

**Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [HT12]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Kaiwan Adl Zarabi

Handledare: Ingrid Gustafsson

Examinator: Östen Ohlsson

# Reform vs. Arbetsmiljö – en fallstudie inom Migrationsverket

## **Abstract**

Within the Swedish public sector reforms has become a way of increasing the effectiveness of the public organizations. This case study aims to show what the result of one reform was at two sub-units within the Swedish Migration Board's permit division in Gothenburg. It also studies what role the leader of an organization plays when implementing reforms. The units studied are much alike in terms of tasks, but the implemented reform resulted in a big difference regarding the quality of work environment. The problem studied is: What could have resulted so that two units with similar tasks and activities, after the reform are experiencing such a big gap in the work environment?

The method of the study is a qualitative case study where the gathered information consists mainly of interviews with key-persons within the studied units.

**Keywords:** Leadership, reform, work environment, management.

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	<b>2</b>
<b>1.1 Bakgrund</b> .....	<b>2</b>
<b>1.2 Tidigare forskning</b> .....	<b>3</b>
<b>1.3 Problem &amp; Syfte</b> .....	<b>6</b>
<b>1.4 Disposition</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Referensram</b> .....	<b>8</b>
<b>2.1 Ledarskap</b> .....	<b>8</b>
<b>2.2 Reform</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Metod</b> .....	<b>12</b>
<b>3.1 Strategi</b> .....	<b>12</b>
<b>3.2 Val av respondenter</b> .....	<b>13</b>
<b>3.4 Datainsamling</b> .....	<b>13</b>
3.4.1 Intervjuer.....	13
3.4.2 Övrig datainsamling.....	14
<b>4. Empiri</b> .....	<b>16</b>
<b>4.1 Bakgrund</b> .....	<b>16</b>
4.1.1 Migrationsverket.....	16
4.1.2 Tillståndsenheten Göteborg.....	16
4.1.3 Omorganiseringen.....	17
4.1.4 Arbetsmiljöundersökningen.....	19
<b>4.2 Översikt av intervjuerna</b> .....	<b>20</b>
4.2.1 Enhetschef enhet 1 – Margaretha Dahlquist (Intervju 4).....	20
4.2.2 Enhetschef enhet 2 – Sean Aghili (Intervju 1).....	21
4.2.3 Beslutsfattare enhet 1 – Mehdi Boustani (Intervju 5).....	22
4.2.4 Beslutsfattare enhet 2 – Alit Sulejman (Intervju 2).....	23
4.2.5 Handläggare enhet 1 – Tobias Krönlein (Intervju 6).....	24
4.2.6 Handläggare enhet 2 – Anonym .....	24
<b>5. Analys</b> .....	<b>26</b>
<b>5.1. Ledarskap</b> .....	<b>26</b>
<b>5.2 Reformen</b> .....	<b>27</b>
<b>5.3 Diskussion</b> .....	<b>29</b>
<b>6. Slutsatser</b> .....	<b>31</b>
<b>7. Referenslista</b> .....	<b>32</b>
<b>7.1 Litteratur</b> .....	<b>32</b>
<b>7.2 Insamlad data</b> .....	<b>32</b>
<b>7.3 Internetkällor</b> .....	<b>32</b>
<b>7.4 Lagar</b> .....	<b>33</b>

# 1. Inledning

*“Jag har jobbat i mer än tolv år på två olika statliga verk, och under dessa år kanske jag har haft tio omorganiseringar, och jag har tyvärr aldrig sett att arbetsmiljön har förbättrats efter dessa omorganiseringar”*

– Mehdi Boustani, beslutsfattare Migrationsverket.

## 1.1 Bakgrund

Denna studie ämnar undersöka Migrationsverkets två tillståndsenheter i Göteborg. Efter en administrativ omorganisering har det visat sig att det råder en väsentlig skillnad mellan de två enheterna vad gäller arbetsmiljö. Studien ska försöka förklara vad detta kan ha berott på.

Omorganiseringen som denna enhet har varit med om är av administrativ art. En forskare som är välkänd inom organisationsteorin inom ämnet förändring är Nils Brunsson. Med administrativa reformer menas medvetna ansträngningar från ledningen som ämnar förändra en organisations form (Brunsson, 1989:219). Detta kan till exempel vara omordning av avdelningar inom organisationer, åtgärder för att ändra de anställdas bemötande gentemot kunder eller utbildningar för att personalen ska bli mer införstådda i nya koncept inom organisationen. Meningen är att dessa reformer antingen ska ha ett värde för organisationen i sig (till exempel nöjdare eller mer inflytelserika anställda), eller att öka effektiviteten av organisationens arbete (idib). Brunsson (1993) menar att administrativa reformer kan antas vara resultatet av målstyrda val mellan organisationsformer. Organisationens strukturer, processer och ideologier formas och ändras för att organisationen ska kunna fungera på ett mer effektivt sätt (Brunsson, 1993:2).

”Migrationsverket är en myndighet som prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ha svenskt medborgarskap.” ([www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)).

“Det pågår ett spännande utvecklingsarbete på Migrationsverket med sikte på att öka nyttan för våra kunder. Migrationsverket bedriver ett målmedvetet utvecklingsarbete i syfte att möta dagens och morgondagens utmaningar. Det handlar bland annat om att införa nya e-tjänster, utveckla arbetssätt som ger korta väntetider för de sökande och på andra sätt stärka Migrationsverket som en modern myndighet med hög effektivitet, tillgänglighet och service och en rättstillämpning som svarar mot högt ställda krav på kvalitet /.../ Det är ett tankesätt

som passar väl in i vårt uppdrag att handlägga ärenden så enkelt, snabbt, billigt och rättssäkert som möjligt.” ([www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)).

Som det framkommer ovan så är Migrationsverket i en utvecklingsfas där man fokuserar på att bli så effektiva, snabba och billiga med sitt arbete som möjligt. Omorganiseringen som undersöks i denna studie är ett steg i denna utvecklingsfas. Studien utgår ifrån att den omorganisering som tillståndsenheten vid Migrationsverket i Göteborg har varit med om är sådan reform av administrativ art som Brunsson beskriver.

## ***1.2 Tidigare forskning***

I studien ”Administrative reforms as routines” beskriver Brunsson (1989) meningen med administrativa reformer, samt fokuserar på saker som kan gå snett när man genomför dessa. En sak han betonar i artikeln är att det är lätt att starta en reform, men inte lika lätt att implementera reformen så att man når de mål man ämnat (Brunsson, 1989:226). Brunsson vill till motsats av annan litteratur inom ämnet bevisa att en reform inte är en totalvändning och inte heller är svårt att få till, utan att reformer i sig är en sorts rutin samt att många börjar med att genomföra dem, men få avslutas (idib). Brunsson diskuterar vidare det nya modet, som han kallade det 1989, att ”döda” reformer, vilket innebär att när man märker att implementeringen är svår och att man inte får ut det man önskar av den, då risken med att låta samma reform ”leva” kvar kan leda till att ytterligare en negativ reform skapas för att rätta till den förra reformens tillkortakommanden (idib).

Brunsson fortsätter beskriva reformer inom offentliga organisationer i studien ”Constructing organizations: The example of public sector reform”, som han skrivit tillsammans med Kerstin Sahlin-Andersson (2000). Här nämner de att man de senaste 20 åren kunnat se många olika reformer inom den offentliga sektorn i OECD-länderna (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000:722), en utveckling som för övrigt inte hade stagnerat än år 2006 (Brunsson 2006:1). I artikeln skriver de att det i den offentliga sektorn oftast inte finns kompletta organisationer och att reformer då har varit ett verktyg för ledningen av offentliga myndigheter att fylla de brister som finns inom identitet, hierarkier och rationalitet, vilket ledningen hoppas ska leda till mer kompletta organisationer (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000:731). De organisationer som tillhandahåller tjänster som är till allmänhetens nytta kallas i artikeln för agenter. Agenter utmärker sig som instrument för att följa regler och lösa vissa uppgifter för sina nyttjare (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000:733). Det nämns även att det i agenter är svårt att mäta effektivitet (idib). Författarna menar att agenternas största hinder för att bli kompletta

organisationer är att de har en svag identitet (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000:732). Identitet är något som måste vara starkt inom en komplett organisation och identiteten skapas genom autonomi, starka medlemmar och ledare, men även känslan av att organisationen är speciell (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000:726). Organisationen ska vara speciell i det att den har sina speciella uppgifter och syften. Den kan vara speciell på det sätt att organisationen har en speciell kompetens eller sin egen historia, att den på något sätt utmärker sig själv (idib). De reformer som agenter genomgår för att kunna bli mer kompletta tenderar att vara genom stora organisationsförändringar och kontrasterar i stort med den klassiska byråkratiska strukturen. (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000:734). De fortsätter med att många av de reformer som den offentliga sektorn har genomgått under senaste åren har siktats in på att skapa lokala hierarkier där chefen är ansvarig för sin egen autonoma division där denne har ansvar för dennes egen organisations handlingar och identitet (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000:726). De beskriver reformerna som försök att stärka en viss koordination inom lokala enheter där man ska skapa interna specialiserade team som jobbar efter organisationens satta mål och regler (idib). Vidare diskuteras det i denna artikel chefens och ledningens roll i organisationen. De beskriver hur mycket viktigare det har blivit att ha en erfarenhet inom ledande av organisationer än vad det har varit innan, samt hur mycket mer värdefull denna erfarenhet är kontra erfarenhet av det själva praktiska arbetsfältet som den offentliga organisationen jobbar inom (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000:725). Vidare diskuteras de inom förändringsteori och skriver att praktiken inom stora organisationer oftast inte stämmer överens med vad som önskas i teorin. De menar att avvikelser från bland annat starka identiteter och hierarkier är väldigt vanligt i praktiken och att detta i sig ska vara argument för reform (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000:731). De argumenterar för att reformerna har lyckats med att göra den offentliga sektorn införstådd i organisationsteori, vilket lett till att den offentliga sektorn nu har mer kompletta organisationer till skillnad från innan reformerna ägde rum, då den offentliga sektorn inte riktigt uppfyllde alla egenskaper som en organisation ska inneha (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000:731,736). Slutligen nämner de även att det ibland händer att man redan har en idé om hur organisationen ska jobba eller se ut. Exempel på detta kan vara populära moden inom ledarskapsteori och management. Koncept som dessa inspirerar till att organisationer ska genomgå reform (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000:737).

