

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Tina Khadem
Rafal Kerio
Handledare: Gary Kokk
Examinator: Malgorzata Erikson

Leans påverkan på handläggningstider i asylärenden

- En fallstudie på asylprövningen i Göteborg

Innehållsförteckning

1.0	Inledning	1
1.1	Bakgrund till Lean	1
1.2	Lean inom offentlig sektor	2
1.3	Problembeskrivning.....	3
1.4	Syfte.....	5
2.0	Teoretisk referensram.....	6
2.1	Beskrivning av Lean	6
2.1.1	Lean Production	6
2.1.2	Respekt för människa.....	7
2.1.3	Ständiga förbättringar	7
2.1.4	Standarder	9
2.1.5	Kundvärde.....	9
2.1.6	Slöseri	9
2.1.7	Flödeseffektivitet och värdeflödesanalys.....	10
2.2	Kritik mot Lean	11
3.0	Metod	13
3.1	Avgränsningar	13
3.2	Forskningsmetod och forskningsdesign	13
3.2.1	Kvalitativ metod.....	13
3.2.2	Fallstudie-design	13
3.3	Intervjuer	14
3.3.1	Val av metod	14
3.3.2	Tillvägagångssätt	14
3.3.3	Val av respondenter	15
3.3.4	Sekretess och hantering.....	15
4.0	Empiri.....	17
4.1	Om Migrationsverket.....	17
4.2	Implementering av Lean	18
4.3	Lean som arbetssätt på Migrationsverket	20
4.3.1	Respekt för människan.....	20
4.3.2	Ständiga förbättringar	21

4.3.3 Standarder	22
4.3.4 Teamarbete.....	23
4.3.5 Kundvärde.....	24
4.3.6 Slöseri	25
4.3.7 Värdeflödesanalys.....	26
4.4 Vad anser de som arbetar på Migrationsverket om Lean som arbetsätt?.....	26
4.4.1 Fördelar med Lean	26
4.4.2 Svårigheter och nackdelar med Lean	27
4.4.3 Leans påverkan på handläggningstider i asylärenden.....	28
5.0 Analys.....	30
5.1 Migrationsverkets arbetsätt i förhållande till Lean	30
6.0 Slutsats	33
6.1 Vidare forskning	34
Referenser.....	35

1.0 Inledning

I många verksamheter finns det en enorm outnyttjad potential eftersom mycket resurser läggs på aktiviteter som inte är värdeskapande för varken verksamheten eller dess kunder. Mycket resurser spenderas t.ex. på följder av fel, missnöjda kunder, förseningar, dåliga arbetsrutiner och metoder samt onödigt arbete. Lean är ett koncept som behandlar denna problematik. Lean fokuserar bland annat på ständiga förbättringar, eliminering av slöseri och ökat kundvärde. Många offentliga verksamheter har därför valt att implementera Lean som arbetssätt, bland annat Migrationsverket. Migrationsverket är en verksamhet inom offentlig sektor som har implementerat Lean med syftet att effektivisera handlägningsprocesserna i asylärenden. En effektiv handlägningsprocess i asylärenden är väsentligt eftersom studier visar att situationen i värdlandet har en stor betydelse för asylsökandes hälsa. Vidare har det visats att oro över asylprocessen är en av de främsta orsakerna till psykisk ohälsa bland asylsökande. Hur lång tid asylsökanden lever i ovisshet i mottagarlandet kan påverka deras psykiska hälsa i större utsträckning än de negativa erfarenheterna i de tidigare migrationsfaserna (Ekblad 2009, s. 170-172).

1.1 Bakgrund till Lean

Leankonceptet har sitt ursprung i det så kallade Toyota Production System (TPS). The Toyota Motor Company befann sig i slutet av 1940-talet i en allvarlig kris och behövde utveckla nya metoder för att uppnå de krav på hög produktion som fanns på den japanska bilmärsknaden. Toyota Motor Company behövde uppnå hög kvalitet, låga kostnader, korta ledtider och flexibilitet samtidigt. TPS influerades av Henry Fords produktionssystem. Taiichi Ohno och Eiji Toyoda utvecklade det nya produktionssystemet mellan 1940-talet och 1970-talet (Liker 2004, s. 20-22). Det revolutionerande produktionssystemet skapade ett nytänkande där fokus låg på begreppen kundnytta och slöseri. Dessa principer kom att förändra hela Toyotas affärssystem samt dess styrning av produktion och leverantörer. Detta ledde till att man på företaget kunde klargöra kundernas behov på ett bättre sätt. Produktionssystemet TPS:s effekter på företaget var enorma och idag är Toyota ett av världens mest effektiva och framgångsrika industriföretag. Andra japanska bilföretag har kommit att kopiera Toyotas principer för att försöka nå samma nivå av framgång. Den japanska bilindustrin ökade sin andel av världsmärsknaden från 1 % under 1950-talet till 30 % under 1980-talet som resultat av det nya produktionssystemet. Dessa bevis på framgång ledde till att en internationell undersökning gjordes av de amerikanska forskarna James P. Womack och Daniel T. Jones.

De ville försöka identifiera och förklara de bakomliggande orsakerna till framgångarna i de japanska företagen. Resultaten från undersökningen redovisades senare i boken ”The Machine That Changed the World – The Story of Lean Production” och det var med denna bok som begreppet Lean Production introducerades (Eriksen m.fl. 2010, s. 11-12). På 1990-talet spreds Leankonceptet till andra delar av världen och fick genomslag inom en rad olika branscher och verksamheter, bland annat inom offentlig sektor (Runebjörk & Wendleby 2013, s. 26; Gjerdrum Pedersen & Huniche 2011, s. 404).

1.2 Lean inom offentlig sektor

Inom bilindustrin har det traditionellt sett funnits en press att ständigt höja produktiviteten. Denna press på ökad produktivitet har under senare år även kommit att genomsyra tjänstesektorn. Orsaken till detta grundar sig i en ökad medvetenhet om kvalitet, produktivitet och kostnad per producerad enhet inom offentliga myndigheter, företag och organisationer. Även konkurrensen om priser och tjänster har ökat inom tjänstesektorn vilket skapar en strävan efter att leverera mer innehåll och kvalitet för mindre pengar inom såväl offentlig sektor som privat sektor. Den offentliga sektorn finansieras av skattepengar vilket också ökar kraven på den offentliga servicenivån eftersom skattebetalare förväntar sig en produktiv offentlig sektor (Eriksen m.fl. 2010, s. 7-8).

Leankonceptet spreds till offentlig sektor eftersom man önskade uppnå samma framgångar som uppnåtts inom bilindustrin. Lean anses vara en användbar modell även inom offentliga verksamheter då den anses förbättra rutinerna inom verksamheten samt öka kundtillfredsställelsen. Ett grundläggande begrepp inom Lean är att eliminera slöseri i arbetsflödet. Slöseri definieras inom Lean som all resursförbrukning som inte skapar nytta för kunden och omfattar allt arbete som inte hade behövt göras om arbetet från början hade utförts rätt och utformats utifrån kundens perspektiv (Ekonomistyrningsverket 2011).

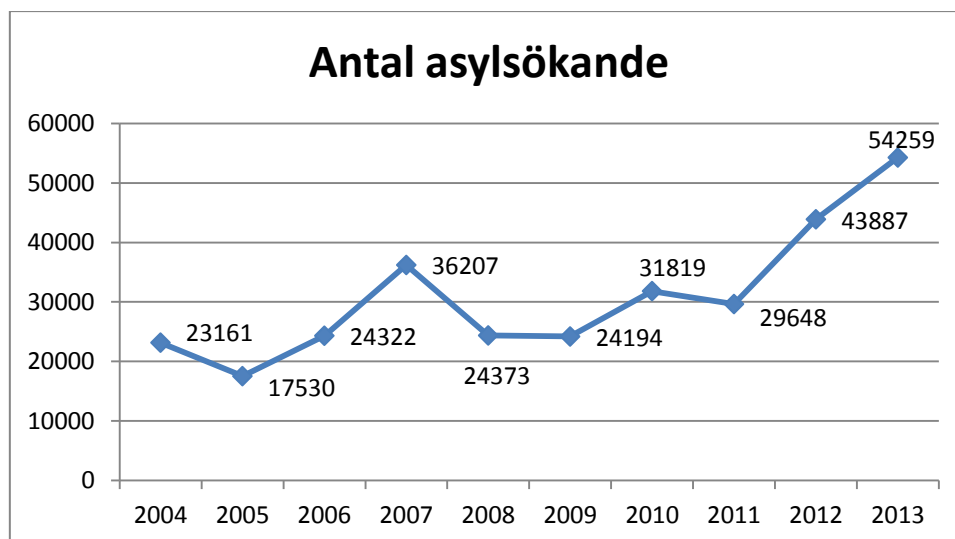
Allt fler offentliga myndigheter i Sverige har valt att implementera Lean som verksamhetsstrategi (Runebjörk & Wendleby 2013, s. 24), däribland Migrationsverket. Migrationsverket är den myndighet i Sverige som prövar ansökningar från personer som söker asyl, vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, eller få svenskt medborgarskap. Orsaken till att Lean implementerades var främst att Migrationsverket under lång tid präglats av långa

handläggningstider i bland annat asylärenden som resultat av brister i handlägningsprocessen och ökat antal asylsökanden (Migrationsverket 2014D).

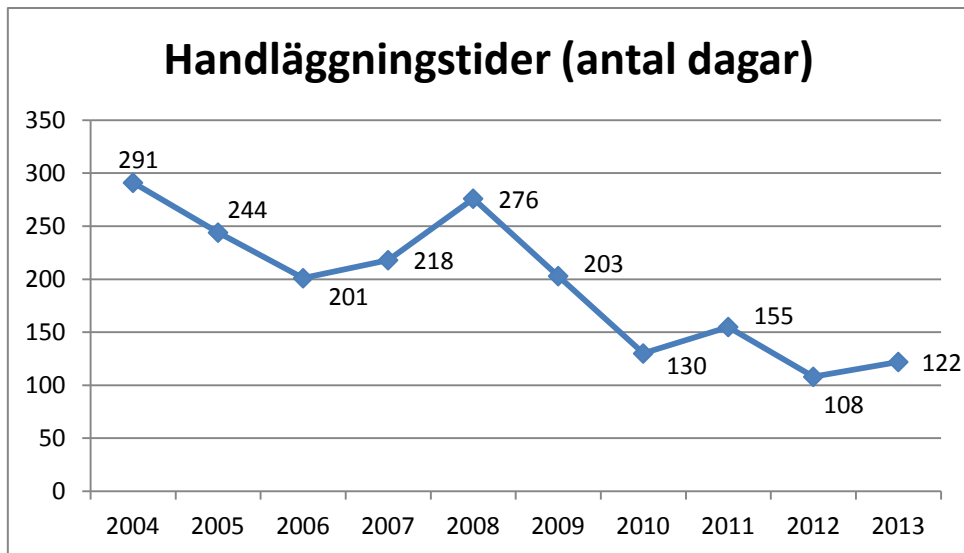
1.3 Problembeskrivning

Under 2000-talet har antalet asylsökande i Sverige ökat avsevärt. Riksrevisionens granskning av Migrationsverket år 2004 visade att systemet för asylprövningen inte lyckats hantera de ökade antalet asylsökningar på ett effektivt sätt. De mål som regeringen satt upp om att handläggningstiderna för asylärenden inte ska överstiga sex månader (Riksrevisionen 2004) var ett mål som Migrationsverket inte lyckades uppnå. Handläggningstiderna uppgick till nästan tio månader år 2004 (Migrationsverket 2010). Riksrevisionens granskning visade även att Migrationsverket hade stora brister i hanteringen av asylärenden (Riksrevisionen 2004).

