

Lunds Universitet  
Statsvetenskapliga Institutionen  
Statsvetenskap

STVA22  
VT22  
Handledare: Maja Tejre



SAMHÄLLS-  
VETENSKAPLIGA  
FAKULTETEN

# Handlingsutrymme i Asylprocessen

En fallstudie om förändringar i närbyråkratens villkor innan och efter  
flyktingkrisen 2015

Karin Ehn Magnusson  
Linn Lyckdal  
Lovisa Ribbing

# Abstrakt

Denna uppsats är en fallstudie av asylhandläggare på Migrationsverkets handlingsutrymme mellan 2012-2020. Ambitionen med studien är att undersöka hur handläggarnas handlingsutrymme förändras under perioder av hög respektive låg ärendebelastning, med bakgrund till flyktingkrisen i mitten på 2010-talet då över 160 000 människor kom att söka asyl (SCB 2022). För att utforska frågan om hur handlingsutrymmet förändrades tillämpas Michael Lipskys teorier om Närbyråkraten. Med avstamp i Lipskys definitioner har vi undersökt fenomenet handlingsutrymme genom att dela upp begreppet i fem olika faktorer som kan mätas med en blandning av kvalitativa och kvantitativa metoder. Med hänsyn till begränsningar, visar vårt resultat på trender i hur handläggarnas handlingsutrymme förändras. Under perioder som kännetecknas av hög arbetsbelastning minskar handlingsutrymmet. Under perioder som kännetecknas av låg arbetsbelastning kan handlingsutrymmet öka igen. Ett intressant fynd som öppnar upp för fler frågor om närbyråkratens roll i politiken.

**Nyckelord:** *Asyl, Handlingsutrymme, Handläggare, Lipsky, Migrationsverket, Närbyråkraten, Tjänstemän*

**Antal ord:** 9779

# Innehållsförteckning

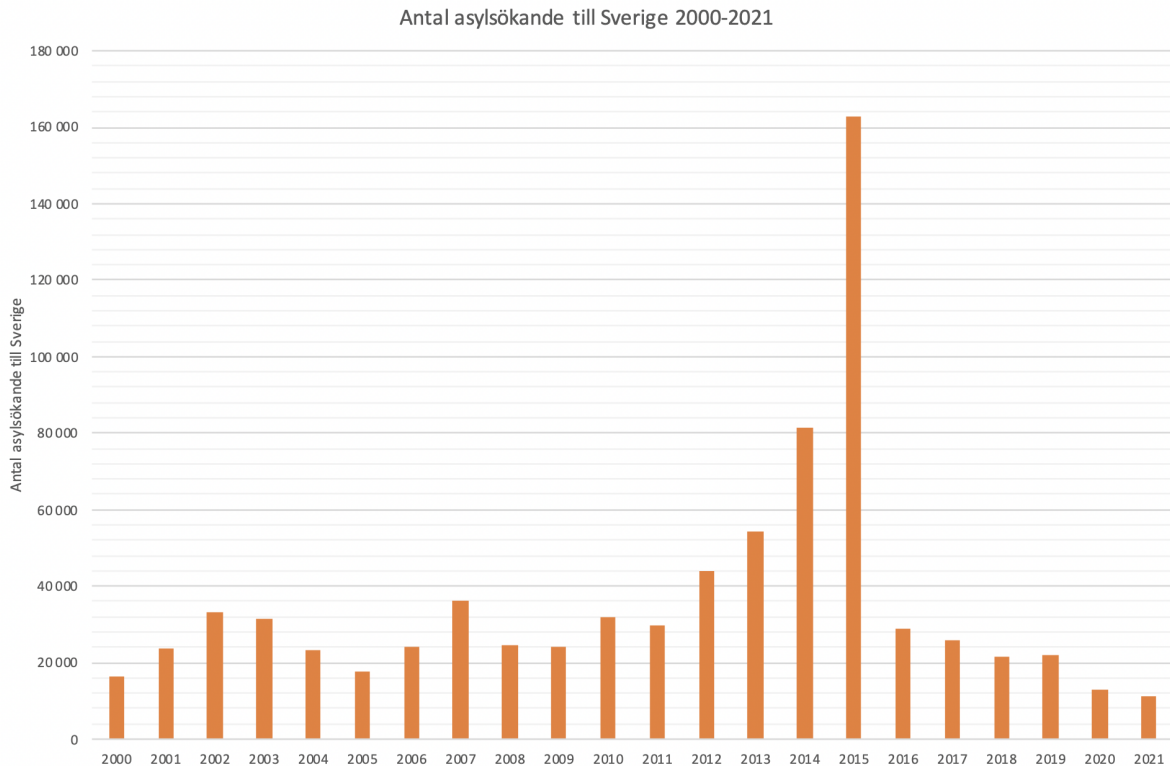
<b>1. Inledning</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund	4
1.2 Problemformulering	6
1.3 Migrationsverket som organisation	6
1.4 Asylprocessen i Sverige	7
<b>2. Teoretisk utgångspunkt</b>	<b>8</b>
2.1 Närbyråkraten	8
<b>3. Material och Metod</b>	<b>10</b>
3.1 Materialval	10
3.2 Forskningsdesign	11
3.3 Periodiseringsstrategin	12
3.4 Operationalisering och analysverktyg	13
3.5 Hypotes	14
3.6 Avgränsningar	14
3.7 Uppsatsens trovärdighet och kritik	15
<b>4. Resultat</b>	<b>17</b>
4.1 Avgjorda asylärenden och handläggningstid	17
4.2 Ekonomiska Resurser	19
4.3 Antalet anställda	21
4.4 Kunskap- och kompetensutveckling	23
4.5 Kontroll- och målstyrning	24
<b>5. Slutsats och Sammanfattning</b>	<b>26</b>
5.1 Avgjorda asylärenden och handläggningstid	26
5.2 Ekonomi	28
5.3 Antalet anställda	29
5.4 Kunskap- och kompetensutveckling	30
5.5 Kontroll- och målstyrning	31
5.6 Sammanfattande diskussion	32
<b>6. Avslutning</b>	<b>35</b>
6.1 Avslutande reflektioner	35
6.2 Framtida forskning	35
<b>7. Referensförteckning</b>	<b>37</b>
7.1 Revisionsberättelser	37
7.2 Regleringsbrev	38
7.3 Årsredovisningar	38
7.4 Övriga källor	39

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

2000-talet har kännetecknats av en påtaglig ökning av invandring till Sverige och ämnet har varit ständigt omdebatterat både i politik och media. Frågan ställdes på sin vassaste spets under 2015 när oroligheterna i mellanöstern ökade. Stora flyktingströmmar gick från kriget i Syrien, Irak och Afghanistan där människor tvingades fly för sina liv och familjer skildes från varandra. Totalt var det omkring 163 000 personer som kom att ansöka om asyl i Sverige 2015, vilket var en fördubbling av siffrorna från 2014. Migrationsverket som hade upplevt en kraftig ökning av asylansökningarna sedan 2012 sattes under ytterligare press. Åtgärder var nödvändiga och förändringar inom organisationen var oundvikliga (SCB 2016, 2022).

Migrationsverket har det primära ansvaret för asylsökande och flyktingmottagande i Sverige enligt lagen om mottagande av asylsökande, med viss styrning ovanifrån (SFS 1994:137). Lagstiftning, budgetanslag och regleringar kommer från Regering och Riksdag och det blir Migrationsverkets tjänstemäns uppgift att implementera dessa beslut (Migrationsverket, u.å.). Med teorier om tjänstemannens roll i politiken i åtanke väcktes vår nyfikenhet för hur skillnader i arbetsbörda har lett till förändringar på Migrationsverket, och hur detta i sin tur påverkat tjänstemannens individuella handlingsfrihet i det vardagliga arbetet med asylansökningar. Vidare fyller handlingsutrymme en avgörande funktion på Migrationsverket, eftersom handläggarnas arbete med asylbeslut är komplicerade och omöjliga att styra i detalj. Detta gör det intressant att undersöka hur handläggarnas handlingsutrymme har förändrats under olika perioder. Vid fortsatt efterforskning lade vi märke till ett flertal mönster i förändringar i resurser mellan perioder av upp- respektive nedgångar av antalet ansökningar. Med perioder av mer eller mindre asylsökande som bakgrund och ett urval av förändringar inom Migrationsverkets organisation under perioden innan respektive efter 2015, fann vi det intressant att undersöka i vilken riktning medarbetarnas handlingsutrymme i asylprocessen har påverkats.



Figur 1.1. Källa: Migrationsverket 2022c.

Figuren ovan demonstrerar varför det finns ett intresse att studera perioder mellan 2012 och 2020, då de mest omfattande förändringarna i asylansökningar skedde under dessa år. Tidsspannet täcker alltså in ett intressant händelseförlopp där antal asylansökningar först drastiskt ökade för att sedan, inte bara återgå till samma nivå som innan, utan till och med dala ytterligare. I uppsatsen fann vi det vidare intressant att fördela dessa årtal i två perioder. En period för uppgången, som börjar med 2012 när den första uppgången i antalet ansökningar ägde rum och slutar med 2015 där toppen av antalet ansökningar nås. Nästa period utgörs av nedgång i asylansökningar, som börjar med 2016 och avslutar med 2020 för att avgränsa undersökningen från nästa stora världshändelse. Detta för att försöka skapa förståelse för hur organisationen ställer om vid ökning respektive minskning i arbetsbelastning. När dessa siffror sedan jämfördes med uppgifter i årsredovisningar från Migrationsverket blev det märkbart att upp- och nedgångar i dessa siffror till stor del motsvarar graden av belastning. Slutligen gjorde en mer djupgående läsning av Michael Lipskys teorier om närbyråkraten att fler parametrar för att mäta handlingsutrymme introducerades till undersökningen.

## 1.2 Problemformulering

Flyktingkrisen innebar att antalet asylansökningar nådde sin spets under 2015. Med bakgrund av detta har vi studerat ett urval av förändringar som skett inom Migrationsverket och i vilken riktning dessa har påverkat medarbetarnas handlingsutrymme i handläggningen med asylansökningar. Undersökningen avser studera förändringar som skett under perioden av uppgång i asylansökningar innan 2015 respektive perioden av nedgång i antal asylansökningar efter 2015. Vår frågeställning för denna studie är således;

*Hur har upp- respektive nedgången i antalet asylansökningar under perioderna 2012-2015 och 2016-2020 påverkat handlingsutrymmet hos handläggarna på Migrationsverket?*

## 1.3 Migrationsverket som organisation

Migrationsverket är en statlig myndighet som står ansvariga för frågor gällande uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, medborgarskap och återvandring (Migrationsverket, u.å). Migrationsverket leds av en generaldirektör, för närvarande Mikael Ribbenvik, och en ledningsgrupp som styr verksamheten. Ledningsgruppen utgörs bland annat av regionchefer, avdelningschefer, HR och kommunikationsansvariga (Migrationsverket, 2022a).

Det finns ett flertal rättskällor som styr prövningen för Migrationsverket. Bland annat Lagen om mottagande av asylsökande (SFS 1994:137), Regleringsbrev, Utlänningslagen (2005:71), Utlänningsförordningen (2006:97), Asylprocedurdirektivet (2005/85/EG) och Dublinförordningen (Migrationsverket, 2022b). Regleringsbreven utfärdas av regeringen varje år och innehåller uppgifter om myndighetens mål, uppgifter, budget och anslag för fördelningen av ekonomiska resurser. Ett huvudsakligt mål för myndigheten beskrivs som följande:

*"Målet är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklings effekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet."*

(Migrationsverket, u.å).

## 1.4 Asylprocessen i Sverige

Sverige var bland de första länderna att underteckna FN:s flyktingkonvention som sedan 1951 rättsligt har bundit Sverige till att skydda människor på flykt (UNHCR 2021).

Flyktingkonventionen var det första internationella avtalet att ge en universell definition av flyktingstatusen, till skillnad från tidigare definitioner som bara gällde specifika folkgrupper. Enligt konventionen definieras en flykting som:

*“Someone who is unable or unwilling to return to their country of origin owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion.”* (UNHCR, 1951, s. 3).