”Making standards stick” är en komparativ studie skriven av Kurt W. Sandholtz (2012), som är värd att nämna i sammanhanget. I denna studie jämför Sandholtz hur det gick för två olika ingenjörsenheter på Amalgamated Industrial Manufacturing som är ett amerikanskt företag

som tillverkar och säljer turbiner (Sandholtz 2012:659). Trots att denna studie inte inriktar sig på ledarskap eller svensk offentlig förvaltning så bör den nämnas då den är lik denna studie där två enheter inom samma avdelningar som har genomgått en sorts förändring studeras. I Sandholtz fall handlar det om att adaptera till ISO 9000-kraven, vilket är en internationell kvalitetsstandard. En annan sak som gör att denna studie och Sandholtz är ganska lika är den att Sandholtz försökte samla information från alla olika nivåer i organisationshierarkin (Sandholtz 2012:660), något som denna studie också ämnar göra. Sandholtz kommer bland annat fram till att det finns ett gap mellan organisationens direktiv och själva professionens normer vilket kan påverka på vilket sätt medarbetarna ser på implementeringen av ett nytt system (Sandholtz 2012:670). Därför måste en standard passera två sociala gränser, mellan organisationens ledarhierarki och den påverkade professionella enheten (idib). När standarder ska implementeras av en profession som inte har varit med och skapat dessa, så får det en motsatt effekt än den önskade, då dessa inte riktigt kan bestämma sättet de utför sitt arbete på (Sandholtz 2012:671).

En väldigt intressant studie när det gäller arbetsmiljö inom offentliga organisationer har gjorts av Harry Petterson i artikeln *"Första linjens chefer och arbetsmiljön i offentligt tjänstearbete."* Denna artikel publicerades i Arbetslivsinstitutets antologi *"Villkor i arbete med människor."* Petterson diskuterar i artikeln bristerna i prioriteringen av arbetsmiljöfrågor hos chefer i undersökta organisationer (Petterson 2006:165), men även den bristande chefsfunktionen vid omorganisation i offentliga förvaltningar (idib). Trots att Pettersons del angående omorganisation inom förvaltningen är tämligen kort (tre sidor) anser jag att han kom fram till vissa slutsatser som gör att jag är ännu mer intresserad av att undersöka detta vidare. Petterson frågar ifall cheferna själva uppfattar att de kan styra förändringar som har ålagts på dessa ovanifrån samtidigt som de värnar om de anställdas psykosociala hälsa och får fram två olika bilder av detta (Petterson, 2006:170). Ena bilden beskriver en stel process där varken chefer eller medarbetare har något att säga till om, utan omorganiseringen är bestämd ovanför deras huvuden. De som påverkas av den förstår inte riktigt vad det egentliga syftet med omorganisationen är; man omorganiserar bara för att omorganisera (Petterson, 2006:171). Den andra bilden är en där personalen från början har blivit välinformerade om förändringen av deras chefer och på så sätt kunnat vara mer delaktiga i förändringen samt, i den mån det varit möjligt, påverka denna. Pettersons åsikt är att "personalens medverkan i ett tidigt skede i en förändringsprocess /.../ är viktig och sannolikt avgörande för ett bra resultat." (Petterson 2006:172). Tyvärr så har Petterson inte undersökt detta vidare då han i ovanstående

artikel även har andra frågor gällande ledarskap och arbetsmiljö som han vill besvara, artikeln är trots detta relevant forskning inom området.

### ***1.3 Problem & Syfte***

Under samtal med Sean Aghili, enhetschef på Migrationsverkets tillståndsenhet i Göteborg, har han förklarat att tillståndsenheten tidigare var uppdelad i tre enheter med tre enhetschefer. I januari 2012 genomfördes en omorganisation som medförde att dessa tre enheter istället gick ihop och bildade två enheter, med varsin enhetschef. Ett tag efter denna sammanslagning genomfördes en intern enkätundersökning för att kartlägga de anställdas arbetsmiljöförhållanden i dessa enheter. Denna enkät visade att det rådde en väldigt stor kontrast mellan dessa två enheter när det gällde arbetsmiljön. I den ena enheten har arbetsmiljön varit oförändrad och arbetet har fortsatt som vanligt, medan anställda i den andra enheten upplever att det finns stora brister som stress och överbelastning. Frågan som uppstod när detta förklarats var självklart hur problemet har uppstått. Huvudfrågan som ska undersökas i denna uppsats blev således följande:

*Hur blev det så att två enheter som jobbar inom samma område och fält, med liknande uppgifter, samt som har varit med om samma reform trots detta har så stora olikheter vad gäller arbetsmiljö?*

Detta är problemet jag ämnar undersöka, och jag vill genom denna undersökning jämföra dessa enheter samt fastställa hur omorganisationens genomförande kan ha medfört dessa konsekvenser.

Syftet med studien är att öka kunskapen inom området förändring inom offentlig sektor med fokus på arbetsmiljöfrågor. Den uppfattningen jag har fått under tiden jag själv har läst organisationsteori har varit den att det ofta omorganiseras inom offentliga organisationer och att man ofta följer organisationsmoden. Meningen med en reform är ju att denna ska ha något sorts värde för organisationen, antingen genom ökad produktion eller effektivitet inom organisationens arbete eller något värde för de anställda inom organisationen (Brunsson 1989:219). Den uppfattningen jag har fått av de omorganiseringar som görs inom offentlig sektor är att dessa oftast görs på uppdrag av politiker eller högre ledare inom organisationen, som antingen gör en reform bara för att de ser ett problem och känner press på sig att göra något åt det. Här finns det inte någon hänsyn till den inverkan förändringen kan ha på organisationens arbetsmiljöförhållanden. De som då får ansvaret att implementera omorganiseringen på ett sätt där denne har möjlighet att påverka arbetsmiljöförhållandena



inom organisation vid en sådan förändring är i detta fall enhetschefen. Detta är en sådan omorganisering som har bestämts utav ledningen, därför har det varit enhetscheferna som har haft som uppgift att implementera omorganiseringen utan att äventyra arbetsmiljön på enheten. Enhetscheferna kommer alltså också att vara subjekt för undersökningen då deras ledarskapsegenskaper kommer studeras för att kunna besvara forskningsfrågan.

#### ***1.4 Disposition***

I nästa kapitel presenteras *referensramen*. I detta kapitel nämns vilken litteratur som har ansetts vara viktig när det gäller studiens teman ledarskap och reform. Den nämnda litteraturen kommer användas som underlag för att analysera den insamlade datan. Därefter följer *metodkapitlet* där det framförs vilka metoder som har använts för att genomföra studien, hur tankarna har varit innan. *Empirikapitlet* som följer ämnar redovisa den insamlade datan som har varit underlaget för analysen i studien. I *analyskapitlet* analyseras insamlad data och det diskuteras därefter om vad studien kommit fram till. *Slutsatser* benämns det sista kapitlet där författaren reflekterar och diskuterar studiens resultat.

## 2. Referensram

Nedanstående teorier kommer att användas i studien för att besvara frågan. Teoridelen består av två delar, en ledarskapsdel och en reformdel. Ledarskapsteori för att se vilken roll chefen har haft i situationen som har uppstått i organisationen. Reformteori för att se vad själva omorganiseringen i sig har haft för roll. Tanken är att analysera insamlad data utifrån dessa teorier för att sedan se hur de två teorierna kan förklara situationen som den studerade tillståndsenheten befinner sig i. Tidigare forskning kommer också nämnas i analysen, men analysen kommer i huvudsak att grundas på nedanstående teorier. Anledningen till att dessa teorier valts att tillämpa på denna undersökning är att de, trots att den ena teorin är en förändringsteori och den andra en ledarskapsteori, står i direkt samband när det gäller att få nöjda medarbetare. Som Sean Aghili uttrycker sig:

*”En omorganisation kan vara den bästa omorganisationen i världen, men om man misslyckas som ledare att få med medarbetarna, så kommer hela omorganisationen rasa” (Intervju 1).*

### 2.1 Ledarskap

När Yukl skriver om förändring i organisationer betonar han att en av de svåraste ansvarerna en ledare har är att implementera dessa, då man måste guida och uppmuntra organisationsmedlemmarna till en ny miljö de inte är vana vid (Yukl, 2012:76).

