

Implementering av Lean på Migrationsverket

Arlinda Hajrizi Hellgren
Marco Djelevic Börje

Abstract

Syftet med denna studie är att öka kunskapen om implementeringen av Lean på Migrationsverket och vad Lean-filosofin kommit att innebära för verksamheten enligt de anställdas perspektiv. Studien ska undersöka vilka verktyg det finns inom Lean för att förbättra en offentlig verksamhet och vilken medvetenhet som ligger hos personalen på Migrationsverket kring den nya organisationsformen. En kvalitativ metod valdes för att få en djupgående bild av hur implementeringsarbetet på Migrationsverket ser ut. Den kvalitativa studien består av en semistrukturerad intervjuform, vilket innebär att det finns förutbestämda frågor men att det ges utrymme till följdfrågor samt ändring i strukturen om det så kräver. Intervjudelen består av intervjuer med sex anställda på Migrationsverket i Malmö.

Som teoretisk bas utgår studien från Lennart Lundquists, offentliga etos, New Public Management, den traditionella byråkratiseringen och Sannerstedts implementeringsteori. Studiens resultat visar att det finns skilda meningar om vad implementeringen av Lean kommit att innebära för verksamheten. Majoriteten av de anställda anser dock att Lean mestadels inneburit förbättringar snarare än försämringar. Det framgår visserligen att det finns vissa problem som är svårlösta när man jobbar efter Lean. Ett av dem är standardiseringar, där ibland ekonomivärdena sätts för andra värden. Enligt Lundquist teori om vårt offentliga etos prioriteras ekonomiska värden framför demokratiska värden och att offentlig förvaltning i större utsträckning tänker på att spara pengar istället för att göra det rätta.

Nyckelord: Migrationsverket, Lean, implementering, ekonomivärden, demokrativärden

Antal ord:9151

Innehållsförteckning

1	Inledning	Error! Bookmark not defined.
1.1	Syfte och problemformulering	Error! Bookmark not defined.
2	Teori	4
2.1	Impelmentering av beslut.....	5
2.2	Den traditionella byråkratiseringen.....	6
2.3	New Public Management.....	8
2.4	Vårt offentliga etos.....	9
3	Metod och Material	10
3.1	Kvalitativ metod.....	10
3.2	Material och Urval.....	10
3.3	Etiska reflektioner.....	11
4	Resultat och analys	11
4.1	Leans uppkomst.....	11
4.1.2	Vad är Lean.....	12
4.1.3	Att arbeta med Lean.....	12
4.2	Implementering av Lean.....	13
4.3	Empirisk resultat.....	14
4.3.1	Nytt arbetssätt.....	15
4.3.2	Ständiga förbättringar.....	15
4.3.3	Värdeflödeanalys.....	17
4.3.4	Den lärande organisationen.....	18
4.3.5	Ny ledarstil.....	19
4.3.6	Rätt verktyg ger rätt budget.....	20
5	Resultat och diskussion	20
5.1	Nytt arbetssätt... ..	20
5.2	Ständiga förbättringar.....	20
5.3	Värdeflödesanalys.....	21
5.4	Den lärande organisationen.....	21
5.5	Ledarstil.....	22
5.6	Fortsatt forskning.....	22
	Bilaga 1	

1. Inledning

”Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts” Förvaltningslagen 7 §.

Migrationsverket är en myndighet som får mycket uppmärksamhet i media. Riksrevisionen har i en rapport kritiserat migrationsverkets handläggningstider, att ett ärende tar alldeles för lång tid och människorna som är i kontakt med dem blir lidande som en följd av detta. (Riksrevisionen, 2011) I en annan rapport från 2012 påpekade Riksrevisionen att Migrationsverket har en del brister i sina egna rutiner.

I strävan efter att hitta ett mer effektivt arbetssätt anlidade Migrationsverket ett konsultföretag för att effektivisera sin verksamhet i enlighet med de lagar och regler som styr verksamheten. Konsulterna kom fram till att *Lean Production* skulle vara ett bra arbetssätt för att nå dessa mål. Sedan dess har Migrationsverket arbetat med implementering av *Lean* och vidareutvecklandet av denna organisationsform.

Eftersom *Lean* har sitt ursprung inom bilindustrin är det intressant att se hur den tillämpas inom svensk myndighet. Från en rätt så förutsägbar verksamhet där hantering av metaller är främsta prioritet - till en myndighet där verksamheten bland annat hanterar människor. Den här uppsatsen kommer att lägga sitt fokus på hur *Lean* har implementerats samt att undersöka hur långt Migrationsverket har kommit sedan de började tillämpa *Lean*, efter drygt tre år. Vår ambition är att få en förståelse hur *Lean* har påverkat ärendehantering på Migrationsverket och verksamheten i stort.

1.1 Syfte och problemformulering

Redan under Marx Webers tid ansågs det att förvaltningarna måste hitta bättre sätt att organisera sig än den byråkratiska organisationen (Ritzer 2009:110ff). Byråkratiseringen är visserligen en av det mest erkända organisationsformerna men det finns vissa frågetecken. Som samhället ser ut i dagsläget har byråkratin svårt att möta en del utmaningar som den ställs inför. Enligt Weber är problemen med byråkratin att den är ansträngande och svår samt att individens frihet kan hotas. Byråkratin har börjat ifrågasättas och anses föråldrad i den meningen att den är stel och statisk. Vårt samhälle kräver i högre grad ständiga förbättringar

och utveckling inte bara i den privata sektorn utan offentliga verksamheter har också börjat se över sina organisationsformer.

Efter att Migrationsverket beslutade för en ny vision beslutades även att asylprocessen skulle ses över. Nytt arbetssätt infördes som kallades *Kortare väntan* för asylprövning och *Kortare väntan 2* för mottagningsenheterna. De ökade kraven från medborgarna och Riksrevisionens påpekande om långa handläggningstider ledde till att *Lean* implementerades på Migrationsverket. Med de begränsade resurser som myndigheten tillhandahåller kom man fram till att *Lean* kunde hjälpa dem på vägen att effektivisera sin verksamhet. Migrationsverket i enlighet med *Lean* försöker skapa värde för kunden (tidigare kallades för sökanden) som ger en rättssäker, enkel, flexibel och snabb migrationsprocess. Migrationsverket har utformat två grundprinciper: respekt för människan och ständiga förbättringar (Värde för alla 2012:10-11). Respekt för människan är att se människan, att lyssna och vara intresserad av individens situation med andra ord att vara flexibel. Ständiga förbättringar syftar till att arbetet aldrig ska avslutas, verksamheten ska hela tiden vara under utveckling och åtgärda problem. Migrationsverket får sitt uppdrag från regeringen och den ska genomföras på ett rättssäkert och effektivt sätt med hög grad av service. Detta vill säga att inom ramen för uppdraget att skapa nytta för kunden, att skapa värde för dem Migrationsverket är till för.

Vi är intresserade av hur *Leans* implementeringsprocess på Migrationsverket har gått till. Vår ambition är att undersöka vad implementeringen av *Lean* kommit att innebära för verksamheten; både i ett positivt och negativt perspektiv utifrån de anställdas tankar. Vi vill i studien också undersöka vad som kan ha hamnat i skymundan eller glömts bort när implementeringen av *Lean* påbörjades på Migrationsverket.

Den empiriska delen av uppsatsen består därför semistrukturerade intervjuer med anställda på Migrationsverket. Deras styrdokument, alltså instruktioner, om hur man ska arbeta med implementeringen av *Lean* kommer också genomsyra analysen. Detta för att få en uppfattning över hur långt har de kommit i arbetet med *Lean* och hur den har påverkat verksamheten.

Syftet med studien är dels att få en kvalitativ inblick över *hur* Migrationsverket har implementerat *Lean* samt öka kunskapen och belysa *vad* implementeringen kommit att innebära för verksamheten. För att kunna besvara vårt syfte har vi följande frågeställningar.