Sveriges undertecknande av flyktingkonventionen innebär att varje asylärende prövas individuellt. Utöver FN konventionen finns ytterligare lagar som fastställer hur asylärenden behandlas i Sverige. Enheten på Migrationsverket som ansvarar för asylansökningar heter ansökningsenheten och inlämning av sådana ansökningar sker via Migrationsverkets lokala kontor (Asylrättscentrum, u.å). Asylprocessen kan först initieras när en människa på flykt anlant till Sverige, då individen registreras genom att fylla i en ansökningsblankett, uppge personuppgifter samt att fotograferas och ge fingeravtryck. Därefter får den som söker asyl ett LMA-kort som visar att personen söker asyl. Efter dessa steg inleds en asylutredning, där en handläggare intervjuar den sökande om varför hen är på flykt (Migrationsverket 2021). Slutligen, efter viss väntetid, lämnar Migrationsverket ett beslut om den asylsökande beviljas uppehållstillstånd eller ej. Ett uppehållstillstånd för någon som ges flyktingstatus är normalt tre år långt. Ifall Migrationsverket ej beviljar flyktingstatus kan den sökande överklaga beslutet till Migrationsdomstolen (Asylrättscentrum, u.å).

Eftersom varje asylärende utreds individuellt har handläggaren en betydande roll i processen, både som huvudsaklig kontaktperson och som ansvarig för utvärdering av den sökandes uppgifter. En viktig princip i den svenska asylprocessen är att den sökande bär bevisbördan i att bekräfta sina uppgifter vilket ofta placerar den muntliga asylberättelsen i centrum för handläggarens bedömning. Det här skiljer sig avsevärt från andra förvaltningsrättsliga ärenden där skriftliga bevis anses mer tillförlitliga (Rådgivningsbyrån, u.å).

## 2. Teoretisk utgångspunkt

I det här avsnittet presenteras den huvudsakliga teorin som ligger till grund för vår frågeställning. Teorin tar sin utgångspunkt i Michael Lipskys bok *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*, som första gången gavs ut 1980. Intresset som väckts i läsningen av Lipskys teori är hur närbyråkratens arbete påverkas av samhälleliga förändringar och, närmare bestämt, hur förändringar i effektivitet under tider av ökad belastning påverkar deras professionella utrymme och förutsättningar vid handläggning.

### 2.1 Närbyråkraten

Lipskys begrepp *närbyråkrat* kännetecknas av framförallt tre saker. För det första är det en tjänsteman som i sin tjänsteutövning arbetar i direktkontakt med medborgarna i samhället på lokala myndigheter. Detta innebär i sin tur en relation som påverkar tjänstemännens tolkning och förståelse av olika lagar och policyer. För det andra kännetecknas närbyråkraten av att de ofta arbetar under stor arbetsbelastning, i form av ärenden och klienter, relativt till deras ansvarsroll. Att närbyråkraten ofta har oproportionerligt hög ärendebelastning gör i sin tur att beslutsfattande sker under brist på tid och information (Lipsky 2010, s. 29). För det tredje kännetecknas närbyråkraten av ett individuellt handlingsutrymme i sitt arbete. Verksamheten som närbyråkraterna arbetar i, är i stor omfattning reglerad genom lagar och regler, där överordnade tjänstemän och chefer ansvarar för och kontrollerar verksamheten. En verksamhet där närbyråkraten befinner sig längst ned i hierarkin och samtidigt närmast medborgarna. Även om närbyråkraterna har svag formell makt, har de en omfattande roll när lagar och regler ska förankras i samhället vilket grundar sig i närbyråkratens individuella handlingsutrymme. Detta handlingsutrymme finns både i förhållande till politiker och tjänstemän högre upp i hierarkin, som upprättar de lagar och regler som ska tolkas och tillämpas, och i förhållande till medborgarna som är beroende av de beslut som fattas av närbyråkraterna. Makten som närbyråkraten besitter återfinns således i relationen till samhällets medlemmar. Att detta handlingsutrymme även existerar i regelstyrd verksamhet beror på att den moderna välfärdsstatens uppgifter är för komplicerade för att kunna detaljstyra i varje enskilt fall (Hysing - Olsson 2012, s. 72). Närbyråkratens inflytande är dock begränsat då efterfrågan på deras tjänster ofta är större än utbudet. I sin tur leder det till att närbyråkraten tvingas ändra sitt arbetssätt under tider av begränsade resurser (ibid., s. 70-71).



Vad gäller organisationens resurser argumenterar Lipsky för att dessa är avgörande för närbyråkratens handlingsutrymme. Med resurser syftar Lipsky på olika komponenter som kan samlas under termen. Tid och information är två typer av resurser som är sammankopplade då brist på tid tvingar närbyråkraten att ta snabbare beslut vilket påverkar deras möjligheter att samla information om ärenden. Information och tid påverkas av ytterligare en typ av resurs, ekonomiska resurser, där kostnadsbegränsningar också påverkar närbyråkratens arbete och handlingsutrymme (Lipsky 2010, s. 29). Antal anställda beskrivs också som en resurs inom offentlig verksamhet där fler arbetare för en given mängd ärenden leder till minskad belastning per anställd (ibid., s.36). Lipsky menar dock att tiden med den enskilde klienten inte kommer öka, utan endast antalet totalt handlagda fall. Vidare beskriver Lipsky träning och kunskap som en personlig resurs, som stärker närbyråkratens förutsättningar vid beslutsfattande (ibid., s. 31). Slutligen beskrivs kontroll och målstyrning från ledningsnivåer som en faktor i närbyråkratens handlingsutrymme, där mindre tydliga mål och feedback ger tjänstemännen i byråkratin mer utrymme att agera på egen hand (ibid., s. 40). Otydliga mål för verksamheten är avgörande både för tjänstemännens arbete och chefernas möjlighet till kontroll och styrning över tjänstemännen (ibid., s. 40). Dessa resurser och organisatoriska strategier resurser och organisatoriska strategier som Lipsky beskriver utgör den teoretiska grunden för vår undersökning.

I sin teori beskriver Lipsky också att hög arbetsbelastning tvingar närbyråkraten att utveckla strategier för att kunna utföra sitt arbete. Lipsky benämner tre strategier, där den första går ut på att förändra klientens förhoppningar på den offentliga servicen. Detta åstadkoms genom att måla upp processen som svåråtkomlig och komplicerad, exempelvis genom att försvåra kontakt med tjänstemän. Den andra strategin handlar om att tjänstemannen antar en mer rationell och professionell inställning till arbetet för att de egna målen ska överensstämma med direktiv ovanifrån. Detta kan exempelvis ta sig uttryck i ta sig uttryck i prioritering av klienter där mindre avancerade fall prioriteras framför mer komplicerade fall. Den tredje strategin handlar om att skapa rutiner för att effektivisera arbetet. Som tidigare nämnt finns det individuella handlingsutrymmet för att tillfredsställa behovet av en situationsanpassad myndighetsutövning. I verkligheten måste dock närbyråkraterna utveckla rutiner och strategier för att dela upp klienterna för att hantera liknande fall i grupp på ett typiskt sätt (Hysing - Olsson 2012, s. 76).

### 3. Material och Metod

Nedan presenteras det empiriska materialet som ligger till grund för vår undersökning, beslut som fattades under efterforskningsprocessen såväl som vilka strategier som använts för att utläsa och tolka information i dokumenten.

#### 3.1 Materialval

För att utreda uppsatsens frågeställning har det huvudsakliga materialet för vår analys varit regleringsbrev från staten till Migrationsverket och Migrationsverkets årsredovisningar. Valet av just dessa dokument som utgångspunkt för undersökningen baseras främst på dess tillgänglighet, konsekventa struktur och tillförlitlighet. I början av studiens informationsinsamling fanns ambitionen att hämta interna filer så som styrdokument, utbildningsplaner och rutinbeskrivningar. Under den här processen stötte vi dock på hinder då denna typ av handlingar bara fanns att begära ut för år 2020. Eftersom vår studie är en jämförelse över tid, och av en mer översiktlig karaktär, var så utförlig information om enbart ett år inte av intresse så det empiriska materialet och de undersökta faktorerna begränsades till de dokument som var konsekventa i sitt innehåll för varje år. Både regleringsbrev och årsredovisningar är handlingar som publiceras varje år och det finns krav och rutiner för vilken information dessa ska innehålla samt vilket format de ska utges i. Att informationen som anges i Migrationsverkets årsredovisningar är relevant och tillförlitlig försäkras genom regleringsbrevens redovisningskrav såväl som i granskningar utfärdade av Riksrevisionen. I revisionsberättelser från de åren som studien omfattar finns det utlåtanden om att samtliga uppgifter som anges i motsvarande årsredovisning är korrekta och ger en rättvisande bild. (Revisionsberättelser 2012-2020).

#### 3.2 Forskningsdesign

Utformningen av vår undersökning kan beskrivas som en fallstudie eftersom vi valt att avgränsa oss till Migrationsverket under en specifik tidsperiod. Fallet som studeras innefattar därmed handläggare för asylärenden på Migrationsverket nationellt, samt asylsökande i Sverige under tidsperioden 2012-2020. Valet att genomföra en fallstudie medför flera fördelar för både forskningsdesignen, undersökningen och resultatet, men medför samtidigt begränsningar. Fördelaktigt är att metoden blir lik en jämförande studie när vi analyserar handlingsutrymme över tid, vilket möjliggör att mönster och skillnader kan utläsas. En fallstudie-design möjliggör även en noggrann granskning av handlingsutrymmet hos

tjänstemän utan att materialets omfattning blir för brett (Esaiasson m.fl. 2017, s. 109). Däremot är en kritik som förs mot fallstudier att undersökningar av just isolerade fall inte kan generera kunskap om större orsakssamband eller bidra till teori om generaliseringar (Lindvall, 2007). Ett annat problem med designen är att det kan finnas alternativa förklaringar till utfallet som inte orsakats av den teoretiska oberoende variabeln som vi undersöker. För att minimera dessa brister i metodens design, är det relevant att undersöka fenomenet över tid för att kunna jämföra flera analysenheter samt att avväga kontexten under tidsperioden för att ha alternativa förklaringar i åtanke (ibid.).

Studiens forskningsdesign består av två olika komponenter som varierar mellan de olika operationella indikatorerna. Den kvantitativa komponenten av undersökningen framkommer i analysen av faktorerna, handläggningstid, ekonomiska resurser och antalet anställda då dessa uppgifter anges i kvantitativa termer. Den kvalitativa komponenten återkommer i delarna där kunskap och kontroll- och målstyrning presenteras och analyseras. Detta ger möjlighet att noggrant analysera kontexten, helheten och mellan raderna av materialet för att utläsa förändringar i handlingsutrymme hos handläggare på Migrationsverket (Esaiasson m.fl. 2017, s. 211). Ett tillvägagångssätt inom kvalitativa studier är att betrakta analysredskapet som de empiriska indikatorerna på det fenomen som undersöks. I vårt fall innebär detta att analysredskapet blir vår operationalisering av handlingsutrymme, som vi kommer specificera nedan. Vidare ställer detta höga krav på validiteten av empirin som undersöks och att de empiriska indikatorer som tillämpas faktiskt beskriver fenomenet i fråga. Även detta har vi i åtanke för studiens forskningsdesign, och kommer problematiseras i denna del (Esaiasson m.fl. 2017, s. 216).

Vår frågeställning lämpar sig bäst för att bruka den teoriprovande metoden, eftersom vi använder oss av Lipskys teori för att pröva en hypotes mot det empiriska material vi undersöker. Detta val innebär att vår slutsats antingen kommer stärka eller försvaga teorin, beroende på resultatet av studien (Esaiasson m.fl. 2017, s. 40).

