet, men detta, till skillnad från det andra huvudmålet, *tidskvalitet*, saknar organiserad uppföljning och kontroll.

Rättssäkerhet, kvalitet på den färdiga produkten, mäts inte. Detta har troligen att göra med att det är svårt att veta hur en sådan mätning skulle gå till. Handläggaren saknar en uppföljning av kvaliteten. Viss feedback erhålls ibland, men detta är väldigt beroende av den beslutsfattare som ska godkänna beslutet. Det råder alltså inte en total avsaknad av feedback, men det sker ingen systematisk uppföljning eller mätning. Därför kan det vara svårt att följa kvalitetsutvecklingen över tid, något som i teoretiska sammanhang är viktigt för ett BPM-system.

Avsaknad av kvalitetsmätningar och/eller systematisk kvalitetsuppföljning framhålls i Riskrevisionens granskning som negativ både på grund av att det ger bristande underlag för rapportering av måluppfyllelse till regeringen, men även att det försvårar förbättring för asylprövningen. Det verkar således som att avsaknaden av kvalitetsmätningar sätter hinder för lärandet i organisationen. De så kallade SMART-kriterierna från Riksrevisionens granskning belyser att asylprövningens mål bör vara specificerade, mätbara, accepterade, relevanta och tidssatta. Det är av värde att poängtera att två av kriterierna betonar vad även teorier inom området framhäver som väsentliga förutsättningar för lärande. Acceptans är viktigt för medarbetare att känna delaktighet och engagemang. För att ett lager av erfarenheter ska kunna omvandlas till framtida handling inbegrips relevans i det man lär sig. Resterande tre kriterier beskriver rent kvantitativa aspekter. Således betonar Riksrevisionen vikten av kvantitet för att kunna mäta kvalitet. Kvantitativa mått är viktiga för kvalitet och lärande.

Att kvalitet saknar de byggstenar ett BPM bör ha, gör det svårt för fallorganisationen att ta hänsyn till den demokratiska aspekten. I en folkvald nation står demokrati för humanitet och mänsklighet. Det blir svårt att framhäva om enbart resultat och produktion mäts. Eftersom kvalitet inte mäts, är det inte *kopplat till företagets strategi*. Den studerade organisationen missar således en av de viktiga dimensionerna i ett BPM-system. Då kommuniceras den felaktiga bilden att kvalitet inte är prioriterat. Eftersom att de kvantitativa måtten har stor fokus, kan det resultera i att det just blir dessa de anställda satsar på. Detta skulle kunna leda till att kvalitet som mål blir lidande, vilket innebär sämre *rättssäkerhet*.

Det finns dock inget som pekar på att målet *rättssäkerhet* inte uppnås, endast att uppfyllelse är svårt att konstatera. Snarare finns det ett medvetet kvalitetstänk i organisationen. Samtliga respondenter pratar mycket om betydelsen av att upprätthålla *rättssäkerhet*.

Enhetschefen framhåller överklagan av ärenden till migrationsdomstolar, som en slags kvalitetskontroll. Om ett ärende fått avslag, har den asylsökande rätten att överklaga. Om migrationsdomstolen fattar ett annat beslut än det asylprövningen gjort, kan det finnas anledning för asylprövningen att se över ärendet för sin egen skull. Det finns alltså potential för *divergent lärande* genom reflektion och eftertänksamhet. Det bör dock poängteras, att i vissa fall beslutar en

migrationsdomstol annorlunda på grund av att föreskrifter eller omständigheter förändras. Inte desto mindre finns det potential i att följa upp vilka beslut som ändras i överklagandeinstanser, *single loop learning* uppstår. I kombination med den *divergenta lärandestilen* finns dessutom potential för *double loop learning*. Det är av värde att betona att ytterligare potential för lärande kanske uppenbarar sig när en extern feedback skett, i detta fall en överklagandeinstans.

Prestationsmätningar är ett relativt nytt fenomen inom offentlig verksamhet, vilket även betonas i fallorganisationen. ”Think simple, start small”, menar Adams, och kanske är det även så asylprövningen, om än omedvetet, resonerat. Även om det tycks bli allt viktigare med mätningar, även för ett komplicerat begrepp som kvalitet, kan vi tänka oss att det är något som kan liknas vid en evolution. Att inleda utvecklingen med BPM-system inom mer enkla områden, såsom kvantitativa, kan tyckas logiskt. Att ta fram ett BPM-system innan man funnit lämpliga parametrar att mäta, samt metoder att göra det, kan troligen leda till förvirring bland anställda.

Sammanfattningsvis ser vi att fallorganisationen saknar mätverktyg för kvalitetsdimensionen i sina processer. Att detta är negativt framhålls både i den externa granskningen av Riksrevisionen och av våra respondenter. Fokus har legat på kvantitetsmått som enbart betonar en intern produktivitet i fallorganisationen. Kvalitetsmålet *rättssäkerhet* uttrycker den studerade organisationens lärandemål och verkar inte kunna uppfyllas utan ett externt perspektiv. Det finns således medvetenhet, ramverk, motivation och kartläggning av lärande. Hur organisationen arbetar med lärandeprocessen kräver dock ett externt perspektiv.

6.3 Att lära sig av jämförelse

Prestationsmätningar kan fungera som kommunikationssystem och därmed underlätta både intern och extern benchmarking. Prestationsmätningar underlättar för jämförelse, som i sin tur kan bidra till förbättring och lärande.

6.3.1 Intern jämförelse

Ett typiskt exempel på hur asylprövningen använder sig av intern benchmarking är med hjälp av kontinuerliga enhetschefsmöten. På dessa möten träffas samtliga enhetschefer och verksamhetsområdets direktion för att lära av varandra och diskutera gemensamma frågor. Att sätta individuella produktionsmål är en av idéerna som har spridits med hjälp av chefsmötena. Den interna jämförelsen på enhetschefsmötena är ett verktyg för verksamheten att sprida kunskap. Detta medför att *teamarbete*, *delaktighet* och *engagemang* uppstår, vilka är förutsättningar för lärande. Dessa möten kan då bidra till att förbättra och förbereda framtida handlingar. Eftersom cheferna arbetar mot sexmånadersmålet på olika sätt, är mötena ett sätt för cheferna att få ett slags externt perspektiv på sina arbetsprocesser. Den *andra vägen i kvalitetsrörelsen* kan också appliceras på de nämnda chefsmötena. De interaktioner och den kunskapsspridning som sker på mötena ger upphov till lärande där enhetscheferna mer än gärna delar med sig av sina erfarenheter. Det är ett sätt för en *lärande organisation* att sprida sin *tysta kunskap* och göra den mer

påtaglig. Det är viktigt att få människor att vilja dela med sig av sin kunskap och kompetens i fallorganisationen för att öka kunskapsspridningen. Intern benchmarking är ett bra verktyg för detta ändamål. Inom enheterna försöker man också använda sig av intern benchmarking genom att anonymt presentera vilka produktionsmål varje enskild medarbetare har uppnått. På så sätt kan de anställda känna igen sin egen insats och jämföra denna med övrigas insatser. Detta kan vara en morot för varje individ att öka sin prestation och motivera till personlig utveckling och utbildning. Intern benchmarking kan således leda till *double loop learning* på individnivå. Medarbetarna lär sig att ifrågasätta och förändra sina egna arbetsrutiner. De förändrar sina egna existerande ramverk genom att uppmuntras till förbättring. Prestationsmätningar utgör underlag för jämförelser. Effekten av dessa jämförelser är i den studerade organisationen, i likhet med många andra verksamheter, att förutsättningar för högre nivåer av lärande skapas.

Sammanfattningsvis kan vi här skönja prestationsmätningars inverkan på lärande med intern benchmarking. Prestationsmätningarna utformas efter de två huvudmålen, *rättssäkerhet* och *tidskvalitet*, som sedan kan jämföras internt inom och mellan enheter. Därefter kommer varje enskild enhet/individ att förstå hur de presterar jämfört med andra. Även om jämförelserna sker internt inom organisationen, får enheterna och individerna således ändå ett externt perspektiv från en enhet utanför sin egen. Först då optimeras lärandet. På utvecklingssamtalen görs en individuell utvecklingsplan, just för att främja lärandet inom varje medarbetares intresseområden. Denna *divergenta stil* av lärande kan öka möjligheten till *double loop learning*, då reflektioner kan leda till att etablerade system ifrågasätts. Medarbetarens delaktighet i processen skapar dessutom förutsättningar för att lärande och förbättring faktiskt sker. Vilket också kommer synas i resultaten av prestationsmätningarna.