1. Hur har själva implementeringen av *Lean* fungerat enligt migrationsverkets anställda?
2. På vilket sätt har verksamheten förändrats sedan *Lean* implementerades?

Forskningen är begränsad till enbart Migrationsverket i Malmö. Studien är vidare begränsad till att behandla implementeringsprocessen och *Lean*-filosofins effekter i den dagliga verksamheten. Detta får som resultat att vi inte kan ge en fullständig bild av hur *Lean* fungerar på Migrationsverket i hela Sverige. Vårt syfte med studien är att bidra med en kvalitativ insikt i hur *Lean* fungerar i Malmö enligt de anställda.

2. Teori

I denna del har vi valt att beskriva olika teorier som vi ska ha som utgångspunkt i analysen av det empiriska materialet. Tidigare har offentliga organisationer granskats om de följer de lagar och regler som var ämnade för den verksamheten. Numera har fokus gått från regelstyrning till mål- och resultatstyrning (Rothstein 2005:306f). Byråkratiseringen är mera inriktat på att lagar och regler följs medan *New Public Management* och *Lean* är mål- och resultatnriktade. Med dessa nya förändringar så uppstår till exempel en rad demokratiproblem. Ställs demokrativärden åt sidan till följd av dem nya reformerna? Lundquist tar upp konflikten mellan de ekonomiska prioriteringar som följts av NPMs intåg i den offentliga förvaltningen och som ställts i kontrast mot demokrativärden. Ett sätt att analysera hur dessa reformer utformas är genom implementering.

2.1 Implementering av beslut

I boken *Politik som organisation* beskrivs en implementeringsteori av Anders Sannerstedt. Implementering innebär att ett beslut genomförs så som beslutsfattaren har haft intentionen när beslutet är fattat (Sannerstedt 2005:19). Det finns två roller; den som fattar beslut, alltså beslutsfattaren, och den som genomför beslutet, verkställaren. Deras relation beskrivs som styrning och kontroll (Sannerstedt 2005:20). Det finns olika modeller på styrning. Vi börjar med direkt styrning som avser att beslutsfattaren styr direkt genom att säga till verkställaren hur beslutet ska genomföras. Den andra är indirekt styrning är att beslutsfattaren styr verkställaren genom resurser som påverkar förutsättningarna hur beslutet ska genomföras. Tredje styrningsätt är när beslutsfattare på ett informellt sätt, alltså ej skriftligt utan talar om för verkställaren hur beslutet ska genomföras. För att beslutsfattaren ska veta hur beslutet är verkställt använder de sig av kontroller (Sannerstedt 2005:20).

Kontroller sker oftast rutinmässigt eller om någon medborgare, politiker begär om sådant. Regeringen styr myndigheten genom regleringsbrev där budgeten tilldelas. I brevet framgår även vad som förväntas av myndigheten. Efter att dessa kontroller har gjorts och det har visat sig att myndigheten inte har följt beslutet kan beslutsfattaren ändra styrning och detta kallas för återstyrning. Det finns två perspektiv på styrning, dels reliabilitet som innebär till vilken grad har tillämparen gjort som beslutsfattaren beslutat och dels rationalitet som avser till vilken grad har de uppnått de resultat som beslutsfattaren hoppats på.

Beslutsfattaren beslutar och tillämparen ska verkställa beslutet alltså implementera. Enligt docenten Anders Sannerstedt finns det tre perspektiv på denna relation. Han kallar den första relationen för traditionell som anses vara rationalistisk. Beslutsfattaren styr och det förväntas att tillämparen följer den styrningen. Om det skulle visa sig att så har inte skett sker en

återstyrning och det emotses att tillämparen anpassar sig efter det. I denna princip är reliabiliteten hög. Beslutsfattarna förväntar sig visa åtgärder ska vidtas genom deras beslut och den som ska göra det är förvaltningen (Sannerstedt 2001:21).

Sannerstedt tar upp en annan tankeställare, Michael Lipskys tes om närbyråkrater. Närbyråkrater är de tjänstemän som arbetar med människor i sitt dagliga arbete så som de flesta på Migrationsverket. Lipsky menade att tack vare den stora handlingsfriheten och handlingsförmågan närbyråkraterna har i sitt dagliga arbete är det de och inte politikerna som utformar politiken i sitt område.

Dessa närbyråkrater som dagligen arbetar med människor förväntas att de tar hänsyn till individuella förutsättningar. Vissa av de människor de möter behöver mera tid än de andra beroende på vad de söker hjälp för. Oftast finns det också regelverk som ger utrymme till dessa behandlingar. Närbyråkraternas arbete är ansträngt då de har tidsfrister att utgå ifrån och oftast hög arbetsbelastning utgår man ifrån att de är mest lämpade att göra prioriteringar.

Politikerna har i regel inte den professionella kunskapen att kunna detaljstyra en förvaltning. I de fall som någon skulle antyda att de har blivit orättvist behandlade är det svårt att säkerställa att så har det hänt då dessa närbyråkrater alltid kan lytta sig åt att de har följt de regelverk de har eller att de har gjort en individuell bedömning som också förväntas att göras. Klienterna, sökanden eller kunder är oftast i beroendeställning och kan ha svårt att kontrollera att de har blivit behandlade rättvist (Sannerstedt 2001:22).

En aspekt är att den som ska implementera beslutet har också förstått beslutet. Vidare får beslutet inte få vara komplicerat. Tillämparen ska få tillräckligt med tid och resurser och att tillämparen ska vara motiverad och positiv till beslutet. Vidare behöver det finnas kontrollfunktioner för att säkerställa att beslutet tillämpas på ett önskvärt sätt. Slutligen behöver man säkerställa att det inte finns andra som har möjlighet att försvåra implementeringen såsom intressegrupper, andra förvaltningar osv (Sannerstedt 2001:22)

2.2 Den traditionella byråkratiseringen

Max Weber beskriver byråkratiseringen som oundviklig. Enligt Weber är ”byråkratin den renaste typen av legal auktoritetsutövning” (Ritzer 2009:110). Även om Weber räknade upp alla fördelar med byråkratin var han väl medveten om att det fanns problem med byråkratisering. För att ta ett av de exempel som han tar upp - ”paragrafrytteri”, kontakterna med byråkratier gör det både ansträngande och svårt, han ansåg även att det skulle finnas risk för den enskildes frihet. Weber var tidig med att se att byråkratiseringen var här för att stanna och de byråkrater som var inne i byråkratiseringen kunde inte komma ur den när de väl var i systemet. På samma sätt beskrev han byråkratier att de var ”omöjliga att fly från” (Ritzer 2009:110ff).

Det finns en skillnad mellan byråkrati och byråkrater. Byråkrati är en organisation, struktur, t.ex en förvaltning. Byråkrater är de som jobbar inom dessa förvaltningar. Det finns olika tankeskolor om byråkratin (strukturer) och vad den ska innehålla:

1. Den ska vara en förvaltning som styrs av lagar
2. Det ska vara hierarkiskt styrd
3. Medarbetarna ska ha lämplig utbildning
4. Medarbetarna får inte äga produktionsmedlen men de saker som de behöver för att utföra sina arbetsuppgifter ska stå till deras förfoga
5. En medarbetare får inte äga den tjänsten den besitter.
6. Handlingar och beslut ska vara i skriftlig form och förvaras där.

(Ritzer 2009:111)

Weber ansåg att byråkratiseringen har kommit att vara så viktigt för vårt samhälle för att det inte finns annan rationell struktur som fungerar lika bra (Ritzer 2009:111). I enlighet med de ovanstående punkterna ska byråkratiseringen fungera effektivt och alla ska vara lika inför lagen. Den ger heller inte utrymme till personalen, alltså byråkraterna, att agera efter eget tycke utan att de ska följa de lagar och regler som styr verksamheten. Eftersom byråkraterna inte äger verksamhetens produktionsmedel och inte heller äger tjänsten de besitter, är detta ett sätt att motverka korruption.

