

**Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [VT 2014]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Khatera Acktary

Handledare: Petra Svensson

Examinator: Gustaf Kastberg

# **Lean i offentliga myndigheter**

**- en fallstudie av Lean i Migrationsverket**

## **Abstract**

The world around us is constantly changing, and the public authorities' response to the change is by trying to develop new management philosophy, where one of the models called Lean a working principle that origins from the automobile industry Toyota. Furthermore, the public authorities is also implementing the Lean's working principle to streamline its operations. In addition, extensive research from a operational perspective on Lean has shown good results. However, research has also pointed out a gap, about how the officials does experience while working with Lean.

Subsequently, this paper intends to answer: what effect has Lean on street-level burecrats task to maintain the rule of law while exercising authority? The purpose of this study is to describe how the rule of law is influenced, when public authorities try to implement automobile industry management philosophy Lean.

The method that has been chosen for this study is a case study design with semi-structured interviews as data collection. In additon, the study will be mainly focusing on the Swedish public authority, for example, the Migration Board. This will be investigated on the grounds that the Swedish Migration Board has been one of the first authorities that has implemented Lean. Also, the study's framework is based on Lipsky's theory of street-level burecrats and legal principles.

Consequently, the results does show that some of the Lean principles provide opportunities to facilitate street-level burecrats work to uphold the rule of law. On the other hand, the encouragement of streamline in the form of standardized processes can be a risk threatening the rule of law.

Keywords: Swedish Migration Board, steet-level burecrats, legal principles, Lean.

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	5
1.1 Syfte och problemformulering .....	6
1.1.1 Hur har Migrationsverket implementerat Lean? .....	7
1.1.2 Hur arbetar gräsrotsbyråkrater med Lean i sin dagliga verksamhet? .....	7
1.1.3 Vilken påverkan har Lean på gräsrotsbyråkraters roll som tjänsteman? .....	7
1.1.4 Hur upplever gräsrotsbyråkrater att rättssäkerheten påverkas vid asylprövning? .....	7
1.2 Tidigare forskning .....	8
<b>2. Teoretisk referensram</b> .....	11
2.1 Den svenska förvaltningen .....	11
2.2 Rättssäkerhetsprinciper .....	11
2.3 Problematik kring beaktandet av rättssäkerhetsprinciper .....	13
2.4 Gräsrotbyråkraters roll i offentliga myndigheter .....	13
2.5 Leanprinciper .....	15
2.6 Analysverktyg .....	16
<b>3. Metod</b> .....	18
3.1 Val av metod .....	18
3.2 Val av fall .....	18
3.3 Datainsamling .....	18
3.4 Intervjuer .....	19
3.5 Val av respondenter .....	19
3.6 Tillvägagångsätt och genomförandet av intervjuer .....	19
<b>4. Resultatredovisning och analys</b> .....	20
4.1 Hur har Migrationsverket implementerat Lean? .....	20
4.1.1 Migrationsverkets organisation uppbyggnad .....	20
4.1.2 Lean i Migrationsverket .....	21
4.1.3 Kundnytta .....	21
4.1.5 Teamarbete .....	22
4.1.6 Värdeflödesanalys .....	22
4.1.7 Standardisering .....	23
4.2 Hur använder sig handläggarna av Lean i sin dagliga arbete? .....	23
4.3 Vilken påverkan har Lean på gräsrotsbyråkraters roll som tjänsteman? .....	25
4.4 Hur upplever gräsrotsbyråkrater att rättssäkerheten påverkas vid asylprövning? .....	26
4.4 Analys .....	28
4.4.1 Lean i gräsrotsbyråkraters arbete .....	28

4.4.2 Lean påverkan på gräsrotsbyråkrater .....	29
4.4.3 Rättssäkerhet vid myndighetsutövning .....	30
<b>5. Slutsats</b> .....	<b>31</b>
<b>6. Referenser</b> .....	<b>34</b>
<b>7.Intervjuguide</b> .....	<b>36</b>

## 1. Inledning

*En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättsäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet” (prop. 2009/10:175)*