6.3.2 Extern jämförelse

Verksamhetsområdet asylprövningen använder sig i dagsläget i viss mån av extern benchmarking och i framtiden avses det öka ännu mer, enligt respondenterna och strategi- och verksamhetsplanen. Extern benchmarking skulle kunna leda till förbättrad extern kommunikation. Det är av stor vikt att en offentlig verksamhet har god kommunikation utåt, vilket beskrivs närmare under 6.4 Transparens. Genom bättre transparens kan också andra myndigheters insyn i asylprövningen öka och således kan band lättare knytas och erfarenheter utbytas. I dagsläget finns det ett intresse för jämförelse med andra myndigheter men även om Migrationsverket har särdrag som inte återfinns i andra verksamheter. Ett försök till jämförelse har gjorts genom studiebesök på Länsrätten. Att högsta chefen för asylprövningen ursprungligen kommer från Skatteverket har också gett externa perspektiv till organisationen. Detta är ett sätt att använda sig av kommunikation för att i slutändan kunna uppnå högre nivåer av lärande. Kommunikationen utgörs av att kompetenser rör sig mellan myndigheterna i Sverige för att öka kunskapsflödet. Den *tysta kunskapen* i organisationerna sprids och konkretiseras i diskussioner och skapar *delaktighet* och *engagemang* inom de olika myndigheterna.

Det har såttts ett frö till internationell benchmarking på EU-nivå genom ett kommande europeiskt regelverk. Vilket nämndes tidigare, är benchmarking ett sätt att lära sig, kanske till och med ett sätt att effektivisera lärandet. Att ett gemensamt regelverk kan öka den totala effektiviteten i Europa samt möjliggöra effektivitetsvinster när det gäller exempelvis omvärldsbevakning. Det är inte bara vikten av jämförelse på EU-nivå som är av värde, utan även samarbetet mellan länderna.

Genom att göra internationella jämförelser tas lärande till en högre nivå, kunskap flyttas över gränserna inom de olika europeiska myndigheterna. En parallell till denna högre lärandenivå kan göras till *triple loop learning* som Argyris beskriver. Arbete på EU-nivå kan förhoppningsvis bidra till skapande av ny och innovativ kunskap, vilket skulle kunna vara en effekt av kulturella interaktioner. Då olika kulturer möts kan deras krockar bidra till nya tankesätt som kan ta organisationen till högre höjder. Det förändrar ledares sätt att tänka, vilket i fallorganisationens situation motsvaras av en förfining av deras juridiska medvetande.

Sammanfattningsvis kan jämförelse med andra myndigheter eller på EU-nivå bidra till ökad förståelse för den egna verksamheten. Den förståelsen som uppkommer med hjälp av *double* eller *triple loop learning* utifrån externa perspektiv. Om det inte vore för prestationsmätningar, skulle jämförelser vara svåra att åstadkomma. Prestationsmätningar verkar möjliggöra jämförelse och därmed främja lärande. Externa perspektiv, vare sig det är en annan enhet inom organisationen eller på EU-nivå, blir på så sätt en kompass till lärandets land. De navigerar organisationen till de platser som behöver förbättring och förändring.

Figur 6:1²⁸⁵ - Jämförelsesamband



6.4 Transparens

Enhetschefen uttryckte vikten av transparens i Migrationsverkets verksamhet genom citatet:

*"Justice must not only be done, it must be seen to be done."*²⁸⁶

Det är viktigt att allmänheten ser att målen *rättssäkerhet* och *tidskvalitet* uppnås. Det kan förbättras genom bra extern kommunikation. Genom denna kommunikation kan allmänheten utvärdera om de anser att asylprövningen uppnår de uppsatta målen och med vilken kvalitet dessa mål uppnås. Här har media en stor inverkan och det är viktigt att media får rätt information och förmedlar

285 Egen figur

286 Intervju med enhetschef

denna på rätt sätt. Extern kommunikation är en viktig dimension inom offentlig verksamhet. Det är troligen extra viktigt att verksamheten kan kommunicera det som presteras. Myndigheter har inget direkt forum att presentera sina resultat, vilket privatägda företag gör bland annat genom sina bolagsstämmor. Media är därför ett viktigt verktyg för offentliga verksamheter för att kunna mäta och utvärdera kvalitet. Prestationsmätning blir således ett viktigt medel för att förmedla resultat via media och möjliggöra feedback för *lärande och förbättring* från samhället.

Asylprövningens två huvudmål återspeglas i deras strategi och vision. Prestationsmätningar underlättar för allmänheten att förstå kopplingen mellan visionen och det faktiska resultatet. Om allmänheten förstår det *value* som fallorganisationens *produkt/service* skapar, ökar sannolikheten för att denna *value driver* motsvarar marknadens behov. Marknadens behov i detta fall motsvarar *rättssäkerhet* och *tidskvalitet*.

En annan värdeskapande faktor för asylprövningen är allmänheten. Förutom de asylsökande, har en offentlig verksamhet även allmänheten som *kund*. Allmänheten är i slutändan de som betalar för tjänsten. Återigen är förtroende mellan kunden och företaget oerhört viktigt och genom en bra kommunikation däremellan kan förbättring ske genom feedback. Även om kundrelationen inte kan jämföras med ett vinstdrivande företag är kundrelationen fortfarande viktig. Ett fel får ofta fatala följder, särskilt för en offentlig verksamhet. Samtidigt är kunder en portal för *generative learning*, de ger organisationen ett nytt sätt att förstå sin omvärld på. Det gör att organisationen kan skapa sätt att förekomma misstag i framtida handlingar. Media hjälper en offentlig verksamhet att utforma sin image, fast kunden, antingen det är allmänheten eller asylsökande, inte har någon *konkurrent* att gå till.

Stämpeln att den studerade organisationen ibland agerar omänskligt kan successivt suddas ut med hjälp av transparens. Media har ibland drivit en orättvis bild av verksamheten och fördomar kring offentlig verksamhet tycks finnas än idag. Enligt tidigare resonemang kan just prestationsmätningar i samband med transparent kommunikation bidra till att denna bild av offentlig verksamhet blir mer rättvisande.

Prestationsmätningar uppfyller således funktionen som *kommunikation* till media och allmänheten. Denna i detta fall externa kommunikation bidrar till fallorganisationens uppfyllelse av föreskrifter och regleringar. Transparent *kommunikation* föder feedback, vilket i sin tur genererar *lärande* och *förbättring*.

Figur 6:2²⁸⁷ - Transparens samband



6.5 Kompetensförsörjning

Det är känt att det finns svårigheter med prestationsmätning i offentliga organisationer då vinstmätt saknas, därför är lärande viktigt för att skapa värden. Asylprövningen är beroende av ständig kompetensförbättring och således även kompetensförsörjning. Den studerade organisationen visar på en medvetenhet för att det är de *anställda* som *value driver* som skapar värdet med sin kompetens och kunskap.

Ett sätt att främja kunskap på enheterna är genom studiebesök. På studiebesöken lär deltagarna att dela med sig och därmed bidra till en *shared vision*, vilket är viktigt för att lärande ska uppstå och för att kunna utveckla nya förmågor. Genom att använda prestationsmätningar som är nedbrutna efter huvudmålen, fås även här en tydlig koppling till hur varje anställd bidrar till att uppnå visionen. Med hjälp av studiebesök ökar *delaktigheten* och känslan för en *delad vision* och strategi. Dessutom skapar de nedbrutna målen förståelse för vad varje enskild individ bidrar med, vilket även kan tänkas öka individens motivation till förbättring av den egna insatsen. Det skapas således ett *personal mastery* där ständigt lärande blir en självklarhet.

Vidare är det av vikt att den anställda tycker det är kul att gå till jobbet. Ett sätt att förbättra den individuella insatsen och samtidigt öka arbetsglädjen kan vara internutbildningar eller längre studieresor. Då en anställd åker iväg på kurs kan detta bidra till *generative learning*, då personen kan lära sig att se på saker och ting på ett nytt sätt. Ett annat exempel är lärandet som uppstår i de så kallade PBI-utbildningarna. I dessa falldiskussioner med kollegor från andra enheter, ökar även kunskapsspridningen i organisationen, den *tysta kunskapen* konkretiseras. Antalet studiebesök och utbildningar som genomgås kan ses som prestationsmätt för att lärande sker i organisationen och att lärandet sker inom områden som bidrar till förbättring av verksamheten. Därmed möjliggörs ett sätt att mäta kvalitet på ett kvantitativt sätt.