### 3.3 Periodiseringsstrategin

För att komma åt organisatoriska förändringar och tillgången till, samt fördelningen av resurser på Migrationsverket genom en fallstudie har vi valt att använda en periodiseringsstrategi. Med ett sådant tillvägagångssätt ämnar vi komma åt hur en variabel

samvarierar med en annan utifrån tidsbaserade jämförelsepunkter i vår fallstudie. Som beskrivet av Johannes Lindvall är syftet med periodisering att:

“... kunna visa om det utfall som är undersökningens föremål (exempelvis en förändring av värdet på den beroende variabeln  $y$ ) sammanfaller tidsmässigt med andra händelser (som kan beskrivas med hjälp av de oberoende variablerna  $x$ ) på ett sätt som överensstämmer med de teoretiska förväntningarna.” (Lindvall, 2007).

I kontexten av vår frågeställning tillämpas detta genom att begränsa undersökningen av det valda fallet till den specifika tidsperioden 2012-2020 för att komma åt hur förändringar i den beroende variabeln, antal asylansökningar, samvarierar med förändringar i  $y$ -variabeln, handlingsutrymme för handläggare på Migrationsverket. Tidsperioden valdes baserat på världshändelser som ägde rum mellan dessa år och som hade signifikant inflytande på den beroende variabeln. Att tider av kris påverkar antalet asylsökande gör de valda årtalen särskilt relevanta jämförelsepunkter i vår analys för att sedan kunna dra slutsatser om hur processer på Migrationsverket förändras efter rådande omständigheter. Vidare har vi valt att dela in de studerade årtalen i två perioder; en innan asylansökningar nådde sin kulmen och en efter. Denna indelning möjliggör jämförelser mellan en period där antalet ansökningar stiger kontinuerligt och en period där antalet sjunker för att sedan kunna dra slutsatser om hur Migrationsverket förändras under ökande belastning respektive minskande belastning. Gränsen mellan de två perioderna dras här vid 2015 där ansökningsantalet är som högst, vilket skapar en första period mellan åren 2012 och 2015, samt en andra period mellan åren 2016 och 2020. Vi kommer hänvisa till dessa perioder som *period ett* respektive *period två*.

### 3.4 Operationalisering och analysverktyg

Studien är en teoriprovande undersökning. Som nämnt kommer vi granska förändringen i antalet asylsökande i Sverige som den beroende variabeln. Vi kommer benämna denna variabel som arbetsbelastning, vilket i denna uppsats mäts genom antalet inkomna respektive behandlade asylärenden. Denna information har hämtats från Migrationsverkets egna statistik.

För att granska förändringen i handlingsutrymme, har fem operationella indikatorer valts ut för att undersöka hur tjänstemännens handlingsfrihet vid Migrationsverket förändras under de

två nämnda perioderna, vid upp- och nedgång. Dessa indikatorer kommer benämnas som faktorer och har utsetts med bakgrund av Michael Lipskys teori om *Närbyråkraten* och representerar olika dimensioner av handlingsutrymme.

1. Den första faktorn avser förändringen i antalet avgjorda asylärenden och handläggningstiden under de två perioderna. I och med förändringarna i arbetsbelastning sker även förändringar i organisationen och nya processer tillkommer och faller bort. Detta påverkar effektiviteten och kortare handläggningstider är lika med kortare tid med den sökande vilket innebär mindre handlingsutrymme. Informationen är en sammanställning från samtliga Årsredovisningar för tidsspannet.
2. Den andra faktorn avser ekonomiska resurser. Detta mäts genom att studera vilka ekonomiska tillgångar som tillfaller Migrationsverkets arbete för asylärenden. I uppsatsen antas att mer ekonomiska resurser innebär mer handlingsutrymme. Informationen är hämtad från Migrationsverkets årsredovisningar.
3. Den tredje faktorn avser antalet anställda hos Migrationsverket. Detta mäts i arbetet genom antal handläggare som arbetar med asylärenden vid Migrationsverket. Antalet anställda och framförallt antalet handläggare på asylenheten påverkar handläggarnas handlingsutrymme eftersom fler anställda bör minska arbetsbelastningen för alla handläggare. I uppsatsen antas att ökning i antalet handläggare bidrar till mer handlingsutrymme. Information har hämtats från årsredovisningar från Migrationsverket.
4. Den fjärde faktorn avser kunskap- och kompetensutvecklingen på Migrationsverket. Under de två perioderna som symboliseras av skillnad i arbetsbelastning finns olika fokus för kompetensutvecklingen på myndigheten. I undersökningen utgår vi från att omfattande satsningar på utbildningar och mer kunskap hos personalen är lika med mer handlingsutrymme. Informationen är en sammanställning från samtliga Årsredovisningar för tidsspannet.
5. Den femte och sista faktorn avser hur kontroll- och målstyrning uppifrån, från regeringen och Migrationsverket, har förändrats under de två perioderna. I undersökningen utgår vi från att tydligare mål uppifrån stramar åt handlingsutrymmet

och mindre plats lämnas till den enskilde tjänstemannen att agera på egen hand. Samt att mer kontrollstyrning begränsar handlingsutrymmet. Informationen har inhämtats från Regeringens regleringsbrev till Migrationsverket samt Migrationsverkets årsredovisningar.

### 3.5 Hypotes

Hypotesen som skall prövas i undersökningen tar avstamp i Lipskys teori, och antar att det kommer finnas ett samband mellan hög belastning och organisatoriska förändringar som i sin tur går att översätta i termer av handlingsutrymme med hjälp av valda faktorer utifrån Michael Lipskys teori från 1980. Dessa faktorer innefattar organisationens grad av tidsresurser i form av handläggningstid, ekonomiska resurser, personalresurser, kunskapsresurser, kontroll- och målstyrning. Hypotesen är att under hög belastning kommer närbyråkraternas handlingsutrymme bli mindre, eftersom mindre tid till informationssökande finns, ekonomiska resurser minskar, erhållandet av ny kunskap minskar, antalet anställda i förhållande till ärenden minskar och kontroll- och målstyrning ovanifrån blir mer omfattande. Och tvärtom vid låg belastning. Vidare antas att det uppstår tendenser av strategiutveckling för att komma underfund med den höga arbetsbelastningen.

### 3.6 Avgränsningar

Uppsatsens teoretiska utgångspunkt begränsar sig till Lipskys utläggningar om närbyråkraten. Sålunda har problemformuleringen och det valda materialet utretts utifrån parametrar som utlästs från Lipskys formuleringar för att avgöra teorins förklaringsvärde i fallet *Migrationsverket*. Det undersökta materialet håller sig inom omfång av tid mellan åren 2012 och 2020 för att komma åt förändringar i antalet asylansökningar innan och efter 2015 då immigration till Sverige ökade.

I valet av empiriskt material har brist på tillgång till diverse styrdokument från Migrationsverket inom undersökningens tidsram orsakat en begränsning till den information som finns offentligt publicerad i form av regleringsbrev från regeringen, årsredovisningar från Migrationsverket och rapporter från Riksrevisionen. Utredningen av frågeställningen avgränsas till Sverige som geografiskt och politiskt område på grund av uppsatsens omfång, tidsbegränsningar och syfte. Studiens forskningsdesign är en teoriprovande fallstudie där de jämförande inslagen är relaterade till tid snarare än olika byråkratiska system. Uppsatsens

slutsatser är därför specifikt bundna till svenska, organisatoriska omständigheter och bör inte betraktas som generaliserbara utanför utsatt tid och plats.

De faktorer som valts för att mäta handlingsutrymme har också begränsats av tillgång till offentliga handlingar från Migrationsverket. Ett kriterium som hade varit av intresse för att bedöma handläggarnas handlingsutrymme utifrån Lipskys teorier är tjänstemannens vilja att ta ett beslut, snarare än ett annat, under beslutsprocesser relaterade till asylansökningar. En avsaknad av Migrationsverkets interna dokument ledde trots detta till bedömningen att vår insyn i den enskilda tjänstemannens rutiner och bearbetning av ärenden är bristfällig och kriteriet uteslöts från undersökningen. Efter granskning av tillgängligt empiriskt material med vald teori i åtanke, utseddes handläggningstid, ekonomiska resurser, antal anställda, kunskap- och kompetensutveckling samt målstyrning som utgångspunkter för att avgöra handlingsutrymmets förändring.

### 3.7 Uppsatsens trovärdighet och kritik

Den här uppsatsen ämnar undersöka förändringar i handläggarnas handlingsutrymme utifrån definitioner hämtade från Lipskys teorier om närbyråkraten. Genom valet av Migrationsverket som fall begränsas analyser av handlingsutrymme till tjänstemän på den specifika myndigheten. För att tydligt förankra den empiriska analysen i abstrakta teorier har en rad operationella faktorer formulerats både med Lipskys resonemang och den undersökta informationen om Migrationsverket i åtanke. På så vis stärks begreppsvaliditeten och risken att vi mäter något som inte är kopplat till undersökningens frågeställning minskar. Vidare är en avgörande faktor för uppsatsens validitet att de operationella faktorerna på ett tydligt sätt går att urskilja från det analyserade materialet. Genom att eliminera faktorer på handlingsutrymme som det saknas empiriskt underlag för att stödja undviker vi att dra ogrundade eller missvisande slutsatser, och stärker den interna validiteten. I hänseende till den externa validiteten sätts gränser för slutsatsernas möjlighet att generaliseras i avsnittet om avgränsningar. Undersökningen har uttalade begränsningar till valda teoretiska utgångspunkter, tidsperioden som studeras samt svensk offentlig verksamhet och slutsatser kan således inte generaliseras utanför studiens omfattning (Esaiasson m.fl 2017, s. 57-58). Ytterligare en strategi för att stärka slutsatsernas validitet är att utgå från flera olika operationella faktorer för att pröva det annars abstrakta begreppet "handlingsutrymme". Med flera kriterier som grund för bedömning av handlingsutrymmet är målet att utföra en

nyanserad analys och undvika förenklade eller deterministiska slutledningar av orsakssamband (Esaiasson m.fl 2017, s. 62). En svaghet som det valda tillvägagångssättet kan medföra är att olika faktorer eventuellt skulle kunna tolkas som avgörande för handlingsutrymme till olika grad. Av den anledningen garderar vi oss mot felaktiga slutsatser genom att titta på generella trender snarare än definitiva samband.

I samband med en presentation av periodiseringsstrategin, som vi har valt att tillämpa i vår undersökning, lyfter Johannes Lindvall olika svagheter som behöver tas i åtanke när den appliceras i praktiken. Här nämns bland annat risken till felaktiga slutsatser när andra orsakande faktorer än de som omfattas av undersökningen utelämnas ur analysen eller att för lite utrymme lämnas i tidsramen för effekterna av det studerade fenomenet att utspela sig. Lindvall poängterar även att valet av tidslinjens början och slut har konsekvenser för undersökningens slutsatser och går inte att betrakta som neutrala då forskaren själv väljer dem. Av den anledningen understryker han vikten av att objektivt granska hur valet av start- och slutpunkt påverkar resultatets trovärdighet och hur de eventuellt hade kunnat bli annorlunda under ett annat tidsspänn. Risken till felkällor relaterade till missvisande orsakssamband är i vår studie försumbar då det undersökta materialet uttryckligen hänvisar till organisatoriska förändringar och skillnader i resurstillförsel som ett sätt att öka beredskap under tider av högre ansökningsantal. Valet av tidsperioder gjordes utifrån statistik över asylansökningar som presenteras i *Figur 1.1* som visar en tydlig avvikande kurva i antalet asylansökningar bestående av en uppgång, maxpunkt och nedgång. Att undersökningen påbörjas där uppgången börjar, och avslutas innan nedgången dalar under ursprungliga nivåer, gör att vi får med en så stor del av händelseförloppet som möjligt och lämnar utrymme för fördröjda effekter. Genom att avsluta undersökningen vid 2020 undviker vi analyser av faktorer som potentiellt hade kunnat orsakas av utvecklingar som ännu inte har kunnat sammanställas till tillräcklig grad eller ännu inte uppnått full effekt.