"Om de som är underkastade byråkratisk kontroll försöker undgå den existerande byråkratiska auktoritetsutövningen, så är detta vanligtvis endast möjligt genom att skapa en egen organisation som byråkratiseras på samma sätt"

Weber 1921/1983:152

Sammanfattningsvis såg Weber mycket litet hopp om framtiden men hoppades att yrkespolitiker, vetenskapsmän och andra intellektuella som skulle försöka ha en viss kontroll över byråkratin (Ritzer 2009:112).

Lennart Lundquist tar upp just de egenskaper som Weber lyfte fram som positiva med byråkratisering finns det även andra som anser motsatsen. De byråkrater som är rättrogna, följer lagar och regler till punkt och pricka leder till icke anpassbarhet och formbundenhet. Den andra är opersonlighet ses som nonchalans, de bry sig verkligen inte om dig som individ eller dina problem vilket medför att de klienter/sökande/patienter känner sig att den byråkraten de pratar med förstår verkligen inte vad den personen vill framföra. Hierarki är typiskt för förvaltningar, det står klart och tydligt vem ska lyda vem och de har fasta uppgifter som de ska utföra. Detta på ett sätt kan få de byråkrater, tjänstemän att inte ta egna initiativer eller ansvar för de uppgifter de utför (Lundquist 1988, s. 85f).

"Byråkratiska symtom omfattar överdriven respekt för prejudikat, brist på initiativ, förhalande, blankettraseri, dubbelarbete och sektionstänkande" (Albrow 1972, s. 98)

Martin Albrow tar upp hur byråkraterna aldrig lär sig av sina misstag. Detta kan bero på storleken av organisationen, hela tiden tillkommer nya regler och kanske tyngdpunkten läggs fel.

2.3 New Public Management

I Kjell Arne Roviks bok "Managementsamhället- trender och idéer på 2000-talet" skriver Rovik om New Public Management (NPM) som är ett samlingsnamn på företagainspirerande idéer som de senaste 25 åren överförts från privat till offentlig sektor. Begreppet myntades av Christopher Hood i början på 1990-talet. Rovik skriver att NPM som en "familj" av moderniseringsteorier som överförts från privat sektor till offentlig sektor. Det centrala i dessa moderniseringsteorier är idéer om hur ledarskap ska fungera, om olika uppdelningar av verksamheter för att maximera arbetsinsatsen, om en ökad konkurrenssituation och användningen av kontrakt som politiskt styrinstrument (Rovik, 2007, s.27).

Rovik skriver att NPM-reformer kommer från en tydlig "ideologisk-politisk dimension". Det handlar i huvudsak om ekonomismens logik och har fått hjälp av starka aktörer så som OECD, IMF, Världsbanken och WTO för att införa idéer i det offentliga systemet. Offentliga system präglas ofta av andra värden än det ekonomiska, värden som rättssäkerhet och demokrati är minst lika viktiga. Just av denna anledning så är forskningen kring NPM uppdelat mellan två olika läger. Den ena sidan är mer reformvänlig och argumenterar för ekonomiskt inspirerande teorier; NPM-reformer. Huvudargument för den reformvänliga sidan är :

- Det är viktigt att medborgarna i den offentliga sektorn erbjuds tjänster med bästa kvalitet till lägsta pris. Detta är endast möjligt om det finns en konkurrens om serviceproduktionen i den offentliga sektorn.
- Det ska finnas kontrakt mellan beställare och utförare för att möjliggöra för kontroller som säkerställer att offentliga tjänster håller rätt kvalitet och pris.
- För att säkra hög produktivitet och för att anställda ska ha motivation så krävs det belöningar till anställda i förhållande till deras arbetsinsats.
- Den enskilda medborgarens valfrihet ska prioriteras genom fria konsumentval. (Rovik, 2007, s.28)

Den andra sidan utgörs av ett reformkritiskt forskarlager. Denna sida är skeptisk till att NPM-reformer ska fungera i den offentliga sektorn. Rovik skriver att huvudargumenten från de reformkritiska bland annat är att NPM består utav liberalistiska idéer som man vill införa i det offentliga systemet men att ingen hänsyn tas till att privat och offentlig sektor är mycket olika. NPM-teorierna fungerar inte i ett politiskt-demokratisk system eftersom det finns helt olika värden som prioriteras i den offentliga respektive privata sektorn. Från det reformkritiska forskarläget finns det studier som ämnar förklara vad som händer när NPM-idéer ska implementeras i offentlig sektor. Studier som tar upp konflikten som uppstår när ekonomin prioriteras framför andra värden som är viktiga i offentliga verksamheter (Rovik, 2007, s.28)

Rovik skriver att tanken om att NPM-ideer är ett framgångsrecept från näringslivet inte berättar hela sanningen. Han skriver att om man kartlägger idéernas historiska bakgrund så har många idéer formats för organisationer. Rovik menar att det är en föreställning att vissa NPM-idéer spridits från näringslivet till den offentliga sektorn (Rovik, 2007, s.29)

2.4 Vårt offentliga etos

Lennart Lundquists offentliga etos består av två värden, demokratiska och ekonomivärden. Vi ska med hjälp av Lennart Lundquist redogöra för konflikten som finns mellan demokratiska och ekonomiska värden.

Lundquist delar in den offentliga etos i två huvudkategorier, demokrativärden och ekonomivärden. Inom demokrativärden ingår tre värden, politisk demokrati, rättssäkerhet och offentliga etik som ska beaktas hela tiden och de är endast tillämpliga inom den offentliga verksamheten. Medan ekonomivärden innehåller funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet (Lundquist, 1998, s.62-63). Numera präglas både privata- och offentliga verksamheter av båda värdena. Lundqvist anser att ekonomi och demokrativärden inte är kompatibla och att ekonomismen har ett antipolitiskt drag. Ekonomismen utgår från ett materialistiskt perspektiv och kommer till att påverka demokratin i stor utsträckning. Lundquist menar att ekonomismen saknar intresse för deliberation i politiska processer vilket är medborgardemokratins ideal (Lundquist, 2001, s.203).

Lundquist anser att det är problematiskt att följa vårt offentliga etos. Man kan finna motsägelser både mellan och inom de olika värdena och allt eftersom samhället förändras uppstår fler problem (Lundquist, 2001, s.79). Han skriver att det verkar som att ekonomivärdena prioriteras framför demokrativärdena. För att illustrera konflikten som finns mellan ekonomi- och demokrativärdena tar Lundquist upp ett exempel med en kommunalpolitiker och ordförande i Socialnämnden.

En kommunalpolitiker i en sydsvensk kommun, ledamot av socialnämnden, är tillika god man för nio personer i kommunen. Han reagerar mot de höga hyrorna på ålderdomshemmet och vänder sig till kommunen med krav på hyresförhandling för sina klienter. Mot detta agerande vänder sig ordföranden i socialnämnden:

Det är oansvarigt av en kommunalpolitiker att göra så. Han sitter ju i socialnämnden och har ansvar för att kommunens budget ska gå ihop. (Lundquist, 1998, s.154).

Lundquist anser att det tydligt framgår att Socialnämndens uppgift först och främst blir att säkerställa att sin budget går ihop inte tillgodose de gamlas behov enligt Socialtjänstlagen. Lundquist sätter situationen i perspektiv genom att ta upp en gammal historia om en liten pojke som trodde att han gick i skolan för att hålla ordning i sin bänk. En liknande situation har uppstått i den offentliga förvaltningen, menar Lennart Lundquist. Det viktigaste är inte längre att göra det som är rätt eller värna för de gemensamma goda utan offentliga

förvaltningens uppgift och huvudprioritering blir att spara pengar. Lundquist uppger att det finns fall där polisen inte åkt ut till brottsplatser på grund av kostnaden för övertiden (Lundquist, 1998, s.154).