Det nämns även att för att medlemmar av organisationen inte ska avvisa en förändring, måste organisationsmedlemmarna ha ett visst förtroende för sin ledare för att ens vilja ingå i en förändring (Yukl, 2012:81).

Yukl ställer upp riktlinjer för implementering av större förändringar. Bland dessa anser jag att flera är viktiga och ska tänkas på när man implementerar en sådan omorganisering som undersökningen gäller. Det nämns att man ska lägga fram en klar bild av vad förändringen innebär och vad organisationen i helhet har att vinna på förändringen (Yukl, 2012:85) samt förbereda de som kommer att påverkas av förändringen genom att förklara på vilket sätt dessa kommer att påverkas (Yukl, 2012:87). Detta är viktigt då en förändring innebär att de som påverkas kommer att behöva göra vissa förändringar i sitt arbete. Om de som påverkas av förändringen inte kan hantera den stress som kan uppkomma på grund av förändringen så kan detta bland annat leda till depression (idib). Om de påverkade vet vad som väntar så kommer de även vara mentalt förberedda på vad som kommer att hända. Yukl skriver också att det är

viktigt att övervaka förändringen, hålla de inblandade informerade om den samt att omjustera förändringen om detta anses nödvändigt. Övervakning är viktigt eftersom man aldrig riktigt vet hur folk kommer att reagera på en förändring och inte heller vilka hinder som kan uppstå på grund av denna (Yukl, 2012:88). Utvärdering är viktigt för att kunna se hur förändringen utvecklas. Att hålla de inblandade informerade om förändring kan vara till ledarens fördel eftersom de anställda inte alltid kan se vad förändringen har lett till. Därför kan det verka positivt när dessa anställda får förklarat för sig vilka effektiviseringar och framsteg som organisationen har åtnjutit på grund av förändringen (idib).

Ännu en sak som Yukl anser viktig i sammanhanget är att ledaren ska ha en positiv attityd och visa att denne själv tror på förändringen eftersom anställda som saknar entusiasm eller vilja, ofta försöker leta efter dessa egenskaper hos deras ledare (Yukl, 2012:89).

Vad gäller ledarskapsteori så är en ledarskapsstil mer tillämpbar än andra vid förändring och detta är en ledarskapsstil som Yukl kallar ”transformational leadership” (Yukl, 2012:321). Denna ledarskapsstil är mycket fokuserad på organisationens följares känslor och vad dessa anser vara viktigt (idib). En utvecklande ledare, som det kallas på svenska, vill att hennes följare ska känna tillit, lojalitet och respekt för denne, och detta ska göra följaren motiverad att göra mer än hon vanligtvis skulle göra (Yukl, 2012:322). En utvecklande ledare fokuserar på en coachande approach till sina följare, hon uppmuntrar dessa och finns där som stöd för dem (idib). Hon försöker även leda genom att vara ett föredöme, någon som följarna kan se upp till och efterfölja (Yukl 2012:334). Även här krävs det att följarna har ett stort förtroende för ledaren (Yukl 2012:323). Yukl nämner även att det är viktigt för ledaren att ha ett förklarande sätt när denne vill få en uppgift eller idé utförd och betonar att det är viktigt för ledaren att ge självförtroende till följarna (Yukl, 2012:333,334).

## ***2.2 Reform***

I boken ”The reforming organization” siktar Brunsson (1993) in sig på att förklara vad reformer innebär, hur de uppstår och vad effekterna av dessa kan bli.

Brunsson förklarar reformer som ett resultat som kan uppkomma bland annat när man försöker modernisera organisationen, skiften i organisationsmoden eller när man har en administrativ struktur som inte räcker till (Brunsson, 1993).

I boken kan man läsa att om man vill att en reform som krockar med organisationens identitet ska lyckas, så krävs det ett oerhört engagemang från organisationens ledare samt att dessa ska vara villiga att lägga ner en stor mängd tid och intresse för reformprojektet. March och Olsen menar att det tyvärr oftast är så att på grund av ledarnas oftast fullspäckade scheman, så har dessa väldigt lite tid och kraft över för att lägga ner den tid och engagemang som krävs av dessa och att detta kan komma att försinka reformen ifråga även om den skulle möta lite motstånd i övrigt (Brunsson 1993:6). Brunsson fortsätter med att beskriva att de som blir utsatta för reform kanske motsätter sig reformer. Anledningen till detta kan vara att de inte har samma bild som ledningen angående vad som ska tolkas som bra resultat (idib). En annan möjlig anledning till varför de kan bli negativt inställda till reformen kan vara den att de som blir utsatta för reformen, i likhet med de som genomför reformen vill att deras organisation ska kunna fungera bättre. Eftersom dessa då har bättre förståelse om hur organisationen fungerar i praktiken kan det vara så att de anser att reformen och dess innehåll sker på ett sätt som enligt dem är felaktigt (Brunsson, 1993:7).

Brunsson nämner även att institutionella miljöer är känsliga för modeförändringar. Han nämner att reformmodet under 70-talet var att öka demokratin inom organisationer. Deltagande och representation från medarbetare samt transparens och öppenhet inom organisationerna sattes i fokus (Brunsson, 1993:10). Under 80-talet så var demokratisering inte längre det stora modet, utan fokus hade nu riktats mot effektivisering. Man försökte få den offentliga sektorn att mer och mer likna den privata i sitt effektiva arbetssätt. Detta gjordes genom att uppmuntra konkurrens samt att de offentliga organisationerna fick anpassa sig till den fria marknadens situation (idib). Detta är något man ser mycket i Sverige idag, då flera offentliga organisationer börjar likna de privata i sitt arbetssätt.

Brunsson förklarar vidare att den offentliga sektorn allmänt uppfattas som för komplex, centraliserad, byråkratisk och inkompetent, samtidigt som den inte lägger tillräckligt med vikt på resultat, effektivitet och produktion (Brunsson, 1993:15). Detta har lett till att regeringar har försökt införa reformer för att omforma den offentliga sektorn och för att skapa en tunnare gräns mellan det offentliga och det privata (idib). Han betonar även att det inte finns någon fast teoretisk bas för organisationsdesign vilket gör att reformförslag därför har en tendens att bli motsägelsefulla (Brunsson, 1993:19). Medan forskningens resultat visar på att organisationsstruktur påverkar deltagande, konfliktbeteende, maktbalans och innovation inom organisationer, så vill vissa författare oftast lägga vikt på den tillfälliga naturen av sina resultat, och andra menar att det inte finns tillräckligt med belägg för att dra generella

slutsatser samt att det uppstår problem med att förklara och mäta de blandade organisatoriska strukturer som finns idag. Peters (1988) säger att den administrativa strukturen är den svåraste aspekten att tolka inom dagens offentliga sektor (Brunsson, 1993:20). Flera författare tillägger även att de som genomför reformerna sällan är intresserade av en ordentlig utvärdering (idib).

Utöver avsaknaden av fullständiga utvärderingar ska två punkter tilläggas som Brunsson understryker är viktiga för en lyckad reform. Det ena är att reformen ska beakta långsiktiga mål och effekter som kan uppstå med reformen (Brunsson, 1993:23), den andra att organisationen ska vara så pass stark och stabil att den klarar av att behålla stöd för reformen och att övervinna eventuellt motstånd (Brunsson, 1993:25).

### **3. Metod**

Detta kapitel är ämnat att visa hur jag tänkte innan utförandet och hur jag gick tillväga för att genomföra studien.

#### ***3.1 Strategi***

Strategin jag använde för att göra studien har varit att genomföra en komparativ fallstudie. Eftersom studien ämnar fördjupa sig inom och studera ett specifikt fall så kommer studien i huvudsak att genomföras med hjälp av kvalitativa intervjuer, vilket anses vara en bra kombination när man vill studera något intensivt och detaljerat (Bryman, 2011:74). Fallstudier anses vara ett bra tillvägagångssätt när man vill studera ett specifikt fall (idib). Eftersom studien önskar att förklara och jämföra en specifik händelse inom en specifik enhet på Migrationsverket så föll det naturligt att använda sig av en sådan forskningsstrategi. Studien har även en kunskapsteoretisk ståndpunkt eftersom meningen är att tolka hur anställda i en viss miljö tolkar sin verklighet (Bryman, 2011:341).

Datainsamlingen har i huvudsak bestått utav semi-strukturerade personliga intervjuer. Sex olika intervjuer på vardera 60 minuter genomfördes. Tanken var att börja med att först ställa ett antal frågor gällande yrket i allmänhet samt tiden dessa jobbat inom organisationen. De två enhetscheferna som intervjuades fick även utveckla en del angående bakgrunden och de förväntade målen med omorganiseringen som genomfördes.