Studiebesök kan ses som en kollektiv kompetensförsörjning i *ackomodativ stil*, eftersom besöken präglas av konkret erfarenhet och aktivt prövande för att uppnå lärande. Prövandet består i att exempelvis asylprövningsenheten i Malmö försöker lära sig av utredningsmetodikerna som används på enheten i Flen. Detta kan ses som ett uttryck för *andra vågen i kvalitetsrörelsens* idéer. Fokus ligger på interaktioner mellan studiebesöksdeltagarna och tankegångar som leder till ständigt lärande. Det blir tydligt att de *value drivers* som framhävs vid sådana studiebesök syftar till att nå lärande. Genom interaktioner med vad som kan liknas vid *partners* skapas ett värde i att samarbeta med andra som kan bibehållas efter besöket. Med dessa nätverk, kan medarbetarna skapa relationer, samla och sprida *information*. Detta är viktiga beståndsdelar i fallorganisationens kompetensförsörjning. Vidare kan värde skapas i företagets *processer*, genom skapandet av enhetliga policys och rutiner som alla delar uppfattning om. Vilket nämndes tidigare, bidrar studiebesök till ökad kompetens och således värdet på de *anställda*. De anställda uppnår personlig utveckling genom att ha förståelse för vad de bidrar med i organisationen och även genom att dela med sig till andra delar av organisationen. Fokus på *delaktighet* och *shared vision* är således

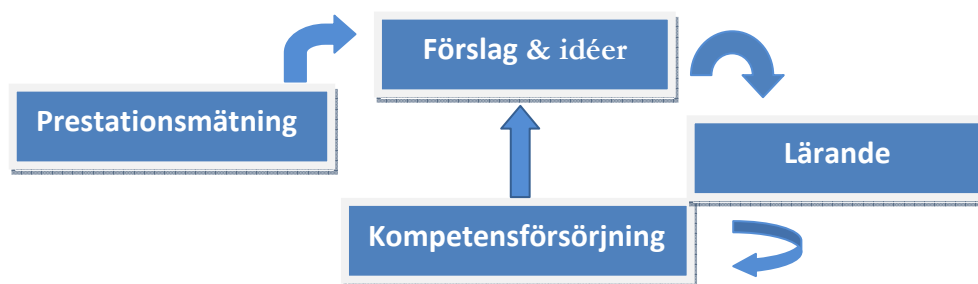
viktiga beståndsdelar i verksamheten. Verktyg för prestationsmätning får en aktiv roll i skapandet av en lärandeprocess.

På utvecklingssamtalen används å andra sidan en mer *divergent stil* för att bidra till lärande på individnivå, vilket kräver eftertänksamhet och reflekterande observation. Prestationsmätning synliggör var potentiella områden för lärande finns. Detta innebär att individen reflekterar över hur denna önskar lägga upp sin personliga utvecklingsplan efter intresse och chefens bedömning. Prestationsmätningarna blir ett sätt för enhetscheferna att se var kunskapen och kompetensen finns, vilket blir ett kvalitetsmått.

Prestationsmätningar kan synliggöra vilken kompetensförsörjning som krävs för att lärande ska bibehållas. Med andra ord, vilka *value drivers* som är viktiga för verksamheten att skapa värde.

Som figur 6:3 nedan visar, leder prestationsmätning till förbättringsförslag, vilket i sin tur bidrar till lärande. Kompetensförsörjningen sluter cirkeln genom att se till att medarbetare bibehålls och utvecklar sin kompetens i att komma med nya förslag och idéer.

Figur 6:3²⁸⁸ - Kompetensförsörjning



6.6 Förändring och lärande

Poängen med den omstrukturering som asylprövningen nu genomgår är att enhetscheferna ska få färre anställda och således kunna bli mer närvarande. På det sättet försöker organisationen betona de *value drivers* som är viktiga för verksamheten. Genom denna omstrukturering med nya avdelningar och fler enhetschefer, kommer särskilt två sorters *value drivers* framhävas: De *anställda* och *processerna*. Genom att göra varje chef mer tillgänglig ökar förmågan för organisationen att tillvarata de anställdas kompetens och kunskap. En närvarande chef och mindre enheter innebär också att medarbetare har lättare att få kontakt med varandra och lära känna varandra. Detta skapar en kultur inom organisationens enheter som är av värde för verksamheten. För att detta ska lyckas krävs det dock även att asylprövningen lyfter fram ytterligare en *value driver, information*. Om inte den kunskap och de värderingar som byggs upp i respektive enhet sprids och integreras på ett bra sätt, kommer enheterna riskera att bli tävlingsinriktade och konkurrerande snarare än samarbetande. Även om *rättssäkerhet* är ett tydligt mål, krävs det mycket lärande för att förstå hur

288 Egen figur

det ska uppnås. Eftersom det i dagsläget inte finns några konkreta kvalitetsmått för *rättssäkerhet*, blir chefsrollen än viktigare för feedbackfunktionen. En följd av detta blir att uppfyllelse av kvalitetsmålen blir beroende på den enskilde enhetschefen och dennes ledarstil. Hur lärandet sker i enheten blir då en direkt följd av chefens ledarskap. En omstrukturering som syftar till att skapa en mer närvarande chef, är således ett uttryck för att mäta det som är problematiskt att mäta. Närvaro av ledarskap skapar och tillvaratar lärande. Antal chefer och antal medarbetare per chef är lättare att mäta än genererad kunskap.

Som framgått under intervjuerna och de resonemang som förts i empirin är att det är tidskrävande för chefer att göra subjektiva bedömningar utan konkreta ramverk. Frågan är om det inte hade underlättat att ha mer konkreta kvalitetsmått och mätverktyg. Då hade ett mindre antal chefer ändå kunnat ha en fullgod överblick av processernas gång. Det kan dock finnas ytterligare en poäng med att göra en omstrukturering som den i asylprövningen. Prestationsmätningar kan i princip bara ske efter ett händelseförlopp. Men genom att ha närvarande chefer under hela processens gång kan lärande genereras under händelseförloppet. Om det hade varit möjligt att hitta kvalitetsmått tillräckligt konkreta för att uppnå *rättssäkerhet*, hade uppfyllelsen av ett mål som *rättssäkerhet* blivit som en ren termostatfunktion. Organisationen hade anpassat sig när avvikelser i processen sker. Det blir ett rent *adaptivt* sätt att lära sig. Med ständigt närvarande chefer och mindre enheter är det möjligt inte enbart mellan chef och medarbetare, utan även medarbetare emellan, att hitta *generativt* lärande. Andra perspektiv ger nya sätt att förstå världen på och skapar nya sätt att tänka och lösa problem. En verksamhet som asylprövningen har inte råd att anpassa sig efter omvärlden eftersom dess omvärld är extremt föränderlig, de måste snarare hitta sätt att förekomma hur situationer ska hanteras innan de sker. Detta kräver *generativt* lärande, vilket underlättas med fler närvarande chefer och mindre enheter där kunskap kan spridas snabbt och effektivt.

Genom införandet av den nya organisationsstrukturen försöker Migrationsverket uppnå en *konvergent lärandestil*. Medarbetarna i enheterna kommer att aktivt pröva de ”teorier” och resonemang om asylsökande som enhetscheferna bistår med. Enhetschefen belyser vikten av att medarbetare lär sig av varandra, vilket betonar en medvetenhet för *empowerment* i organisationen, där handlingskraftiga medarbetarna får dela med sig och sprida kunskap och kompetens till organisationens nytta. Omstruktureringen och den nya indelningen i avdelningar kan ses rida på *andra kvalitetsvägens* tankegångar, där syftet är att förbättra människor. Det blir lättare för chefer att uppmuntra sina medarbetare till att ständigt lära, ett så kallat *personal mastery*. Fler chefer och enheter kommer att skapa fler perspektiv, fler par ögon att beskåda omvärlden i, vilket slipar en organisations *mental models*. Det kritiska kommer att handla om hur bra enheterna integreras och kommuniceras med varandra för att samtliga enheter ska dela värderingar och visioner och förmågan att se problemet i helhet. Det är också här prestationsmätningarna kan göra sitt för att en *shared vision* och *systems thinking* ska uppstå. Diskussionsforum för enhetschefer och dialoger mellan avdelningar kommer få en större vikt när omstruktureringen sker. Jämförelse mellan enheters och avdelningars statistik och måluppfyllelse blir då mer detaljerad än förut, vilket kan

hjälpa organisationen att förstå var krutet bör läggas för att lärande ska uppstå och tillvaratas. Prestationsmätningarna kommer vara klistret som håller lärandet samman i organisationen och deras betydelse på lärande kommer att framhävas.