## 4. Resultat

### 4.1 Avgjorda asylärenden och handläggningstid

Nedan presenteras utvecklingen av antal avgjorda asylärenden respektive genomsnittlig handläggningstid för asylprocessen.

2012-2015

Under *period ett* kan vi se en kraftig ökning av antalet asylansökningar som inleds 2012. Balansen mellan inkomna ansökningar och antalet avgjorda ärenden var inledningsvis god. Handläggningstiden var då relativt låg, bland annat eftersom processer för omedelbar hemlandsavvisningar infördes vilket sänkte genomsnittet. Under åren 2013 och 2014 ökade antalet ansökningar ytterligare. Som svar på detta implementerades en enhet för verifiering och förvaring av handlingar (VEFÖ) under 2014. Syftet var att tidigt i processen få en bedömning av id-handlingars äkthet. Handläggningstiden fortsatte dock att öka då VEFÖ inte fungerade som planerat och det totala antalet avgjorda ärenden blev lägre än föregående år trots en ökning i antalet sökande. Vidare låg även mycket fokus på äldre ärenden under dessa år vilket bidrog till att genomsnittlig handläggningstid gick upp. År 2015 ökade antalet asylansökningar nästan till det dubbla och handläggningstider ökade i stor utsträckning. Framförallt förändrades antalet dagar mellan inkommen ansökan och utredningens start. Migrationsverket förklarar att detta till stor del berodde på det höga ansökningstrycket vilket påverkade produktiviteten på enheterna eftersom fler inkomna handlingar och förfrågningar via mail och telefon tog tid från handläggningsarbetet. Sammanfattningsvis utgörs *period ett* av en generell ökning av det totala antalet avgjorda asylärenden respektive en ökning i handläggningstiden för förstagångsärenden (Årsredovisningar 2012-2016).

2016-2020

Under *period två* låg asylenheten under tung belastning och handläggningstiderna fortsatte initialt att förlängas, då många ansökningar låg kvar från hösten 2015. Det totala antalet avgjorda ärenden blev dock hög. En ny process för asylenhetens arbete togs fram under 2016, och implementerades i huvudsak 2017. Syftet med processen var att asylansökningar skulle sorteras i kategorier för att specialisera och effektivisera arbetet. Vidare under 2017 respektive 2018 minskade antal avgjorda förstagångsärenden samtidigt som handläggningstiden ökade. Dock ökade den totala produktiviteten i antalet avgjorda ärenden

per arbetskraft och år. I en intervju i Svenska Dagbladet 2018 gör Mikael Ribbenvik, generaldirektör för Migrationsverket, följande uttalande om ansökningarna som kom in 2015:

*“I dag har vi betat av 97 procent av de ärendena. De kvarvarande procenten är de komplicerade ärendena som tyvärr kan ta lite tid till och därmed drar upp handläggningsstatistiken” (SvD, 2018).*

Detta indikerar en prioritering av mindre komplicerade ärenden och den höga handläggningstiden dessa år kan förklaras av arbetet med mer tidskrävande fall. Under 2019 fortsatte produktiviteten framåt, vilket främst förklaras utifrån Migrationsverkets satsning “Asyl 360” som introducerades i september 2018. Identifieringsarbetet skulle börja direkt vid ankomsten och korta intervjuer skulle utföras för att sortera ansökningarna. Därefter skulle handläggaren läsa in sig på varje enskilt ärende och utföra en djupintervju med den sökande. Målet med satsningen var att åtminstone hälften av de sökande skulle få beslut om de skulle få stanna i Sverige inom två veckor (SvD 2018). Under 2019 förekom därmed både effektiviseringar av initialprocessen respektive ledtiden (den tid ärendet handläggs). Detta berodde bland annat på minskad samtalsid och ökade förutsättningar för handläggare att utföra rättssäkra och effektiva prövningar som medfördes av “Asyl 360”. Dessutom övergick hela asylprocessen till digitalt format under *period två*. Under 2020 mötte Migrationsverket begränsningar i och med pandemin covid-19. Att inte kunna utföra muntliga utredningar i samma utsträckning resulterade i mer fokus på förlängningsärenden som i större utsträckning kunde utredas över videolänk. Med tiden dök lösningar upp och fler förstagångsärenden kunde avarbetas. Totala antalet avgjorda ärenden ökade 2020, men handläggningstiden i både förstagångs- och förlängningsärenden gick återigen upp. Handläggningstiden i förstagångsärenden ökade också då ett större antal äldre ärenden avgjordes. Sammanfattningsvis utgörs *period två* av en generell minskning i totalt antal avgjorda ärenden till svar på färre inkomna asylansökningar. Handläggningstiden genomgick både minskningar och ökning men sammantaget visas en tydlig ökning av produktiviteten (Årsredovisningar 2016, 2019, 2020).

Nedan finns en sammanställning av data från samtliga årsredovisningar.

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asylsökande	43 907	54 259	81 301	162 877	28 939	43 820	28 959	58 568	40 511
Totalt avgjorda asylärenden, förstags- och andragänsärenden	36 526	56 723	55 288	58 842	112 019	78 925	46 957	44 520	50 012
Avgjorda asylärenden, varav förstagsärenden	36 526	49 870	53 503	58 802	111 979	66 301	35 512	24 569	20 980
Genomsnittlig handläggningstid, i dagar	108	122	142	229	328	496	507	288	302
Avgjorda asylärenden, varav förlängningar		6853	1785	40	40	12624	11 445	19 951	29 032
Genomsnittlig handläggningstid, i dagar		55	134	375	367	55	100	69	138
Produktivitet (antal avgjorda ärenden per arbetskraft och år)						49	50	67	80

I statistiken finns inte Dublinärenden och förlängningsärenden med då detta inte fyller någon funktion i arbetet. Statistiken är hämtad från årsredovisningarna från 2012-2016 respektive 2019-2020.

Figur 4.1. Källa: Årsredovisningar 2012-2016, 2019-2020.

## 4.2 Ekonomiska Resurser

I det här avsnittet har vi tittat på Migrationsverkets ekonomiska översikt från deras årsredovisningar. För att undersöka hur mycket ekonomiska resurser som tilldelas asylprövningen och handläggarna har vi fokuserat på Migrationsverkets totala kostnader för asylhandläggning varje år. Denna siffra representerar hur mycket pengar som har lagts på den avdelning som asylhandläggare arbetar på, och har ett annat utfall än budgetförväntningar. De totala kostnaderna specificeras under rubrikerna “Asylprocessen: Prövning av ansökan” i årsredovisningarna 2012-2015 och “Att behöva skydd - prövning av ansökan” i årsredovisningarna 2016-2020. Det finns andra poster under rubriken “Asylprocessen”, som rör mottagande, bosättning, återvändande och prövning av hinder mot verklighet, däremot är de inte representativa för handläggarna på asylenshetens arbete.

### 2012-2015

Under *period ett* kan vi se att de totala kostnaderna för asylprövningen gå upp varje år, samtidigt går Migrationsverkets totala kostnader också upp under samma period. Den största förändringen i både Migrationsverkets totala kostnader och de totala kostnaderna för asylprövningen är mellan 2014 och 2015. Förändringen i de totala kostnaderna för asylprövningen ställdes även mot förändringar i Migrationsverkets totala kostnader som en procentandel i den tredje raden i *Figur 4.2a*. Medan totala kostnader för myndigheten i sin

helhet såväl som specifikt asylprövning ökar, minskar andelen av asylprövningens kostnader i förhållande till hela Migrationsverkets totala kostnader. Den övergripande förändringen i de totala kostnaderna för asylprövningen från 2012-2015 är en ökning med över en miljard kronor (Årsredovisningar 2012-2015).

2016-2020

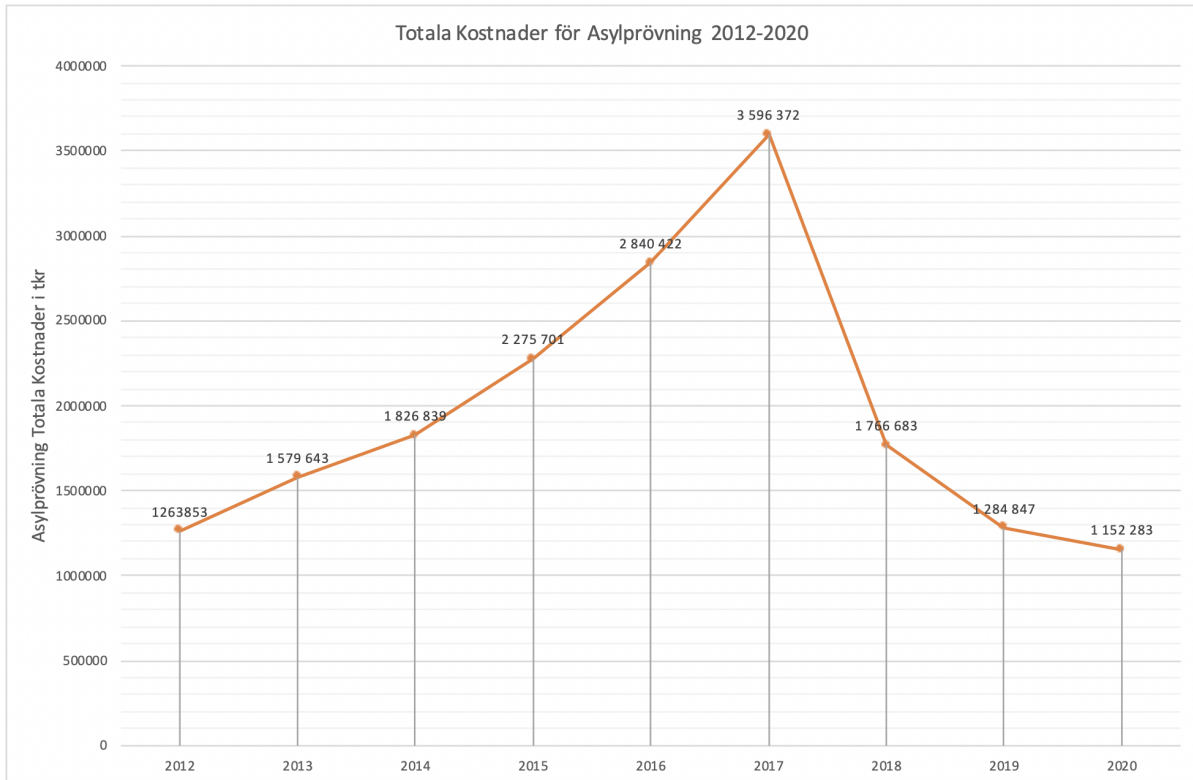
Under *period två* fortsätter Migrationsverkets totala kostnader samt kostnaderna för asylprövningen öka fram tills 2016 när Migrationsverkets totala kostnader vänder och minskar. 2017 börjar även de totala kostnaderna för asylprövningen minska, och båda posterna fortsätter minska under resterande år i perioden. Den totala förändringen i kostnaderna för asylprövningen 2016-2020 är en minskning med över en och en halv miljard kronor. Däremot kan vi se att den procentuella andelen av kostnaderna för asylprövningen mot de totala kostnaderna ökar 2017, 2019 och 2020, trots att de totala kostnaderna för asylprövningen minskar under de åren. Genomsnittet i totala kostnaderna för asylprövningen är även större under *period två*, jämfört med *period ett* (Årsredovisningar 2016, 2019, 2020).

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
MV totala kostnader*	11 714 917	14 665 550	20 086 820	29 717 913	58 948 594	48 573 887	29 479 889	20 780 914	14 375 919
Prövning av asyl totala kostnader*	1 263 853	1 579 643	1 826 839	2 275 701	2 840 422	3 596 372	1 766 683	1 284 847	1 152 283
Asylprövning kostnader som procent av MV totala kostnader	10,79%	10,77%	9,09%	7,66%	4,82%	7,40%	5,99%	6,18%	8,02%
Förändring MV totala kostnader*		2 950 633	5 421 270	9 631 093	29 230 681	-10 374 707	-19 093 998	-8 698 975	-6 404 995
Förändring asylprövning totala kostnader*		315 790	247 196	448 862	564 721	755 950	-1 829 689	-481 836	-132 564
Totala kostnader asylprövning per period*				6 946 036					10 640 607
Genomsnitt totala kostnader per period*				1 736 509					2 128 121
Förändring asylprövning totala kostnader per period*				1 011 848					-1 688 139

\* i tusen kronor

Figur 4.2a. Källa: Årsredovisningar 2012-2016, 2019-2020.