När respondenterna svarat på dessa inledande frågor så övergick intervjuerna till en mer öppen form. Detta innebar att respondenten blev inledd på teman som denne sedan fick prata tämligen fritt om. Spontana uppföljningsfrågor tillkom där det ansågs passa. Intervjuerna genomfördes på detta sätt för att respondenterna skulle kunna slappna av och kunna tala om vad de upplever som viktigt i sammanhanget. Dessutom blev jag varnad om att vissa anställda inom Migrationsverket kanske kunde vara negativt inställda till intervjuer då de har haft dålig erfarenhet av detta sedan tidigare. Den öppna intervjuformen liknar i mycket ett vanligt samtal (Bryman, 2011:415), vilket kan leda till att respondenten känner sig mer avslappnad än i en mer strukturerad intervju. Således ökar även en sådan intervjuform trovärdigheten i forskningen då respondenterna kan tala fritt.

Intervjuerna spelades in efter att respondenterna gått med på detta och alla respondenterna fick möjligheten att vara anonyma ifall de önskade detta. Intervjuerna transkriberades sedan

och skrevs ut för att kunna analyseras. Transkriberingen kan vara en tidsödande process (Bryman, 2011:429), men jag ansåg att den var viktig för att kunna höja kvaliteten på analysen. När allt finns på papper kan man lättare gå igenom och referera till materialet. Bryman (2011) skriver att om man vill få med alla uttryck och meningsutbyten som sker under en intervju är transkribering viktigt (Bryman, 2011:428), men nämner även att vissa respondenter kan ha svårt vid inspelning av material (idib). Detta var en uppoffring som var tvungen att göras då det inte var på fråga att inte kunna referera till intervjuerna under studiens gång.

Studien avgränsades till just de två underenheter inom tillståndsenheten Göteborg som nämnts ovan. Självklart är organisationens arbetsmiljöförhållanden intressanta, men de är även perfekta exempel på enheter inom den offentliga sektorn av en större stad då Göteborg är Sveriges näst största kommun. tillståndsenheter i mindre kommuner är antagligen inte uppbyggda i flera enheter, vilket skulle eliminera studiens komparativa art.

### ***3.2 Val av respondenter***

När man genomför kvalitativa intervjuer är det viktigt att välja rätt personer eftersom det annars finns en risk att den insamlade informationen inte är till någon nytta. Därför valdes respondenterna i denna studie utifrån ett målinriktat urval. Det betyder att personer som kunde anses vara relevanta för att besvara forskningsfrågan valdes ut (Bryman 2011:434).

Därför valdes det ut sex personer för intervjuer, tre från varje enhet. Dessa tre bestod utav en enhetschef, en beslutsfattare och en handläggare. Detta urval gjordes för att kunna belysa vad medarbetare från de olika nivåerna på tillståndsenheterna kände för situationen. Det är medarbetarna från dessa yrkesgrupper som har varit med om omorganiseringen samt deras arbetsmiljöförhållande som påverkats.

Det ska dock nämnas att de som valdes ut som respondenter valdes ut internt inom organisationen, alltså fick jag inte själv gå in och välja vilken beslutsfattare eller handläggare jag ville intervjua.

### ***3.4 Datainsamling***

#### **3.4.1 Intervjuer**

Som nämnts ovan har den huvudsakliga datainsamlingen bestått utav sex intervjuer på vardera en timme. Alla sex intervjuer genomfördes personligen under arbetstid i Migrationsverkets

lokaler. Detta underlättade på det sätt att respondenterna inte skulle behöva offra allt för mycket av sin tid för intervjuerna, men även på det sätt att flera intervjuer kunde bokas in på samma dag vilket medförde att processen blev mer effektiv. Ännu en anledning till att intervjuerna genomfördes på arbetsplatsen var att respondenterna skulle kunna slappna av, och då är en familjär miljö att föredra. Bryman (2011) poängterar att intervjuer ska genomföras i en lugn och ostörd miljö samt att respondenten ska känna sig säker på att ingen hör vad som sägs under intervjuens gång (Bryman, 2011:421). Av ovanstående skäl var det endast författaren och respondenten som var närvarande under intervjuerna. Alla respondenter fick möjlighet att vara anonyma då detta är en rättighet de studerade personerna har som bör respekteras (Bryman, 2011:138). Endast en av dessa valde att vara anonym, varpå denne förvånades att möjligheten fanns att de som känner denna person inom organisationen skulle kunna förstå vem denne var. Respondenten valde dock att genomföra intervjun anonymt ändå.

Innan intervjuerna påbörjades samtalande jag och beslutsfattare Mehdi Boustani vid en hel del. Under dessa samtal beskrev Boustani hur tillståndsenheten i Göteborg är uppbyggd, vilket är viktigt då alla tillståndsenheter i Sverige inte är uppbyggda på samma sätt. Han beskrev enhetens historia samt vilka förändringar som ägde rum och beskrev situationen som den var vid tillfället organisationen skulle undersökas och intervjuerna genomföras. Detta underlättade för mig att förbereda mig inför intervjuerna då jag kunde bekanta mig med miljön respondenterna arbetade i vilket ledde till att det blev lättare att tolka deras uppfattningar och berättelser (Bryman, 2011:420). När klartecken gavs för intervjuerna bokades två dagar, en för vardera enhet, med enhetscheferna.

### **3.4.2 Övrig datainsamling**

Utöver de kvalitativa intervjuerna ville jag ta del av de interna arbetsmiljöenkäter som utfördes innan denna studie påbörjades. Detta för att ha en ytterligare referens utöver intervjuerna på hur situationen ser ut. Tyvärr så ville bara en av de två enheterna skicka ut denna undersökning, vilket gjorde att det blev svårt att använda enkätundersökningen som ytterligare underlag för jämförelse av enheterna. Trots detta så kommer denna studie referera till vissa frågor och citat från enkätundersökningen, men det ska noteras att detta inte kommer att ligga till grund för studiens slutsatser.



Övrig data som har använts för att undersöka syftet med studien är viss forskning som finns inom ämnet som ämnas undersökas. Denna forskning finns att återfinna under avsnitt *1.2 Tidigare forskning*.

## 4. Empiri

### 4.1 Bakgrund

#### 4.1.1 Migrationsverket

*”Migrationsverket är en svensk statlig förvaltningsmyndighet, som sorterar under Justitiedepartementet. Verket är Sveriges centrala utlänningsmyndighet och ansvarar för verksamhetsområdena asyl, besök och bosättning samt medborgarskap.”*

(1§, Förordning 2007:996)

Nedan visas Migrationsverkets organisationsschema:

## Migrationsverkets organisation



([http://www.migrationsverket.se/download/18.6233194712c44b61f4f8000490/Migrationsverket\\_sv.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.6233194712c44b61f4f8000490/Migrationsverket_sv.pdf)).

#### 4.1.2 Tillståndsenheten Göteborg

Tillståndsenheten arbetar under verksamhetsområdet ”Besök, bosättning och medborgarskap” eller BBM som det benämns internt. Deras ansvarsområde är att utreda och besluta om olika

sorters tillstånd, exempelvis uppehållstillstånd, arbetstillstånd och EES-tillstånd (Intervju 1). I nuläget är tillståndsenheten uppdelad i två enheter som specialiserar sig inom olika ärendekategorier. Personalen på varje enhet består i huvudsak av enhetschefen samt tre till fyra beslutsfattare som vardera har fyra till fem handläggare under sig. Det arbetar även fyra assistenter på enheten. Sammanlagt arbetar cirka femtio personer på enheten.

Enheten har även en expeditions- och receptionsdel. Denna del ingår i en av de två enheternas ansvarsområde. Expeditionen och receptionen har öppet fyra dagar i veckan och hit kan man komma för att lämna in ansökningar, ställa frågor samt passärenden.

Enhetschefen för varje enhet har ansvar för rekrytering, produktion, ekonomi och samverkan med fackliga parter (Intervju 1). Denne har alltså inget ansvar gällande själva besluten som fattas.

Beslutsfattarna jobbar i team med normalt fyra till fem handläggare under sig. Deras arbete är att ta emot föredragningar från handläggarna, pröva dem, eventuellt komplettera och ta ett beslut i ärendet (Intervju 2). En beslutsfattare kan även välja att göra en del utredningar själv, om denne vill ha mer fördjupning i ett specifikt fall eller ha en direkt kontakt med en viss sökande (Intervju 5).

Handläggarna tar emot ansökningar, begär uppgifter och utför utredningar, både skriftliga och muntliga. Dessa lämnar sedan över uppgifter samt deras syn på ärendet till beslutsfattarna för slutligt beslut (Intervju 3).

#### **4.1.3 Omorganiseringen**

Tillståndsenheten i Göteborg har inte alltid varit uppbyggd som den är idag, utan nuvarande struktur är resultatet av en omorganisering. Migrationsverket är i dagens läge inne i en utvecklingsfas där de fokuserar på att förbättra produktiviteten och effektiviteten i sin verksamhet. Tanken är att handläggningen av ärenden ska bli snabbare, billigare och enklare (<http://www.migrationsverket.se/info/207.html>). Omorganiseringen som ledde till dagens organisationsstruktur på tillståndsenheten är ett resultat av den effektivisering som beskrivs ovan.