Handläggare uppfattar det individuella produktionsmålet som det centrala. Även om den enskilde handläggaren inte kan se den direkta länken till det övergripande tidsmålet, är produktionsmålet ändå nedbrutet från detta. Produktionsmålen är ett konkret uttryck för hur mätning sker i organisationen. Sexmånadersmålet gör det oerhört tydligt *vad som ska mätas* i organisationen. Enhetscheferna har den tydliga uppgiften att *ansvara för att mätningar görs* och rapporter lämnas in till högre nivåer. *Mätverktyget* härleds direkt ur det som ska mätas, ärendeflöden. Det intressanta är att det går att belysa asylprövningens arbetsprocess i konkreta steg för prestationsmätning, just vad gäller tidsmålet. Där arbetar organisationen mycket med mått och mätning. Man mäter det som mätas kan. Vad gäller uppfyllandet av tidsmålet i den meningen har prestationsmätningar ingen direkt inverkan på lärande. Där handlar det snarare om produktivitet. *Rättssäkerheten* överses däremot inte, utan ses snarare som en självklarhet. Detta vänder på det allmängiltiga uttrycket i teorin "what gets measured, gets done". Snarare ska det som inte mäts, bli gjort oavsett. Produktionsmålen är ren prestationsmätning och inbegriper bara korn av lärande. *Rättssäkerheten* kan då ses säkerställas genom de lärandemål som kompetensförsörjningen tillgodoser.

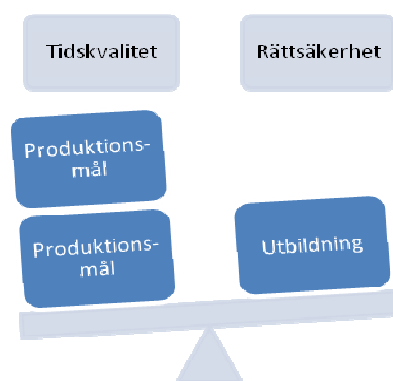
Genom att låta medarbetare på lägre nivåer hålla isär produktivitet och lärande skapas möjligheter för att högre nivåer av lärande ska uppstå. Det verkar som om organisationen låter det finnas en viss diskrepans mellan lärande och produktivitet för att ett slags *triple loop learning* ska uppstå. Det är svårt att vara innovativ i inarbetade rutiner. Det som framgått av intervjuerna är att de medel som syftar till att uppfylla lärandemål som exempelvis utbildning och studiebesök, existerar framför allt för att skapa nya tankemodeller. Som konstaterats tidigare kräver *rättssäkerhet* lärande. Samtidigt måste det ske inom tidsmålens ramar. *Rättssäkerhet* får inte ta för lång tid. Produktionsmålen sätter ramarna för lärandet. De synliggör vad som är realistiskt att lära sig för att uppnå både *tidskvalitet* och *rättssäkerhet*. Diskrepans mellan *rättssäkerhet* och tid genererar ett *triple loop learning* där inte enbart innovativ kunskap genereras, utan innovativ kunskap som faktiskt kan omsättas. Detta skapar förutsättningar för att tankemodeller ska kunna bli handlingsmodeller. Prestation och lärande i samverkan på det sättet skapar således utgångspunkter för en *total learning organisation*.

Enhetschefen betonar vikten av utbildningar och utvecklingssamtal för att ständigt förbättra verksamheten. Även här bekräftas att prestationsmätningar har viss inverkan på lärandet. Att mäta vilka utbildningar som medarbetarna går och följa upp dessa, är ett sätt att se till att organisationens, i detta fall, juridiska medvetande ständigt förfinas. Utbildningar är en *value driver* där lärandet står för *value*. Som enhetschefen belyser så skiljer sig situationen vid Genèvekonventionens grundutförande mycket åt jämfört med dagens situation.

Utbildningar är något som mäts konkret i asylprövningen, i utvecklingsplaner, artikelseminarier och de så kallade PBI-utbildningarna. Om omstruktureringen lägger fokus på de anställda och de processer de berörs av, handlar utbildningarna om att mäta värdet i den *produkt/service* som organisationen skapar. Ur ett företagsekonomiskt perspektiv innebär detta att samla in information från marknaden för att förstå vilka behov som finns. Marknaden för asylprövningen är världen. Information om hela världens förväntningar och behov är för omfattande för en organisation att bearbeta. Enda sättet att tillskansa sig information om omvärldens förväntningar blir då genom utbildning. Utbildningar som förbättrar medarbetares förmåga att göra bättre bedömningar, genom att diskutera med andra, eller få ett djupare intresse i en flyktingrättslig artikel. Att genomföra utbildningar och i dialoger med medarbetare försöka förstå var ett intresse kan fördjupas och bli ren kompetens uttrycker organisationens sätt att ständigt omvandla organisationens kunskap. Precis som i andra företag, är det svårt för en organisation som asylprövningen att mäta vad någon lär sig. Resonemangen brukar då vara att ha utbildningar för att tillgodose att någon sorts lärande sker. Utbildningarna får en passiv roll i lärandeprocessen för det finns ingen direkt länk till vilka lärdomar som sedan används. I fallorganisationen har utbildningar en högst aktiv roll. Samtliga av de utbildningarna som nämndes har mycket konkreta länkar till organisationens operativa verksamhet. Den studerade organisationen använder utbildningar som motvikt i vågskålen för att *tidskvalitet* inte ska väga över *rättsäkerhet*. Även om medarbetare på lägre nivåer uppfattar tidsmålet som det centrala målet är utbildningarna ett sätt att aktivt väcka intresse och uppmuntra till förfining av kompetens. Med den statistik som förs är det dessutom fullt möjligt att se hur bra medarbetare presterar i förhållande till de antal utbildningar som denne deltagit i.

Lärande är ett begrepp som av naturen är svårt att mäta. Däremot kan man se till att lärande uppstår under processens gång. Prestationsmätningar är av vikt för att se till att lärandet sker i organisationen. Även om inte lärandet i sig kan mätas, kan det som leder till lärande mätas, som utbildningar. Genom att hålla isär produktivitet och lärande skapas en väg från en destination till en annan. Kvantitativa mätningar kartlägger den vägen. Kompetensförsörjning och jämförelser blir organisationens navigationssystem i orienteringen. Slutligen ser utbildningar och ledarskap till att prestationsmätningar faktiskt får en inverkan på lärandet. De ser till att organisationen faktiskt går från produktivitet till lärande, från prestationsmätningarnas stad till lärandets land.

Figur 6:4²⁸⁹. Vågskål



7 Slutsatser och diskussion

Vi har funnit ett antal sätt som visar på BPMs inverkan på lärande. Dessa slutsatser representerar resultatet av analysen och diskuterar deras räckvidd.

7.1 Slutsatser

Som en övergripande slutsats ser vi att prestationsmätningar har inverkan på lärande i organisationen vi studerat. Vi kan inte påvisa att BPM i sig leder till lärande, men de utgör underlag för en mängd olika sätt att nå lärande.

Studiens resultat presenteras i ett antal slutsatser nedan. Dessa beskriver var och en någon form av inverkan som vi funnit att BPM har på lärande i fallorganisationen. Efter varje slutsats förs ett kortare resonemang kring hur vi bedömer att dessa slutsatser kan tänkas gälla för andra organisationer än den vi undersökt.

BPM signalerar vilka områden som är viktiga att ständigt förbättra, och har således en inverkan på vad anställda uppfattar är av betydelse att lära sig.