Slutligen sammanställde vi uppgifterna i *Figur 4.2b* som illustrerar de totala kostnaderna för asylprövning från 2012 till 2020, där vi kan se att kostnaderna ökade och nådde sin topp 2017 och sedan minskade.



Figur 4.2b. Källa: Årsredovisningar 2012-2016, 2019-2020.

### 4.3 Antalet anställda

Den tredje faktorn som studeras för att undersöka handlingsutrymme är antalet anställda på Migrationsverket, med fokus på antal anställda som handläggare för asylärenden. Dessa siffror hämtas från Migrationsverkets årsredovisningar där antalet anställda anges varje år. Dessvärre finns inte statistik om antalet asylhandläggare varje år, endast 2012-2014, och antalet handläggare totalt finns endast för åren 2014-2016. Titeln handläggare som presenteras beskriver nödvändigtvis inte endast asylhandläggare utan kan innefatta andra typer av handläggare vilket gör kategorierna svåra att jämföra med 2012-2014.

#### 2012-2015

Redan 2012 beskriver Migrationsverket att de möter en ökad belastning i antalet asylsökande och börjar öka rekryteringen. Nästkommande år utökar Migrationsverket arbetstiderna för handläggare för att finnas mer tillgängliga för asylsökande. Arbetstiderna utökas igen 2014 och migrationsverket inför en sjudagarsvecka på enheterna. 2015 gick Migrationsverket in i stabläge och behövde tillslut inlåna anställda från andra myndigheter på grund av belastning.

Antalet anställda har ökat varje år under *period ett* och i årsredovisningarna beskriver Migrationsverket att de behövt anpassa personalresurserna flexibelt (Årsredovisningar 2012-2015).

2016-2020

Initialt ökar antalet anställda och antalet handläggare på Migrationsverket under 2016.

Däremot i årsredovisningen från 2019 beskrivs ett skifte i Migrationsverkets anställningsmål, där de skiftar från att fokusera på att öka antalet anställda till att minska det på grund av besparingskrav och ett minskat antal asylsökningar. Minskningen i personal under *period två* skedde främst inom mottagningsverksamheten på grund av färre asylsökande. Antalet anställda fortsatte minska under 2020, återigen på grund av besparingskrav och minskad belastning. I årsredovisningen från 2019 och 2020 framgår det ej hur många handläggare som är anställda (Årsredovisningar 2016-2020).

Nedan är en sammanställning av data från samtliga årsredovisningar. Samtliga redovisningar uppger hur många som är anställda totalt och i genomsnitt på Migrationsverket, däremot finns bara uppgifter om antalet handläggare för åren 2012 till 2016.

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal anställda vid periodens slut	3797	4315	5351	7623	8432	8091	6607	6187	5551
Medeltal anställda*		3979	4952	6265	8199	8562	7352	6399	5925
Varav anställda asylhandläggare %**	24%	24%	26%	-	-	-	-	-	-
Utträknat antal asylhandläggare	911	1036	1391						
Antal handläggare totalt ***		-	1677	2288	3009	-	-	-	-

\* Medeltal från Migrationsverket baserat på genomsnitt av anställda för varje månad under året  
 \*\* Från procentuell fördelning av årsarbetskrafter från årsrapporter 2012, 2013, 2014  
 \*\*\* Inkluderar alla typer av handläggare, exklusive assistenter och beslutsfattare. Från årsredovisning 2016.

Figur: 4.3. Källa: Årsredovisningar 2012-2016, 2019-2020.

#### 4.4 Kunskap- och kompetensutveckling

I följande avsnitt presenteras kunskap- och kompetensutvecklingen på Migrationsverket för de två perioderna.

2012-2015

*Period ett* hade framförallt fokus på rekrytering samt introduktion och utbildning för nyanställda. Under 2012 och 2013 inleddes effektiviseringar av rekryteringen samt utveckling av introduktionsprogram för nyanställda på asylprövningsenheten. Introduktionens syfte var att bidra med kunskap, träning, praktik och stöd för nya medarbetare. År 2014 genomsyrades av samma fokus, där man bland annat utvecklade ett nytt koncept på myndigheten; Migrationsakademin, som skulle främja medarbetarnas kompetensutveckling. Vidare var det huvudsakligen under 2015 som akademien implementerades. Med Migrationsakademien infördes bland annat ett introduktionsprogram som var obligatorisk för samtliga medarbetare. Programmet innehöll fyra block som samtliga skulle genomföras av anställda inom den operativa verksamheten. Det ansträngda läget under 2015 begränsade dock tiden för medarbetare att utföra utbildningarna. Detta resulterade i att ingen som anställdes efter 1 april 2015 hade genomfört hela programmet i slutet av året och endast en femtedel kom till block 2. Utvecklingen av Migrationsakademien var delvis ett samarbete med universitet och högskolor runt om i landet, för att utveckla utbildningsmöjligheterna för de anställda. Sammanfattningsvis låg prioritet på introduktions- och grundutbildning för nyanställda under denna period (Årsredovisningar 2013-2015).

2016-2020

*Period två* inleddes med arbete för att höja deltagandet i introduktionsprogrammet. Vidare låg fokus på att behålla erfarna handläggare och expertkunskap inom myndigheten för att höja kompetensen hos redan etablerad personal. Samarbeten med universiteten fortgick. I samarbete med Uppsala universitet låg exempelvis fokus på juridiska utbildningar. Även under 2019 lades fokus på att utveckla kompetensen hos befintlig personal. Enligt Migrationsverket motiverar detta medarbetare att stanna kvar på arbetsplatsen då undersökningar visat att kompetensutveckling är en av de viktigaste frågorna för att stanna kvar på myndigheten. Vad gäller handläggare för asylärenden, låg stort fokus under året på att stärka utrednings- och beslutskompetensen. Detta fokus fortsatte även in på 2020. Även

Migrationsakademien utvecklades vidare, bland annat med ökning av tillgången till webbutbildningar. I årsredovisningen för 2020 var tillit ett centralt begrepp. Myndigheten menade att ett fungerande ledarskap krävs för en tillitsbaserad myndighet, vilket gjorde att mer prioritet flyttades över till utbildning och utveckling för chefer på Migrationsverket. Sammanfattningsvis låg fokus och prioritet på kompetensutveckling på redan befintlig personal på Migrationsverket under *period två* (Årsredovisningar 2016, 2019, 2020).

#### 4.5 Kontroll- och målstyrning

Förändringar i kontroll- och målstyrningen av handläggare utläses från Regeringens årliga regleringsbrev till Migrationsverket samt från Migrationsverkets egna årsredovisningar där de beskriver styrning och förändringar i asylprocessen samtliga år.

##### 2012-2015

Under *period ett* är de mest återkommande teman i regleringsbrev effektiviseringskrav, digitalisering, rättslig kvalitet och kostnadsminskningar. I början av perioden, 2012, har Migrationsverket väldigt tydliga och stränga krav på sig från brevet. Till exempel står det att asylprocessen från ansökan till bosättning ej får ta längre än sex månader. Nästa år trycker regeringen igen på att Migrationsverket ska redovisa åtgärder för att korta ner handläggningstiden och öka effektiviteten i processen. Ett mål som de konkretiserar mer nästkommande år och uppmanar Migrationsverket till att sortera asylärenden tidigare i processen för nå målet om att "påtagligt förkorta" asylprocessen. Samtliga brev under perioden redogör även att variationen i handläggningstider också skall minska. För regleringsbrev 2014 och 2015 motiveras effektiviseringskraven av att kostnadseffektiviteten måste öka (Regleringsbrev 2012-2015).

Gemensamt för alla breven under perioden är kravet på en hög rättslig kvalitet och likformig behandling av ärenden. Regleringsbrevet från 2015 utvecklar det målet och råder Migrationsverket att tillämpa lämpliga bedömningsgrunder för asylärenden (Regleringsbrev 2015).

Digitalisering för att effektivisera asylprocessen är även ett mål som beskrivs i varje regleringsbrev. Migrationsverket uppmanas till att utveckla och utvärdera digitalisering, i form av självbetjäning och elektronisk handläggning för att standardisera ärendeflödet för handläggare, frigöra resurser och effektivisera processen (Regleringsbrev 2012-2015).



Som svar på regeringens regleringsbrev beskriver Migrationsverket i sina årsredovisningar hur de fullföljer kraven. I årsredovisningen från 2012 beskrivs det hur Migrationsverket strävar efter en styrning med fokus på lärande och har påbörjat ett samarbete med andra myndigheter för att utveckla styrning av statlig verksamhet. Under 2013 påbörjade de två projekt, "Bra ska bli bättre" för att effektivisera verksamheten och "den lärande organisationen" (DLO) som systematiskt skall följa upp asylärendets rättsliga kvalite. Båda projekten fortsätter under perioden och utvecklas till att omfatta fler delar av verksamheten. Under 2015 börjar även Migrationsverket utföra fler kvalitetsgranskningar av asylärenden, en förändring är att nu sker de på varje enhet årligen. För att förkorta handläggningstiderna börjar Migrationsverket 2013 mäta antalet avgjorda ärenden per årsarbetare, samt började med uppföljning på alla nivåer. 2014 började de även sortera asylärenden tidigare i processen. Slutligen beskriver Migrationsverket själva hur de arbetar med digitalisering under perioden, genom att utveckla IT-system för elektronisk handläggning och använda sig mer utav IT-resurser i asylprocessen (Årsredovisningar 2012-2015).

#### 2016-2020

Styrningen och målen från regeringen fokuserar på samma teman 2016-2020. Digitalisering är ett viktigt område som regeringen uppmanat Migrationsverket till att utveckla digitalisering och automatisering för att effektivisera verksamheten. 2017 uttrycker regeringen att digitaliseringen nu skall ske till en högre grad än tidigare. Återigen motiveras det av kostnadseffektiva skäl (Regleringsbrev 2017, 2019).

Vidare är den rättsliga kvaliteten ett viktigt mål, som beskrivs i varje brev. Regeringen kräver hög kvalitet, förutsebarhet och likformighet i asylprocessen (Regleringsbrev 2016-2020).

Kravet på effektivisering av verksamheten blir ytterligare kontrollerad under perioden. 2016 kräver regeringen att antalet ogrundade asylansökningar skall minska och uppmanar Migrationsverket till att tidigt sortera ärenden utefter en handfull kategorier. 2018 skall Migrationsverket även redovisa en produktionsplan för varje handläggningsprocess, med resultatindikatorer och nyckeltal inklusive rättslig kvalitet. Från 2018 börjar även regeringen uttrycka sig i termer som produktionsökning och resultatindikator. I regleringsbrevet från 2019 ställt ett krav på redovisning av antalet avgjorda ärenden per årsarbetare samt kostnaden

för varje avgjort ärende. Regleringsbrevet från 2020 ställer samma krav om redovisning (Regleringsbrev 2016-2020).

Styrningen från regleringsbreven under perioden återspeglas i Migrationsverkets årsredovisningar. 2016 presenterade myndigheten ytterligare en satsning på handläggning av ärenden digitalt. Ett arbete som de fortsätter med under åren och rapporterar har bidragit till effektivitets- och kvalitetshöjningar. Under perioden beskrivs fortsatt arbete med den rättsliga kvaliteten och 2016 börjar Migrationsverket med kvalitetsuppföljningar av asylärenden på nationell nivå. För att nå effektiviseringsmålen presenterar Migrationsverket 2019 ett nytt projekt, "Asyl360", som skall förkorta handläggningstiderna. 2019 implementerar även Migrationsverket en ny typ av styrningen, tillitsbaserad styrning och ledarskap. En strategi som går ut på att undvika onödig administration samt att leda genom coachning, tillit och ett helhetsperspektiv. Den nya typen av styrning skall ingå i framtida chefs- och ledarskap. Styrningsutvecklingen utvecklas under 2020 och tillit blir en del av myndighetens styrande dokument (Regleringsbrev 2016-2020).