Innan denna omorganisering ägde rum bestod tillståndsenheten i Göteborg av tre enheter med tre enhetschefer. Dessa tre enheter hade hela tillståndsenhetens ärendekategorier jämnt fördelade mellan sig, alltså alla tre enheter jobbade med samma sorts ärenden. När det gällde expedition- och receptionsverksamheten så var även denna fördelad lika mellan de tre

enheterna på så sätt att varje enhet hade ansvar för denna verksamhet i en vecka var tredje vecka.

I april 2011 tog avdelningschefen för verksamhetsområdet BBM i Göteborg och Malmö beslutet att organisationsstrukturen som tillståndsenheten i Göteborg var uppbyggd av vid tillfället skulle omorganiseras. Man tyckte att man kunde arbeta effektivare om man specialiserade sig på så sätt att en enhet skulle jobba med en viss sorts frågor och den andra enheten med en annan sorts frågor (Intervju 5). Målet var att effektivisera arbetssättet och jobba mer teambaserat och koncentrerat, samt att kompetensutvecklingen skulle bli bättre (Intervju 1).

Omorganiseringen, som ägde rum den första oktober 2011 ledde till att de tre enheterna slogs ihop och blev två och enhetschefen som blev över omplacerades till annan ort (Intervju 1). Enhet 1 fick ansvar för förlängningsärenden, passärenden samt expeditions- och receptionsverksamheten. Förlängningsärenden är ärenden och beslut som redan är fattade men sökanden ber om förlängning av beslutet i fråga. Passärenden är de ärenden som har med olika sorters passansökningar att göra. Att enhet 1 fick ansvar för hela expeditions- och receptionsverksamheten innebar att chefen för enheten ansvarade för väntetider och service, samt att personalen på enheten skulle bemanna receptionen och expeditionen fyra dagar i veckan. De assistenter som jobbar inom tillståndsenheten jobbar efter omorganiseringen samtliga på enhet 1, eftersom dessa främst jobbar inom expedition- och reception (Intervju 1). Enhet 2 fick ansvaret för EES-ärenden, återkallande av ärenden samt första anknytningsärenden. EES-ärenden gäller olika tillstånd för arbete för personer från länder inom EES-samarbetet. Återkallande av ärenden kallas ärendekategorin där beslutsfattaren beslutar att återkalla ett tidigare godkänt tillstånd, exempelvis tillfälliga uppehållstillstånd. Första anknytningsärenden syftar till anhöriginvandring, alltså att man önskar att flytta från sitt hemland till sin make/maka eller familj i Sverige.

Sean Aghili var en av cheferna som var kvar, han fick ansvar för enhet 2 efter omorganiseringen. Chefen som skulle leda enhet 1 stannade dock endast i tre månader efter omorganiseringen eftersom denne önskade en annan tjänst som han förflyttades till. Således fick en tidigare beslutsfattare på enhet 1, Margaretha Dahlquist, tjänsten som tillförordnad chef för enhet 1 från och med den första januari 2012 (Intervju 4).

#### 4.1.4 Arbetsmiljöundersökningen

Ett par månader efter omorganiseringen började det märkas på enhet 1 att handläggningstiderna blev längre och att de oavslutade ärendena blev fler. Enheten uppfattades inte göra ett bra arbete och sjukskrivningarna blev fler på enheten. Från fackens sida föreslogs en enkätundersökning som skulle ställas upp och genomföras av skyddsombudsmännen på respektive enhet inom tillståndsenheten Göteborg. Enkätundersökningen bestod av en del frågor som medarbetarna skulle fylla i samt ett fält för öppna kommentarer. Dessa skulle sedan lämnas till skyddsombudsmännen för analys (Intervju 5). Tanken bland de anställda var att man skulle få se skillnaden på arbetsmiljön mellan de två enheterna på papper (idib).

Man kan betrakta arbetsmiljöundersökningen som uppdelad i tre delar och en del för öppna kommentarer. Den första frågedelen fokuserade på arbetsplatsen och personalen. Medarbetarna frågades exempelvis om de kände att de hade tillräckligt med frihet på arbetsplatsen, tillräckligt långa raster, förtroende för sin chef och stöd bland medarbetare. Den andra frågedelen bestod av tre frågor där medarbetarna ombads svara på hur deras liv i övrigt påverkades av deras arbetssituation, om de hade sömnsvårigheter, fysiska besvär eller huvudvärk (Arbetsmiljöenkät BBG01). Eftersom bara enhet 1 var villiga att dela med sig av resultaten och svaren från enkäten så har jag valt att inte visa resultatet i siffror då det inte går att jämföra med enhet 2. Dock så är det ingen hemlighet inom tillståndsenheten att medarbetarna på enhet 1 upplevde arbetsmiljösituationen som mycket tuffare och stressigare än vad medarbetarna på enhet 2 gjorde (Intervju 4). Den tredje frågedelen var inte av enkätart utan var en enkel fråga som löd "Vad har du vanligtvis för känslor inför ditt arbete när du är på väg till jobbet?" (Arbetsmiljöenkät BBG01). Majoriteten av svaren på enhet 1 innehöll ord som "stress", "ångest" och "panik". Många uttryckte även att de känner att de inte hinner med sina arbetsuppgifter och att det är jobbigt att hela tiden förväntas prestera mer med mindre resurser (idib). De svar som kan anses vara positiva till frågan var de fåtal som tyckte att jobbet helt enkelt var "ok", eller "bra." Slutligen framfördes det i de övriga kommentarerna att enheten borde anställa fler handläggare för expeditionen för att kunna prestera som förväntat, och att det är skadligt med för mycket detaljstyrning från arbetsgivarens sida (idib).

## ***4.2 Översikt av intervjuerna***

### **4.2.1 Enhetschef enhet 1 – Margaretha Dahlquist (Intervju 4)**

Margaretha Dahlquist är tillförordnad enhetschef för enhet 1 under 2012. Detta betyder att hon har haft en tillfällig tjänst som chef från och med första januari till och med sista december under 2012. Tjänsten kan komma att förlängas. Hon har jobbat inom verket i femton år varav fjorton utav dessa har varit på tillståndsenheten där hon jobbade som beslutsfattare innan hon fick tjänsten som tillförordnad chef. Som nämnt ovan blev hon tillsatt chef tre månader efter omorganiseringen av tillståndsenheten eftersom hennes företrädare bytte tjänst. Hon har aldrig tidigare arbetat på den enhet som hon nu är chef på, tidigare jobbade hon på den enhet som lades ned i samband med omorganiseringen. Trots att Margaretha är enhetschef så har hon även behållit sin roll som beslutsfattare, vilket innebär att hon fortfarande tar beslut gällande ärenden. Margaretha har utöver gymnasial utbildning fått viss utbildning inom Migrationsverket.

När Margaretha pratar om omorganiseringen säger hon att det har varit svårt för henne att leda den. Dels för att hon kom in som chef tre månader efter omorganiseringen, dels för att hennes personal har varit missnöjd med att just hennes enhet ska ha ensamt ansvar för expedition- och receptionsverksamheten. Hon poängterar att eftersom hon inte var chef under perioden implementeringen presenterades så fick hon inte vara med och lämna de synpunkter som hon hade velat, vilket hon anser hade hjälpt en hel del eftersom hon jobbat inom enheten under en längre tid och under denna tid varit med om flera omorganiseringar. Hon känner inte att hon har fått den möjlighet att vara delaktig som en chef ska ha. Hon berättar att expedition- och receptionsverksamheten är lite för tuff för hennes enhet då hon inte har de personalresurser som krävs för att hålla en bra standard på verksamheten. Om någon sjukskriver sig blir någon tvungen att hoppa in istället vilket gör att resten av enhetens arbete blir lidande.

Hon medger att personalen på enheten har det tufft och stressigt och hon vet genom arbetsmiljöundersökningen att många i personalen vill ha mer återkoppling och feedback från henne som chef. Hon bedömer själv att hon gör tillräckligt på detta fält, att hon ger tillräcklig feedback och återkoppling. Hon känner även att hon har varit väldigt tillgänglig för sin personal och tycker att hon jobbat väldigt coachande med dem under den period hon varit chef. Hon anser att arbetsmiljösituationen är som den är på grund av att hon inte har tillräckligt med resurser för att förbättra den. Dock försöker hon ständigt förbättra arbetsmiljön men upprepar att det är väldigt svårt när hennes enhet ska prestera så mycket

med så lite resurser. Hon tycker att ledningen har brustit i att informera när det gäller denna omorganisering vilket även har gjort det svårare för henne att ta vissa beslut då hon inte har haft underlag för det. I övrigt tycker hon att hon har lyckats tämligen bra med jobbet.

#### **4.2.2 Enhetschef enhet 2 – Sean Aghili (Intervju 1)**

Sean Aghili var tidigare chef på Skatteverket under fyra års tid när han 2008 blev erbjuden jobb som chef på Migrationsverket. Han hade aldrig jobbat på Migrationsverket innan och har under hela perioden varit chef på samma enhet. Sean är civilekonom.