3. Metod och Material

I detta avsnitt redogörs vårt val av metod och vilket urval vi gjorde. Materialet, etiska reflektioner och vår roll som forskare kommer också diskuteras.

3.1 Kvalitativ metod

Grunden i kvalitativ forskning är att den är undersökande, den syftar till att ge ny förståelse och nya insikter utan påverkan av andra principer, begrepp eller tankekonstruktioner. Forskare som använder den kvalitativa metoden ämnar att förstå, beskriva och tolka upplevelser och strukturer (DePoy, Gitlin, 1999, s.161). Kvalitativa metoder utgår från forskningsprocedurer som ger beskrivande data, bland annat observerbara beteenden och människans skrivna eller talade ord. Utgångspunkten i den kvalitativa forskningen är att vi kan ta del av varandras inre värld genom språket. I den kvalitativa forskningen strävar forskaren efter att förstå informanten utifrån hans/hennes referensramar och perspektiv (Olsson, Sörensen, 2001, s.63-64). Vi har valt att använda oss av en kvalitativ metod genom att göra intervjuer med personal på Migrationsverket. Intentionen med detta är att få en bild av hur personalen uppfattar de förändringar som skett på Migrationsverket senaste åren. En kvalitativ metod möjliggör att vi kan studera de upplevda förändringarna men utelämnar att belysa förändringarna ur flera perspektiv. Detta är anledningen till att en kvalitativ metod valts istället för en kvantitativ. Kvantitativa studier ämnar ge breda kunskaper medan kvalitativ forskning syftar till ett större djup inom ett specifikt område. Vi valde att genomföra den kvalitativa fallstudien genom en semistrukturerad intervjuform. Semistrukturerade intervjuer är upplagade på så vis att det finns förutbestämda frågor som är densamma i alla intervjuer men olika följdfrågor kan ställas under intervjuens gång. Detta resulterar i ett öppet samtal där man först kan gå igenom allmänna frågor för att senare lägga större fokus på de mer centrala frågorna (Bryman, 2002, s. 299f). Syftet med intervjuerna är att få en uppfattning om hur personalen på Migrationsverket ser på verksamhetens förändringar och vad dessa kommit att innebära.

3.2 Material och Urval

Vårt primära material består utav de intervjuer vi gjort på Migrationsverket i Malmö. Vi har även tagit del av verkets styrdokument för att undersöka implementeringsprocessen av *Lean*.

Vi har inte möjlighet eller tid att göra intervjuer på fler av Migrationsverket orter så vi har valt att begränsa oss till Malmö. Vi gjorde också valet att begränsa oss till sex intervjupersoner, eftersom vi vill ha kvalitet snarare än kvantitet. Om vi hade gjort valet att intervjua fler personer hade vi fått göra väldigt korta intervjuer och inte haft tid att analysera och genomarbeta intervjuerna på önskvärd vis. Intervjuerna är tidskrävande och ska vara välarbetade, därför gjordes valet att begränsa oss. När det var dags för intervjuerna så kontaktade vi Migrationsverket och frågade om vi kunde få intervjua två chefer, två teamledare och två handläggare samt att de minst ska ha jobbat på Migrationsverket i minst sju år. Detta eftersom att vi vill intervjua anställda som varit med både innan och efter *Lean* implementerats. Genom att vi har valt tre olika yrkeskategorier så kan vi göra analyser för att undersöka om beslutsfattaren och tillämparen har olika syn på implementeringen samt om det finns några skilda tankar kring *Leans* effekter på verksamheten. Det hade givetvis varit intressant att se hur *Lean* har kommit att fungera på verket på andra orter än Malmö men på grund av studiens omfattning är inte detta möjligt. Detta har som resultat att vi fått ett djup i Malmös verksamhet men inte en bredd över hur verksamheter fungerar i övriga landet. Därför kan inte studiens resultat generaliseras till hela Migrationsverket.

3.3 Etiska reflektioner

En intervju kan innebära att man måste gå in i individers privatliv eller arbetsliv. Detta innebär att forskaren kan ställas inför ett etiskt dilemma. I Dag Ingvar Jacobsens bok *Förståelse, beskrivning och förklaring* ges en introduktion till vad forskaren bör ta hänsyn i utförandet av intervjuer så att informanten skyddas. Först och främst ska det finnas ett informerat samtycke, detta innebär att en intervjuperson ska veta undersökningen sker på frivillig basis och kan när som helst avbryta en pågående intervju utan vidare förklaring. Den intervjuade ska också få fullständig information om undersökningen. Forskaren ska klart och tydligt informera om undersökningens syfte, vilka för och nackdelar den kan innebära och hur den ska användas. Alltså ska den eller de som ska undersökas få fullständig information samt ha förstått informationen. Forskarna ska informera intervjupersonen om, nyttjandekravet, som innebär att informationen som framkommer i en intervju endast är tillåtet att användas i forskningsändamål (Jacobsen, 2007, 22-23).

4. Resultat och analys

I följande kapitel presenteras resultat och analys av materialet från intervjuerna utifrån de valda teorierna. Syftet med studien och frågeställningarna är ämnade att besvaras i detta avsnitt.

4.1 Leans uppkomst

Det hela började med andra världskriget när den amerikanska industrin mötte stora hinder. Industriarbetarna lämnade sina arbeten för att gå över till de militära samtidigt var behovet stort för produktionen. För att möta dessa svåra tider skapade den amerikanska regeringen programmet *Training within Industry* som hade till uppgift att utbilda nya arbetare. Programmet la stor vikt på systematisk träning och introduktion av nyanställda. De såg medarbetare som individer som har olika behov, systematiskt förbättringsarbete och standardisering för att säkerställa kvaliteten. Tack vare detta program hade USA övertaget under kriget.

När kriget var över upptäckte Japan att deras industri låg i spillror och insåg att de måste göra något. De hade inte kapital för att införskaffa nya maskiner eller lokaler men det som Japan hade kvar var arbetskraft. Under denna tid var amerikanerna nöjda med sin utveckling och hade slutat med ständiga förbättringar. Huvudpersonen, Taiichi Ohno tog över det amerikanska konceptet och besegrade dem. Två amerikanska forskare James P. Womack och Daniel T. Jones i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet myntade begreppet *Lean*. De kom att inse att det japanska sättet att arbeta egentligen var amerikanskt. Allt eftersom har denna metodik spridit sig från verkstadsindustrin till tjänstesektorn och nu på senare år till landsting, kommuner och även stat (Värde för alla 2012:8). Migrationsverket är den första svenska statliga myndighet som har implementerat *Lean*.

I Mikkel Eriksens, Tomas Fichers och Lasse Monsted bok "Att arbeta med Lean" så ges en introduktion till hur *Lean* uppkom, vad *Lean* egentligen innebär och hur det ska implementeras för att få maximalt resultat. I en värld där ökade krav på produktivitet, kvalitet, service och samtidigt minska kostnaderna så har det uppkommit nya arbetssätt som ska hjälpa till att nå dessa mål. Toyota ville optimera sin bilproduktion och valde att satsa på *Lean* som

nytt organisationskoncept. Toyota hade som mål att upprätthålla verksamhetens konkurrenskraft och ville stimulera ett ständigt förbättringsarbete. Detta koncept kom att kallas "Toyota Production System" eller "Lean Production". Så *Lean* är alltså en översättning av de principer som succesivt arbetats fram under senaste 100 åren (Eriksen mfl, 2010, s. 6).

4.1.2 Vad är Lean?

Författarna skriver att *Lean* främst handlar om att eliminera slöseri; kundvärdet ska hela tiden maximeras och arbetet för att nå dessa mål ska ske smidigt. Verksamheten ska förbättras genom att minimera resursinsatsen och söka efter hållbara arbetssätt. "Slöseri definieras som all resursanvändning som inte skapar värde för kunden" (Eriksen mfl, 2010, s. 7ff). Verksamheter ska effektiviseras samtidigt som kvalitén ska bli bättre. Författarna skriver att dessa "förväntningar" idag är lika stora inom tjänstesektorn som de varit i industrin under en längre period (Eriksen mfl, 2010, s.8).