## 5. Slutsats och Sammanfattning

Så hur påverkar de förändringar som observerades i föregående avsnitt handläggarnas handlingsutrymme? I detta avsnitt kommer vi sammankoppla förändringarna i varje faktor med Lipskys teori för att fastslå ifall handlingsutrymmet har ökat eller minskat. Till en början kommer denna analys göras faktor vis, sedan kommer vi kombinera faktorerna för att se hur handlingsutrymmet förändrats i stort under bägge perioderna.

### 5.1 Avgjorda asylärenden och handläggningstid

Perioden fram till 2015 kännetecknas av en kraftig ökning av antalet asylansökningar. Även det totala antalet avgjorda asylärenden ökar generellt under tidsperioden. Framförallt ligger mycket fokus på avgjorda förstagångsärenden som ökar under *period ett*, medan förlängningsärenden blir något underprioriterade. Vad gäller handläggningstiden ökar denna markant under perioden både för förstagångs- och förlängningsärenden. Efter 2015 avtar antalet asylsökande och det totala antalet avgjorda asylärenden minskar med undantag för 2020. Att dessa siffror rör sig i samma riktning faller sig naturligt eftersom det finns färre ärenden att behandla. Här kan en trend av ökade handläggningstider fram till 2017 urskiljas,

för att sedan återigen minska. Detta kan främst förklaras utifrån att en stor del av ärenden som kom in 2015 låg kvar till 2017.

Lipsky uttrycker i sin teori att efterfrågan på tjänstemännens tjänster många gånger är större än utbudet vilket innebär att de måste förändra sitt sätt att arbeta när resurserna är begränsade. Vidare menar han att tid är en viktig faktor för handlingsutrymmet, då brist på detta tvingar närbyråkraten att ta beslut mer effektivt, vilket i sin tur minskar möjligheten att samla in fakta om ett ärende. I och med att antalet asylärenden att avgöra ökar, så växer även arbetsbelastningen som når sin topp 2015 och 2016. Samtidigt genomgår även handläggningstiden en ökning ända fram till 2017, eftersom det sker en fördröjning i behandlingen av 2015 års inkomna ärenden. Eftersom mer tid medför mer handlingsutrymme enligt Lipsky pekar detta på att handlingsutrymmet utifrån tidsfaktorn ökar i takt med den ökade belastningen. Detta kan dock vara en missvisande siffra, då handläggningstiden förmodligen inte visar hur mycket tid som läggs på intervjuer och informationssamlande, utan visar tiden från att ansökan kommer in till att myndigheten meddelar beslut. Detta skulle därmed också kunna tolkas som en indikator på ökade kötider.

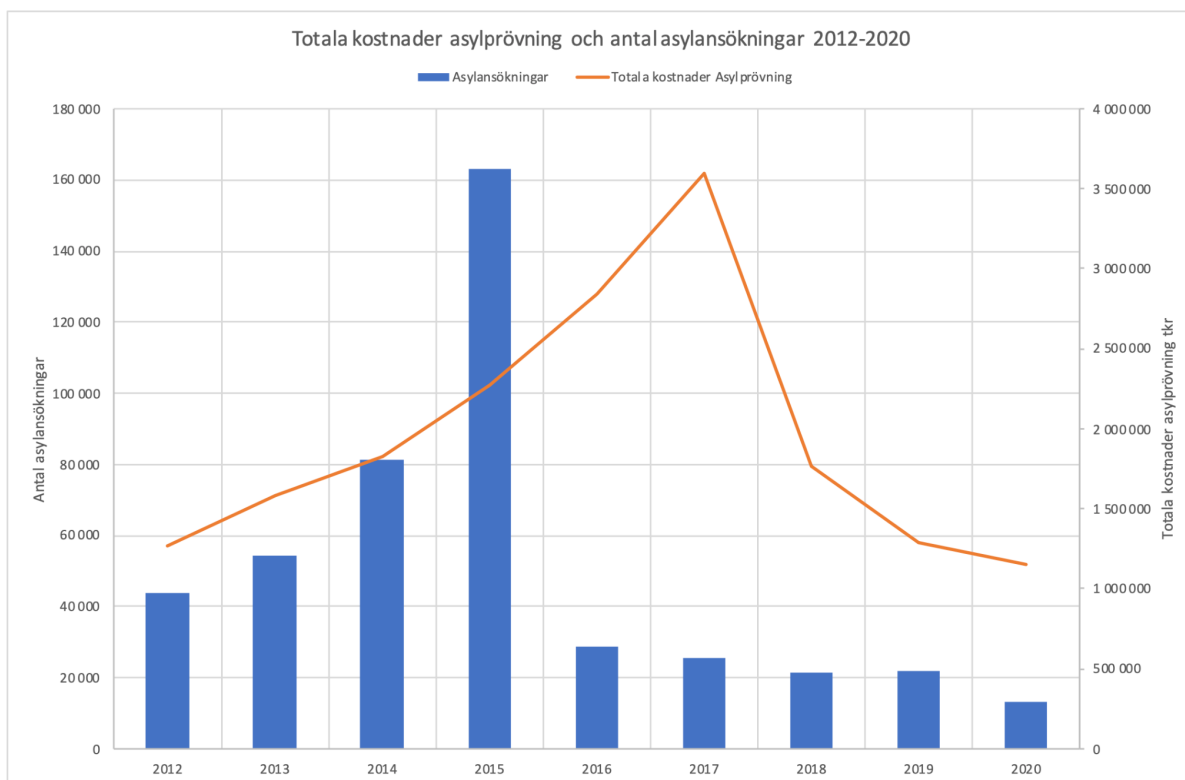
Vidare beskriver Lipsky att situationer under hög arbetsbelastning tvingar närbyråkratin till en utveckling av strategier för att kunna utföra arbetet ordentligt. En av strategierna Lipsky talar om är att tjänstemännen intar en rationell inställning till arbetet där de exempelvis prioriterar mindre avancerade fall. Det uttalande Mikael Ribbenvik gör i SvD 2018 om att de kvarvarande fallen från 2015 var de mer komplicerade ärendena vilket indikerar en strategi Migrationsverket tar till under pressade situationer. En andra strategi Lipsky talar om att närbyråkratin skapar rutiner för att effektivisera arbetet. Exempel på hur Migrationsverket anammar detta kan vi se dels under *period ett* med utvecklandet av VEFÖ för att effektivisera verifieringen av id-handlingar, och framförallt under den *period två* med en ny process för att sortera asylansökningar utifrån olika kategorier för att effektivisera arbetet. Även projektet "Asyl 360" som introducerades 2018 infördes som en strategi för att effektivisera asylprocessen. Många gånger förändras troligtvis handläggningstiden som svar på dessa effektiviseringar. Dock behöver nya processer och idéer inte betyda effektivisering av arbetet, exempelvis VEFÖ fungerade inte som planerat.

## 5.2 Ekonomi

Under *period ett* kan vi utläsa att både Migrationsverkets totala kostnader så väl som asylprövningens kostnader ökar. Vad gäller asylprövningens kostnader som procentandel av de totala kostnaderna minskar detta under *period ett*. Vad gäller *period två* ligger en fördröjning kvar till 2017 efter att antalet ansökningar når sin topp 2015, därefter minskar de totala kostnaderna för asylprövningen. De totala kostnaderna för asylprövning som andel av de totala kostnaderna håller under *period två* inte en tydlig riktning utan går upp och ner. En möjlig förklaring till detta är att det tog tid innan både totala kostnader och asylprövningskostnader hittade en förhållandevis balans efter den speciella situation som Migrationsverket utsattes för 2015.

Som Lipsky nämner i sin teori är ekonomiska resurser och kostnadsbegränsningar av betydelse för närbyråkraternas arbete och deras handlingsutrymme. Å ena sidan ökade kostnaderna för asylprövning så väl som Migrationsverkets totala kostnader under *period ett* och fram till 2017. Detta indikerar att handlingsutrymmet ökar under dessa år då asylprövningsenheten har mer pengar att röra sig med fram till 2017 för att därefter minska. Å andra sidan beskrivs inte hela bilden när man endast konstaterar att handlingsutrymmet ökar när pengarna för asylprövningen ökar, då det rör sig parallellt med att arbetsbelastningen ökar.

Vidare minskar asylprövningskostnader i procentandel av Migrationsverkets totala kostnader fram till 2016, eftersom mer pengar behövdes till exempelvis boende- och återvändningskostnader för de asylsökande. Detta indikerar att handlingsutrymmet inte ökade under denna period utan snarare minskade för handläggarna inom asylprocessen som skulle utföra samma jobb men röra sig med mindre pengar i förhållande till antalet sökande. Fortsättningsvis kan vi som nämnt se en fördröjning av de ökade totala kostnaderna respektive asylprövnings kostnader fram till 2017, vilket till stor del förklaras utifrån att arbetsbelastningen från 2015 fortfarande låg kvar. Fördröjningen kan illustreras genom *Figur 5.2* nedan som beskriver både förändringen i antalet asylsökande och de totala kostnaderna för asylprövning under hela tidsspannet.



Figur 5.2. Källa: Årsredovisningar 2012-2016, 2019-2020.

### 5.3 Antalet anställda

I Migrationsverkets årsredovisningar framgår tydliga förändringar i personalantal under de två perioderna. Under hela *period ett* ökade totalt antal anställda, medeltal för anställda såväl som antal asylhandläggare. I början av *period två*, ökade både antalet handläggare och antalet anställda totalt på myndigheten, där antalet anställda nådde sin topp 2016 och medeltalet anställda 2017. Därefter påbörjades en minskning av dessa poster som fortsatte under resterande år under perioden. Det totala antalet handläggare fortsatte öka under 2016 men statistik över antalet handläggare under resterande del av perioden saknas. Migrationsverket uppger en personalminskning under *period två* på grund av färre asylansökningar och nedskärningar inom mottagningsverksamheten. Vi saknar information om antalet handläggare under den här perioden och kan därför inte uttala oss med säkerhet om dess förändringar, men det är möjligt att även det antalet minskade.

Handläggarnas handlingsutrymme påverkas av förändringarna i antalet anställda på Migrationsverket, och framförallt handläggare på asylenheten, eftersom det är en resurs som påverkar hur de kan utföra sitt arbete. I sin teori beskriver Lipsky att fler anställda, i förhållande till antalet ärenden, är en resursförändring som gör att fler klienter kan få service

av organisationen, vilket påverkar den individuella handläggaren och dess belastning (Lipsky s. 36).

Under *period ett*, när antalet asylhandläggare samt anställda totalt ökade, går det därmed att påstå att handläggarnas handlingsutrymme ökade enligt teorin. Under *period två* fortsatte således handlingsutrymmet öka fram tills vändpunkten runt 2016-2017 när antalet anställda minskade. Trots att vi inte vet säkert om antalet handläggare inom asylprövning minskade, vet vi ändå att antalet anställda totalt minskade drastiskt efter 2017 vilket går att tolka som att handlingsutrymmet begränsas i slutet av perioden. Intressant för den här faktorn är att antalet anställda och handläggare fortsatte öka efter minskningen i asylsökande, vilket väcker en tanke om att antalet anställda är trögrörligt.