År 2007 blev invandringen till Sverige den största någonsin sedan Statistiska centralbyrån började med sina mätningar år 1875 (Temaasyl 2008). Det var 36 207 personer som sökte asyl i Sverige år 2007. Under 2008 var antalet asylsökande 24 373 personer vilket var en rejäl minskning från föregående år (Migrationsverket 2008). Trots färre asylsökande ökade handläggningstiderna från 218 dagar år 2007 till 276 dagar år 2008 (Migrationsverket 2010).



Figur 1: Antal asylsökande till Sverige under åren 2004-2013 (Migrationsverket 2014A).



Figur 2: Handläggningstider i asylärenden åren 2004-2013 (Migrationsverket 2014G).

Studier belyser problematik som uppstår i samband med långa handläggningstider i asylärenden. Exempel på problematik som kan uppstå är att de asylsökandes välmående påverkas negativt. Då asylsökande anländer i mottagarlandet måste de hantera och förhålla sig till både nuet och framtiden. Erfarenheter som förlust, splittring av familj och trauma kombinerat med erfarenheter som uppstår i mottagarlandet kan skapa postmigrationsstress som följd av bland annat väntan och ovisshet i asylprocessen (Laban m.fl. 2005, s. 825-830).

I september 2008 tog Migrationsverket hjälp av ett externt konsultföretag (McKinsey) för att analysera asylprocessen. En rapport som identifierade olika hinder och svårigheter i asylprocessen och konsekvenserna av dessa presenterades därefter i slutet på året. I rapporten föreslog även konsulterna på vilket sätt asylprocessen skulle kunna utvecklas och förbättras. Metoden som föreslogs utgick ifrån så kallade Lean-modeller där kvalitativa insatser sker i ett tidigt stadium för att sortera och styra ärenden optimalt ur ett effektivitetsperspektiv (Migrationsverket 2008). Samma år påbörjades ett utvecklingsprojekt på Migrationsverket benämnt "Kortare väntan" som en följd av det nya föreslagna arbetssättet (Migrationsverket 2012B). Detta projekt skulle omfatta hela flödet i asylprocessen och målet var främst att minska väntetiderna för asylsökande till tre månader samt att öka rättssäkerheten i asylprocessen (Migrationsverket 2011). Pilotprojektet kortare väntan implementerades i Göteborg i början på 2009 och kom sedan att omfatta även Solna, Boden, Märsta och Malmö. I samband med projektet implementerade Migrationsverket stegvis ett nytt arbetssätt. År 2010 blev Migrationsverket den första statliga myndigheten att implementera Lean för att

effektivisera asylprocesserna (Migri 2013). Beslutet att Lean skulle implementeras fattades efter att arbetssättet hade testats inom ramen för projektet Kortare väntan (Migrationsverket 2013C). Det nya utvecklingsarbetet som Migrationsverket implementerade ansågs vara en av förutsättningarna för att stärka kvaliteten och öka effektiviteten i asylprocessen i form av kortare handläggningstider (Migrationsverket 2009).

När vi granskade Migrationsverkets årsredovisningar noterade vi att handläggningstiderna för asylsökanden har blivit betydligt kortare åren efter implementeringen av Lean i jämförelse med åren innan Lean implementerades på Migrationsverket. Det är därför angeläget att undersöka huruvida de kortare handläggningstiderna beror på införandet av Lean eller på andra faktorer eller en kombination av dessa.

1.4 Syfte

Utifrån vår problemformulering har vi utvecklat följande forskningsfråga:

Har implementeringen av Lean påverkat handläggningstiderna i asylärenden?

Syftet med denna uppsats är således att undersöka huruvida implementeringen av Lean har påverkat handläggningstiderna i asylärenden på Migrationsverket. Vi vill klargöra huruvida kortare handläggningstider är ett resultat av Lean eller andra faktorer.

2.0 Teoretisk referensram

I detta kapitel presenteras studiens teoretiska referensram som ligger till grund för uppsatsens utformning. Studiens empiriska data kommer även analyseras utifrån denna teoretiska referensram.

2.1 Beskrivning av Lean

Lean är ett sätt att driva och leda en verksamhet. Lean baseras på principen om resursnåla, flexibla och snabba processer som utgår ifrån att uppfylla kundernas behov. Lean innebär två typer av förändringar, fysiska och kulturella. De fysiska förändringarna handlar om att styra verksamheten utifrån kundens behov och att maximera kundvärdet genom att eliminera slöseri och öka flödeseffektiviteten. De kulturella förändringarna innebär engagerat ledarskap med fokus på respekt för människan genom ständiga förbättringar. Det finns en hel del principer, arbetssätt och verktyg inom Lean som används för att utveckla verksamheten till det önskade framtida läget (Sörqvist 2013, s. 11-12). Dessa olika beståndsdelar av Lean beskriver vi mer djupgående nedan.

2.1.1 Lean Production

Lean Production innebär kontinuerlig eliminering av slöseri. Slöseri kan definieras som all resursförbrukning som inte skapar någon nytta för kunden. Lean är en visionsdriven produktionsfilosofi vars mål är att ständigt skapa förbättringar inom alla verksamhetens områden. Det finns en rad olika begrepp som beskriver principerna inom Lean Production. Dessa begrepp är: värde, värdeflöden, slöseri, processflöde och stegvisa förbättringar. Womack och Jones behandlar dessa begrepp i boken "Lean Thinking" och för fram fem grundläggande principer som behövs för att etablera Lean Produktion.

1. Identifiera hur värde skapas för kunderna och bli medveten om de aktiviteter i värdeflöden som bidrar till att värde skapas för kunderna.
2. Identifiera de aktiviteter i värdeflöden som inte skapar värde för kunderna, dvs. slöseri, och kontinuerligt arbeta med att minska och eliminera slöseri.
3. Generera ett processflöde i produktionen som gör att så få stopp och byten av ansvarsområde sker inom produktionsprocessen.

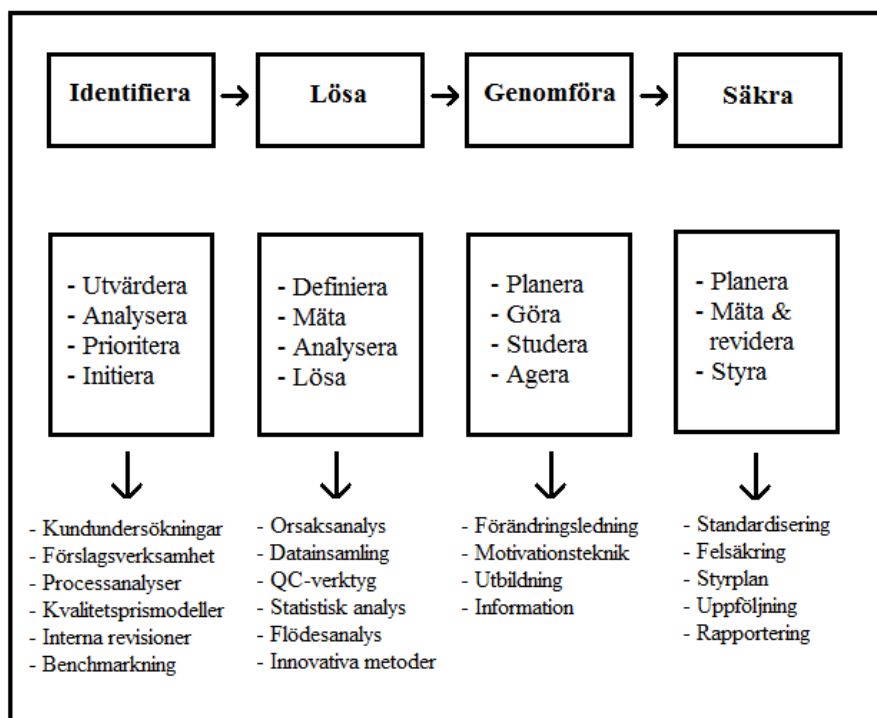
4. Låta den interna eller externa kunden bestämma vad som ska produceras och när, dvs. produktionen ska ske i ett dragande system. I ett dragande system ska inget tillverkas förrän interna eller externa kunder har uttryckt ett behov.
5. Skapa kompetens för att genomföra kontinuerliga förbättringar med utgångspunkt i ovanstående punkter (Eriksen m.fl. 2010, s. 13-14; Wood 2004, s. 8-9).

2.1.2 Respekt för människa

Respekt för människan är en central princip inom Lean och handlar om att alla människor i omvärlden, bland annat kunder, medarbetare och samarbetspartners, ska respekteras. Respekt innebär bland annat att hänsyn tas till kunder samt att deras behov uppfylls, medarbetare ska bli hörda och respekt ska visas gentemot leverantörer och samarbetspartners. För att uppfylla principen om respekt för människan krävs det att alla medarbetare försöker skapa värde för kunden samt att de är involverade, engagerade, hörda och lyhörda. I en verksamhet ska alla omorganisationer, nya rutiner, arbetssätt och förbättringar utgå ifrån principen om respekt för människan (Runebjörk & Wendleby 2013, s. 28-30).

2.1.3 Ständiga förbättringar

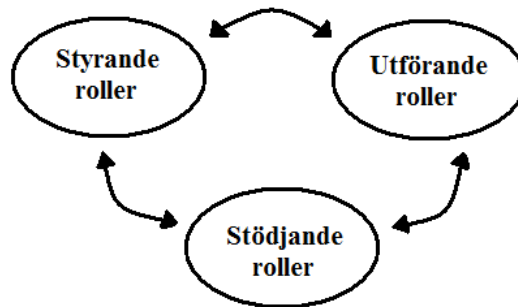
Grundläggande inom Lean är att ständigt arbeta med förbättringar inom verksamheten. Dessa förbättringar ska utgå ifrån vad som skapar värde för kunden. För att en förbättringsprocess ska vara välfungerande krävs det ett antal steg i utförandet. Dessa steg består av identifiering, lösning, genomförande och säkerställande



Figur 3: Generella steg i förbättringsprocessen (Sörqvist 2013, s. 217).