Sean berättar att omorganiseringen gjordes för att kompetensutvecklingen skulle bli bättre, att det skulle bli mer teamnyanserat arbete och att effektivisera produktionen. Han tycker att det fanns vissa fördelar med den gamla strukturen då allt var jämnt fördelat. De hade mer resurser för expeditions- och receptionsverksamheten, och att arbetet var mindre sårbart i och med att alla kunde varandras uppgifter. Nackdelen var att specialiseringen inte var på tillräckligt hög nivå vilket gjorde att arbetssättet inte var tillräckligt effektivt. Det fungerade innan, men inte effektivt. Han tycker därför att det är bättre nu när alla är specialiserade och en enhet har ansvar för expedition och reception. Han erkänner att expedition- och receptionsverksamheterna är mer sårbara nu men tycker att det funkar bra. Han upprepar ett flertal gånger att det är tuffare mentalt än innan, men att det fungerar.

Arbetsmiljö är en väldigt viktig fråga för Sean och han anser att alla chefer borde se det så. Han anser att en bra och trivsamt miljö med anställda som mår bra leder till en bättre och ökad produktion. Det går inte att tvinga folk att öka och förbättra produktionen först och sen försöka ordna en bra arbetsmiljö. Det kanske håller i två till tre månader säger han men sen så kommer missnöjen och sjukskrivningar hagla in.

Sean tycker att det ibland läggs för mycket vikt i omorganisationers roll för arbetsmiljön. Han tror att omorganisationer är något som personalen tar chansen att klaga på. Han menar att om man har en bra personal, som är drivna och engagerade och jobbar bra i team, så är förutsättningarna för vilken reform som helst bättre än om man har omotiverad personal. Han tycker inte att skulden ska läggas på omorganisationen i detta fall utan att många andra faktorer kan ha spelat in. Bland dessa kan vara omotiverad personal, ledarskapsproblem och kompetens. Han betonar att de alltid samverkar med representanter för personalen när de genomför omorganisationer, men att det i detta fall kom direktiv uppifrån, vilket de inte kunde göra något åt. Han har försökt att hålla medarbetarna involverade i processen och bett dem om råd när det gäller uppgifter vad gäller omorganiseringen. Han anser att kontinuitet är

viktigt, vilket kan vara en av anledningarna till kontrasten mellan enheterna eftersom de har varit med om ett chefsbyte, vilket har gjort att kontinuiteten brutits och den andra enhetschefen fått börja om från början vad gäller förtroende och trygghet. Delaktighet, förståelse, tillgänglighet och att ha en coachande approach är enligt Sean de viktigaste egenskaperna en chef måste koncentrera på för att implementera en förändring på ett bra sätt. Att diskutera och rådfråga med medarbetare innan man tar beslut, samla feedback och hålla bra relationer, menar han är viktiga saker en chef måste fokusera på i övrigt. Förbättringen ska vara ständig.

#### **4.2.3 Beslutsfattare enhet 1 – Mehdi Boustani (Intervju 5)**

Mehdi har jobbat på Migrationsverket i tio år. Tre av dessa som beslutsfattare. Innan det jobbade han två år på Patent- och registreringsverket. Mehdis utbildning är en pol. mag. i Offentlig förvaltning.

Mehdi börjar med att berätta att han och flera andra i personalen hade bra förväntningar inför reformen där tre enheter blev två. Det skulle bli effektivare att handlägga ärenden. Men tre månader efter förflyttades chefen och en tillförordnad fick ta över. Detta gillade inte personalen, enligt Mehdi. De ansåg att ledningen inte tog enhetens arbete på allvar. Efter det blev allt värre. Handledningstider blev längre, det blev mer administrationsarbete och sjukskrivningarna blev fler. Tanken var att reformen skulle utvärderas, men det har den ännu inte gjorts, säger Mehdi. Därför föreslog personalen arbetsmiljöundersökningen som genomfördes, men även analysen på den tog flera månader längre tid än vad den skulle. Mehdi säger att det under tiden blivit värre. Han känner att många känner sig pressade och mår dåligt. Han känner sig inte professionell i sitt arbete och tycker inte heller resten av enheten gör det. Han nämner att expedition och receptionen alltid har varit ett problem. Ett extra stort sådant nu när det bara är en enhet som ansvarar för den; man kan inte ge kunder den service de förtjänar och handläggarna tänker hela tiden på deadlines.

Mehdi tycker att det var orättvist både mot enheten och mot Margaretha att ge henne chefsjobbet. Själva nyheten att den tidigare chefen skulle byta efter reformen och att en tillförordnad chef skulle tillsättas uppfattades som negativ från personalen. Margaretha hade verkligen inte en lätt uppgift. Han anser trots det att Margaretha, hans chef, inte har gjort tillräckligt. Han tycker att hon kunde förklarat problemen som uppstod till ledningen för att försöka få en förändring på enheten. Han tycker att hon borde krävt utav ledningen att förändra situationen. Han berättar att hon inte gjort detta enligt vad han vet. Att hon fortsatt



som beslutsfattare har gjort att hon varken har varit coachande eller kunnat ge feedback. Hon borde kanske delegerat vissa av sina uppgifter men har inte gjort det. Hon blev för upptagen för att kunna vara tillgänglig. Mehdi anser att det är en stor skillnad mellan Margaretha och Sean eftersom Sean inte involverar sig i själva ärendearbetet, utan fokuserar på chefsrollen. Mehdi tror även att kontrasten i arbetsmiljön kan bero på att Sean är en beprövad chef, medan Margaretha varken har utbildning eller erfarenheten för jobbet. Mehdi känner att omorganisation är ett nyckelord på offentliga organisationer, lösningen på allt. Det är bara en rutin att omorganisera, men ingen tänker på arbetsmiljö. Han betonar han utvärdering av reformer väldigt mycket; att det är nödvändigt, men att det aldrig genomförs. Omorganisationer är inte lösningen på alla problem.

#### **4.2.4 Beslutsfattare enhet 2 – Alit Sulejman (Intervju 2)**

Alit har arbetat på Migrationsverket i tolv år, varav tio av dessa har varit på tillståndsenheten. Han började som handläggare och jobbar nu som beslutsfattare. Alit har en utbildning inom juridik.

Alit känner att omorganiseringen har förbättrat hans arbete avsevärt. Han säger att det inte alls var effektivt inom tillståndsenheten innan när det var tre chefer. Han tycker också att besluten har blivit mer korrekta och enhetliga eftersom man har börjat specialisera sig i team i enheterna. Nu är det lättare att hantera problematik och besvara handläggarnas frågor eftersom de är väl införstådda i ärendekategorin de specialiserat sig inom i hans team. Det visar sig i produktivitetssiffrorna, säger han.

Alit känner att Seans arbete har spelat stor roll, både för reformen och som chef i övrigt för enheten. Han anser att Sean är mer seriös än andra chefer. Sean försöker hela tiden samla åsikter hos personalen och förbättra arbetet, säger han. Han känner även att Sean har engagerat personalen i förändringsprocessen. Det är inte många chefer som engagerar sig i produktionen som honom, han vill ha feedback, veta siffror, och han för egen statistik också. Alit förstår att Sean inte kan bestämma över vissa saker, när det är bestämt av ledningen, men annars engagerar han alltid personalen i arbetet. Alit tycker även att Sean är väldigt aktiv och engagerad i arbetsmiljön. Han lyssnar, coachar och tar sig tid. Ibland känns det som att han är överallt samtidigt, säger Alit. Alit påpekar att det inte är ett lätt jobb att leda förändringar. ”Jag har aldrig haft en sådan chef innan”, berättar han. Alit är väldigt nöjd med arbetsmiljön i sin arbetsplats. Han känner att han har gott om tid för sina ärenden och att Sean är generös när det gäller ansvar och delegering.

#### **4.2.5 Handläggare enhet 1 – Tobias Krönlein (Intervju 6)**

Tobias har jobbat på Migrationsverket i fem år. Under hela perioden har han jobbat som handläggare i Göteborg, innan på asylheten och nu på tillståndsenheten.

Tobias börjar med att säga att både han och flera andra bland personalen känner samma sak angående reformer. De sker med jämna mellanrum, men har inga revolutionerande effekter på arbetssättet. Småsaker förändras men inte så mycket i det stora hela. Han känner att man ofta kör igång en omorganisering utan att ta den på allvar, utan att utvärdera den, och så börjar en ny omorganisering igen. Han tycker inte att denna reform har skiljt sig från tidigare reformer. Även Tobias påpekar tyngden med expeditionen och receptionen. Det känns som ett dubbelt jobb tycker han. Det han verkligen tycker är dåligt med strukturen är att ingen gör något åt att förbättra deras situation. Att man inte lär sig av sitt misstag utan använder samma upplägg hela tiden. Han anser att hela tillståndsenheten har förändrats efter reformen, han pratar om ett A-lag och ett B-lag, att det skapas grupperingar och att vissa tycker att enhet 1 står lägre för att de måste vara ute i receptionen.

Han tycker att Margaretha är mer som en rådgivande person man kan fråga saker till när man fastnat i arbetet än en ren chef. Han tycker att hon är tillgänglig hela tiden när man kört fast och betonar att hennes dörr alltid står öppen för de anställda. Dock känner han inte likadant när det gäller feedback och coaching. Feedback känner han inte att det finns någon över huvud taget. Han kan inte minnas en enda gång då han fått vare sig konstruktiv eller positiv feedback från Margaretha. Han tycker inte att enhetscheferna haft mycket att säga till om under denna reform. Han känner att Margaretha och Sean är olika på det sättet att Margaretha vet mycket om verksamheten, och var en bra beslutsfattare, men saknar chefskompetensen. Det är en roll som är svår att ta på sig på bara några månader, säger Tobias. Hon behöver mer styrka vad gäller chefmannaskap.