Denna uppfattning kan påverka vad individer i organisationen faktiskt lär sig och förbättrar. Detta exemplifieras genom den fokus som de kvantitativa måtten fått i fallorganisationen, vilket kan leda till att de anställda prioriterar att lära sig för att öka produktion, snarare än att höja kvalitet. Detta är troligen inte unikt för offentlig verksamhet, eftersom ett privatägt företag även har tendens att fokusera på kvantitativa mått. Den allmänna problematiken anser vi därmed vara så pass generellt gällande, att den även är aktuell att belysa i ett privatägt företag. Prestationsmätningar ger riktlinjer för var de anställda bör lägga resurser, vilket i viss utsträckning styr var lärandet sker.

När anställda tillåts vara delaktiga i utvecklingen av ett BPM-system, främjas lärande, genom den motivation som delaktighet kan generera.

Detta ser vi tydligt i organisationen vi undersökt, där anställda i större utsträckning strävar mot de mål som de själva kan vara med och påverka. I egenskap av offentlig verksamhet finns det dock vissa svårigheter med att utnyttja potentialen i motivation, eftersom det ofta finns strikta restriktioner från övre instanser som begränsar medbestämmande för verksamhetens mål. Det är dock tydligt, att där delaktighet finns och används, främjas lärandet. Att delaktighet i utveckling av BPM-system leder till motivation, vilket i sin tur stimulerar lärande. Vi tror detta kan vara högst gällande för privatägda företag, såväl som för offentlig verksamhet. Med tanke på att de förstnämnda dessutom själva sätter sina övergripande mål, finns inte den inneboende

begränsning i medbestämmande för dessa, som det gör för offentlig verksamhet. Vi tror alltså att denna slutsats kan gälla för företag, i minst lika stor utsträckning som för offentlig verksamhet.

Ett BPM-system fungerar som en feldetektor, förutan vilket svagheter och potentiella förbättringsområden kan vara svåra att upptäcka. BPM kan således vara en förutsättning för att lärande och ständig förbättring ska kunna ske.

BPM ger inte en direkt lösning till hur något kan förbättras, men det fungerar kartläggande och konstaterar var brister eller potentiella förbättringsområden finns. Vi tror att denna inverkan kan gälla generellt och verka på liknande sätt i andra organisationer. BPM är ett väldigt enkelt sätt att illustrera hur en organisation presterar. Prestationsmätningar ger viss enhetlighet i bedömning enheter emellan, om vi förutsätter att samma parametrar mäts, och detta gör att avvikelser enklare synliggörs.

Prestationsmätningar har inverkan på lärande då de förenklar externa och interna jämförelser, vilka i sin tur kan kartlägga hur en organisation kan förbättras.

För att kunna använda BPM som jämförelse, krävs att samma parametrar används i de verksamheter organisationen jämför sig med. BPM förenklar kommunikeringen av kompetensområden som kan jämföras med verksamheter utanför enhetens och organisationens gränser. Därmed kartläggs vilka möjligheterna är för organisationer att lära sig av varandra. Att använda BPM för att förenkla jämförelse tycks vara ett otappat medel till lärande i offentlig verksamhet, eftersom det tvingar dem att se utanför sin egen verksamhet. Därmed är inte sagt att andra organisationer och företag inte kan gynnas av detta. Privata företag har dessutom lättare att jämföra sig med andra, eftersom de oftast befinner sig i konkurrenssituationer. Generellt kan vi således påstå att prestationsmätningar förenklar jämförelser, vilket stimulerar organisationers lärandeförmåga.

För att prestationsmätningar ska ha inverkan på lärande i den mån att lärande ska nå högre nivåer, krävs inslag av externa perspektiv. En medvetenhet om, samt kartläggning av hur, organisationen uppfattas av externa parter är en förutsättning för att säkerställa att värdeskapande sker på ett önskvärt sätt.

Kunden är en värdefull källa till detta perspektiv. Feedback från kunden skapar medvetenhet för vad som är viktigt att lära sig för att kunna skapa värde. Utan denna medvetenhet har lärandet svårare för att uppstå och prestationsmätningar förblir produktionsorienterade. I likhet med jämförelser och benchmarking inbegriper externa parametrar som vidgar en organisations vyer och gör den utåtblickande snarare än navelskådande. Ett externt perspektiv kan särskilt gynna offentlig verksamhet, då de ofta har en tendens att vara introverta. Att nyttja ett externt perspektiv i ett BPM-system, såsom kunder, är något som vi tror har potential att lyfta lärandet även i andra organisationer. Ett privatägt företag skulle även kunna erhålla viktiga lärdomar genom att mäta andra aktiviteter än de inom företaget. Att mäta denna typ av parametrar är idag

dock mer utvecklat för företag, än det är för offentlig verksamhet. Därför anser vi att det kan vara mer angeläget att lyfta fram det externa perspektivet för mätning i offentlig verksamhet, även om vi bedömer att denna inverkan på lärande även kan gälla för företag.

Prestationsmätningar möjliggör transparent kommunikation till externa parter, vilket uppmuntrar till feedback. Detta kan skapa förutsättningar för lärande.

Offentlig verksamhet har två olika kundperspektiv, en dimension som privata företag ofta inte har. Kunden för offentlig verksamhet är bland annat den som upplever tjänsten, exempelvis den asylsökande. Samtidigt ska de som faktiskt betalar för tjänsten ses som kund, vilka är landets skattebetalare. Allmänhetens insyn genom media kan alltid förbättras genom transparens, eftersom ordet inbegriper förståelse, framför allt för varför saker sker i organisationen. Prestationsmätningar blir då ett sätt att göra abstrakta begrepp mer konkreta och förståeliga och underlättar för feedback att uppstå. Prestationsmätningar blir på så sätt organisationens navigationssystem mot lärande.

Även detta kan sägas gälla generellt för organisationer och företag i allmänhet, dock har det kanske störst betydelse för offentlig verksamhet. Företag har ju använt sig av olika mått för att presentera vinst och framgång för marknaden. Däremot kan detta ses gälla generellt för offentlig verksamhet i allmänhet, som enligt denna slutsats, i större utsträckning kan använda sig av prestationsmätningar på liknande sätt som den privata sektorn.

BPM har en inverkan på lärande genom dess synliggörande effekter, som bildar ett självförstärkande system tillsammans med kompetensförsörjning.

Prestationsmätningar synliggör potentiella områden för lärande. Detta tillsammans med de anställdas delaktighet gör organisationens kompetens självförstärkande. Kompetenta medarbetare ser till att nya idéer och förslag till lärande ständigt cirkulerar i organisationen. Detta kan vara generellt gällande för alla verksamheter, offentliga som privata. Nöjda medarbetare är ju av betydelse för samtliga. Särskilt när dagens organisationer och företag går mot allt högre kunskapsintensitet.

Prestationsmätningar är betydelsefulla för att lärande ska ske i en organisation, då de kan mäta vad som leder till lärande.

Lärandet kan inte styras till relevanta områden enbart med hjälp av resultat och produktivitet, lärande kräver mjuka mått som ledarskap och kompetensförsörjning. Lärande är svårt att mäta per se, istället får man mäta det som leder till lärande, som exempelvis antal utbildningar. Prestationsmått som produktivitet är däremot viktiga för att kartlägga områden för förbättring och lärande. Prestationsmätningar blir således rälsten som för tåget mot lärandestedestinationen. I dagens konkurrensintensiva samhälle, uttrycks lärande ofta som ett mål sig. Detta uppfattar vi lika

angeläget för privat verksamhet som för offentlig, varför vi anser att prestationsmätningar kan nyttjas för att mäta lärande även i privat verksamhet. Vi bedömer därmed att detta är ett sätt prestationsmätningar kan inverka på lärande, som kan gälla för olika typer av organisationer.

7.2 Slutdiskussion

Den studerade organisationen domineras av ett juridiskt tankesätt, där företagsekonomiska begrepp och teorier är något främmande. Att i denna typ av offentlig verksamhet börja använda företagsekonomiska koncept i större utsträckning kan bli problematiskt, då det i princip är två skilda världar som möts. Juridik kräver omfattande kunskap, men i en offentlig verksamhet som den studerade, är kunskapsintaget i princip obegränsat. I ett juridiskt medvetande vet kvalitet inga gränser. Mer information är alltid bättre. Företagsekonomiska begrepp och värden kan då ses begränsa och skada demokratiska aspekter och samhällsvärden.