4.1.3 Arbeta med Lean

Författarna skriver att för att uppnå goda resultat så behöver verksamheter ha drivna och framåtsträvande ledare, som aktivt styr och leder verksamheten. Det behövs också medarbetare som är modiga, som klarar av att hantera de förändringar som kommer när man jobbar efter ett nytt arbetssätt. Medarbetare skall tillåtas att påverka sitt eget arbete men också i det långa loppet verksamhetens arbete. Målstyrning, att arbeta efter utsatta mål samt prövning och utvärdering är väldigt centralt inom *Lean* och viktigt när *Lean* implementerats. Författarna skriver vidare att *Lean* ska byggas från grunden när det implementeras i en organisation (Eriksen mfl, 2010, s. 8ff).

Författarna har beskrivit de grundläggande principerna, vad som är viktigt när man arbetar med *Lean*:

- Komma fram till hur värde skapas för kunden och bli medveten om värdeflödet i den egna verksamheten för att tillgodose kundens behov.
- Identifiera slöseriet i värdeflödet, det vill säga de aktiviteter som inte skapar värde för kunden, och få stopp på det.
- Skapa ett flöde i arbetet med så få hinder som möjligt.
- Arbeta utifrån ett dragande system där kunden bestämmer behovet och takten.
- Mobilisera hela organisationen och skapa kompetens för att genomföra ständiga förbättringar, inklusive uppföljningar (Eriksen mfl, 2010, s. 11).

4.2 Implementering av Lean

I Migrationsverkets styrdokument anges bland annat hur implementeringsprocessen av *Lean* ska genomföras som personalen kan ta del av.

För att förstå hur *Lean* ska implementeras har Migrationsverket ett styrdokument så att de anställda ska kunna veta hur de ska gå till väga. Implementeringen består av flera olika delar, i styrdokumentet olika principer. Först och främst ska man förstå kunden, det är prioritering nummer ett. Det gäller att hitta mönster och samband i arbetsuppgifterna för att kunna hitta värde och eliminera slöseri. Varje arbetsuppgift är unik och ska därför behandlas olika för att uppnå korta behandlingstider. Organisering och planering är nyckelord i sammanhanget. Nästa steg är att ledningen ska ta över styrningen och vara närvarande i det dagliga arbetet samt jobba efter utsatta mål och följa upp dessa. Anledningen till att mål och uppföljning är så viktigt är för man ska kunna upptäcka något som inte är önskvärt och att detta ska åtgärdas i god tid. Ledningen ska ett coachande förhållningssätt till sina medarbetare. För att lyckas med målstyrningen måste det finnas lämpliga medel att mäta hur verksamheten faktiskt presterar. I styrdokumentet står det att handläggningstider, resursförbrukning, kvalitet, produktivitet, och kapacitetutnyttjande är något man kan undersöka för att få klarhet i hur verksamheten presterar (Migrationsverket, 2012, s.24ff). För att underlätta detta arbete så måste man skapa synlighet, så att mål och resultatuppföljning lätt kan genomföras. Detta kallas i styrdokumentet *visualisering*, det är viktigt av den anledning att både chefer och medarbetare kan lägga fokus på rätt saker och vara med i processen där verksamheten ska nå sina uppsatta mål (Migrationsverket, 2012, s.110).

Nästa princip som styrdokumentet behandlar är *standardisering*. Det ska finnas klara beskrivningar av hur en process eller aktivitet ska utföras. Dessa standarder ska förändras i takt med att verksamheten förändras. Styrdokumentet tar upp likheten med de checklistor som flygpersonal använder sig vid flygning. Det är standarder som tas upp gång efter gång. I styrdokumentet står det att ledningen har det yttersta ansvaret för Lean-processen. Ansvar och delaktighet är något som ska vara väldigt klart. Cheferna ska ta de formella besluten och även fungera som en drivkraft för medarbetarna. Det betonas dock i styrdokumentet att alla medarbetare ska involveras och ha inflytande i verksamheten på olika sätt. Genom att chefer och medarbetare alla är med i processen och känner sig delaktiga så ökas motivationen på arbetsplatsen. Enligt styrdokumentet ska därför arbetet på Migrationsverket ske teambaserat. Teamet ska bestå mellan 4-8 operativa personer samt teamledare. Teamledare och enhetschefer ska vara närvarande och aktiva med coaching. Teamet ska ha morgonmöte som planeras vara i 15 min. Mötets fokus ska bland annat vara på förbättringsarbete och bära ett gemensamt ansvar för produktiviteten. Teamet ska även ha en fysisk eller elektroniskt tavla. Det är upp till varje team att bestämma vilken information ska finnas på tavlan. Det är hela tiden av stor vikt att samtliga medlemmar i teamet är lika aktiva i hela implementerings arbete (Migrationsverket, 2012, s.66).

Styrdokumentet tar också upp vikten av att skapa ett flöde. Detta innebär att man ska göra verksamhetens processer så smidiga som möjligt, det ska skapas en rytm i arbetsmomenten. För att kartlägga flödet används värdeflödesanalys. Värdeflödesanalys är en metod som ska

genomföras på varje enhet. Detta görs genom att kartlägga hela handläggningsprocessen och tillsammans kunna hitta slöserier. Styrdokumentet definierar värde som kundnytta, kvalitet och ekonomiskt värde. De aktiviteter som räknas som värdeskapande är de som ger mervärde för kunden. Det som är icke värdeskapande aktiviteter är alltså något som slutkunden inte efterfrågar. Det är en av de viktigaste processerna som genomförs som leder fram till nyckeltal, ledtider och kartlägger slöserier. Handläggningstiden kan förkortas ner om man åtgärdar problem som väntetider och slöserier (Migrationsverket, 2012, s.136).

Styrdokumentet anger att en viktig del i Lean-processen är att förebygga fel. I verksamheter som har långa arbetsprocesser uppkommer ofta olika fel. Att åtgärda felen kan vara både tids- och resurskrävande. *Lean* fokuserar snarare på att förebygga fel innan de händer än att åtgärda fel som uppkommer. Planen är att skapa en organisationskultur där tjänstemännen lär sig av sina fel och inte gör om samma fel gång på gång (Migrationsverket, 2012, s.36).

4.3 Empirisk resultat

Nedanstående kommer en sammanfattning av det som har framkommit under intervjuer med sex anställda på Migrationsverket. Det ska klargöras att alla informanter inte arbetar på samma enheter men Migrationsverket har en gemensam implementeringsprocess.

4.3.1 Nytt arbetssätt

Samtliga intervjupersoner uppgav att beslutet att införa ett nytt arbetssätt på Migrationsverket var genom att dåvarande generaldirektör Dan Eliasson anlidade konsultfirman McKinsey & Company i en genomlysning av asylprocessen. Syftet var att se om det fanns spilltid i processen som kunde tas bort och därmed korta väntetiderna för de sökande och skattepengar för oss som betalar skatt. De föreslog ett arbete efter Lean-principerna. Migrationsverket har tidigare inte haft någon specifik uttalad arbetsprincip; i vart fall inte så tydlig som styrnings och ledningsprincip som *Lean*. Det har snarare handlat om en processorientering vilket inte motsägs av *Lean*, enligt informanterna.