Citatet beskriver det förvaltningspolitiska målet som medborgarnas politiska representanter har fastlagit. Statliga myndigheter som ingår under benämningen statförvaltningen har en central roll i Sveriges utveckling och ska bidra till det förvaltningspolitiska målet. Det förvaltningspolitiska målet innebär att myndigheter ständigt ska utvecklas och förbättras samtidigt som förvaltningens grundläggande värden rättsäkerhet och effektivitet värnas vilket stärker demokratin (se regeringen). Omvärlden förändras ständigt och efterfrågan på offentliga tjänster ökar vilket medför en utmaning för myndigheterna att vara både rättsäkra och effektiva. För att kunna bemöta dessa utmaningar och bidra till det förvaltningspolitiska målet försöker statliga myndigheter använda sig av nya styrfilosofier (Hall 2012 :6ff). I tider med kostnadsbesparingar och effektiviseringar har flera olika styrningsfilosofier blivit populära, varav Lean är en av dem. Lean har implementerats i några områden inom den offentliga sektorn bland annat sjukvården och offentliga myndigheter så som Migrationsverket, Försäkringskassa, Rikspolisén. Lean är en arbetsmetod som kommer från bilindustrin Toyota produktion som främst handlar om att avlägsna slöseri genom att maximera kundvärdet och målen ska nås effektivt. Verksamheten ska förbättras genom att begränsa resursinsatsen och söka efter bättre arbetssätt. Slöseri definieras som all resursanvändning som inte skapar värde för kunden (Modig & Åhlström 2012 :15).

Frågan är huruvida statliga myndigheter beaktar rättsäkerhet när de implementerar en arbetsmetod som är utvecklat i en bilindustri med effektivitet som huvudfokus. Denna fråga blir viktig att undersöka i den svenska kontexten med tanke på den svenska förvaltningens självständiga art. Forskare inom området menar att det finns skillnader mellan hur den offentliga respektive privata sektorn styrs och bör styras. Det behövs en ordentlig reflektion kring huruvida principer från privat sektor verkligen är anpassningsbara för en offentlig myndighet med tanke på att den offentliga sfären är av särskild karaktär (Lundquist 1998:22). I de offentliga processerna är inte bara slutresultaten viktiga, vilket i Lean är att uppnå effektivitet. Offentliga processer ska vara legitima och bidra till att lösa konflikter och skapa mening. Det är diskutabelt att okritiskt implementera en verksamhetssyn från den privata sektorn till den offentliga sektorn utan att riskera oönskade effekter (Lundquist 1998:23). I diskussionen är det viktigt att lägga till tjänstemanens roll. Statliga tjänstemän har ett viktigt uppdrag att i sin dagliga verksamhet bidra till uppfyllandet av det

förvaltningspolitiska målet och värna om rättssäkerheten vid myndighetsutövning (prop. 2009/10:175). Statliga tjänstemännen verkställer politikens mål och visioner för hur förvaltningen bör fungera och gör avvägningar och prioriteringar för enskilda medborgare. Statliga tjänstemän tolkar och bestämmer genomförandet av förvaltningspolitikens mål som ”finns på papper” till den faktiska politiken som folket får ta del av. Något strängare sagt kan man hävda att politik inte finns tills tjänstemän går till handling på verksamhetsnivå och politiken utformas genom alla de vardagliga beslut som fattas av tjänstemännen (Hysing & Olson 2012: 22: 69). Under de senaste åren har allt mer forskning uppmärksammat tjänstemännens roll och deras handlingsutrymme vid implementeringen av nya reformer. Detta är viktigt nu i allra högsta grad då det pågår en trend att offentliga myndigheter implementerar marknadsinspirerade verksamhetsreformer vilket leder till ökad decentralisering och mer ansvar skjuts till de verkställande tjänstemännen (Hysing & Olson 2012; Lundquist 2010; Lipsky 1980).

Idag finns det tjugotvå statliga förvaltningar som har implementerat Lean som arbetsmetod, varav en av dem är Migrationsverket (Brännmark 2012), vilket är studieobjektet i denna studie. I flera rapporter har Riksrevisionen kritiserat Migrationsverkets handläggningstider som tar alldeles för lång tid och människorna som är i kontakt med dem blir lidande som en följd av detta (se Riksrevisionen 2004). För att förebygga problemet med långa handläggningstider startade myndigheten under 2009 pilotprojektet ”Kortare väntan” i Göteborg där ett Leanbaserat arbetsätt implementeras inom asylprövningen som har den högsta volymen av ärenden (Migrationsverkets årsredovisning 2009). Resultat från pilotprojektet medförde att under 2010 blev Migrationsverket den första myndigheten i landet som implementerade Lean i hela verksamheten. Handläggningstiderna förkortades från ett år till tre månader. Detta faktum ifrågasattes av medierna med kritiken att rättssäkerheten är hotad då Migrationsverket tänker effektivt (se Nyheter 24).