Samtidigt har studiens resultat och slutsatser visat att företagsekonomiska begrepp kan appliceras på offentlig verksamhet och ha positiv inverkan på företeelser och skeenden. Företagsekonomiska begrepp som vinst och försäljning, finns i offentlig verksamhet, men har en annan betydelse än i ett företag. Prestationsmätningar utformas efter vad organisationen anser är framgång. Istället för att enbart skapa struktur och kontroll, finns en större fokus på att synliggöra och kartlägga i en offentlig verksamhet. I fallorganisationen är kunskap av stor vikt och man arbetar med detta på ett högst aktivt sätt. Målet är att kunna mäta kunskap. Företagsekonomiska koncept som prestationsmätningar börjar således bli ett allt viktigare verktyg för att se till att lärande ska ske.

Det verkar således finnas en lärorik diskrepans mellan företagsekonomi och juridik i det studerade fallet. Precis som att två företag som fusioneras kan lära av varandra, kan offentlig verksamhet ta lärdom av den privata sektorn och vice versa. Företagsekonomi läser sig många gånger till de fenomen som ingår i enbart den företagsekonomiska världen, precis som juridiken läser sig till sina. I den studerade organisationen kommer kvalitet att innefatta begrepp från både företagsekonomi och juridik. Det kommer således att ske en anpassning på båda fronter som i sig är lärande. Det innebär att de företagsekonomiska ramarna utvidgas för att inbegripa aspekter som skapar kvalitet för samhället. Samtidigt lär sig offentlig verksamhet vikten av effektivitet och kundmedvetenhet. Men vägen mot lärande måste börja någonstans. Prestationsmätningar kan då ses som ett av de första stegen.

7.3 Framtida forskning

Under arbetets gång, har vi funnit att motivation tycks ha stor betydelse för lärande. Detta leder oss att tro, att motivationsteorier kunnat ge oss en annan dimension för förståelsen av våra resultat. Dessutom kan personlig motivation vara av än större betydelse för just offentlig sektor, eftersom monetär ersättning ofta är blygsammare i denna verksamhet. Vi ser därför ett potentiellt

forskningsområde i hur arbete med motivation påverkar eller leder till lärande i offentlig verksamhet.

Ytterligare ett område som vi fann extra intresse för under studiens gång är den uppsjö av möjligheter för benchmarking som håller på att växa fram i EU. Offentlig verksamhet och myndigheter i synnerhet, anser sig ofta så pass unika att de avstår från jämförelser. När samarbete och öppenhet inom unionen ökar, kan exempelvis Migrationsverket i Sverige jämföra sig med liknade verksamheter i ett annat EU-land. Med detta följer möjligheter att diskutera best practise och tillsammans finna nya lösningar för effektiva processer och rutiner. Det hade kunnat vara av intresse att studera hur lärande kan uppnås genom samverkan mellan olika organisationer över gränserna. Det är även rimligt att tro, att en sådan studie skulle kunna vara av stort intresse för EU. Detta med tanke på deras uttryckta intresse för utveckling och lärande i samverkan, vilket nämndes i de allra första raderna på detta examensarbete.

8 Referenser

8.1 Böcker

Bruzelius, L. H. & Skäravad, P-H. (2000): *Integrerad Organisationslära*, Studentlitteratur

Bryman, A. & Bell, E. (2005): *Företagsekonomiska forskningsmetoder*, Liber Ekonomi

Child, J. (2005): *Organization – Contemporary Principles and Practice*, Blackwell Publishing

Cummings, T. G. & Worley, C. G. (2005): *Organization Development & Change*, McGraw Hill

Dumond, E.J. (1994): *Making Best Use of Performance Measures and Information*, International Journal of Operations & Production Management, vol. 14 (9), s. 16- 31

French, W. L., Bell C. H., Zawacki, R. A. (2005): *Organization development and transformation*, McGraw Hill

Granberg, O. & Ohlsson, J. (2004): *Från lärandets loopar till lärande organisationer*, Studentlitteratur

Hatch, M. J. (1997): *Organisationsteori – moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*, Studentlitteratur

Lundquist, L. (2008): *Demokratins väktare*, Studentlitteratur

Merchant, K. A. & Van der Stede, W. A. (2003): *Management control systems – Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Pearson Education Limited, Prentice Hall

Senge, P. (2006): *The Fifth Discipline*, Century Business

8.2 Artiklar

Adams, J. (2004): *Measure it, Measure it, Measure it*, Supply House Times, October 2004

Andreou, A. N. & Green, A., Stankosky, M. (2007): *A framework of intangible valuation areas and antecedents*, Journal of Intellectual Capital, vol. 8 (1)

Argyris, C. A. (2003): *Life Full of Learning*, Organization Studies, vol. 24

- Buckler, B. (1998): *Practical steps towards a learning organisation: applying academic knowledge to improvement and innovation in business processes*, The Learning Organization, vol. 5 (1)
- Day, R. (1999): *Learning Organisations: The Future*, NZ Business, February 1999
- Fitzgerald, L. & Moon, P. (1996): *Performance Measurement in Service Industries: Making it Work*, The Chartered Institute of Management Accountants
- Franco-Santos, M., Kennerley, M., Micheli P., Martinez, V., Mason, S., Marr, B., Gray, D., Neely, A. (2007): *Towards a definition of a business performance measurement system*, International Journal of Operations & Production Management, vol. 27 (8)
- Grigg, N. & Walls, L. (2007): *The role of control charts in promoting organisational learning*, The TQM Magazine, vol. 19 (1), 2007
- Hall, W. P. (2005): *Biological nature of knowledge in the learning organisation*, The Learning Organization, vol. 12
- Ho, S. K. M. (1999): *Total learning organisation*, The Learning Organization, vol. 6
- Jackson, W. U. (1984): *Assessing Performance in Local Government*, Longe Range Planning, vol. 17 (3)
- Kreklow, S. R. (2005): *Using Performance Measures to Improve Performance*, Government Finance Review, December 2005
- Lindley, E. (2002): *Linking the learning organisation with strategy: the learning square*, Training & Management Development Methods, vol. 16
- Nyhan, B., Cressey, P., Tomassini, M., Kelleher, M., Poell, R. (2004): *European perspectives on the learning organisation*, Journal of European Industrial Training, vol. 28 (1)
- O'Keefe, T. (2002): *Organisational learning: a new perspective*, Journal of European Industrial Training, vol. 26, s 130-141
- Senge, P. (1990): *The Leader's New Work: Building the Learning Organization*, Sloan Management Review, fall 1990
- Senge, P. (1999): *It's the Learning: The Real Lesson of the Quality Movement*, The Journal for Quality and Participation, vol. 22 November/December

Sharma, B. (2005): *Local government organisation on its journey to becoming a learning organisation*, Business Process Journal, vol. 11 (4)

Somerville, M. & McConell-Imbriotis, A. (2004): *Applying the learning concept in a resource squeezed organisation*, Journal of Workplace Learning, vol. 16, s. 237-248

Thomas, K. & Allen, S. (2006): *The learning organisation: a meta-analysis of themes in literature*, The Learning Organization, vol. 13

8.3 Organisationsinternt material

Arbetsordning för Migrationsverket med delegeringar, 2008

Inblick – Migrationsverkets personaltidning, nr. 6:2007

Inblick – Migrationsverkets personaltidning, nr. 1:2008

8.4 Officiellt material

En samlad analys av asylprocessen under åren 2001 – 2004, Prognos- och analysstaben 2004

Migrationsverkets budgetunderlag 2009 - 2011

Migrationsverkets årsredovisning 2007

Migrationsverkets uppdrag, maj 2006

Regeringsbeslut II:4 (Regleringsbrevet)

Riksrevisionen 2004:24, *Snabbare asylprövning*, Riksdagstryckeriet

8.5 Muntliga källor

Enhetschef en asylprövningsenhet i Malmö – 2008-04-18 kl. 13.00 – 15.00

Enhetschef en asylprövningsenhet i Malmö – 2008-04-28, kl. 10.00 – 12.00

Samordnare en asylprövningsenhet i Malmö – 2008-04-28, kl. 13.00 – 14.00

Planeringssekreterare, verksamhetsområde Asylprövning – 2008-04-28, kl. 14.00 – 15.10

Handläggare asylprövningsenhet 1 i Malmö – 2008-04-28, kl. 15.15 – 16.00

Departementssekreterare för Styrning i Migrationsprocessen (SIM) – 2008-05-07, kl. 15.30 – 16.15

8.5 Elektroniska källor

www.regeringen.se/sb/d/505, 2008-04-15, 10:50

http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage____632.aspx, 2008-05-14, 09:50

http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/SubStartPage____506.aspx, 2008-05-14, 09:30

www.migrationsverket.se, 2008-05-13, 11:30

Bilaga 1

Informationsbrev inför intervju

Hej [namn]!