Den första fasen *identifiering* innebär att information inhämtas om hur verksamhetens processer samt varor och tjänster kan förbättras. I denna fas är det även viktigt att prioritera och initiera de rätta förbättringsaktiviteterna inom verksamheten. Den andra fasen *lösa* syftar till att lösa de aktuella problemen inom verksamheterna samt att fastlägga effektiva förslag på åtgärder. Den tredje fasen *genomföra* inleds därefter när den valda åtgärden ska implementeras inom verksamheten. När åtgärden har genomförts inleds slutligen fasen *säkra* som innebär att dem genomförda åtgärdena säkras så att dem bevaras över tiden. I denna fas sker även slutuppföljning och rapportering (Sörqvist 2013, s. 217-218).

Ett välfungerande förbättringsarbete behöver organiseras utifrån en styrande, en utförande och en stödjande roll. De styrande rollerna omfattas av förbättringsansvariga chefer och deras uppgift är att initiera, styra och följa upp förbättringsarbetet. De utförande rollerna består av medarbetare i förbättringsprojekt som löser problem och genomför åtgärder. Slutligen består de stödjande rollerna av välutbildade specialister och coacher som stöttar chefer och projektgrupper (Sörqvist 2013, s. 224-225).



Figur 4: Roller i förbättringsarbete

2.1.4 Standarder

Begreppet standard är grundläggande inom Lean och beskriver hur en process eller aktivitet ska utföras. Standard är alltså en fastställd norm och målet med denna är att skapa stadiga, effektiva och driftsäkra processer som är repeterbara. Förutsättningen för att nå framgång med standarder är att de är en del av medarbetarnas vardag. Ett arbetssätt som ständigt utgår ifrån standarder är teambaserat arbete. Exempel på standarder som effektiviserar teamarbete är morgonmöten, veckomöten, förbättringsförslag och visionstavla. För att medarbetarna snabbt ska kunna förstå hur uppgifter ska lösas krävs det att standarderna görs så tydliga som möjligt. Standardisering av processer skapar mer tid och klarhet eftersom slöseri elimineras genom att onödig tid inte spenderas på onödiga aktiviteter. Standardisering mellan avdelningar och enheter är även väsentligt för att upprätthålla en likvärdig kvalitet inom hela verksamheten (Eriksen m.fl. 2010, s. 71-76).

2.1.5 Kundvärde

Grundläggande inom Lean är att optimera kundvärdet genom att maximera värdet av en vara eller tjänst. Det är kundvärdet som avgör hur en verksamhet konstruerar organisationen, styrningen och processerna. Varje förbättring inom en verksamhet ska således utgå ifrån vad som skapar värde för kunden. För att kunna optimera kundvärdet inom en verksamhet är det väsentligt att både ta reda på vilka de externa och interna kunderna är samt vad det är som skapar värde för dessa (Eriksen m.fl. 2010, s. 71-76).

2.1.6 Slöseri

Som tidigare nämnt handlar Lean om att tillföra värde till kunderna. För att en verksamhet ska kunna optimera kundvärdet måste slöserier inom verksamheten elimineras. Slöseri definieras som all resursanvändning som inte tillför kunden verkligt värde (Runebjörk & Wendleby

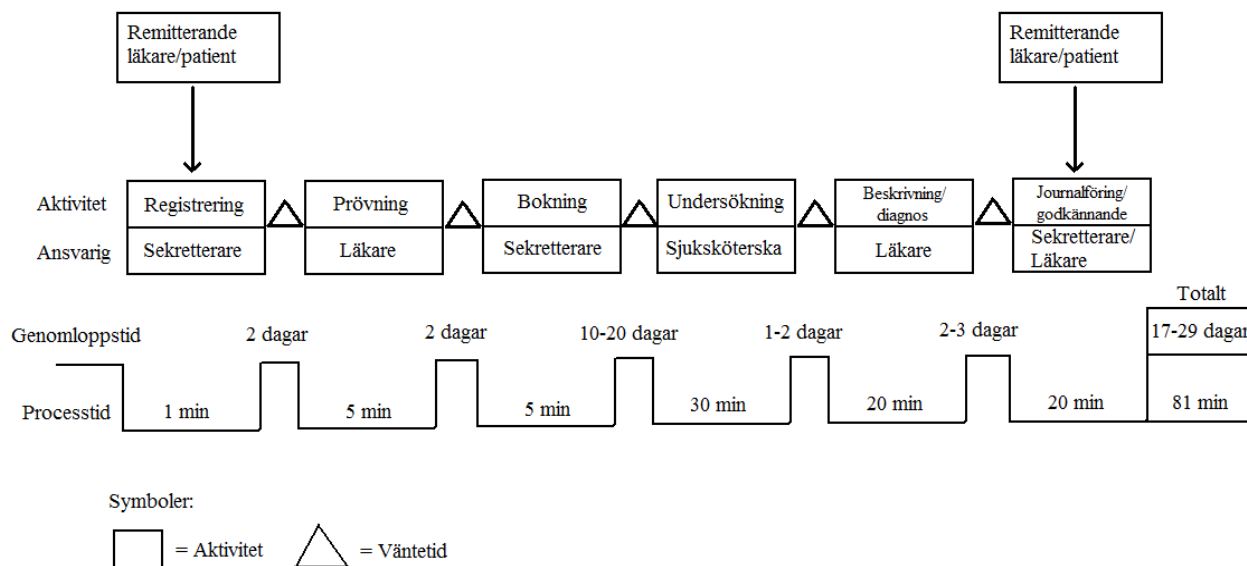
2013, s. 36-38). Resurser definieras som tillgångar som behövs för att bland annat genomföra projekt, skapa produkter eller tjänster samt för att genomföra olika processer. Arbetskraft, kapital, lokaler, tid och kunskap är alla exempel på olika resurser hos verksamheter (Nationalencyklopedin 2014). Verkligt värde definieras i sin tur som det som kunden vill ha (Runebjörk & Wendleby 2013, s. 38). Åtta klassiska situationer som genererar slöseri är överproduktion, väntan, transporter, rörelse, lager, överarbete, omarbete och outnyttjad kreativitet. Exempel på dessa klassiska situationers innebörd presenteras nedan.

- Överproduktion innebär att medarbetare t.ex. producerar texter som är för långa, komplicerade eller som ingen har tid att läsa.
- Väntan innebär att medarbetare får vänta på underlag från någon annan innan denne kan fatta ett beslut.
- Transport innebär att medarbetare och chefer måste resa för att delta i möten och att information måste transporteras.
- Rörelse innebär att kollegor som man arbetar mycket med sitter långt bort.
- Lager innebär att för stora mängder ärenden som inte omhändertas är öppna.
- Överarbete innebär att mer arbete görs än vad kunder kräver.
- Omarbete innebär att något måste göras om pga. exempelvis felaktig handläggning, otydlig information eller felaktigt ifyllda blanketter.
- Outnyttjad kreativitet innebär att kunskaper, idéer och förbättringar (Larsson 2010, s.144).

2.1.7 Flödeseffektivitet och värdeflödesanalys

Flödeseffektivitet är centralt inom Lean och handlar om att göra verksamhetens processer smidigare så att ärenden flyter snabbare genom processen (Eriksen m.fl. 2010, s. 56). Värdeflödesanalys är en metod som kan användas då man vill kartlägga processer och öka flödeseffektiviteten. Denna metod synliggör hela processen och identifierar vart i processen det finns långa väntetider och flaskhalsar. När långa väntetider och bristande flödeseffektivitet kontinuerligt identifieras inom en verksamhet kan genomloppstiden minska. Långa genomloppstider beror som tidigare nämnt på slöseri i processerna. Detta innebär att om slöserier elimineras så kan ärendehandläggningstiden reduceras avsevärt. I tjänsteverksamheter är det handläggningstiden som konkretiserar flöde. Arbetet på en avdelning blir enklare då färre ärenden handläggs samtidigt samt då handläggningstiderna är korta. För att effektivisera flödet i ärendehandläggningsprocesserna bör ärenden handläggas

oberoende av varandra samt prioriteras i rätt ordning då detta leder till att inget ärende behöver vänta på ett annat ärende. Även automatisering av aktiviteter och processteg bidrar till effektivitet och ökad kvalitet i handläggningsprocesserna (Eriksen 2010, s. 56-59).



Figur 5: Värdeflödesanalys. Figuren visar ett förenklat exempel på kartläggning av ett patientförlopp inom sjukvården. Den verkliga tiden som lagts ner på en arbetsuppgift i exemplet är 81 min och den totala genomloppstiden för uppgiften är 17-29 dagar (Eriksen 2010, s. 57).

2.2 Kritik mot Lean

Verksamhetseffekterna av Lean beskrivs ofta som positiva men har allt oftare även kommit att kritiserats och ifrågasättas i bland annat tidsskrifter, debattinlägg, böcker och vid seminarium (Brännmark 2012, s. 13). Forskarna Cooney och Seddon hävdar att Leankonceptet inte har någon påverkan inom sociala och politiska institutioner, t.ex. inom tjänstesektorn, eftersom dess principer utvecklats i enlighet med tillverkningsindustrins förhållanden (Samuel 2013, s. 5-6). Lean har även kritiserats för att bygga på andra mer etablerade strategier så som Just in Time och Quality Management. Kritiker menar att Lean principerna bygger på tidigare försök av att förbättra offentliga verksamheter vilket endast kommer att leda till att upprepning av tidigare misstag sker men på ett nytt sätt (Radnor och Boaden 2008, s. 5). Ytterligare en nackdel med Lean som kritiker uppmärksammat är Leans effekt på individer som en följd av olämpligt genomförda Leansatsningar. De menar att Leankonceptet kan vara exploaterande och orsaka både stress och arbetsskador hos medarbetare som konsekvens av standardiserade

arbetsätt, korta cykeltider, kontinuerliga flöden utan avbrott och högre arbetstempo (Sörqvist 2013, s. 56). Vidare kritiserar Lean av forskarna Radnor och Boaden som menar att Lean kan ses som en paradox eftersom många chefer inom verksamheter som tillämpar Lean inte helt förstår sig på dess principer. Detta leder till att Lean tillämpas i processer som inte är anpassade till dem och betraktas som en uppsättning verktyg och tekniker istället för en grundläggande förändring i både kultur och förhållningssätt vilket kan ge negativa effekter för verksamheter (Radnor och Boaden 2008, s. 6). Brister i implementeringen av Lean beror ofta på begränsad erfarenhet av genomförande hos ledningen samt brist på engagemang och utbildning även hos medarbetare. Detta leder till att verksamheten tenderar att återgå till gamla rutiner vilket i sin tur leder till att implementeringen av Lean inte får önskade effekter inom verksamheten eller helt enkelt dör ut (Gjerdrum Pedersen och Huniche 2011, s. 405).