Arbetsmiljön blir lidande på grund av expeditionen och receptionen tror Tobias. Det är en ohållbar situation. Han anser att mer tid bör läggas på att utvärdera reformer än på att forma nya. Det är oprofessionellt nu., tycker han.

#### **4.2.6 Handläggare enhet 2 – Anonym**

Den anonyme handläggaren har jobbat på Migrationsverket under en längre tid, dock ska inte nämnas vad hen har jobbat med eller under vilken period. Handläggaren tycker att omorganiseringen har gett bra resultat, förenklat dennes jobb. Det är mycket lättare att hålla

en hög nivå, nu när man är specialiserad tycker handläggaren. Man blir väldigt duktig på just sitt fält.

Handläggaren tycker att arbetsmiljön har växlat väldigt mycket på tillståndsenheten, beroende på vilka chefer de har haft. Denne tycker inte heller att en reform är en reform, utan att det sker hela tiden, eftersom deras arbete är så dynamiskt och det kommer nya direktiv och lagar hela tiden. Handläggaren har bara bra saker att säga om sin chef Sean. Han är kommunikativ, väldigt lätt att ha att göra med, han lyssnar och bryr sig. Han är insatt i personalens arbete, nämner handläggaren. När det gäller reformen så tycker handläggaren att Sean har skapat en sådan trygg zon för medarbetarna att de osäkerheterna som normalt kommer vid omorganiseringar inte uppstod på grund av att de kände sig trygga i sin chef. De har ett ömsesidigt förtroende för varandra. Han känns som en stabil person, säger handläggaren. Handläggaren tror att trygghet är väldigt viktigt för en bra arbetsmiljö. Handläggaren nämner att Sean är väldigt införstådd i organisations- och ledarskapsteorier vilket är honom till stor fördel i hans chefskap. Handläggaren känner absolut att Sean coachar och ger feedback. Han finns där för personalen. Han försöker hela tiden förbättra enhetens arbete och tar ansvar för sina handlingar.

## **5. Analys**

I detta avsnitt ska den data som insamlats från intervjuerna och enkätundersökningen analyseras utifrån den valda teoretiska referensramen. Avsnittet delas upp i två avsnitt, ett för ledarskapet under reformen och ett för själva reformen. Tanken är att genom teorierna förklara empirin och problemet och utifrån detta försöka framställa ett svar på ursprungsfrågan.

### **5.1. Ledarskap**

När enhetscheferna intervjuades angående ledarskapsrollen under förändring, så märktes det att de båda cheferna följde en linje när det gäller vad de ansåg vara viktigt. Ord som "tillgänglighet", "feedback" och "coaching" används flitigt av de båda cheferna under intervjuerna. Det står dock klart att personalen på enhet 1 har en annan syn på sin chef än de på enhet två. När Yukl (2012) skriver om "transformational leadership" betonar han, som nämnts innan, betydelsen av att följarna ska känna tillit, lojalitet och respekt, samt ha ett stort förtroende för sin ledare (Yukl, 2012:322). Det framkommer ganska tydligt utifrån intervjuerna att personalen på enhet 2 hyser en väldig respekt för Sean som chef, de nämner bland annat att de aldrig har haft en sådan chef innan och att han innehar en enorm respekt bland medarbetarna. Under intervjuer med personalen på enhet 1 så medgav visserligen både beslutsfattaren och handläggaren som intervjuades att Margaretha inte haft de bästa förutsättningarna för att leda omorganiseringen eftersom att hon blev tillsatt chefspositionen tre månader efter att reformen ägde rum, men de båda anser ändå att hon kunde ha gjort mer och att hon inte riktigt besitter de egenskaper som bör besittas av en chef. De menade båda att hon var en väldigt bra beslutsfattare men inte var chefsmaterial. Margaretha själv tycker att reformen varit svår att leda, men hon anser att hon har varit coachande och generös med feedback under omorganiseringens gång. Denna åsikt delas inte av personalen, utan de anser att hon varit tillgänglig men inte särskilt generös med coaching och feedback. Så trots att Margaretha inte har haft de bästa förutsättningarna för att leda reformen så framkommer det att personalen inte riktigt har det förtroende för henne som de borde ha för att omorganiseringen ska kunna genomföras utan att arbetsmiljön påverkas negativt. En sak som den anonyme handläggaren nämnde när denne pratade om Sean var att Sean hade fått denne att känna sig så trygg på arbetsplatsen att de oroligheter som normalt kan uppstå under en omorganisering inte uppstått hos hans personal.

Att Sean har en betydande större erfarenhet som chef spelar en stor roll i det hela. Detta är ju ett tydligt exempel på ett fall där det på ena enheten sitter en chef med ledarskaps erfarenhet och den andra en chef med stor erfarenhet inom organisationens praktiska arbetsfält. Brunsson och Sahlin-Andersson kom fram att det i dagens offentliga organisationer är mer värdefullt med ledarskaps erfarenhet (2000:725), och man kan anse detta återigen bekräftat när man tittar på fallet som undersökts i studien. Sean har även varit chef för en enhet i fyra år, medan Margaretha kom in i chefsrollen i januari 2012. Detta innebär självklart att Sean har haft betydligt längre tid på sig att lära känna sin personal och hitta sin roll samtidigt som personalen har hittat sina roller och känner honom som chef. De har en tryggare relation till honom än vad Margaretha har till sin personal.

Den sista aspekten som bör nämnas i sammanhanget är att Margaretha, på grund av att hon behöll sina uppdrag som beslutsfattare, inte kunde satsa helhjärtat på ledarrollen. Det krävs ett stort engagemang från en organisations ledare för att en reform ska lyckas, March och Olsen (1993) skriver att cheferna oftast, på grund av fullspäckade scheman, inte har den tiden att lägga för att reformer ska lyckas (March, Olsen, 1993). Hade Margaretha delegerat vidare sina uppdrag till andra inom organisationen så kanske hon hade kunnat fördjupa sig i ledarskapsaspekten i organisationen och hennes chanser att befästa sin roll som en trygg ledare inom organisationen hade ökat.

## ***5.2 Reformen***

Av vad som framkommer i intervjumaterialet så kan man utläsa att denna reform har förändrat arbetssättet på tillståndsenheten väldigt mycket. Enhet 1 har fått ensamt ansvar för den delen av verksamheten som anses vara den mest påfrestande, nämligen expeditionen och receptionen. Enhetscheferna kunde inte påverka denna reform på något sätt då den bestämdes över deras huvuden. Reformen var ett steg i Migrationsverkets utveckling för att bli mer effektiva och produktiva. Tyvärr visade det sig att den ena enheten på tillståndsenheten inte hade tillräckligt med resurser i form av personal för att kunna bibehålla den nya organisationsstrukturen. I reformens inledande fas bad den dåvarande enhetschefen för enhet 1 om omplacering till ett annat uppdrag och ledningen beviljade detta. Kvar blev då en enhet med knappa resurser och tillsatt som chef blir en beslutsfattare med lite erfarenhet av ledarskap. Arbetsbelastningen var även sådan att den tillförordnade chefen kände att det inte var tillfälle att delegera vidare beslutsfattaruppdragen till andra vilket ledde till att denne fick mindre tid att fokusera på sitt arbete som chef. När ledningen velat genomföra reformen har den följt modet som finns inom dagens offentliga sektor i Sverige, vilket är att modernisera

och effektivisera produktionen. Ett mode som har lett till ett ”göra mer med mindre”-tänkande och lett till påfrestningar inom arbetsmiljön på enheten som inte har varit tillräckligt stabil för att klara av reformen.

Stabilitet är något som är oerhört viktigt när man bestämmer sig för att implementera en reform. För att en reform ska bli lyckad så krävs det att organisationen är stabil och stark (Brunsson, 1993:25). Enhet 2 är ett exemplariskt bevis på detta. Denna enhet har haft en erfaren chef, de har sluppit den mest påfrestande delen av verksamheten helt, och de har blivit tilldelade de resurser som har behövts för att lyckas med implementeringen. Man kan dock fråga sig hur ledningen tänkte i fallet med enhet 1. En enhet där det kort efter omorganiseringen visar sig att det varken finns tid eller personal för att kunna bibehålla den standarden som önskats med reformen, och ledningen väljer att gå med på en omplacering av den dåvarande chefen. Detta har känts väldigt osäkert och instabilt för personalen i enheten och att de då fick en tillförordnad chef uppfattades självklart negativt.

Det är välkänt inom reformteorin i den offentliga sektorn att utvärdering är något man oftast inte är intresserad av att utföra (Brunsson, 1993:23). Så är det även i detta fall. När personalen i det första skedet fick höra om omorganiseringen så blev ju dessa lovade en utvärdering. Det blev aldrig av. För personalen på enhet 1 har detta varit ett tecken på att ingen tar deras arbete eller deras enhet på allvar. Även detta är ju något som påverkat personalens synsätt negativt och ökat instabiliteten inom organisationen. Eftersom utvärdering inte genomförts krävde personalen genom facket att ledningen undersökte arbetsmiljön på enheterna vilket ledde till arbetsmiljöundersökningen som nämnts i studien. Denna undersökning var dock väldigt enkelt utförd och tog även flera månader att analysera, vilket enligt viss personal ledde till att frågan rann ut i sanden.