Än en gång, tack för att Du ställer upp på att genomföra denna intervju med oss. Nedan följer lite information inför intervju som vi kommer att genomföra den [] april 2008 kl. [].

Om oss

Vi är tre studenter från Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet. Vi skriver vårt examensarbete på magisternivå inom området Strategic Management. Då vi fick möjlighet att undersöka Migrationsverkets verksamhet, såg vi en chans att förbättra förståelsen för offentlig verksamhet. Vi har valt att ta utgångspunkt i *vilken inverkan prestationsmätning har på lärande i offentlig verksamhet*.

Syftet med intervjun och examensarbetet

Genom att undersöka organisationer inom offentlig verksamhet finns det möjligheter att skönja alternativa metoder att mäta framgång än enbart i vinst. Offentlig verksamhet har ingen möjlighet att mäta sin framgång i vinst, vilket innebär att förbättringsarbete måste mätas genom andra dimensioner. Det finns dock svårigheter med att mäta prestation i offentlig verksamhet, vilket är uttalat i både litteratur och praktik. Lärande blir då av större vikt för att skapa de värden som verksamheten ska erbjuda.

När en organisation inte kan mäta intäkter, vilka måttstockar används istället? Vilka verktyg använder de sig för att utvecklas och förbättras? Om lärande är målet, är prestationsmätningar medlet?

Genom intervjun hoppas vi få klarhet i hur Migrationsverket arbetar med just prestationsmätning och lärande samt om prestationsmätning har en faktisk inverkan på lärande inom Er organisation. Och om det finns en inverkan, varför finns den och hur yttrar den sig?

Vi kommer självfallet låta Dig granska materialet i dess slutliga form före inlämning/publicering.

Vi är tacksamma för Ditt samarbete och ser fram emot Dina svar och idéer. Om Du har några frågor eller funderingar inför intervjun är Du välkommen att kontakta oss enligt nedan.

Med vänliga hälsningar och ett stort tack,

Sofie, Linnéa & Camilla

Kontaktuppgifter

Sofie Bredinger	0739 - 23 46 04	sofie.bredinger@gmail.com
Linnéa Kroon	0735 - 13 77 56	kroonlinna@hotmail.com
Camilla Siu	0709 - 23 97 59	camilla.siu.462@student.lu.se

Bilaga 2

Intervjuunderlag – Till enhetschef, 2008-04-28 kl. 10

Bakgrund

Vad heter du och hur gammal är du? Hur länge har du jobbat på enheten?

Vad gjorde du tidigare? (Jobb/utbildning)

Vad har du för befattning?

Berätta om asylprövningsenheten.

Mål och mätning

Vad är organisationens mål? Vad är din enhets mål? Hur sätts målen, vilka är underlagen för att sätta dessa och vilka verktyg har enheten för att uppnå målen?

I vilka termer definieras dessa mål? Är organisationens mål uttryckta i samma termer som på enhetsnivå?

Kan enheten och enhetens personal påverka hur målen sätts?

Hur är målen kopplade till Migrationsverkets övergripande mål?

Har Migrationsverket prestationsmätt, i så fall vilka och hur är dessa utformade?

Vilka typer av prestationsmätningar görs på de anställda på din enhet? Vem gör dessa?

Vad är den officiella målsättningen med prestationsmätningarna? Känns det som att den officiella målsättningen är den faktiska? Om inte- på vilket sätt skiljer det sig?

Vad gör man med resultaten? Diskuteras de individuella resultaten med respektive individ efteråt?

Får enheten ta del av det samlade resultatet för sin enhet?

Vad tror du att de anställda tycker om prestationsmätningarna? Är de generellt positiva/negativa? På vilket sätt och varför?

Kan anställda påverka eller ge någon input till vad som ska mätas?

Hur länge har ni jobbat med prestationsmätningar (på ett formaliserat sätt)? Har de alltid haft samma form?

Används prestationsmätningar för kontroll av individers prestation, eller mer som underlag för att se var man kan/borde bli bättre?

Lärande

Vilka moment anser du kritiska för att din enhet ständigt ska bli bättre (exempelvis utbildningar, utvecklingssamtal osv.)?

Jämförs enheters resultat? Om ja, offentliggörs detta för de anställda?

Försöker Migrationsverket på något sätt jämföra sig med andra organisationer (benchmarking)? Berätta.

Med vilka medel, som du känner till, ser enheten till att ständigt förbättras? Känns detta som ett uttalat mål, eller finns det andra viktigare fokusområden (typ kostnadsminimering)?

Migrationsverket skulle kunna gå under rubriken kunskapsintensiv organisation. Hur ser man till att hålla sig kunskapsintensiv?

Det finns en del fördomar mot offentlig verksamhet. Eftersom att många vet så lite om den, lyssnar man ju ofta bara på vad som ibland uppmärksammas i media. Som du kanske själv vet är det ju oftast negativa saker som har nyhetsvärde... Hur känner du att ni förhåller er till de förväntningar allmänheten har på er, som offentlig verksamhet? Anser du att ni lever upp till förväntningarna?

Vilka anser du vara nyckelfaktorerna för framgång i Migrationsverket?

Sist vi möttes nämnde du begreppet ekonomisk, som Lundquist berättar om. Anser du att det finns en sådan problematik inom Migrationsverket? Hur förhåller ni er till den isåfall?

Bilaga 3

Intervjuunderlag – Till samordnare, 2008-04-28 kl. 13.30

Bakgrund

Vad heter du och hur gammal är du? Hur länge har du jobbat på enheten?

Vad gjorde du tidigare? (Jobb/utbildning)

Vad har du för befattning?

Mål och mätning

Vilka mål är uppsatta för dig? Vad förväntas du prestera?

Vilka är enhetens mål? I vilka termer definieras målen?

Vem sätter målen?

Mäts målen, hur i så fall?

Vilka mål är svårast att uppfylla och varför?

Vilka typer av prestationsmätningar görs på enheten?

Hur ofta görs prestationsmätningar/mätningar av mål? Vem gör mätningarna?

Hur får du feedback?

Jämförs dina prestationer med andra medarbetares? Tycker du detta är bra?

Varför tror du att prestationsmätningar görs? Tycker du att det är bra att de görs, varför i så fall?

Lärande

Har du möjligheter att utvecklas i ditt arbete? Berätta.

Har du någon personlig utvecklingsplan? Vad ingår i den i så fall?

Hur utvecklas du som person och hur utvecklas enheten?

Vilka moment anser du kritiska för att din enhet ständigt ska bli bättre (exempelvis utbildningar, utvecklingssamtal osv.)?

Migrationsverket skulle kunna gå under rubriken kunskapsintensiv organisation. Hur ser man till att bibehålla kunskapsintensiteten? Hur ser enheten till att du och dina kompetenser utvecklas?

Det finns en del fördomar mot offentlig verksamhet. Eftersom att många vet så lite om den, lyssnar man ju ofta bara på vad som ibland uppmärksammas i media. Tyvärr är det ju oftast negativa saker som har nyhetsvärde... Hur känner du att ni förhåller sig till de förväntningar allmänheten har på er som statlig verksamhet? Anser du att ni lever upp till förväntningarna?

Vilka anser du vara nyckelfaktorerna för framgång i Migrationsverket?

Bilaga 4

Intervjuunderlag – Till planeringssekreterare/expert,

2008-04-28 kl. 14

Bakgrund

Vad heter du och hur gammal är du? Hur länge har du jobbat inom Migrationsverket?

Vad gjorde du tidigare? (Jobb/utbildning)

Vad har du för befattning?

Berätta om din position och din avdelnings roll inom Migrationsverket.

Hur fungerar direktionen i Migrationsverket? Hur många medarbetare?

Mål och mätning

Vilka är Migrationsverkets mål? Vem/vilka sätter dem? Hur sätts de, vilka är underlagen för att sätta dessa och vilka verktyg har Migrationsverket för att uppnå målen?