3.0 Metod

I detta kapitel presenterar vi inledningsvis de avgränsningar som har gjorts i vår studie. Därefter presenterar och motiverar vi vår forskningsmetod och forskningsdesign som vår studie är baserad på. Vidare beskriver vi hur insamlingen av data har gått till. Avslutningsvis presenterar vi sekretess och hantering av data.

3.1 Avgränsningar

Vi har valt att avgränsa oss geografiskt till asylprövningen på Migrationsverket i Göteborg eftersom vi befinner oss i denna stad. Eftersom Migrationsverkets verksamhet arbetar efter riktlinjer från riksdag och regering och ska fungera på samma sätt på alla enheter i landet bör vår geografiska avgränsning inte utgöra någon skillnad i undersökningens utfall. En avgränsning har även gjorts till handläggningstiderna i första instans (inkluderar inte Dublinärenden) vilket omfattar tidsramen från och med att en ansökan om asyl kommer in till Migrationsverket tills dess att ett beslut om uppehållstillstånd eller återvändande tas.

3.2 Forskningsmetod och forskningsdesign

3.2.1 Kvalitativ metod

Denna studie baseras på kvalitativ forskningsmetod. Kvalitativ forskningsmetod innebär att data studeras och tolkas utifrån den mening som människor ger. Syftet med denna typ av metod är att förklara, beskriva och tolka upplevelser och strukturer på ett realistiskt sätt. Tolkningen av data ska utgå ifrån människors upplevelser och deras syn på verkligheten. Kvalitativ forskningsmetod är induktiv, dvs. en fördjupad analys av enskilda fallstudier. En vanlig metod inom kvalitativ forskning är semistrukturerade intervjuer (Bryman 2011, s. 150-152).

3.2.2 Fallstudie-design

Vi har valt kvalitativ fallstudie som vår forskningsdesign. Anledningen till att vi valt denna forskningsdesign är för att fallstudier ämnar ge djup och detaljerad kunskap inom ett specifikt område. Fallstudier fokuserar också på sociala relationer och processer inom det område som undersöks. Vårt specifika område omfattar asylprövningen på Migrationsverket i Göteborg.

Våra primärdata består av semistrukturerade intervjuer och våra sekundärdata består av diverse dokument, bland annat årsredovisningar och interna dokument från Migrationsverket.

3.3 Intervjuer

3.3.1 Val av metod

Vi har i vår fallstudie utfört semistrukturerade intervjuer på Migrationsverket. Semistrukturerad intervjuform innebär att intervjufrågorna är förutbestämda men med öppna svarsalternativ (Bryman 2011, s. 415). Valet att använda semistrukturerad intervjuform har sin grund i att vi vill ge alla som intervjuas möjlighet att fritt uttrycka sig gällande de frågor som ställs. Detta innebär även att alla intervjuobjekten får en likvärdig chans att uttrycka sin åsikt i samma frågor då man i semistrukturerade intervjuer ställer samma frågor till alla intervjuobjekt. Denna intervjuform har gett oss möjlighet att ställa eventuella följdfrågor på ett naturligt sätt då intervjun är mer utformad som ett öppet samtal. Genom att utföra intervjuerna på detta sätt har vi kunnat fånga in väsentlig information som berör vårt forskningsområde (Bryman 2011, s. 73-75).

3.3.2 Tillvägagångssätt

Vi har utfört både fältintervjuer och telefonintervjuer med chefer och medarbetare på Migrationsverket. Ursprungligen var tanken att endast utföra fältintervjuer eftersom det genom fältintervjuer är lättare att urskilja eventuella reaktioner (Bryman 2011, s. 433). Pga. respondenternas tidsbrist kunde vi dock inte utföra mer än en fältintervju, de resterande fem intervjuerna har skett via telefon. Fördelar med telefonintervjuer är att det ibland för respondenten är lättare att svara på olika frågor då intervjuaren inte är fysiskt närvarande (Bryman 2011, s. 432).

I alla våra intervjuer har vi ställt frågor utifrån i förväg sammanställda frågor. Dessa frågor har sedan ställts i en bestämd ordning. Vi har valt att utföra intervjuerna på detta sätt eftersom vi ville ställa frågorna på ett sådant sätt som skulle göra det möjligt för oss att både få fram de svar som är väsentliga för vår studie och för att göra det möjligt för oss att koppla respondenternas svar till vår teoretiska referensram.

Vi har båda varit närvarande vid alla intervjuer men endast en av oss har ställt frågorna i syfte att inte förvirra respondenten. Alla våra intervjuer som vi har utfört har spelats in och sedan även transkriberas. Vi valde att spela in alla intervjuer eftersom vi ville vara så närvarande och uppmärksamma som möjligt under intervjuerna. Vi valde även att spela in intervjuerna eftersom transkribering möjliggör för att gå igenom intervjumaterialet upprepade gånger (Bryman 2011, s. 428).

3.3.3 Val av respondenter

Syftet med intervjuerna är att få en bild av hur väl integrerat arbetssättet med Lean är på Migrationsverket. Vi vill även få en uppfattning om vilka för- och nackdelar respondenterna anser att det finns med Lean samt huruvida de anser att Lean har påverkat handläggningstiderna.

Vi har intervjuat sex personer som arbetar på Migrationsverkets asylprövningsenhet i Göteborg. Vi har valt att intervju både chefer och medarbetare på olika nivåer inom asylprövningen som har arbetat på asylprövningen både innan och efter implementeringen av Lean. Detta eftersom vi vill få en helhetsbild om hur arbetet med Lean är integrerat inom hela verksamheten. Respondenterna som vi intervjuat på chefsnivå är en verksamhetschef, enhetschef och avdelningschef. Respondenterna som vi intervjuat på medarbetarnivå består av en teamledare, beslutsfattare och handläggare. Vi har valt att begränsa oss till sex intervjuer eftersom vi vill ha kvalitet snarare än kvantitet. Intervjuer är tidskrävande och ska vara välarbetade och genom att begränsa oss till färre intervjuer har vi haft möjlighet att utföra intervjuer som går in mer på djupet.

3.3.4 Sekretess och hantering

Alla intervjuer tillfrågades i samband med intervjuerna huruvida de ville vara anonyma eller inte. Hälften av respondenterna valde att vara anonyma och vi har respekterat samtliga respondenters önskemål. Vi valde dock slutligen att inte benämna någon av respondenterna vid namn av två anledningar. Första anledningen är att vi inte ansåg att det är väsentligt för uppsatsen att benämna respondenterna vid namn, det väsentliga är att deras yrkestitel framgår. Andra anledningen till att vi valde att endast benämna respondenterna utifrån deras titel är för att det underlättar för läsaren följa vem som har sagt vad. Innan intervjuerna utfördes frågade vi om det gick bra att vi spelade in intervjun för att sedan transkribera det inspelade

materialet. Alla respondenter, förutom en, gav oss tillåtelse att göra detta. Även dessa önskemål har respekterats.

4.0 Empiri

I detta kapitel presenterar vi studiens resultat utifrån de intervjuer som har gjorts. Vi inleder detta kapitel med att beskriva Migrationsverkets verksamhet. Därefter beskrivs hur och varför Lean implementerades på Migrationsverket samt hur de arbetar med Lean. Avslutningsvis presenterar vi medarbetarnas åsikter om Lean.

4.1 Om Migrationsverket

Migrationsverket arbetar med migration som används som ett samlingsnamn för både emigration (utvandring) och immigration (invandring) (Migrationsverket 2014C). I Sverige är Migrationsverket den myndighet som prövar ansökningar från människor som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka medborgarskap eller skydd undan förföljelse.

På Migrationsverket är respekt för de mänskliga rättigheterna en grundläggande utgångspunkt. Människor som får eller riskerar att få sina mänskliga rättigheter kränkta ska genom Migrationsverket kunna söka asyl i Sverige. Verket ansvarar för att erbjuda asylsökande ett humant mottagande och en rättsäker och snabb prövning (Migrationsverket 2013A).

”Ett Sverige som med öppenhet tar tillvara den globala migrationens möjligheter”

(Migrationsverket 2014D).

Citatet ovan beskriver Migrationsverkets nya vision. Denna vision sammanfattar verkets inriktning. Migrationen till Sverige betraktas som något positivt och något som bidrar till att berika vårt land både kulturellt och ekonomiskt genom de kunskaper och erfarenheter som migranter erhåller och tar med sig från sina hemländer (Migrationsverket 2013A).

I Sverige fastställer riksdag och regering den svenska asyl- och migrationspolitiken. Migrationsverket får sitt uppdrag från riksdag och regering och arbetar således på uppdrag från svenska folket genom de politiker som fattar beslut om migrationspolitiken. Den svenska migrationspolitiken omfattar invandrar- och flyktingpolitik, återvändande, återvandring samt förbindelsen mellan migration och utveckling. Regeringen skriver i årliga regleringsbrev och instruktioner vilka mål och uppdrag som gäller för Migrationsverket samt deras budget (Migrationsverket 2014D). Det är Migrationsverkets uppgift att realisera politiken och

utveckla verksamheten i relation till de politiska målen samt svara mot förväntningar på service, kvalitet, rättssäkerhet och effektivitet (Migrationsverket 2013A). I regeringens uppdrag för Migrationsverket står följande:

"Migrationsverket ska verka för 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 utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet."

(Regleringsbrev 2012).

Migrationsverket samarbetar aktivt med EU och andra internationella organisationer och nätverk, bland annat FN:s flyktingorgan (UNHCR) och International Organisation for Migration (IOM). Målet med EU-samarbetet är att utveckla ett gemensamt europeiskt asylsystem som värnar om asylrätten, underlättar internationell rörlighet och främjar behovsstyrd arbetskraftsinvandring (Migrationsverket 2014B). UNHCR arbetar bl.a. för att lösa svåra flyktingsituationer (Migrationsverket 2014E) och IOM arbetar med återetableringsstöd (Migrationsverket 2014F). Migrationsverket samarbetar även nationellt med olika myndigheter bland annat med Migrationsdomstolarna där Migrationsverkets beslut kan överklagas (Migrationsverket 2013B).