## **1.1 Syfte och problemformulering**

Utifrån diskussionen ovan avser den här uppsatsen att problematisera Leans påverkan på rättssäkerheten vid myndighetsutövning. Forskningen om Lean i offentlig sektor pekar på hur verksamheten har påverkats. Innovationsrådet skriver i en rapport att det saknas forskning om hur de tjänstemännen som arbetar med implementering av Lean upplever arbetsmetoden (Brännmark 2012).

Rapporten hävdar att det behövs mer forskning för att kunna dra generella och tillförlitliga slutsatser om Leans påverkan på offentliga myndigheter. Rapporten pekar på en lucka som gör denna presenterade studie betydelsefull och relevant att genomföra. Forskningsfrågan som denna studie empiriskt vill undersöka är:

*Hur påverkar implementeringen av Lean gräsrotsbyråkraters uppdrag att beakta rättssäkerheten vid myndighetsutövning?*

Syftet med studien är att försöka beskriva hur rättssäkerheten påverkas när offentliga myndigheter implementerar bilindustrins styrfilosofi Lean. Studiens fokuserar på att undersöka forskningsfrågan utifrån tjänstemän som jobbar på gräsrotsnivå därför att det är just de som ska jobba efter arbetsmetoden Lean i sitt dagliga arbete och samtidigt har uppdraget att värna om rättssäkerheten. Som studieobjekt har Migrationsverkets asylprövningsenhet valts med motiveringen att myndigheten är den första offentliga myndigheten som har jobbat längst med arbetsmetoden Lean vilket ökar möjligheten att förutse eventuella påverkan Lean har medfört för rättssäkerheten. För att uppfylla syftet med studien anses följande delfrågor vara relevanta att besvara:

### **1.1.1 Hur har Migrationsverket implementerat Lean?**

Detta för att få en bild av hur det är tänkt att asylhandläggarna ska implementera Lean i Migrationsverket. Hur är det tänkt att värna rättssäkerheten samtidigt som det är tänkt att Lean ska förkorta ärendehandläggningen.

### **1.1.2 Hur arbetar gräsrotsbyråkrater med Lean i sin dagliga verksamhet?**

Denna fråga ger oss svar på i vilken uträkning asylhandläggarna använder sig av Lean principer när de utreder ett asylärende vilket kan ha roll för hur rättssäkerheten påverkas.

### **1.1.3 Vilken påverkan har Lean på gräsrotsbyråkraters roll som tjänsteman?**

Denna fråga kan ge svar på hur Lean påverkar gräsrotsbyråkraters prioriteringmakt och handlingsutrymme. Avsikten är att se vilken påverkan det har på rättssäkerheten.

### **1.1.4 Hur upplever gräsrotsbyråkrater att rättssäkerheten påverkas vid asylprövning?**

Denna fråga kan ge svar på hur asylhandläggarna värnar om rättsäkerhetsprinciper med Lean som arbetsmetod och vilken påverkan Lean har haft på värnandet av rättssäkerhet.

## 1.2 Tidigare forskning

---

I detta avsnitt kommer jag att presentera tidigare forskning kring ämnet Lean. Den befintliga forskningen om Lean i offentlig sektor fokuserar främst på Lean ur ett verksamhetsperspektiv vilket inte kommer tas upp då syftet med studien är att beskriva Leans påverkan på rättssäkerheten vid myndighetsutövning utifrån tjänstemännens perspektiv.

---

Upphosmänen till Lean är överens om att begreppet inte kan definieras exakt och entydigt. Lean kan definieras på olika sätt, både i form av en filosofi, ett visst tänkande eller en arbetsmetod (Brännmark 2012, Seppälä & Klemola 2004). Vilken påverkan Lean har gett beror på den utsträckningen en Leanprinciper har antagits och förverkligats i praktiken (Seppälä & Klemola 2004:4). Även yttre faktorer så som organisationens kontext och kultur har påverkanden roll. Val av vilka leanprinciper organisationen väljer avgörs utifrån myndighetens kultur och dess kontext (Brännmark 2012).