Kan enskilda enheter eller individer påverka hur målen sätts?

Hur är de målen kopplade till Migrationsverkets övergripande mål?

Har Migrationsverket prestationsmått, i så fall vilka och hur är dessa utformade?

Kommuniceras resultaten till respektive enhet/individ?

Hur används resultaten från prestationsmätningarna?

Används prestationsmätningar för kontroll för individers/enheters prestation eller som underlag för att se var man kan/borde förbättra?

Hur går mätningarna till rent praktiskt? Hur ofta genomförs de och vem utför dem?

Hur länge har Migrationsverket arbetat med prestationsmått? Har de alltid varit likadant utformade?

Hur vet Migrationsverket att målen är uppnådda? Mäts detta? I så fall, hur? Sker det på enhetsnivå, individnivå eller både och?

Hur ges feedback till de olika enheterna från direktionen?

Vilka mål är svårast att uppfylla och varför?

Har Migrationsverket några möjligheter att jämföra er med någon annan verksamhet (exempelvis benchmarking)? Om ja, hur görs detta i så fall? Om nej, är detta problematiskt?

Anser du att Migrationsverket arbetar annorlunda med sina mål och prestationsmätningar än en privat organisation? Hur förhåller ni er till detta i så fall?

I privatägda organisationer mäts oftast framgång i vinst. Hur mäter Migrationsverket framgång?

Produktivitet och kostnadseffektivitet är mått som ofta förknippas med privatägda företag. Använder även Migrationsverket sådana mått? Ser du en problematik i att mått som dessa används i en verksamhet som Migrationsverket? Hur sker uppföljning av målen? Och när?

Lärande

Hur sker utvecklingsarbete i verksamheten? Hur utvecklas Migrationsverket som helhet? Vilka medel ser Migrationsverket till att ständigt förbättras? Vilka moment anser du vara kritiska för att de ska nå sina mål? (Exempelvis utbildning, rekrytering, ökade resurser etc.)

Migrationsverket skulle kunna gå under rubriken kunskapsintensiv organisation. Hur ser man till att bibehålla kunskapsintensiteten? Med personal som nyckelresurs, hur ser Migrationsverket till att den bibehålls och utvecklas?

Vilka moment anser du kritiska för att Migrationsverket ständigt ska bli bättre (exempelvis utbildningar, utvecklingssamtal osv.)?

Det finns en del fördomar mot offentlig verksamhet. Eftersom att många vet så lite om den, lyssnar man ju ofta bara på vad som ibland uppmärksammas i media. Tyvärr är det ju oftast negativa saker som har nyhetsvärde... Hur känner du att ni förhåller er till de förväntningar allmänheten har på er som statlig verksamhet? Anser du att ni lever upp till förväntningarna?

Vilka anser du vara nyckelfaktorerna för framgång i Migrationsverket?

Bilaga 5

Intervjuunderlag – handläggare, 2008-04-28 kl. 15.15

Bakgrund

Vad heter du och hur gammal är du? Hur länge har du jobbat på enheten?

Vad gjorde du tidigare? (Jobb/utbildning)

Vad har du för befattning?

Mål och mätning

Vilka mål är uppsatta för dig? Vad förväntas du prestera?

Känner du till enhetens mål? (Hur är de kopplade till dina mål?)

Vem sätter målen? Har du möjlighet att påverka utformningen av dina mål? Hur i så fall?

Hur vet du att du har uppnått ett mål? Mäts detta, hur i så fall?

Vilka mål är svårast att uppfylla och varför?

Hur ofta görs prestationsmätningar/mätningar av mål? Vem gör mätningarna?

Hur får du feedback på din prestation?

Jämförs dina prestationer med andra medarbetares? Tycker du detta är bra?

Varför tror du att prestationsmätningar görs? Tycker du att det är bra att de görs, varför i så fall?

Lärande

Har du möjligheter att utvecklas i ditt arbete? Berätta.

Har du någon personlig utvecklingsplan? Vad ingår i den i så fall?

Hur utvecklas du som person och hur utvecklas enheten?

Vilka moment anser du kritiska för att enheten ständigt ska bli bättre (exempelvis utbildningar, utvecklingssamtal osv.)?

Migrationsverket skulle kunna gå under rubriken kunskapsintensiv organisation. Hur ser man till att bibehålla kunskapsintensiteten? Hur ser enheten till att du och dina kompetenser utvecklas?

Det finns en del fördomar mot offentlig verksamhet. Eftersom att många vet så lite om den, lyssnar man ju ofta bara på vad som ibland uppmärksammas i media. Tyvärr är det ju oftast negativa saker som har nyhetsvärde... Hur känner du att ni förhåller sig till de förväntningar allmänheten har på er som statlig verksamhet? Anser du att ni lever upp till förväntningarna?

Vilka anser du vara nyckelfaktorerna för framgång i Migrationsverket?

Bilaga 6

Intervjuunderlag – Till Styrning I Migrationsverket i Stockholm (SIM), 2008-04-24

Bakgrund

Vad heter du och hur gammal är du? Hur länge har du jobbat på SIM?

Vad gjorde du tidigare? (Jobb/utbildning)

Vad har du för befattning?

Berätta om verksamheten Styrning I Migrationsprocesser (SIM).

Hur är SIM uppbyggt?

Mål och mätning

Vilka är Migrationsverkets mål? Vem/vilka sätter dem? Hur sätts de, vilka är underlagen för att sätta dessa och vilka verktyg har Migrationsverket för att uppnå målen?

Kan enskilda enheter eller individer påverka hur målen sätts?

Hur är de målen kopplade till Migrationsverkets övergripande mål?

Har Migrationsverket prestationsmått, i så fall vilka och hur är dessa utformade?

Kommuniceras resultaten till respektive enhet/individ?

Hur används resultaten från prestationsmätningarna?

Används prestationsmätningar för kontroll för individers/enheters prestation eller som underlag för att se var man kan/borde förbättra?

Hur går mätningarna till rent praktiskt? Hur ofta genomförs de och vem utför dem?

Hur länge har Migrationsverket arbetat med prestationsmått? Har de alltid varit likadant utformade?

Hur vet SIM att Migrationsverket har uppnått ett mål? Mäts detta? I så fall, hur? Sker det på enhetsnivå, individnivå eller både och?

Hur ger SIM feedback till de olika enheterna?

Hur ser SIM och Migrationsverket till att alla förstår målen?

Vilka mål är svårast att uppfylla och varför?

Har Migrationsverket några möjligheter att jämföra er med någon annan verksamhet (exempelvis benchmarking)? Om ja, hur görs detta i så fall? Om nej, är detta problematiskt?

Anser du att Migrationsverket och SIM arbetar annorlunda med sina mål och prestationsmätningar än en privat organisation? Hur förhåller ni er till detta i så fall?

I privatägda organisationer mäts oftast framgång i vinst. Hur mäter Migrationsverket framgång?

Produktivitet och kostnadseffektivitet är mått som ofta förknippas med privatägda företag. Använder även Migrationsverket sådana mått? Ser du en problematik i att mått som dessa används i en verksamhet som Migrationsverket?

Lärande

Hur sker utvecklingsarbete i verksamheten? Hur utvecklas Migrationsverket som helhet och hur utvecklas SIM som enhet? Med vilka medel ser Migrationsverket till att ständigt förbättras? Vilka moment anser du vara kritiska för att de ska nå sina mål? (Exempelvis utbildning, rekrytering, ökade resurser etc.)

Migrationsverket skulle kunna gå under rubriken kunskapsintensiv organisation. Hur ser man till att bibehålla kunskapsintensiteten? Med personal som nyckelresurs, hur ser Migrationsverket och SIM till att den bibehålls och utvecklas?

Vilka moment anser du kritiska för att Migrationsverket ständigt ska bli bättre (exempelvis utbildningar, utvecklingssamtal osv.)?

Det finns en del fördomar mot offentlig verksamhet. Eftersom att många vet så lite om den, lyssnar man ju ofta bara på vad som ibland uppmärksammas i media. Tyvärr är det ju oftast negativa saker som har nyhetsvärde... Hur känner du att ni förhåller er till de förväntningar allmänheten har på er som statlig verksamhet? Anser du att ni lever upp till förväntningarna?

Vilka anser du vara nyckelfaktorerna för framgång i Migrationsverket?