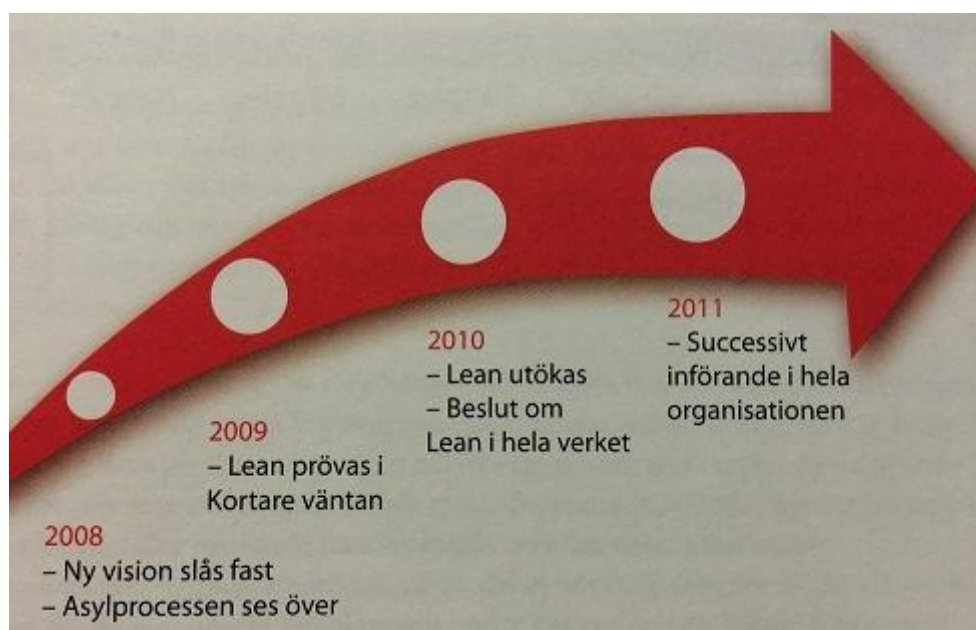
4.2 Implementering av Lean

Arbetet med Lean på Migrationsverket började år 2009 i samband med verkets nya vision. När den nya visionen skapades beslutades det att asylprövningsenheten skulle ses över. Verksamhetschefen för asylprövningen berättar att ledningsgruppen tog kontakt med konsultföretaget McKinsey eftersom Migrationsverket var i behov av att korta handläggningstiderna på asylprövningsenheten. Konsultföretaget föreslog då att verket skulle börja arbeta med Lean. Detta ledde till att projektet "Kortare väntan" påbörjades med syfte att införa det nya arbetssättet på asylprövningen (Migrationsverket 2012A, s. 10). Avdelningschefen berättar att det ursprungliga syftet inte var att arbeta med just Lean, utan det huvudsakliga syftet var att korta handläggningstiderna och så fick de "Lean på köpet". Asylprövningsenheten i Göteborg var den första enheten på Migrationsverket i hela landet som implementerade Lean som arbetssätt. Ett nytt projekt "Kortare väntan 2" påbörjades

senare även på mottagningsenheten i Göteborg. De två projektens framgångar resulterade senare i att Lean successivt implementerades på Migrationsverket. År 2011 hade Lean implementerats som arbetssätt på alla verkets enheter runtom i landet.

”Vi var de första i landet här i Göteborg. Vi startade i mars 2009 med projektet Kortare väntan på en asylprövningsenhet [...] Lean har implementerats stegvis och det var inte förrän sommaren 2011 som alla enheter arbetade med Lean.”

- Enhetschef på asylprövningen.



Figur 7: Implementeringsprocessen av Lean på Migrationsverket (Migrationsverket 2012A, s. 10).

Syftet med implementeringen av Lean var främst att korta handläggningstiderna i asylärenden men även att prövningar av ansökningar skulle ske på ett effektivt och rättssäkert sätt. Enhetschefen berättar att myndigheten före implementeringen av Lean hade stora svårigheter med långa handläggningstider. I regleringsbrevet hade regeringen ställt krav på att verket skulle handlägga asylärenden inom sex månader. Även i förvaltningslagen ställs det krav på att ”varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts” (SFS 1986:223 7§). När Migrationsverket inte lyckades uppfylla dessa förväntningar och krav förlorade regeringen förtroendet för verket vilket ledde till att Migrationsverket inte tilldelades några fler bidrag. Detta ledde i sin tur till att

Migrationsverket tog kontakt med konsultföretaget McKinsey och att Lean implementerades som arbetssätt på Migrationsverket.

4.3 Lean som arbetssätt på Migrationsverket

Migrationsverket arbetar utifrån två grundprinciper, respekt för människan och ständiga förbättringar. Respekt för människan är grunden till det ständiga förbättringsarbetet på Migrationsverket. Förbättringsarbetet sker utifrån tre olika komponenter, dessa är standarder, kundvärde, och slöseri.

4.3.1 Respekt för människan

Migrationsverkets verksamhet bygger på två grundprinciper och en av dessa är principen om respekt för människan. På Migrationsverket arbetar man aktivt och kontinuerligt med att diskutera och definiera begreppet på olika dialogseminarier med hjälp av dialogkartor. Metoden dialogkartor bygger på att en liten grupp medarbetare tillsammans aktivt diskuterar olika situationer och frågor. Dialogkartorna sammanställs sedan och utgör grunden för det fortsatta utvecklingsarbetet kring vad som menas med respekt för människan. Sammanställningarna kommer sedan till användning på olika enheter vid teammöten, arbetsplatsträffar, i utvecklingsarbete etc. Några genomgående tankar bland medarbetarna är att respekt för människan innebär att se människan, lyssna och vara intresserad av individen och dennes situation (Migrationsverket 2012A, s. 36-37). Verksamhetschefen tydliggör att respekt är relevant vare sig det handlar om respekt gentemot kollegor, kunder eller andra personer innanför eller utanför organisationen, principen om respekt för människan ska genomsyra hela verksamheten.

Centralt med principen om respekt för människan är att problem ska kunna tas upp då något blivit fel. Verksamhetschefen påpekar att det viktiga inte är vem som har gjort fel utan vad som gick fel och varför samt hur samma fel kan undvikas i framtiden. Ett annat centralt begrepp inom principen respekt för människan är bemötande. Det gäller att medarbetarna på Migrationsverket möter människor utifrån deras förutsättningar och den aktuella situationen, inte enligt en mall som gäller allt och alla. Detta eftersom alla människors situationer och förutsättningar är unika (Migrationsverket 2012A, s.36). Avdelningschefen menar att respekt i förhållande till migranten innebär att se migranten och inte endast ärendet eller den grupp migranten tillhör. Att lyssna, förstå och tillgodose migrantens behov av information samt att

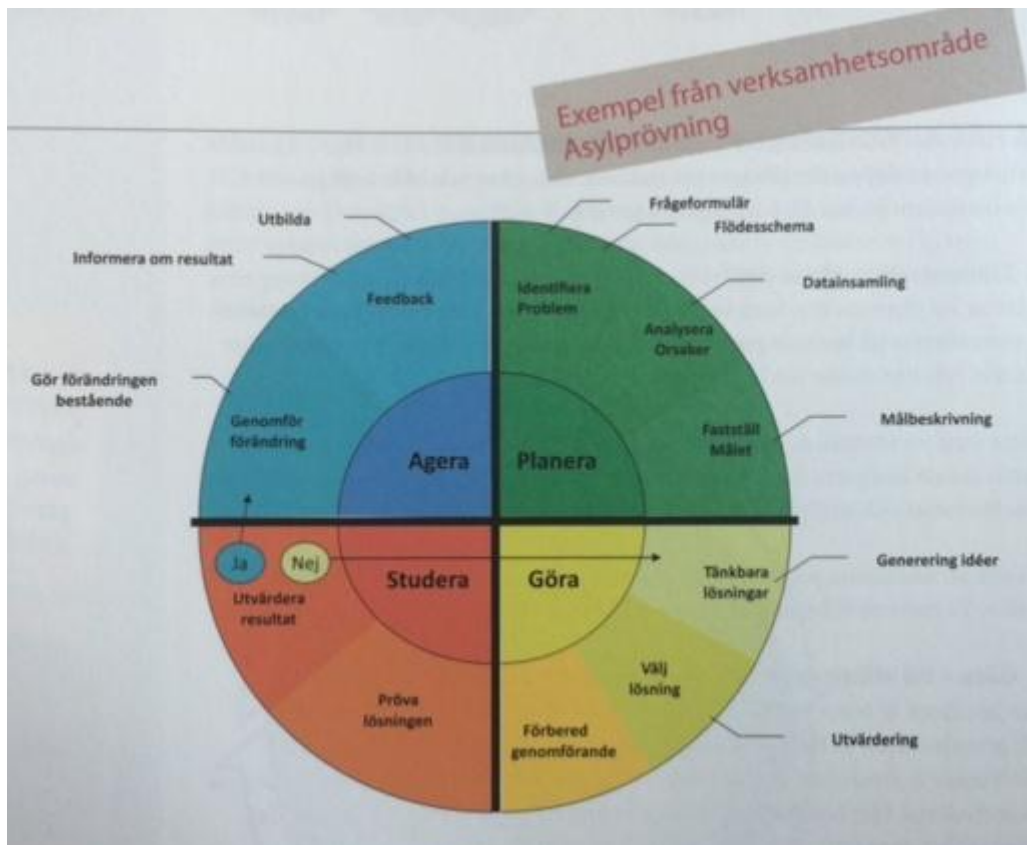
fakta förmedlas på ett rättsäkert, korrekt och tydligt sätt är också viktigt. Vidare menar avdelningschefen att respekt för migranten även innebär att denne ska få ett snabbt och korrekt beslut. Kollegor emellan innebär respekt att göra sitt bästa och arbeta för en väl fungerande verksamhet genom att t.ex. följa de rutiner och regler som finns (Migrationsverket 2012A, s.37).

4.3.2 Ständiga förbättringar

Den andra grundprincipen som Migrationsverkets verksamhet bygger på är ständiga förbättringar. Allt förbättringsarbete på Migrationsverket utgår ifrån principen om respekt för människan. Samtliga respondenter berättar att det sker ett ständigt förbättringsarbete på Migrationsverket. Vidare berättar de att allt förbättringsarbetet som görs sker kontinuerligt och utifrån vad som är bäst för kunden (alla sökanden benämns på Migrationsverket för kunder) och helheten, inte enbart efter vad som är bäst för delar av systemet (Migrationsverket 2012A, s. 26-28).

Teamledaren berättar att förbättringsarbetet på verket sker på alla nivåer. Chefer ansvarar för att initiera och styra förbättringsarbetet och medarbetarna för att genomföra förbättringsförslagen. Det finns även ett så kallat Leancenter som består av välutbildade navigatörer som ger stöd i förbättringsarbetet.

Enhetschefen berättar att förbättringsarbetet struktureras med hjälp av ett så kallat förbättringshjul. Förbättringshjulet används för att lösa både enkla och avancerade problem och bidrar till en gemensam syn på hur förbättringsarbetet ska drivas framåt. Hjulet består av fyra faser: planera, göra, studera och agera (Migrationsverket 2012A, s.108). Hon berättar att de i fasen ”planera” identifierar vad det är för problem som ska lösas samt varför problemet har uppstått och vad förbättringsarbetet ska leda till. I fasen ”göra” diskuteras inledningsvis tänkbara lösningar till problemet. Därefter väljer de vilken lösning som ska genomföras. I fasen ”studera” berättar enhetschefen att den valda lösningen prövas och när prövningen har prövats utvärderas resultatet av lösningen. Om det visar sig att resultatet är positivt så fortsätter de med fasen ”agera” som innebär att förändringen säkras.