#### 5.4 Kunskap- och kompetensutveckling

Under *period ett* kan vi utläsa ett generellt fokus på främst rekryteringar av ny personal respektive introduktioner och utbildningar för de nyanställda. Det nya utbildningskonceptet *Migrationsakademin* i samarbete med svenska universitet började också utvecklas. Akademin utnyttjas dock inte riktigt till sin fulla potential under *period ett* i och med den höga arbetsbelastningen som uppstod framförallt 2015, som resulterade i att tid för utbildning blev bristande. Under *period två*, är det tydligt att fokuset för kompetensutvecklingen skiftade om. Initialt låg främst fokus på att höja deltagandet i Migrationsakademins utbildningar och öka kompetensen hos nyanställda. Vidare fortsatte samarbeten med universiteten att fortgå och fördjupningsutbildningar för etablerad personal fick större utrymme. Mer fokus hamnade på att behålla den expertkunskap som fanns på arbetsplatsen och erbjuda medarbetarna vidare kompetensutveckling för att ha motiv att stanna kvar. En viktig komponent under denna period blev att stärka utrednings- och beslutskompetensen. Migrationsakademin växte sig större med exempelvis fler webbaserade utbildningsmöjligheter under denna period. Även mer fokus kunde läggas på chefer och deras utveckling.

Lipsky framför i sin teori att träning och kunskap är en personlig resurs som är avgörande för utformningen av närbyråkratens arbete och dess handlingsutrymme. Utifrån teorin innebär mer kunskap att tjänstemännens handlingsutrymme ökar. Mer kunskap skapar en stabilare grund att fatta rättssäkra beslut på ett effektivt sätt. Som nämnt ovan är det brist på både grundlig och fördjupande utbildning under *period ett*, vilket försvårade handläggarnas möjlighet att erhålla kunskap som underlättar för effektiv handläggning. Mer möjligheter

öppnade sig dock under *period två*, då situationen efter 2015 hade stabiliserats något. Utifrån detta kan sägas att handlingsutrymmet långsamt minskar under *period ett* fram till 2015, och ökar återigen när utbildningssatsningarna under *period två* börjar ge effekt. Exempelvis i Årsredovisningen från 2019 framkommer det att man lagt fokus på att stärka utrednings- och beslutskompetensen. Detta indikerar att det fanns en strävan efter att öka handlingsutrymmet för att underlätta de komplicerade arbetsuppgifter Migrationsverkets handläggare ställs inför.

## 5.5 Kontroll- och målstyrning

Förändringar som har skett inom kontroll- och målstyrningen på Migrationsverket är komplexa att utläsa. På många sätt är styrningen lika år efter år och mellan perioderna, delvis på grund av att kategorierna som regeringen styr i regleringsbrev är desamma. Men små förändringar i form av nya mål, formuleringar och projekt påverkar styrningen. Under *period ett* är styrning till en början konkret och hård, det finns krav på hur lång asylprocessen får vara 2012. Dock verkar inte det kravet vara kvar nästkommande år, utan ersätts med mindre konkreta mål om effektivisering. Gemensamt för perioden är också upptrappningen i kravet på att öka effektiviteten för asylprocessen. Kraven på hög rättslig kvalitet blir likaså mer konkret under perioden, då Migrationsverket till slut uppmanas att tillämpa bedömningsgrunder för asylärenden. Digitaliseringen är också ett tema som varje år blir ett större krav. Styrningen ovanifrån börjar alltså konkret 2012, mindre hård 2013 men upptrappas varje år när fler och mer konkreta mål tillkommer. För Migrationsverkets interna styrning utvecklas många projekt under denna period, som fokuserar på att effektivisera, garantera kvalitet och digitalisera verksamheten. Dessa projekt sätter också press på handläggare genom att de standardiserar asylprocessen, sätter press och granskar handläggares arbete.

Under *period två* fortsätter regeringen styra samma områden. Målen om digitalisering är återupprepade och blir mer understrukna för varje år, 2017 poängterar regeringen till exempel att digitalisering ska ske på en högre grad än tidigare. Kraven om hög rättslig kvalitet är lika de från *period ett*, målet är detsamma men upprepas återkommande i varje brev. Regeringens styrning blev mer konkret i effektiviseringsmålen under denna period, framförallt genom nya krav på handlingsplaner, åiterrapportering och redovisning av antalet avgjorda ärenden per årsarbetare samt kostnaden för varje avgjort ärende. Denna förändring återspeglar ett högre effektiviseringsstänk och ekonomisk press på Migrationsverket och i sin tur handläggarna.

Vidare förändras Migrationsverkets interna styrning under *period två*, de fortsätter med många av projekten som startades under *period ett* men tillämpar även nya styrsätt. Tillexempel startades projektet “Asyl360” och Migrationsverket tillämpade tillitsbaserad styrning under *period två*. Sammantaget präglas *period två* av lik kontroll- och målstyrning men något mer åtstramad och konkretiserad med mycket press på effektivisering. Däremot kan den nya interna styrprinciper ses som mindre styrning vilket ger tillbaka makt till handläggarna.

Enligt Lipskys teori påverkar kontroll- och målstyrning handläggarnas handlingsutrymme negativt, ökad styrning begränsar handlingsutrymmet medan vaga mål och lite kontroll ökar det (Lipsky s. 40). Därmed kan vi se att handlingsutrymmet i avseendet till kontroll- målstyrningsfaktorn minskade under *period ett* eftersom styrningen gradvis blev mer tydlig och ökade. Däremot ifall handlingsutrymmet fortsatte under *period två* är lite svårare att konstatera eftersom målstyrningen delvis blev mer hård genom regleringsbreven och projekt, men samtidigt tillämpade Migrationsverket ett tillitsbaserat styrsätt som kan ses som mindre kontroll.

## 5.6 Sammanfattande diskussion

Uppsatsen tar sin utgångspunkt i teorier ur Michael Lipskys bok *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*, där närbyråkratens handlingsutrymme är centralt. Lipsky förklarar att närbyråkraten, som i denna uppsats är Migrationsverkets handläggare i asylärenden, kännetecknas av tre saker; närbyråkraten arbetar i direktkontakt med medborgarna, de har en omfattande arbetsbelastning och de har ett individuellt handlingsutrymme i arbetet. Även om Migrationsverkets verksamhet är styrd ovanifrån med lagar och regler, är handläggares handlingsutrymmet en viktig del av hur verksamheten bedrivs. Handlingsutrymmet fyller en central funktion vid beslutsfattande, då fall kan vara komplicerade och skilja sig från varandra i stor utsträckning, vilket gör det svårt och ineffektivt att ge generella direktiv eller detaljstyra varje enskilt fall.

Vår undersökning lägger särskilt fokus på Lipskys påståenden om resursers avgörande roll för närbyråkraternas handlingsutrymme och de faktorer som kan samlas under termen. Bland dessa finner vi information om tid, ekonomi, antal anställda, kunskap och kontroll- målstyrning. Dessa faktorer har diskuterats utifrån de två perioderna 2012-2015 respektive



2016-2020 som präglas av låg respektive hög belastning. Lipsky menar att under hög belastning kommer närbyråkraternas handlingsutrymme bli mindre, eftersom mindre tid till informationssökande finns, ekonomiska resurser minskar, erhållandet av nya kunskaper minskar, antalet anställda i förhållande till ärenden minskar och kontroll- och målstyrning ovanifrån blir mer omfattande.

Sammanfattningsvis kan vi se att under perioden 2012-2015, då arbetsbelastningen ökar i form av antalet asylansökningar, minskar handlingsutrymmet. Initialt kan det se ut som att ekonomiska resurser och antalet anställda ökar, vilket det gör, men i förhållande till hur mycket antalet asylansökande ökar är det inte en proportionerlig ökning. Medan antalet ansökande nästan blir fyra gånger större mellan 2012 och 2015 ökade ekonomiska resurser och antalet anställda endast tvåfaldigt mellan samma år. Därmed kan sägas att handlingsutrymmet minskar eftersom ekonomiska resurser och antalet anställda inte ökar i samma takt som arbetsbelastningen. På grund av tidsbegränsningar under den här perioden får kunskap- och kompetensutveckling mindre utrymme vilket indikerar en minskande kunskapskapacitet under perioden. Vad gäller kontroll- och målstyrningen kan tendenser att kraven blir mer konkreta under period ett avläsas från regleringsbrevet, vilket stämmer överens med Lipskys teori som säger att tydligare kontroll- och målstyrning minskar handlingsutrymmet. Även faktorn tid behöver diskuteras i relativa termer. Å ena sidan minskar tiden som finns för att söka information om ärenden vilket framkommer under rubriken kunskap, och talar för Lipskys ståndpunkter. Å andra sidan ökar handläggningstiden på grund av ökande kötider som följd av högre arbetsbelastning, vilket talar emot teorin. Dessutom ökar produktiviteten i form av antalet avgjorda fall vilket också indikerar att många fall kunde avarbetas. Under *period ett* visas en tydlig ambition hos Migrationsverket att bevara handlingsutrymme utifrån Lipskys definition, vilket uttrycker sig i form av en total utökningen av resurserna tid, pengar och anställda. Trots detta minskar det faktiska handlingsutrymmet då ökningen av arbetsbelastning är större än åtgärderna. Faktorn kunskap- och kompetensutveckling uppvisar en direkt minskning vilket också påverkar handlingsutrymmet i negativ riktning. Sambandet mellan belastning och handlingsutrymme under *period ett* stämmer alltså till stor del överens med våra hypoteser och teoretiska utgångspunkter.

Under period 2016-2020, då arbetsbelastningen minskar, ökar handlingsutrymmet. Totalt minskade ekonomiska resurser och antalet anställda under denna period, men inte lika

kraftigt som arbetsbelastningen minskade. Av den anledningen ökar handlingsutrymmet eftersom pengar och personal ökar i kontrast till arbetsbelastning. Under denna period läggs mer fokus på genomförandet av introduktions- och grundutbildningar såväl som prioritering av mer fördjupande utbildningar för etablerad personal. Fokus läggs på att stärka besluts- och handläggningskompetens och att behålla kunskap inom myndigheten. Trots att sådana insatser ger fördröjd effekt, pekar satsningarnas omfattning på en ambition att öka handlingsutrymme genom ökad kunskap och bättre förutsättningar till beslutsfattande hos handläggare. Handläggningstiden under *period två* fortsätter initialt att öka, då många av fallen från 2015 ligger kvar, för att sedan minska igen 2019. Medan handläggningstiden ökade till följd av arbete med kvardröjande ärenden, ökade även antalet avgjorda fall i förhållande till både antal inkomna ansökningar och antal arbetare, vilket indikerar högre produktivitet. Möjligtvis kan utbildningssatsningarna börjat ge effekt 2019, när produktiviteten börjar öka som mest, och gör att mindre tid krävs för att behandla ett ärende. Vad gäller kontroll- och målstyrningen under *period två* blir den å ena sidan hårdare i regleringsbrev från Regeringen, men å andra sidan kan Migrationsverkets interna kontroll tolkas mjukare i och med det tillitsbaserade styrsättet som tog form. Utifrån teorin är det därmed svårt att säga hur handlingsutrymmet förändras utifrån denna faktor, då resultaten är motstridiga. För *period två* stämmer därmed undersökningen till viss del överens med våra hypoteser och teoretiska utgångspunkter.

Fortsättningsvis menar Lipsky att hög belastning leder till att närbyråkraterna måste utveckla nya strategier för att fullgöra arbetet ordentligt vilket vi kunde se flera uttryck för i handläggningsprocesser på Migrationsverket. Den första av Lipskys nämnda strategier, att sänka klientens förväntningar på offentlig service, uppkommer det inga exempel på i undersökningen. Den andra strategin som avser att tjänstemannen antar en mer rationell inställning i arbetet och exempelvis prioriterar fall, visas tendenser till. Exempelvis förklarar Migrationsverkets generaldirektör att det de mest komplicerade fallen fick ligga kvar efter 2015 ända in på 2018, medan mindre avancerade fall prioriterades. Den tredje strategin som handlar om att skapa rutiner för att effektivisera arbetet finns det flertalet exempel på i Migrationsverkets utveckling, både i slutet av *period ett* men framförallt under *period två*. System för effektivare rekryteringar, VEFÖ, Asyl360, Migrationsakademien, DLÖ, projektet "Bra ska bli bättre", digitalisering samt införandet av tillitsbaserad styrning är samtliga exempel på initiativ för att effektivisera utbildning och arbete på Migrationsverket. Möjligtvis

är det därmed dessa projekt som ligger till grund för att ett växande handlingsutrymme under *period två* ska vara möjlig.