Utifrån Anders Sannerstedts tankar kring implementering så är det regeringen som är beslutsfattaren och Migrationsverket verkställaren. Regeringen beslutar hur mycket resurser som ska tilldelas Migrationsverket genom ett regleringsbrev. För att regeringen ska veta att Migrationsverket följer deras beslut finns det vissa åtgärder som ska vidtas. Verket är skyldiga att skicka in rapporter där det framgår om myndigheten har uppnått de givna målen. Regeringen har möjlighet genom Riksrevisionen att kontrollera ifall Migrationsverket använt resurserna ändamålsenligt. Det är regeringen som genom det årliga regleringsbrevet klargör vad som förväntas av myndigheten. Där framgår inte exakt hur myndigheten ska uppnå dessa resultat (Sannerstedt, 2005, s.20). Precis som informanterna uppgav så var det inte regeringen som tog beslut om implementeringen av *Lean* utan det var Generaldirektören på Migrationsverket. Enligt New Public Management är det viktigt att det finns kontroller för att

säkerställa att utföraren möter beställarens krav (Rovik, 2007, s.27f). Även Max Weber påpekade vikten av att ha någon som kontrollerar den byråkratiska förvaltningen (Ritzer, 2009, s.112).

4.3.2 Ständiga förbättringar

En gemensam uppfattning av intervjupersonerna är att *Lean* handlar om ständiga förbättringar, på något sätt är det själva poängen att inte komma i hamn. Målet är att ständigt se över verksamheten och aldrig riktigt nöja sig. Verksamheten är en kedja där olika komponenter är beroende av varandra och därmed även påverkar varandra. Teamledare 1 tog ett exempel: När en person anländer för att ansöka om uppehållstillstånd och åberopa skyddsskäl i Sverige så kommer personen först till Ansökningsenheten där de tas emot och handläggning av ärendet börjar. Därefter går ärendet vidare till asylsenheten för utredning. Personen kallas till mottagningsenheten för informationsmöte. Fler enheter kan komma att vara inblandade på ett och samma ärende. Detta är en av de anledningar som gör att när ett förbättringsförslag kommer till första enheten kan komma att påverka arbets sättet även i den andra och tredje enheten. På detta sätt blir enhet två och tre indirekt styrda till att förändra sin process så ärendet flyter på. Ständiga förbättringar blir en naturlig följd, menar teamledaren. Det teamledaren tar upp kan man finna i Migrationsverkets styrdokument, där det betonas hur viktigt det är att skapa ett flöde när man arbetar enligt *Lean*.

Chef 2 anser att ett av de viktigaste momenten vid implementeringen är att få personalen med på tåget. Cheferna uppger att de var informerade om den nya arbetsformen från början medan handläggarna upplevde det mera som det var beslutat uppifrån och sedan en dag infördes *Lean* helt plötsligt i verksamheten. Handläggarna säger att de kände till att en ny arbetsform var på väg men vad det närmare skulle innebära var de dåligt informerade om. Teamledaren säger att när ledningen började med implementeringen av *Lean* i verksamheten så kände sig en del av personalen vilse. *Lean* kom med nya begrepp så som kunden, leverantörer, eskalera, visualisera etc.

”vi förstod dessa ord men hade svårt att förstå hur detta skulle passa in i vår verksamhet eftersom begreppen ”kunder” och ”leverantörer” tillhör den privata sektorn inte den offentliga”, handläggare 1.

Handläggarna menar att implementeringsprocessen är långt ifrån avslutad även om den pågått i mer än två år. Visserligen är tavlorna på plats, det fylls i ny information dagligen, team finns, morgon- och veckomöte hålls men innebär det att implementeringen är avslutad?

”För mig är det inte mycket nytt än hur vi arbetade tidigare förutom att vi nu har en tavla och använder nya begrepp”, handläggare 2.

I styrdokumentet så finns det ett flertal nya komponenter som tillhör implementeringsprocessen. Handläggare 2 upplever dock att det inte alls är så mycket annorlunda nu jämfört med innan *Lean* implementerades.

En av cheferna påpekade dock att implementeringsfasen, initialskedet är en lång process och vi är medvetna att det tar långt tid, och att man fortfarande befinner sig där. Chefen uppger att man vill ha hela personalen ska känna sig engagerade och delaktiga vilket kan ta tid. Det har mindre betydelse hur lång tid implementeringen tar, det viktiga är att det skapas förutsättningar fortsatt lyckat arbete.

I intervjuerna framgår det finns ett Lean-center på verket som står till personalens förfogande. Chef 2 berättar att de som arbetar på Lean-centret heter navigatörer och förändringsledare. Deras uppgift är att vara behjälpliga för de som vänder sig till dem för att få idéer eller mer konkret hjälp med Lean-processen. En förändringsledare hade varit på en av informanternas enhet och hjälpt till med tavlan. Det är viktigt att alla är överens om det som står på tavlan. Det är teammedlemmarna som ska fylla i den och den ska fungera som ett verktyg i deras arbete. Det är inte navigatörens eller förändringsledarens uppgift att säga exakt vad det ska stå på tavlan utan att få teamet själva upptäcka det som är av värde i deras arbete, uppger chefen.

”Det är personalen som har kompetensen att avgöra vad som är viktigt eller inte. Olika team har olika behov”, chef 2.

I styrdokumentet står det att planering och organisering är viktiga i implementeringsprocessen. Tavlan är central i detta planering- och organiseringsarbete och ska utformas efter teamets behov.

4.3.3 Värdeflödeanalys

”Det handlar inte om att jobba snabbare utan smartare” chef 1

Alla intervjupersoner anser att fördelarna med *Lean* är att handläggningstiderna har förkortats. Genom värdeflödesanalys kan man på ett tydligt sätt se varje moment i en ärendehantering. Där framgår vilka saker som görs dubbelt, och vad som är slöseri. Handläggare 2 berättar att det ibland har visat sig att det räcker att man flyttar ett moment till senare eller tidigare för den delen så har man plötsligt vunnit tid. Ett ärende kan passera flera människor på olika enheter, därför kan det ibland vara svårt att se vem som gör vad. När man är stressad och bara försöker göra sitt arbete så fokuserar på sin del i den långa processen och missar helheten. Båda handläggarna var därför överens om att värdeflödesanalysen var värdefull eftersom den visualiserar hela processen. De kände att de kunde reflektera på ärendehantering och varför man gör det, vilket värde det tillför sökanden? Är det något som är onödigt?

”Det är väldigt lätt för oss som har arbetat lång tid att fortsätta att göra så som vi alltid har gjort och att ändra på det kan upplevas svårt”, handläggare 1.

Styrdokumentet säger att värdeflödesanalysen har till syfte att kartlägga hela handläggningsprocessen för att identifiera slöseri och gemensamt komma fram till förbättringar som i sin tur ska leda till kortare handläggningstider.

”Vi lägger inte kortare tid på utredningar inom asylprocessen. Det vi minskar är tiden ett ärende ligger och samlar damm i ett korrskåp” chef 1

Samtliga informanter uppger att det är mycket viktigt med att hela Migrationsverket arbetar efter gemensamma mallar, standardiseringar. Enhetlighet är något Migrationsverket strävar efter, det underlättar det dagliga arbetet också. Varför uppfinna hjulet varje dag? Genom att man har skapat gemensamma mallar så standardiseras mycket av verksamheten som då också blir mer effektivt.

”Förr kunde det förekomma olika mallar för en och samma sak. Varje enhet hade sina egna mallar och det har även förekommit att det finns olika varianter av mallar på en och samma enhet som avser samma sak”, handläggare 2.

Både chefer och teamledare framförde att effektivisering är att man använder resurserna på ett sätt som gör våra tjänster och service mer effektiv så kunden får det de efterfrågar inom rimlig tid. Tack vare att den aktiva handläggningstiden inte är förkortad, finns det heller ingen risk att rättsäkerheten skulle åsidosättas. En av handläggarna lyfte fram att det är bra med standardiseringar, det har underlättat en hel del. Det finns dock alltid en nackdel också.

”Migrationsverket har tagit fram att det tar 2,5 timme att hålla en asylutredning. Mötet med människan vet man aldrig hur lång tid det tar, alla är olika och de behöver olika tid på sig för att uttrycka sig. Vissa av de sökande har upplevt hemska saker och behöver mer tid för att framföra det också. Klart att det sägs att man får ta den tiden det tar, men å andra sidan är hela dagen planerat efter hur lång tid olika moment tar” handläggare 1.