Figur 8: Förbättringshjulet. Exempel från verksamhetsområdet Asylprövning (Migrationsverket 2012A, s.108).

4.3.3 Standarder

Standarder är en komponent i förbättringsarbetet på Migrationsverket. Verksamhetschefen berättar att de arbetar med standarder och att det standardiserade arbetssättet gör det möjligt att stabilisera processer vilket är grunden för ständiga förbättringar. Genom att arbeta med standarder som är formulerade i en standardhandbok kan medarbetarna snabbt identifiera avvikelser från standarder. Medarbetarnas standardiserade arbetssätt bidrar till att kunderna hanteras likvärdigt istället för lika. Detta innebär att en individ bedöms på samma sätt oavsett vilken handläggare som bedömer ärendet samt var i landet bedömningen sker.

”Det viktiga med standarder är att arbetet ska utföras på samma sätt oberoende av vem som utför arbetet eller var arbetet utförs.”

– Verksamhetschef på asylprövningen.

Avdelningschefen berättar att en av principerna för standardisering på Migrationsverket är att standarderna ska tas fram av medarbetarna själva. Vidare berättar hon att det finns två

perspektiv som ligger till grund för standarderna på Migrationsverket, ett extern och internt perspektiv. I det externa perspektivet ses standardisering utifrån vad som skapar mest värde för kunden. I det interna perspektivet ska standarder ses utifrån verksamheten för att minska slöseri.

4.3.4 Teamarbete

En grundläggande standard på Migrationsverket är att medarbetarna arbetar i team. Teamen består av en liten grupp medarbetare som arbetar tillsammans mot gemensamma mål. Varje team leds av en teamledare som ska coacha medarbetarna och vara närvarande, lyhörd och stödjande. Teamets möten som leds av teamledaren är centrala i det kontinuerliga förbättringsarbetet. Handläggaren berättar att det är standard på att ett 15 minuters morgonmöten hålls varje dag för att gå igenom både den föregående och kommande dagen. Hon berättar vidare att det även är standard på veckomöten där det planeras framåt i tiden samt utvärderas bakåt i tiden. På veckomötena presenteras även förbättringsförslag som medarbetarna skrivit upp på en så kallad visualiseringstavla. Fördelarna med visualisering kombinerat med möten, berättar handläggaren, är att både problem och förbättringar kan lyftas fram. Det ökar även förståelse för slöseri och flaskhalsar i det dagliga arbetet.

Migrationsverket har valt ett teambaserat arbetssätt eftersom det passar verkets stora ärendeflöden. Ett teambaserat arbetssätt är en förutsättning för förbättringar av verkets verksamhet. Arbetet i team medför bättre möjligheter till gemensam problemlösning, utbyte av erfarenheter och planering vilket minskar risken för bland annat omarbete och dubbelarbete, dvs. slöseri. Då arbetet sker i team på verket är det lättare att standardisera arbetssättet så att alla ärenden behandlas på ett likvärdigt sätt oavsett vem som behandlar ärendet och var. Teamarbetet möjliggör även att arbetsbelastningen utjämnas mellan medarbetarna i teamet. Om någon i teamet är sjuk går man på morgonmötet igenom vem som kan hoppa in och ta över utredningen för dagen. Eftersom medarbetarna ska genomföra ett visst antal utredningar är det viktigt att hitta ersättare så att kunden kan komma på inbokade möten då det ursprungligen är tänkt. Avdelningschefen berättar att det är väldigt få möten som ställs in pga. att någon i teamet är sjuk.

En viktig beståndsdel i teamledarens arbete är att tillämpa kommunikativt ledarskap genom att coacha medarbetarna. Teamledaren berättar att teamarbetet skapar delaktighet och engagemang vilket effektiviserar det dagliga arbetet i teamet samt ökar kundvärdet genom att

beslut tas snabbare i ärenden. Han berättar även att de använder en så kallad eskaleringskedja som innebär att frågor från medarbetare lyfts till nästa beslutsnivå vid behov om ett problem inte kan lösas på teamnivå. Problemet lyfts då vidare från teamnivå till enhetsnivå och vid behov även till verksamhetsnivå.

Handläggaren berättar att det teambaserade arbetet på asylprövningen har lättat på arbetsbördan för enskilda medarbetare eftersom problem löses tillsammans, information utdelas samtidigt och alla stödjer varandra. Vidare berättar hon att om en handläggare befinner sig i en situation där denne inte hinner med alla sina ärenden så kan denne tala med teamledaren som i sin tur fördelar arbetet till någon annan i teamet som för tillfället ligger i fas.

Beslutsfattaren berättar att han inte tycker att det finns några nackdelar med att arbeta i team. Detta eftersom arbetet i team ger bättre insyn till vad som sker varje dag på enheten. Han berättar även att arbetet har blivit mycket mer effektivt sedan teambaserat arbetssätt infördes.

”Förut arbetade vi inte i team men nu när vi gör det blir arbetet mycket mer effektivt, jag är faktiskt väldigt positiv till det här arbetssättet som vi har nu.”

- Beslutsfattare på asylprövningen.

4.3.5 Kundvärde

Allt förbättringsarbete på Migrationsverket utgår ifrån vad som skapar mest värde för kunden. Migrationsverket försöker alltid se på verksamheten med kundens ögon för att ta tillvara på deras synpunkter i förbättringsarbetet. Medarbetarna lägger störst fokus på verkets slutkund, dvs. migranten, i sitt dagliga arbete. Utöver slutkunden finns det även interna och externa kunder som ska tas hänsyn till. De interna kunderna är medarbetare på den egna enheten eller andra enheter. Externa kunder är t.ex. domstolsverket, utlandsmyndigheterna och arbetsförmedlingen men även regering och riksdag eftersom dessa ger uppdrag till Migrationsverket.

Värde innebär på Migrationsverket att handlägga ärenden så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten påverkas. Medarbetare arbetar kontinuerligt med att påskynda processerna genom att minska de slöserier som inte tillför något värde för kunden. Innebörden av begreppet värde definieras av kunden själv och för att verket ska kunna tillgodose kundens

behov är det viktigt att medarbetarna tar hänsyn till att alla kunder är unika och har individuella behov. Det är således viktigt att kundens efterfrågan fastställs.

Medarbetarna på Migrationsverket tar i sitt dagliga arbete hänsyn till kunden. Handläggaren berättar att värde för kunden kan innebära t.ex. snabb handläggning och beslutfattande av god kvalitet och att beslut formuleras på ett klart och tydligt språk så att kunden förstår innebörden av beslutet. Avdelningschefen berättar att nya asylsökande tas emot snabbt efter ansökningstillfället vilket bidrar till att den sökande mer detaljerat och fritt kan berätta om enskilda händelser vilket även underlättar och effektiviserar handlägningsprocessen. Enhetschefen berättar även att kundvärde har skapats i form av att den sökande hela tiden vet vad som händer i ärendet från och med ansökningstillfället tills dess att beslut tas.

4.3.6 Slöseri

På Migrationsverket arbetas det ständigt med att förbättra verksamheten i form av att eliminera icke värdeskapande aktiviteter, dvs. slöseri. Handläggaren berättar att det förekommer olika typer av slöseri på asylprövningsenheten men att man hela tiden arbetar för att eliminera dessa. Liggtider i ett ärende är ett typiskt exempel på slöseri. Liggtiderna i ärenden kan bero på att sökande, tolkar och biträden ofta kommer försent eller inte dyker upp av olika anledningar vilket leder till stopp i handläggningen av ärendet. Ibland händer det t.ex. att kallelser inte har kommit fram pga. av att den sökande flyttar runt mycket eller att kallelser är otydliga för den sökande. Handläggaren berättar även att liggtiderna i ärenden kan bero på att ärenden måste kompletteras eller att vissa ärenden måste omarbetas t.ex. eftersom en sökande har försett Migrationsverket med felaktig information. Liggtiderna kan även öka då sökanden har missuppfattat instruktioner pga. otydlighet eller pga. att information måste förflyttas mellan olika medarbetare. Dessa typer av slöseri försöker man på verket eliminera i form av att ge tydliga instruktioner till alla inblandade parter samt att den sökande får en kallelse direkt vid ansökningstillfället och genom att arbeta i team. Enhetschefen berättar att det efter implementeringen av Lean har skett ändringar i bokningssystemet vilket sparar tid i handlägningsprocessen. Nu bokas ett möte in med en handläggare direkt vid ansökningstillfället eftersom ansökningsenheten har tillgång till handläggarnas kalendrar istället för att handläggarna själva ska boka in möten i efterhand.

”Förut bokades inte tider för utredning in direkt vid ansökningstillfället vilket ledde till att mycket av medarbetarnas tid las ner på att svara i telefon då de sökande ringde och frågade

när det ska komma och var ärendet ligger osv. vilket var helt onödigt. Men nu har vi kunnat minska denna typ av slöseri.”

- Enhetschef på asylprövningen.

4.3.7 Värdeflödesanalys

Avdelningschefen berättar att de på Migrationsverket utför värdeflödesanalyser för att identifiera slöseri i handlägningsprocesserna och för att öka flödeseffektiviteten. Genom värdeflödesanalyser kan de hitta förbättringsområden och minska den icke värdeskapande tiden. Vidare berättar hon att denna typ av analys även tydliggör den verkliga tiden som medarbetarna lägger ner på ett ärende (processtid) i förhållande till ärendets totala handläggningstid (genomloppstid). Handläggaren berättar att många värdeflödesanalyser gjordes i samband med projektet Kortare väntan för att se huruvida flödeseffektiviteten hade ökat i jämförelse med tiden innan projektet påbörjades. Även nu efter implementeringen av Lean görs värdeflödesanalyser för att man ständigt ska kunna förbättra och effektivisera handlägningsprocesserna i form av att eliminera slöseri. Vidare berättar handläggaren att den verkliga handläggningstiden i ett ärende varierar eftersom alla ärenden ser olika ut och vissa är mer komplicerade än andra. Inga ärenden ligger orörda utan orsak, utan ofta handlar det om att handläggaren eller beslutsfattaren väntar på kompletteringar från den sökande vilket gör att de inte kan handlägga ärendet vidare.