Det finns få empiriska studier, särskilt utanför den privata sektorn som fokuserar på anställdas upplevelse av Lean (Seppälä & Klemola 2004: 4). En studie från fyra tillverkande företag i Finland har under några år studerat hur medarbetarna uppfattar sitt jobb och organisationen efter implementering av leanprinciper. Syftet med studien var att undersöka i vilken utsträckning finländska företag hade antagit leanprinciper och hur medarbetarna upplevde sitt dagliga arbete och förändringsarbetet med Lean. Generellt gick det att utläsa från studien att leanprinciper hade positiva konsekvenser på produktionen och arbetsinnehållet i alla fyra företag. Medarbetarnas upplevelse av sitt jobb varierade beroende på deras arbetsposition. Men det gick ändå att utläsa några upplevelser som var gemensamma för alla. Nästan alla grupper upplevde att arbetsprocesser och samverkan inom arbetsenheten har förbättrats med införande av Lean. Medarbetarna upplevde att de hade fått mer ansvarsfullt arbete samtidigt som förändringarna medfört utmaningar i arbetet. En annan gemensam upplevelse var att alla kände stress och arbetsbelastning. Den stora skillnaden som kunde utläsas mellan medarbetarnas upplevelse var att de som ansvarade för att alla skulle arbeta efter leanprinciper i organisationen främst hade positiva tankar om Lean. De positiva upplevelserna tar sig uttryck i att de kände att deras arbete gav dem möjligheten att



använda sig av sina kunskaper och färdigheter. De kände sig självständiga i den meningen att de kunde påverka hur de ville genomföra sitt arbete (Seppälä & Klemola 2004 :13). Upplevelse av stress hos anställda är något som många studier av Lean uppvisar. De främsta kritikerna till Lean kallar konceptet för ” management by stress” (Parker & Slaughter 1995:40). Författarna menar att Lean försöker bli omtyckt genom att använda ord som team, jobbrotation, multiskilling, arbetsautonomi och jobbsäkerhet. I praktiken är ingen av dessa termer väsentliga i Lean systemet. Nyckeln i leankonceptet bygger på förhållningsättet att en enda processavvikelse eller enda misstag från medarbetarna omedelbart synliggörs och överdrivs (ibid). Disciplinen är att hela systemet och alla medarbetare hela tiden ska fokusera på svaga punkter i verksamheten. Med hjälp av stress vill man så fort som möjligt upptäcka och eliminera avvikelser från systemet. Stress blir ett instrument för att indirekt kontrollera och hålla medarbetarna vakande. Ett sätt att upprätthålla stress är att poängtera vikten av bekvämlighet. Lean beskrivs vara anorektisk i den meningen att den aldrig blir nöjd med sig själv. Principen är att om systemet konstant pressar medarbetarna, kommer bara de starka att överleva medan produktiviteten ökar. I grunden betyder det att arbetet med stress kan klaras av färre personer. Medarbetarna tvingas indirekt följa systemet för att inte förlora sitt jobb.

Den organisatoriska makten överförs till högre uppsatta medarbetare medan ansvarstagande och arbetsbelastning överförs till underanställda medarbetare. Men även i den här studien håller författarna med om att Lean är en arbetsmetod som gynnar verksamheten och även leder till arbetsinnehållsutveckling för medarbetarna (Parker & Slaughter 1995:45).

På senare år har som det ibland beskrivs blivit som en trend att även Lean implementeras inom den offentliga sektorn. I Sverige var sjukvården först med att implementera Lean för att åstadkomma korta kötider (Brännmark 2012). En studie från flertal danska kommuner undersöker om en leanbaserat arbetsmetod är anpassad att implementera inom den offentliga sektorn (Arljborn 2010:7). För att öka produktiviteten i den offentliga sektorn har alltmer marknadslika modeller implementerats i den danska kommunala sektorn varav en av dessa är Lean. Den lokala regeringen i Danmark stödjer arbetet med Lean och anser den vara en viktig hörnsten för att öka produktiviteten. Forskarna i studien menar att några omständigheter måste vara fullbordade för att implementeringen av Lean ska lyckas. Forskarna menar att Lean lyckas i omständigheter där arbetet präglas av regelbundet, hög volym av tjänster, standardiserad efterfråga, stabilitet och förutsägbarhet av tjänster (Arljborn 2010:13). Studien visar att det främsta motivet till att många kommuner väljer att implementera Lean är att förbättra organisationen och minska kostnaderna. Även denna studie visar att Lean bidrar till verksamhets utveckling. Dock påpekar forskarna att ha verksamhets förbättring som främsta syfte med att implementera Lean kan vara problematiskt då detta koncept