Delaktighet är ytterligare en aspekt där reformen har brustit. Eftersom medarbetarna inte har fått känslan av att de är delaktiga på grund av att reformen har bestämt ovanför deras huvuden har de inte riktigt förstått syftet med den. Att det effektiviserar arbetet är det enda de har fått höra. På enhet 2 anser både chefen och chefen att det har fungerat. På denna enhet har handläggningstiderna minskat och kompetensen inom enhetens specialitetområden har ökat. På enhet 1 har dock handläggningstider blivit längre och sjukskrivningarna har ökat. Hade personalen på hela tillståndsenheten fått vara med och bestämma om hur den nya organisationsstrukturen hade sett ut så hade omorganiseringen kanske inte sett

likadan ut. När personal känner att de inte är delaktiga i en reform så är chansen mycket större att de blir negativt inställda till reformen ifråga.

### **5.3 Diskussion**

Frågeställningen för denna studie var att besvara hur det kunde komma sig att de två enheterna inom tillståndsenheten kunde skilja sig så mycket åt vad gällde arbetsmiljön. Empirin och analysen visar att det är samma reform som har genomförts men att den haft olika effekter. Dels på grund av ledarskapsfaktorer, dels på grund av arten av själva reformen. Under en reform så är det viktigt att man har en stabil ledare, en stabil grupp, helt enkelt en stabil organisation. Utan en stabil ledare så blir det svårigheter med att implementera en ny organisationsstruktur. En ledare ska inte bara ha kunskap om de egenskaper som krävs av denne utan även inneha dessa. Trygghet är det som är absolut viktigast. Att chefen får sin personal att känna en viss trygghet, att de tas på allvar och att chefen alltid är nära och hjälpsam i osäkra situationer. Det är intressant att se vilka missförstånd som kan uppstå. Båda cheferna som intervjuats i studien anser att de är generösa med ansvar, feedback, coaching, men det är bara personalen på ena enheten som håller med sin chef. Visserligen har reformen lett till en obalanserad uppdelning vad gäller arbetsbelastning, men enhet 1 hade antagligen haft större möjligheter att eliminera problem om de haft en mer erfaren chef.

Stark identitet kan vara någonting som har saknats inom organisationen. Kanske var tanken med att skapa specialiserade team var ett steg för att skapa mer utmärkande underenheter med starkare identitet, vilket i sin tur skulle leda till en mer komplett organisation? Men specialisering är inte det enda som krävs för att en organisation ska ha en stark identitet. Autonomi, där ledaren får styra på dennes sätt är viktigt för att skapa en stark organisationsidentitet. För att en agent ska kunna bli en mer komplett organisation så behöver den lokala chefen få en viss frihet vad gäller beslutsfattande, inte direktiv ovanifrån (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000:733). När reformkravet har kommit från ledningen så har inte enheterna fått uppleva den autonomin, vilket kan ha lett till försvagande av organisationsidentiteten. Om en av tankarna med reformen var att skapa en mer komplett organisation där tillståndsenheten som är en agent (Brunsson, Sahlin-Andersson, 2000:732), skulle få sin identitet stärkt genom omorganiseringen, så är även här fallet att det bara lyckats på en av enheterna, och det kanske inte hade lyckats där om enheten inte hade haft en så erfaren chef. Ledningen kanske borde ha börjat med att stärka organisationsstrukturen innan de gick efter effektiviseringsmodet. Tillståndsenheten kanske inte var en tillräckligt komplett organisation för reformen.

Studien visar även att reformen har varit orättvis vad gäller arbetsbelastningen och tanken uppstår ifall man borde ”döda” reformen, som Brunsson beskriver det (Brunsson 1989:219). Man kan knappast påstå att reformen har varit lyckad om man ser till tillståndsenheten i helhet, man har inte nått sina mål vad gäller effektivisering, utan man har nått ett extremt obalanserat tillstånd där en enhet har det bra och den andra har kraftiga psykosociala påfrestningar. Så kraftiga att flera anställda tar med sig stressen hem och lider av sömnsvårigheter.

En annan tanke som har uppstått under genomförandet av studien har varit betydelsen av effektiviseringen. Modet idag är att effektivisera och öka produktiviteten, något som Migrationsverket försöker följa. Men Migrationsverket är en myndighet som fattar extremt viktiga beslut rörande människoliv. Om det är så att de reformerna leder till att en enhet med så pass viktiga och personliga ärenden lider av allvarlig stress och ångest att de känner sig oprofessionella får det mig att undra hur viktigt billigare och snabbare ärendetider egentligen är. Ska man inte få den tid man behöver för att fatta viktiga beslut rörande andra människors liv?

En sista sak som är intressant att notera är Tobias Krönleins och flera andras uppfattning att omorganiseringar dyker upp då och då men inte har någon särskilt revolutionerande inverkan på själva arbetssättet. Detta stämmer ju ganska väl överens med Brunssons idé om att offentliga organisationer har reformer som rutiner, och att dessa oftast påbörjas men sällan genomförs helt ut (Brunsson, 1989:219). Det som är värt att notera här är att tillståndsenheten nu har genomgått ännu en reform där enhet 2 numera är en asylsenhet och endast har hand om asylärenden. Är denna reform en följd av den förra reformen? Är arbetsmiljön bättre eller sämre på de två enheterna? Det hade varit intressant att veta om denna senaste reformen hade uppstått ifall man hade gjort som Brunsson råder och dödat den reform som inte fungerade.



## **6. Slutsatser**

Syftet med studien var att genomföra en fallstudie på tillståndsenheten vid Migrationsverket i Göteborg och undersöka ledarskapsfaktorn och de konsekvenser i arbetsmiljön som uppkom efter en reform. Visserligen framkom inte några nya revolutionerande rön i denna studie, utan fallet var mer att vissa andra forskningars resultat framställdes. Jag känner personligen att jag har lärt mig mycket under denna studiens gång och känner fortfarande att arbetsmiljöaspekten är någonting som är värt att fortsätta forska om när det gäller reformer inom offentliga organisationer. Under studiens gång har jag insett att den forskning som jag tidigare läst om ämnet visserligen stämmer överens med verkligheten, men jag hade aldrig tänkt mig vilken stor inverkan faktorer som ledarskap och förändring kan ha på individerna inom organisationen. Det har varit lärorikt men även chockerande att se hur lätt det tas på arbetsmiljöproblem från ledningens sida och hur svårt det är för enhetscheferna att implementera förändringar utan att äventyra arbetsmiljön inom organisationen.

Jag anser att ledarskap och reformer måste gå hand i hand för att hålla arbetsmiljön på en hög standard. Man kan inte tro att en stark ledare kommer kunna genomföra en dålig reform eller att en mindre stark ledare ska kunna genomföra en bra reform utan att arbetsmiljön på organisationen inverkas på ett negativt sätt. Det behövs definitivt ett större fokus på arbetsmiljön inom offentliga reformer. Reformerna är inte svaret på alla problem. Denna studie har väckt mitt intresse inom ämnet och jag anser att detta är en värld med många svar som behöver utforskas och besvaras.

## 7. Referenslista

### 7.1 Litteratur

Brunsson, Nils. *Administrative reforms as routines*. Stockholm school of economics (1989).

Brunsson, Nils. Olsen, Johan. *The reforming organization*. Fagbokforlaget (1993).

Brunsson, Nils. Sahlin-Andersson, Kerstin. *Constructing organizations: The example of public sector reform*. SAGE. Organization studies 2000 21:721. (2000).

Brunsson, Nils. *Reforms, organization, and hope*. Scandinavian journal of management. (2006).

Bryman, Alan. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber AB. (2011).

Sandoltz, Kurt W. *Making standards stick: A theory of coupled vs. decoupled compliance*. SAGE. Organization studies 2012 33:655 (2012).

Yukl, Gary. *Leadership in organizations*. Eighth edition. Pearson. (2012).

### 7.2 Insamlad data

*Arbetsmiljöundersökning BBG01*. Migrationsverket. (2012).

Intervju 1. Sean Aghili. (2012).

Intervju 2. Alit Sulejman. (2012).

Intervju 3. Anonym. (2012).

Intervju 4. Margaretha Dahlquist (2012).

Intervju 5. Mehdi Boustani (2012).

Intervju 6. Tobias Krönlein (2012).

### 7.3 Internetkällor

<http://www.migrationsverket.se/info/207.html> (Besöktes 2012-01-06)

[http://www.migrationsverket.se/download/18.6233194712c44b61f4f8000490/Migrationsverket\\_sv.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.6233194712c44b61f4f8000490/Migrationsverket_sv.pdf) - Organisationsschema. (Besöktes 2012-01-06)

<http://www.migrationsverket.se/info/om.html> (Besöktes 2012-01-06)

#### **7.4 Lagar**

1 § förordningen ([2007:996](#)) med instruktion för Migrationsverket.