4.4 Vad anser de som arbetar på Migrationsverket om Lean som arbetssätt?

4.4.1 Fördelar med Lean

Samtliga respondenter anser att arbetet med Lean har varit positivt. De menar alla att arbetet med Lean-principerna har lett till att handläggningstiderna på asylprövningen har blivit kortare eftersom handlägningsprocesserna har blivit effektivare till följd av allt förbättringsarbete som har utförts. Verksamhetschefen berättar att arbetet med Lean har lett till att arbetet idag är mer värdeskapande för kunden. Detta eftersom de genom arbetet med ständiga förbättringar har lyckats minska slöseri genom att göra värdeflödesanalyser. Även kvaliteten i handlägningsprocessen har ökat eftersom korta handläggningstider är en kvalitetsaspekt på Migrationsverket då detta ökar kundvärdet. Enhetschefen berättar att arbetet med Lean har lett till att regeringen idag har mer respekt och högre förtroende för

Migrationsverket eftersom dem lyckats minska handläggningstider på asylprövningen. Migrationsverket har visat regeringen att de förvaltar dem medel som de får från regeringen på ett bra sätt genom att effektivisera handläggningsprocessen. Teamledaren, beslutsfattaren och handläggaren anser alla att deras arbete har effektiviserats efter implementeringen av Lean vilket har lett till att handläggningstiderna har minskat avsevärt. Beslutsfattaren berättar att de idag gör rätt saker samtidigt som de gör saker rätt vilket effektiviserar arbetet. Han berättar att de redan innan implementeringen av Lean gjorde saker rätt men eftersom de nu även gör rätt saker ökar flödeseffektiviteten och handläggningen som leder fram till beslut utförs snabbare.

”Det är inte Lean som visar hur vi ska fatta beslut utan Lean effektiviserar vårt arbete som leder fram till beslut. Beslutsfattandet påverkas alltså inte av Lean, det är bara det att vi handlägger ärenden snabbare och då minskar även handläggningstiderna”

- Beslutsfattare på asylprövningen.

”Om vi jämför med innan, så ärenden handläggs snabbare nu det tar inte lika långt tid. Den [Lean] har effektiviserat otroligt mycket, vi vinner mycket tid, vi är effektivare och vi ser alltid hur asylsökande är nöjda och att det flyter på bra sätt”

- Teamledare på asylprövningen

4.4.2 Svårigheter och nackdelar med Lean

Verksamhetschefen och enhetschefen anser inte att det finns några svårigheter eller nackdelar med arbetssättet Lean. Dock medger båda två att de stötte på svårigheter i implementeringsprocessen genom att beslutsfattarrollen förändrades. De berättar att beslutsfattare kände att de tog ett steg tillbaka i sin karriär i samband med implementeringen av Lean eftersom de då återigen skulle börja utreda ärenden. Innan implementeringen av Lean arbetade endast handläggare med utredningar som sedan beslutsfattarna använde som underlag när de skulle fatta beslut i ett ärende. I samband med implementeringen av Lean beslutades det att även beslutsfattare ska vara delaktiga i utredningsprocessen. Enhetschefen berättar vidare att beslutsfattarna idag är positiva till det nya arbetssättet eftersom de nu får ett bättre beslutsunderlag genom att vara delaktiga i utredningsprocessen. Avdelningschefen berättar även hon att det fanns svårigheter i samband med implementeringen av Lean. När Lean implementerades beslutades det att alla gamla ärenden skulle avarbetas vilket skapade

svårigheter eftersom de som avarbetade gamla ärenden var tvungna att arbeta enligt det gamla arbetssättet medan de som arbetade med nya ärenden skulle tillämpa det nya arbetssättet med Lean. Detta skapade en obalans eftersom alla inte arbetade med samma arbetssätt. Avdelningschefen anser inte att det finns några nackdelar med Lean i dagsläget men menar att det finns tendenser till att nackdelar uppstår om Lean-principerna skulle följas slaviskt. Detta eftersom Migrationsverket är en myndighet som även måste ta hänsyn till direktiv från regering och riksdag samt lagar och andra påverkande faktorer. Handläggaren anser inte heller att det finns några nackdelar med Lean som arbetssätt, hon påpekar dock att det var svårt att anpassa sig till det nya arbetssättet i början. Även beslutsfattaren och Teamledaren anser att Lean fungerar bra som arbetssätt. Dock menar beslutsfattaren att alla morgonmöten kan bli överflödiga ibland.

4.4.3 Leans påverkan på handläggningstider i asylärenden

Samtliga respondenter anser att arbetssättet utifrån Lean är den enda faktorn som ligger bakom den ökade flödeseffektiviteten som resulterat i kortare handläggningstider i asylärenden. Alla respondenter nämner att variationer i antal asylsökande och konfliktland är dem främsta och vanligaste faktorerna som kan skapa variationer i handläggningstiderna. Eftersom antalet asylsökanden har ökat sedan implementeringen av Lean samtidigt som handläggningstiderna har minskat menar respondenterna att antalet asylsökanden inte är den orsakande faktorn. Vilket land de asylsökande söker asyl ifrån har också varierat genom åren och anses därför heller inte av respondenterna som en påverkande faktor.

”När arbetet med Lean påbörjades låg antalet asylsökanden på runt 24 000 och handläggningstiderna i genomsnitt på cirka 276 dagar. Förra året (2013) låg antalet asylsökande på runt 54 000 och handläggningstiderna i genomsnitt på cirka 122 dagar”

- Verksamhetschef på asylprövningen

”År 2008 var antalet asylsökande färre än år 2007, trots detta var handläggningstiderna längre år 2008”

- Enhetschef på asylprövningen

”Ibland har antalet asylsökanden varit färre ibland fler och vissa ärenden är lättare att handlägga än andra. Länder som asylsökanden söker asyl från har varierat genom åren. Så

har det alltid varit. Däremot har handläggningstiderna aldrig varit lika korta som idag i förhållande till antalet asylsökande”

- Beslutsfattare på asylprövningen

Avdelningschefen berättar att hon inte anser att det finns några andra faktorer som har påverkat handläggningstiderna. Hon menar att det handlar om det arbetssätt de har nu och de strukturer de har för just det arbetssättet. Dock menar hon att om de hade implementerat en annan rutin eller metod så hade det också ha kunnat ge bra effekt, men eftersom de inte har implementerat någon annan rutin eller metod så är det omöjligt att veta.

5.0 Analys

I detta kapitel diskuterar, reflekterar och analyserar vi vår empiri utifrån vår teoretiska referensram.

5.1 Migrationsverkets arbetssätt i förhållande till Lean

På Migrationsverket arbetar man med ständiga förbättringar som utgår ifrån principen om respekt för människan. I teorin om Lean ska allt förbättringsarbete utgå ifrån kunden. Teorin förutsätter att allt förbättringsarbete måste organiseras utifrån tre roller och genomgå fyra faser för att nå framgång. De tre rollerna är styrande, genomförande och stödjande och de fyra faserna är identifiera, lösa, genomföra och säkra (Sörqvist 2013, s. 217-225). Samtliga respondenter på Migrationsverket har berättat att det ständiga förbättringsarbetet sker kontinuerligt samt utifrån vad som skapar mest värde för kunden vilket enligt teorin är förutsättningen för att förbättringsarbetet ska ge önskat resultat. På migrationsverket sker förbättringsarbetet på alla verksamhetsnivåer, det är chefer som ansvarar för att initiera och styra förbättringsarbetet och medarbetarna ansvarar för att genomföra förbättringsförslagen. Det finns även ett så kallat Leancenter som har ansvaret att agera som stöd till både chefer och medarbetare i förbättringsarbetet. Dessa tre roller som chefer, medarbetare och Leancentret erhåller i förbättringsarbetet på Migrationsverket är applicerbara på teorins tre roller. På Migrationsverket är det cheferna som erhåller den styrande rollen, medarbetarna den utförande rollen och Leancentret den stödjande rollen. Migrationsverkets förbättringsarbete struktureras med hjälp av ett så kallat förbättringshjul. Förbättringshjulet består av fyra faser: planera, göra, studera och agera. De fyra faser som förbättringsarbetet på Migrationsverket genomgår liknar de fyra faser som beskrivs i teorin. I förbättringsarbetet på Migrationsverket genomförs samma saker som teorin beskriver, skillnaden är dock att sakerna sker i andra faser. Således sker samma saker men i annorlunda ordning. Enligt respondenterna leder det ständiga förbättringsarbetet till att slöseri minskar inom verksamheten. Ett exempel på förbättringar som har gjorts i handläggningsprocessen som har lett till att slöseri har minskat är att bokningssystemet har ändrats. Denna förändring har även ökat kundvärdet eftersom kunderna inte behöver vänta på att få en kallelse om möte med handledare.

Inom förbättringsarbetet på Migrationsverket arbetar man med standarder för att öka flödeseffektiviteten i handläggningsprocesserna. Enligt Lean är förutsättningen för att skapa driftsäkra och effektiva processer att standarder görs till en del av medarbetarnas vardag.

Detta kan enligt teorin uppnås då teambaserat arbetssätt standardiseras inom en verksamhet samt genom att standarderna inom en verksamhet tydliggörs. Standarder som ett team ska utgå ifrån är bland annat morgonmöten, veckomöten, förbättringsförslag och visionstavlor. I teorin är det även förutsatt att standarder är väsentligt för att likvärdig kvalitet ska uppnås inom hela verksamheten (Eriksen m.fl. 2010, s. 71-76). Det standardiserade arbetssättet som Migrationsverket arbetar utifrån uppfyller alla komponenter som nämns i teorin om standarder. Utifrån respondenternas svar är standarder en del av medarbetares vardag då de arbetar med teambaserat arbete som utgår ifrån olika standarder. Medarbetarna har även en standardhandbok som tydliggör vilka standarder de ska utgå ifrån i sitt arbete. Förbättringsarbetet med standarder inom teamet har lett till att alla ärenden handläggs på samma sätt oberoende av vem som handlägger ärendet och vart i landet ärendet handläggs. På Migrationsverket följer teamet olika standarder, bland annat morgonmöten och veckomöten. Respondenterna anser att dessa standarder underlättar handläggningsprocesserna eftersom det på mötena identifierar slöseri och löser problem tillsammans genom att förbättringsförslag presenteras utifrån visionstavlor.

Inom Lean är eliminering av slöseri utifrån värdeflödesanalyser en typ av förbättringsarbete och förutsättning för att processer ska förbättras (Runebjörk & Wendleby, 2013, s. 36-38). Migrationsverket använder värdeflödesanalyser för att kartlägga processer och för att identifiera var i processerna det finns mest väntetider och flaskhalsar. Enligt teorin är värdeflödesanalyser en viktig förutsättning för att slöseri ska kunna elimineras i en verksamhet samt för att öka flödeseffektiviteten (Eriksen m.fl. 2010, s.56-59). Enligt Lean finns det åtta typer av slöserier inom verksamheter. Dessa är transporter, lager, väntan, rörelse, överarbete, överproduktion, omarbete och outnyttjad kreativitet (Larsson 2010, s. 144). Det går att dra en del paralleller mellan de slöserier som respondenterna nämner finns i handläggningsprocesserna och de slöserier som Lean förutsätter finns i verksamheter. I handläggningsprocesserna nämner respondenterna att det finns liggtider i asylärenden som omfattar väntan och omarbete som uppstår pga. onödiga transporter. Dock arbetas det på Migrationsverket ständigt med att minska dessa slöserier genom att använda standarder som värdeflödesanalyser, som även enligt Lean är förutsättningen för att slöseri ska elimineras.