Tar en utredning längre än vad *Lean* har beräknat så spricker ditt schema, då börjar man känna sig stressad för att produktionskravet finns hängande över huvudet. När man är stressad finns det en risk att man missar något, kanske en uppgift som har framkommit i utredningen. Man är bara människa och alla kan fela.

I Migrationsverkets styrdokument står det att det ska finnas klara beskrivningar över hur en process eller aktivitet ska utföras dessa ska dock ändras om verksamheten så kräver. Enligt Lundquist så prioriteras ekonomivärden före demokrativärden i den offentliga förvaltningen, att spara pengar är viktigare än att göra det som är rätt (Lundquist, 1998, s.154). En av byråkratins nackdelar är att följer lagen till punkt och pricka och är inte anpassningsbar till olika situationer. Detta kan medföra att byråkraten inte kommer att förstå vad en person vill framföra (Lundquist, 1988, s.85f). Som informanten uppgav så har Migrationsverket enligt *Lean* fastslagit att en utredning tar 2,5 timmar och ingen hänsyn tas till att vissa utredningar

kan ta längre tid. Enligt implementeringsteorin har närbyråkraterna en hög arbetsbelastning och är pressade av tidsfrister (Sannerstedt, 2001, s.22).

4.3.4 Den lärande organisationen

Teamledare 1 uppger att den lärande organisationen är ett projekt som är delvis EU-finansierad och pågår året ut. Dennes uppgift är att ta fram metoder och verktyg för kvalitetsgranskning, kvalitetsuppföljningar. Till exempel man tar två enheter och tittar i deras system och tittar efter en specifik nationalitet och se om avslags- och bifallsfrekvensen skiljer sig. Om det visar sig att det skiljer sig åt väldigt mycket tillsätts en arbetsgrupp och tillsammans med en expert eller förändringsledare för att jämföra ärendena. Verket håller på att utarbeta checklistor och ska testa dessa. Projektet håller även på att ta fram ledarskapsutbildningar, introduktionsutbildningar något som har saknats på verket. Ständiga förbättringar bygger på ständig återkoppling vilket sker genom möte med experterna och processförare som ska återkoppla hur det har gått med de ärenden som har överklagats. Hur stor är ändringsfrekvensen på de ärenden som överklagats? Domstolarnas återkoppling? Migrationsverket kommer att kvalitetssäkra fler och fler enheter inom snar framtid. Enligt verkets styrdokument ska man lägga fokus på att förebygga fel och arbete efter ständiga förbättringar.

4.3.5 Ny ledarstil

I Styrdokumentet står det att chefer och teamledare ska vara närvarande alltså att de ska vara med och se den dagliga verksamheten med egna ögon. Chefer och teamledare ska aktivt coacha medarbetarna. En av cheferna sa att det tidigare förväntades att chefen skulle sitta på sitt kontor, betala fakturor och hålla budgeten men så är det inte längre.

”Nu är det mycket mera att vara delaktig i verksamheten, närvara vid morgon- och veckomöte, ha medsittningar med anställda. Det är tack vare detta som jag kan ge välgrundad feedback” chef 2.

En chef får inte bygga sin feedback baserad på skvaller. De anställda har visat stor uppskattning när de har fått feedback. Självklart ska den vara konstruktiv. Vi har genomfört en psykosocial analys. Där framgick det att personalen på enheten är nöjda med både chefen och arbetsmiljön. Den andra chefen framförde att hen alltid har varit närvarande i verksamheten och haft nära samarbete med medarbetare. Båda cheferna är överrens om att man inte kan ha ett framgångsrikt ledarskap enligt Lean-filosofin utan att vara nära sina medarbetare. De andra informanterna uppger att de har mycket kontakt med sina teamledare medan kontakten med chefen är begränsad. Dock uppger samtliga informanter att det ser väldigt olika ut på varje enhet.

”Man ser inte chefen så ofta, teamledarna sköter det mesta. De flesta saker som man tidigare pratade med chefen om, tar man idag upp med teamledaren.” handläggare 1.

I New Public Management finns flera idéer kring hur ledarskap ska fungera. Ansvarsroller ska vara tydligare definierat. Det ska finnas en uppdelning i verksamheten för att maximera arbetsinsatsen (Rovik, 2007, s.27).

4.3.6 Rätt verktyg ger rätt budget

Chef 2 uppger att statistik är ett viktigt verktyg. För att statistiken ska vara så korrekt så möjligt krävs det att rätt information lägg in i datasystemet. Genom statistik kan man få fram en prognos för kommande år och därav kan enhetscheferna begära rätt budget. Verket har en digital checklista som ska bockas av vid varje åtgärd. En annan viktig aspekt är att om man har rätt verktyg leder det till verket får rätt statistik och på så sätt begära en mer precis budget. Har Migrationsverket rätt budget har de också rätt personal. Risken med underskott av budget leder det till att personalen kan känna sig stressad och får då en försämrad arbetsmiljö.

”Vi eftersträvar hela tiden att vara så nära verkligheten så möjligt för att undervika sådana situationer” chef 2.

En av handläggarna uppger att på senare tid har det blivit mycket klickande i datorn.

”Det är checklistor som ska bockas av hela tiden, bara massa klick klick och det tar mycket tid i anspråk, som om vi redan inte har mycket att göra” handläggare 1

Detta är ett sätt för arbetsgivaren att kontrollera oss. Man måste redovisa varje sekund av arbetstiden. Det har man aldrig behövt göra tidigare. Lönerna bygger på produktion. Ju högre produktion man har desto högre löneförhöjning får man. De säger att det är teamet som bär produktionsansvaren men riktigt så är det inte. Man skriver på tavlan hur många beslut som förväntas fastställas denna vecka och i slutet av veckan går man igenom inför hela teamet om man har uppnått prognosen eller inte. Om man inte har uppnått den ska man lämna en förklaring.

Enligt New Public Management ska anställda belönas för att säkerställa hög produktivitet (Rovik, 2007, s.28). I Lundquists offentliga etos finns både ekonomi- och demokrativärden och han menar att det kan bli en konflikt mellan dessa. Ekonomivärdena präglas av kostnadseffektivitet och produktivitet (Lundquist, 1998, s.62-63). Informanterna konstaterar att deras löner är baserade på hur många beslut man fattar alltså är produktiviteten en viktig faktor. Informanterna nämner dock inget om att demokrativärdena hotas av kraven på produktivitet.

5. Resultatdiskussion

Syftet med denna studie var att öka kunskapen om hur långt Migrationsverket kommit med implementeringen av Lean samt hur Lean påverkat verksamheten. Genom den kvalitativa metoden har många svar framkommit, som besvarat vårt syfte och frågeställningar.

5.1 Nytt arbetssätt

Regeringen tilldelar resurser till Migrationsverket för att uppnå de mål som är satta i regleringsbrevet. Dock framgår inte av regleringsbrevet hur Migrationsverket ska uppnå dessa mål (Sannerstedt 2005:20). Verket anlade en konsultfirma för att göra en genomgående analys av verksamheten och komma fram med förslag på vilket sätt de kunde effektivisera verksamheten och komma närmare de uppsatta målen. Att regeringen inte bestämmer hur verksamheten ska nå sina mål kan både vara positivt och negativt. Sannerstedt tar upp att det är närbyråkraterna som är experterna ute på verksamheten och kan göra rätt prioriteringar. Genom detta är det rimligt att det är myndigheterna själv som bestämmer hur de ska uppnå sina mål. En risk som kan finnas är att det kan pågå långt tid innan myndigheten åtgärdar brister i organisationen när det är indirekt styrning. Enligt informanterna tog det tid från att beslutet om implementering var fattat tills att anställda blev informerade. Detta kan vara en bidragande orsak som kan försvåra implementeringsprocessen. Det ligger i myndighetens bästa att det nya arbetssättet implementeras så fort så möjligt och därmed kunna visa snabbare resultat. Det Migrationsverket vill uppnå med sin organisationsförändring genom att implementera Lean är effektivisering av sina resurser och verksamhet. Något som kännetecknar den byråkratiska organisationen är att sökanden känner att tjänstemännen är likgiltiga inför deras situation. Migrationsverket vill förbättra detta bemötande genom en ny princip, respekt för människan (Värde för alla).