## 6. Avslutning

### 6.1 Avslutande reflektioner

Avslutningsvis är det intressant att det finns faktorer som har betydelse för tjänstemännens arbetssituation. I Sveriges decentraliserade system bär tjänstemännen en viktig roll. Samtidigt som mål och krav från folkvalda politiker ska implementeras ska medborgarnas förväntningar bemötas. Krav och förväntningar som dessutom många gånger är motstridiga. Det är inte heller en enkel uppgift att både ta hänsyn till demokratiska värden, som insyn, öppenhet och rättssäkerhet, samtidigt som organisatoriska värden som effektivitet och produktivitet ska beaktas. Vad gäller asylprocessens handläggare på Migrationsverket har de minst sagt en viktig roll. De fattar dagligen beslut som har betydelse för människors liv. Som Lipsky säger ställer det individuella handlingsutrymmet närbyråkraten i en maktposition gentemot medborgarna, en maktposition som i detta fall ger dem makt att bestämma över någons livsöde. Att fatta beslut i asylärenden är en komplicerad uppgift och trots reglering uppifrån är det viktigt att handläggarna erhåller ett visst handlingsutrymme för att effektivt kunna fatta beslut, som hade varit problematiska att detaljstyra. Ur demokratisk synpunkt är balansen mellan detta handlingsutrymme och att beslut som fattas av folkvalda politiker förvaltas korrekt av särskild vikt. Enligt Regeringsformen ska all offentlig makt utgå från folket, och tjänstemännen är trots allt inte valda av folket.

### 6.2 Framtida forskning

Så vad säger vår studie om förändringen i närbyråkraters handlingsutrymme under perioder av hög och låg belastning? Som nämnt har inte vår studie några storslagna generaliserande ambitioner, eftersom vi undersöker ett specifikt område av närbyråkretens handlingsutrymme. Däremot öppnar våra avgränsningar och resultat upp för nya frågor som kan studeras ytterligare.

Något som vi hade önskat kunna undersöka mer är handläggarnas egna upplevda handlingsutrymme och hur det förändrats under de två perioderna. Hur har pressen av hög belastning och förändringar i resurser och styrning påverkat deras uppfattning av hur de kan

arbete? Och hur jämför sig det med deras uppfattning av deras roll under tider av låg belastning och minskningar i ekonomiska resurser? Ett intressant komplement till vår undersökning hade därmed varit intervjuer med handläggare på asylheterna runt om i Sverige. Dessvärre begränsade tiden våra ambitioner att utveckla studien i denna riktning. Vidare är en begränsning med vår studie det material vi studerade. Initialt var vår ambition att undersöka interna dokument som var närmare myndigheten än deras offentliga årsredovisningar och regleringsbrev. Olyckligtvis lyckades vi inte få tillgång till alla offentliga handlingar som vi önskade, såsom kvalitetsgranskningar, styrdokument och interna rapporter under perioden. Ett bredare materialval, med intervjuer och fler offentliga handlingar, hade kunnat möjliggöra en djupare analys med mer specifika faktorer och anknytning till ytterligare delar av Lipskys teori. Å andra sidan ledde våra begränsningar till en mer fokuserad undersökning, där vi faktiskt kunde se trender i hur handlingsutrymmet förändrades för asylhandläggare under perioder av hög och låg belastning.

## 7. Referensförteckning

### 7.1 Revisionsberättelser

Riksrevisionen, 2012. *Revisionsberättelse för Migrationsverket 2012.*

<https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b33235/1518435449563/BÅR2%20MIGR.pdf> (Hämtad: 2022-05-05)

Riksrevisionen, 2013. *Revisionsberättelse för Migrationsverket 2013.*

<https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b32fee/1518435466903/BÅR2%20MIGR.pdf> (Hämtad: 2022-05-05)

Riksrevisionen, 2014. *Revisionsberättelse för Migrationsverket 2014.*

<https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b334ee/1518435458069/BÅR2%20MV.pdf> (Hämtad: 2022-05-05)

Riksrevisionen, 2015. *Revisionsberättelse för Migrationsverket 2015.*

<https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b33835/1518435455734/BÅR2%20MV.pdf> (Hämtad: 2022-05-05)

Riksrevisionen, 2016. *Revisionsberättelse för Migrationsverket 2016.*

<https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b32c7b/1518435461719/BÅR2%20MV.pdf> (Hämtad: 2022-05-05)

Riksrevisionen, 2017. *Revisionsberättelse för Migrationsverket 2017.*

<https://www.riksrevisionen.se/download/18.654f32a8162241a6e0518496/1521877102512/BÅR2%20MIG.pdf> (Hämtad: 2022-05-05)

Riksrevisionen, 2018. *Revisionsberättelse för Migrationsverket 2018.*

<https://www.riksrevisionen.se/download/18.5a594813169903f99b671289/1553257753813/BÅR%20MIGR.pdf> (Hämtad: 2022-05-05)

Riksrevisionen, 2019. *Revisionsberättelse för Migrationsverket 2019.*

<https://www.riksrevisionen.se/download/18.5f9a3e1c170f3be06f4b93c5/1585217347113/BÅR%20MIGR.pdf> (Hämtad: 2022-05-05)

Riksrevisionen, 2020. *Revisionsberättelse för Migrationsverket 2020.*

<https://www.riksrevisionen.se/download/18.37499601784ab052ab55c4b/1616445942732/BÅR%20MIGR.pdf> (Hämtad: 2022-05-05)

## 7.2 Regleringsbrev

Regeringen, 2012. *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Migrationsverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=15006> (Hämtad: 2022-05-08)

Regeringen, 2013 (uppdaterad 2014). *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Migrationsverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=15864> (Hämtad: 2022-05-08)

Regeringen, 2014. *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Migrationsverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=16532> (Hämtad: 2022-05-08)

Regeringen, 2015 (uppdaterad 2016) . *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Migrationsverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=17428> (Hämtad: 2022-05-08)

Regeringen, 2016. *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Migrationsverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=18194> (Hämtad: 2022-05-09)

Regeringen, 2017 (uppdaterad 2018). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Migrationsverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=19043> (Hämtad: 2022-05-09)

Regeringen, 2018. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Migrationsverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=19458> (Hämtad: 2022-05-09)

Regeringen, 2019. *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Migrationsverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=20645> (Hämtad: 2022-05-09)

Regeringen, 2020. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Migrationsverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=21629> (Hämtad: 2022-05-09)

## 7.3 Årsredovisningar

Migrationsverket, 2013. *Årsredovisning 2012*. <https://www.yumpu.com/sv/document/read/20546445/arsredovisning-2012-migrationsverket> (Hämtad: 2022-05-05)

Migrationsverket, 2014. *Årsredovisning 2013*. <https://www.yumpu.com/sv/document/read/49072878/arsredovisning-2013> (Hämtad: 2022-05-05)

Migrationsverket, 2015. *Årsredovisning 2014*. <https://www.yumpu.com/sv/document/read/39484648/arsredovisning-2014> (Hämtad: 2022-05-05)

Migrationsverket, 2016. *Årsredovisning 2015*.

<https://www.yumpu.com/sv/document/read/55232402/arsredovisning-2015-migrationsverket>  
(Hämtad: 2022-05-06)

Migrationsverket, 2017. *Årsredovisning 2016*.

<https://www.yumpu.com/sv/document/read/57028435/arsredovisning-2016-migrationsverket>  
(Hämtad: 2022-05-07)

Migrationsverket, 2020. *Årsredovisning 2019*.

<https://www.migrationsverket.se/download/18.2b2a286016dabb81a186962/1582201496682/Årsredovisning%202019.pdf> (Hämtad: 2022-05-07)

Migrationsverket, 2021. *Årsredovisning 2020*.

[https://www.migrationsverket.se/download/18.2fa4056d1775f05c203633/1614757755760/Migrationsverket\\_ÅR\\_2020.pdf](https://www.migrationsverket.se/download/18.2fa4056d1775f05c203633/1614757755760/Migrationsverket_ÅR_2020.pdf) (Hämtad: 2022-05-07)

#### 7.4 Övriga källor

Asylrättscentrum, u.å. *Så fungerar asylrättsprocessen*. <https://sweref.org/asylprocessen-2/>  
(Hämtad: 2022-04-20)

Esaiasson, Peter - Gilljam, Mikael - Oscarsson, Henrik - Towns, Ann - Wängnerud, Lena, 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 5 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.

Hysing, Erik - Olsson, Jan, 2012. *Tjänstemän i politiken*, 1 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Lindvall, Johannes, 2007. "Fallstudiestrategier", i *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 109, nr 3, s. 270-278.

Lipsky, Michael, 2010. *Street Level Bureaucracy*, 2 uppl. New York: Russell Sage Foundation.

Migrationsverket, 2021. *Så här ansöker du om asyl*.

<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Att-ansoka-om-asyl/Sa-har-ansoker-du-om-asyl.html> (Hämtad: 2022-04-20)

Migrationsverket, 2022a. *Migrationsverkets ledning*.

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Var-organisation/Ledning.html>  
(Hämtad: 2022-04-18)

Migrationsverket, 2022b. *Lagar som styr provningen.*

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Styrning-och-uppfoljning/Lagar-som-styr-provningen.html> (Hämtad: 2022-04-18)

Migrationsverket, 2022c. *Öppen data.*

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Oppna-data.html>  
(Hämtad: 2022-04-29)

Migrationsverket, u.å. *Migrationsverkets uppdrag.*

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag.html> (Hämtad: 2022-05-10)

Rådgivningsbyrån, u.å. *Tillförlitliga kriterier?*

<https://sweref.org/wp-content/uploads/2021/03/tillforlitliga-kriterier-webb-1.pdf> (Hämtad: 2022-04-30)

SFS 1994:137. Lag om mottagande av asylsökande m.fl.

Statistiska centralbyrån, SCB, 2016. *Det stora antalet asylsökande under 2015 ökade inte flyktinginvandringen nämnvärt.*

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/statistiknyhet/asylsokande-grund-for-bosattning-utlandsk-bakgrund-medborgarskapsbyten-adoptioner-hushallsstatistik-och-medellivslangder-2015/> (Hämtad: 2022-04-16)

Statistiska centralbyrån, SCB, 2022. *Asylsökande i Sverige.*

<https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/asylsokande-i-sverige/> (Hämtad: 2022-04-18)

Svenska Dagbladet, SvD, 2018. *Snabbspår för asylprovning ska korta väntan.*

<https://www.svd.se/a/6n7eno/snabbspar-for-asylprovning-ska-korta-vantan> (Hämtad: 2022-05-10)



The UN Refugee Agency, UNHCR, 1951. *Convention and protocol relating to the status of the refugees*. <https://www.unhcr.org/uk/3b66c2aa10> (Hämtad: 2022-04-20)

The UN Refugee Agency, UNHCR, 2021. *FN:s flyktingkonvention: 70 år av livsviktigt skydd för människor på flykt*.

[https://www.unhcr.org/neu/se/64207-fns-flyktingkonvention-70-ar-av-livsviktigt-skydd-for-manniskor-pa-flykt.html#:~:text=Nigeria%20\(English\)-,FN%3As%20flyktingkonvention%3A%2070%20år%20av%20livsviktigt,skydd%20för%20människor%20på%20flykt&text=Idag%20uppmärksammas%2070%20Dårsdagen%20av,flyktingkonvention%20-%20ett%20väsentligt%20internationellt%20fördrag](https://www.unhcr.org/neu/se/64207-fns-flyktingkonvention-70-ar-av-livsviktigt-skydd-for-manniskor-pa-flykt.html#:~:text=Nigeria%20(English)-,FN%3As%20flyktingkonvention%3A%2070%20år%20av%20livsviktigt,skydd%20för%20människor%20på%20flykt&text=Idag%20uppmärksammas%2070%20Dårsdagen%20av,flyktingkonvention%20-%20ett%20väsentligt%20internationellt%20fördrag) (Hämtad: 2022-04-20)