Utifrån respondenternas svar om hur de arbetar med Lean är det tydligt att Migrationsverkets arbete utgår ifrån de fem Lean-principer som ingår i teorin. Alla dessa principer är viktiga komponenter inom Lean och är enligt teorin viktiga förutsättningar för att uppnå hög

flödeseffektivitet i processer (Eriksen m.fl. 2010, s.56-59). Flödeseffektiviteten i asylärenden har enligt respondenterna ökat sedan Lean implementerades vilket har resulterat i kortare hanläggningstider. Respondenterna anser att det är arbetet med de fem Lean-principerna som är orsaken till att hanläggningstiderna i asylärenden har minskat. De resultat som uppnåtts på Migrationsverket är jämförbara med dem resultat som förutsägs uppnås i teorin om alla delar av Lean-principerna är integrerade inom en verksamhet. Respondenterna anser inte att det finns några nackdelar med Lean, dock anser de att det fanns svårigheter i implementeringen av Lean. Eftersom den kritik som ingår i vår teoretiska referensram inte behandlar kritik mot implementeringen av Lean utan mot arbetet med Lean kan vi inte dra några jämförande paralleller till vår teoretiska referensram gällande de svårigheter som respondenterna nämner.

6.0 Slutsats

I detta kapitel presenterar och diskuterar vi de slutsatser som vi har kommit fram till i vår studie.

Syftet med vår studie har varit att undersöka huruvida Lean har haft en påverkan på handläggningstiderna i asylärenden och om denna påverkan har varit orsaken till att handläggningstiderna har minskat. Vi har ämnat svara på följande forskningsfråga genom att ta reda på vad medarbetare tycker om Lean som arbetssätt samt hur integrerat arbetssättet med Lean är inom Migrationsverkets verksamhet.

Har implementeringen av Lean påverkat handläggningstiderna i asylärenden?

Lean implementerades på Migrationsverket då de var i stort behov av att minska handläggningstiderna i asylärenden eftersom de inte hade lyckats handlägga asylärenden inom den tidsram som regeringen angett i regleringsbrev. På Migrationsverket ansågs arbetssättet med Lean vara förutsättningen för att öka flödeseffektiviteten i ärenden. Migrationsverkets mål med att implementera arbetssättet Lean var således att minska handläggningstiderna i asylärenden.

Medarbetarna tycker att det endast finns fördelar med att arbeta utifrån Lean eftersom verksamheten ständigt förbättras. På Migrationsverket utgår arbetssättet utifrån två grundläggande Lean-principer, respekt för människan och ständiga förbättringar. De ständiga förbättringarna som görs inom asylprövningen utgår ifrån principen om respekt för människan. Förbättringsarbetet har för avsikt att förbättra flödeseffektiviteten i asylärenden genom att öka kundvärdet, införa standarder och eliminera slöseri.

De resultat som Migrationsverket har fått efter att Lean implementerades är ökad flödeseffektivitet och kortare handläggningstider i asylärenden. Dessa resultat stämmer väl överrens med de resultat som är förutsatt att uppnås enligt Leanteorin då alla Leans beståndsdelar är väl integrerade i en verksamhet. Det är tydligt att alla Leans beståndsdelar är väl integrerade i Migrationsverkets arbetssätt. Det är även tydligt att medarbetarna är positiva till arbetssättet Lean då de anser att deras arbete har förbättrats i samband med Lean och att handläggningstider har blivit kortare. Vi kan således besvara vår forskningsfråga med att

konstatera att implementeringen av Lean har påverkat handläggningstiderna i asylärenden. Kortare handläggningstider i asylärenden har uppnåtts genom att arbeta med Lean och således är kortare handläggningstider ett resultat av Lean.

6.1 Vidare forskning

Vi kan utifrån vår studie konstatera att handläggningstiderna på asylprövningen har blivit kortare pga. att Lean har implementerats som arbetssätt på Migrationsverket. Vi anser att det skulle vara intressant att studera huruvida kvaliteten i asylärenden har påverkats av implementeringen av Lean och i så fall hur kvaliteten har påverkats. Även om kvaliteten har ökat i asylärenden genom att handläggningstiderna har blivit kortare kan andra kvalitetsaspekter ha minskat. Har handläggningstiderna blivit kortare på bekostnad av god kvalitet i asylärenden?

Referenser

Litteratur

Bryman, Alan. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Andra upplaga. Johanneshov: TPB

Eriksen, Mikael., Fischer, Thomas. & Mønsted, Lasse. (2010). *Att leda med Lean*. Andra upplaga. Bokförlaget Kommunlitteratur.

Larsson, Linus. (2010). *Lean Administration – Konsten att införa och praktisera Lean i administrativa stödprocesser*. Malmö: Liber AB.

Liker, Jeffrey K. (2004). *The Toyota Way – 14 Management Principles from World's Greatest Manufacturer*. McGraw-Hill.

Runebjörk, Isabelle. & Wendleby, Monika. (2013). *Lean med hjärta och kreativitet – Om autentiskt ledarskap och kommunikation*. Stockholm: Ekerlids Förlag.

Sörqvist, Lars. (2013). *Lean – Processutveckling med fokus på kundvärde och effektiva flöden*. Lund: Studentlitteratur AB.

Övrig litteratur

(A). Migrationsverket. (2012). *Värde för alla – mitt ansvar i migrantprocessen*. Elanders Sverige AB.

Artiklar

Ekblad, Solvig. (2009). Upplevd ohälsa hos vuxna asylsökande. I Fryklund, Björn & Lundberg, Anna (red). *Asylsökande i Sverige – ett rättsäkert och värdigt mottagande för barn och vuxna?*. Current Themes in IMER Research Nr. 9. Malmö: Malmö University.

Laban, Cornelis J., Gernaat, Hajo B. P. E., Komproe, Ivan H., van der Tweel, Ingeborg. & De Jong, Joop T. V. M.. (2005). *Postmigration Living Problems and Common Psychiatric*

Disorders in Iraqi Asylum Seekers in the Netherlands. The Journal of Nervous Mental Disease.

Radnor, Zoe. & Boaden, Ruth. (2008). *Lean in Public Services—Panacea or Paradox?* I Public Money & Management, Vol. 28 No. 1.

Samuel, Donna. (2013). *Critics of Lean.* S A Partners LLP.

Wood, Nigel. (2004). *Lean Thinking: What it is and what it isn't.* Management Services.

Rapporter

Brännmark, Mikael. (2012). *Lean i kommun och myndigheter – en översikt över existerande empirisk forskningslitteratur.* Stockholm: Statens offentliga utredningar, innovationsrådet.

Elektroniska källor

Ekonomistyrningsverket. (2011). Lean i den offentliga verksamheten.

<http://www.esv.se/2/Press/Nyheter-och-pressmeddelanden/2011/Lean-i-den-offentliga-verksamheten/> (Hämtad 2014-04-01).

SFS (1986:223). *Förvaltningslagen.* Stockholm: Justitiedepartementet.

<https://lagen.nu/1986:223> (Hämtad 2014-05-13).

Migrationsverket. (2008). *Årsredovisning 2008.*

http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63127c2/1381926423107/arr_2008.pdf_sida_21 (Hämtad 2014-03-14).

Migrationsverket. (2009). *Årsredovisning 2009.*

http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63128a5/1381926423347/arr2009.pdf_sida_4 (Hämtad 2014-03-13).

Migrationsverket. (2010). *Fakta om migration.*

<http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Myter-om-migration/Texter/2010-08-24-Asylsokande-far-vanta-flera-ar-pa-besked-utan-att-ha-nagot-att-gora-....html> (Hämtad 2014-03-13).

- (B). Migrationsverket. (2012). *Ny väg in: Forskningsstudie om migrationskanaler*.
<http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba6312b32/1381926424074/Ny+vag+in+forskningsstudie+FINAL.pdf> (Hämtad 2014-03-14).
- (A). Migrationsverket. (2013). *Drömmen om ett bättre liv – Framtidsbild 2018*.
<http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63fde4/1381926391181/Dr%C3%B6mmen+ett+b%C3%A4ttre+liv+2012-10-23.pdf> (Hämtad 2014-05-12).
- (B). Migrationsverket. (2013). *Samverkan med andra myndigheter*.
<http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Organisation/Samverkan-med-andra.html> (Hämtad 2014-05-12).
- (C). Migrationsverket. (2013). *Årsredovisning 2013*.
<http://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d29f5/1393235256561/%C3%85rsredovisning+2013.pdf> (Hämtad 2014-03-15).
- (A). Migrationsverket. (2014). *Asylsökande till Sverige under 1984-2012*.
<http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba6313942/1381926464215/tab2.pdf> (Hämtad 2014-04-15).
- (B). Migrationsverket. (2014). *EU och internationellt*.
<http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/EU-och-internationellt.html> (Hämtad 2014-05-12).
- (C). Migrationsverket. (2014). *Fakta om migration*.
<http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration.html> (Hämtad 2014-05-12).
- (D). Migrationsverket. (2014). *Migrationsverkets uppdrag*.
<http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag.html> (Hämtad 2014-05-08).

(E). Migrationsverket. (2014). *Skydd och asyl*.

<http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Forpress/Bakgrundsinformation/Bakgrund/2009-10-19-Skydd-och-asyl.html> (Hämtad 2014-05-12).

Migri. (2013). *Asylansökningsköerna förkortas med hjälp av Lean-modellen*.

http://www.migri.fi/for_media/meddelanden/pressmeddelanden/1/0/asylansokningskoerna_forkortas_med_hjalp_av_lean-modellen (Hämtad 2014-03-14).

Nationalencyklopedi. (2014). *Resurs*.

<http://www.ne.se/lang/resurs> (Hämtad 2014-04-10).

Riksrevisionen. (2004). *Snabbare asylprovning*.

<http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2004/Snabbare-asylprovning-/> (Hämtad 2014-03-13).

Statskontoret. (2012). *Den effektiva staten – en antologi från statskontoret*.

http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/Om-offentlig-sektor-15_Effektivitet.pdf (Hämtad 2014-04-16).

Temaasyl (2008). *Regeringens skrivelse 2008/09:33*.

[http://www.temaasyl.se/Documents/Offentliga%20utredningar%20och%20rapporter%20\(sv\)/Myndigheter/Regeringens%20skrivelse%20migration%20och%20asylpolitik%202008.pdf](http://www.temaasyl.se/Documents/Offentliga%20utredningar%20och%20rapporter%20(sv)/Myndigheter/Regeringens%20skrivelse%20migration%20och%20asylpolitik%202008.pdf) (Hämtad 2014-03-13).

Statistik

(G). Migrationsverket. (2014). *Statistik – Handläggningstider*. Asylprovningens enhetens stab.