5.2 Ständiga förbättringar,

Av intervjuerna framgår att ständiga förbättringar innebär att aldrig nöja sig utan hela tiden söka nya effektiva arbetssätt. De positiva med ständiga förbättringar är att man är mera

fokuserad på hela processen, ärendets flöde. Det kan vara lättare att ändra på vissa rutiner som inte fungerar och att det är anställda som utför arbetsuppgifterna som ska komma med förbättringar till deras dagliga arbete. Nackdelen kan vara att de anställda upplever verksamheten som att den aldrig står stilla utan är i ständigt rörelse. Detta kan leda till onödig stress och dålig arbetsmiljö. Å andra sidan kan det vara fördel med att ständigt se över verksamheten så att man kan åtgärda de fel man upptäcker snabbt.

5.3 Värdeflödesanalys

Migrationsverkets arbetssätt har ändrat på många olika sätt. Ett av dem är att tänka i flöde, processer och att vara fokuserad på helheten.

För att kunna se hela processen är det av stor vikt att ha genomfört värdeflödesanalys, det är genom detta som slöserier kan elimineras något som saknades tidigare på verket. Det har ännu större betydelse då ett ärende kan passera flera tjänstemän och enheter. Som cheferna påpekade att den aktiva tiden man faktiskt handlägger ett ärende är inte kortare utan den tiden ett ärende väntar på att någon ska göra en åtgärd som taken är att minska eller i en utopi eliminera. Detta kan medföra även att de anställda får mera förståelse för varandras arbete. Service har också blivit allt mer viktigt och rätt information. Genom att få en helhetssyn på processen sätts den sökanden i centrum och tjänstemännen ge dem bättre bemötande och service. Förvaltningen kan upplevas som mera öppen och förstående för den sökandens situation. Detta var en brist inom den byråkratiska organisationen som Lundquist (1988, s. 85f) såg på byråkratiseringen.

5.4 Den lärande organisationen

Av den empiriska forskningen framgår att Migrationsverket försöker hitta olika verktyg till att rättssäkra sin verksamhet. Förutom att införa standardiseringar, genomför också Migrationsverket granskning och genomföra uppföljningar verksamheten. Detta är också något verket har fått kritik av Riksrevisionen så sent som 2012. Det är viktigt att myndigheten ständigt arbetar med kvalitetssäkring av verksamheten för att säga till att värna om demokrativärden. Lundquist anser att det finns en risk när förvaltningar är mål och resultatnriktat att all fokus läggs på ekonomivärden, att spara pengar blir viktigare än att göra det rätta. Denna diskussion är väldigt aktuell och känslig. Kan en myndighet verkligen styra efter samma principer som ett privat företag? Ett företag ser sin ekonomi i första hand medan en myndighet har andra värdegrunder att ta hänsyn till. Men frågan är i vilken utsträckning detta görs idag? Vi tror att det kan ligga någonting i vad Lundquist (2001, s. 79) säger. Hur

ska vara avgörande för beslutets utgång beroende varit i landet du söker uppehållstillstånd. Samma skäl ska leda till samma beslut oavsett ort. Detta är också i enlighet med Webers syn på byråkratiseringen.

Vi tror att det kan ligga något i det Lundquist säger, att ekonomivärdena sätts i första rum även på offentliga förvaltningar så som Migrationsverket. Även Riksrevisionen pressar Migrationsverket på större effektiviseringar. I flera rapporter har Riksrevisionen kommit med klagomål mot långa handläggningstider och hålla sin budget. Här kan man se hur även Riksrevisionen trycker på de ekonomiskavärdena.

De anställda har också fått ett helt annat ekonomiskt tänk som ett resultat av att deras löner är baserade på produktivitet. Kan man verkligen säkerställa att de anställda på Migrationsverket prioriterar att göra rätt beslut framför att göra många beslut? Weber ansåg att det var viktigt med att ha kontrollfunktioner som kan upptäcka fusk och dylik

5.5 Ledarstil

Informanterna uppger olika synd på hur ledarskap är på Migrationsverket trots att alla ledare följer samma styrdokument tycks det tolkas på olika sätt. För att implementeringen ska vara lyckad är att verksamheten är förutsättbar. Det är viktigt att cheferna är enliga hur de tolka ledarskapsfrågan. Det kan vara uppgivande för de anställda att varje chef har sin egen tolkning av styrdokument trots att man arbetar enligt det nya arbetssättet Lean där standardiseringar förespråkas. New Public Management uppger hur viktigt det är med ledarskap för att styrning ska kunna fungera. Vi ställer oss frågande till om vad, som är orsakar till att chefer kan ha så olika tolkningar om ledarskap. Det kan diskuteras i hur detta faktiskt påverkar verksamheten när chefer har så olika uppfattningar om sina roller. Vi tror att detta kan medföra svårigheter vid utformningen av gemensamma arbetssätt och standardiseringar. Genom att arbetar på olika sätt kan även rättsäkerheten kan hotas i längre perspektiv.

5.6 Fortsatt forskning

Efter denna studie har vi kommit att tycka att det vore mycket intressant att titta närmare på den nya arbetskategori, Teamledare. Tolkar även teamledarna deras roller på olika sätt? Oavsett om resultatet skulle visa att de har olika uppfattning på deras uppdrag och roll.

Vad är det som gör att de tolkar sina roller olika eller vad är det har gemensamt? Detta är en aspekt som man bör sudera vidare på för att förstå varför de tolkar det på detta vis.

1 Referenser

- Albrow, Martin., 1972. *Byråkrati*, Helsingborg: Shmidts Boktryckeri AB.
- Bryman, Alan, 2002. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber
- DePoy, Elizabeth, Gitlin, Laura N, 1999. *Forskning: - en introduktion*, Lund: Studentlitteratur.
- Eriksen, Mikkel, Fischer, Thomas, Mönsted, Larse, 2010. *Att arbeta med lean I offentlig verksamhet och tjänstesektorn*. Höganäs, Komlitt AB.
- Jacobsen, Dag Ingvar, 2007. *Förståelse, beskrivning och förklaring: introduktion till samhällsvetenskaplig metod för hälsovård och socialt arbete*, Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1988. *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratien och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Migrationsverket, 2012, *Värde för alla- mitt ansvar I migrationsprocessen*. Elanders Sverige AB.
- Olsson, Henny, Sörensen, 2001. *Forskningsprocessen- Kvalitativa och kvantitativa perspektiv*: Stockholm, Liber AB.
- Ritzer, George, 2009. *Sociologisk Teori*. Graphycems: Liber.
- Rövik, Kjell Arne, 2007. *Managementsamhället- trender och idéer på 2000-talet*. Stockholm: Liber.
- Sannerstedt, Anders, 2005. "Implementering- hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Mölnlycke: Elanders Infologistics Väst AB.

Appendix

- Vem beslutade för att implementera Lean och varför införde ni det?
- Vilken arbetsfilosofi använde ni er av tidigare?
- Hur långt anser du att ni har kommit med Lean arbete?
- Vilka verktyg används för att säkerställa att era beslut är rätt? Eller att det görs på rätt sätt?
- Enligt dig, vilka för- och nackdelar har Lean medfört för ditt arbete?
- Vad har Lean inneburit för förändringar?
- Vad innebär effektivisering för dig?
- Finns det konflikt mellan effektivisering och rättsäkerhet?