ursprungligen är utvecklat för annorlunda ändamål. De leanprinciper som danska kommunerna använder för att uppfylla sitt syfte med Lean är arbete med att reducera slöseri, kartlägga arbetsflöden och ständiga förbättringar. Författarna skriver att Lean omfattar många olika verktyg men kommunerna vet endast några av dem. Något märkligt som studien visade var att inget av fallen har nämnt att Lean genomfördes i syfte att skapa kundvärde och inte heller har de en definition av kunden. Att utföra prestationsmätningar var inte aktuellt och ansågs vara utmanande för kommunen. Detta ansågs vara också märkligt då prestationsmätning är ett naturligt inslag i Lean. Frågan om Lean är en relevant metod att implementera inom den kommunala sektorn, besvaras med ett ja, om de antaganden som presenterades ovan uppfylls. Dock påpekar forskarna att den viktigaste principen inom Lean, som är åstadkomma kundnytta, är problematisk att uppfylla inom offentlig förvaltning. Forskarna menar att man måste komma ihåg att den offentliga verksamheten i allmänhet har mer diversifierade kunder och kundens krav ofta definieras av olika intressenter så som experter och politiker. Kundernas krav är starkt drivna av offentliga politiska processer som gör det komplext att definiera kundvärde jämfört med den privata verksamheten (Arljborn 2010:17).

Utifrån den befintliga forskningen och litteratur inom Lean kan det konstateras att medarbetarna har varierande upplevelser av arbetsmetoden Lean. Den enda författaren som starkt förespråkar Leans positiva påverkan är Womack ( Brännmark 2012). Han hävdar att arbetet med ständiga förbättringar ger kompetenta medarbetare möjligheten att pröva olika sorters arbetsuppgifter. Arbetet i team medför positiv påverkan på medarbetarnas arbetsmiljö. Arbetet kommer vara varierat då man arbetar ständigt med problemlösning för att åstadkomma förbättringar (Brännmark 2012:80). Kritiker menar däremot att detta snarare bara är teoretiska spekulationer förankrade i otillräcklig empiriskt underlag som bara fokuserar på chefsintervjuer som ger en färgglad bild av produktionen (ibid).

## 2. Teoretisk referensram

---

I detta avsnitt kommer jag att presentera information som kommer utgöra grunden för min teoretiska referensram. För att kunna förstå vilken påverkan arbetsmetoden Lean har på rättssäkerheten i offentliga myndigheter sätts rättssäkerhet in i den svenska förvaltningens kontext. Därefter beskrivs indikatorer för att hur rättssäkerhet kan uppnås. Sedan beskrivs tydligt Leans grundläggandeprinciper för att sedan kunna formulera förväntan på hur dessa principer påverkar gräsrotsbyråkraters uppdrag att värna om rättssäkerhet.

---

### 2.1 Den svenska förvaltningen

Det som kännetecknar den svenska förvaltningen ur ett internationellt perspektiv är dess dualistiska uppdelning mellan regeringsmakten och förvaltningsmyndigheterna. De statliga myndigheterna jobbar på uppdrag av regeringen och riksdagen. Utöver den lagstiftning som reglerar myndigheternas befogenheter och skyldigheter beslutar regeringen om varje myndighets förutsättningar i så kallade regleringsbrev (*se* regeringen). Men regeringen får inte ge direktiv i myndigheternas löpande arbete vilket innebär att regeringen inte får styra hur en statlig myndighet ska tillämpa en lag eller besluta i ett enskilt ärende som rör myndighetsutövning. Detta innebär att svenska myndigheter är självständiga i hur de vill tillämpa regeringens beslut (Rylander1969:12). Statliga myndigheter ska vara demokratiskt styrda vilket innebär att de ska vara organiserade på ett sådant sätt att substanserna i dess åtgärd blir demokratiska. Vidare ska myndigheter verka för samhällsmedlemmarnas intresse, vilja och önsknings. Medborgarens välfärd ska vara målet för förvaltningen. All offentlig makt ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Förvaltningens uppgift är att tillgodose allmänhetens intresse genom att implementera de beslut som medborgarnas representanter har fastställt (Lundquist 1992:55f).

### 2.2 Rättssäkerhetsprinciper

Krav på demokrati i den offentliga förvaltningen är starkt förknippad med värdet rättssäkerhet. Offentliga myndigheter ska ha rättssäkerhet som verksamhetssubstans för att de ska kunna klassas som demokratiska (Lundquist 1992:58). Substans i detta sammanhang förklaras som vad ett

demokratiskt beslut bör innehålla, dvs. att myndigheternas beslut bör vara rättssäkra för att kunna klassas som en demokratisk förvaltning (Lundquist 1991:64). Rättssäkerhet i offentliga myndigheter innebär en politiskt neutral förvaltning som har lagen som styrinstrument och inom ramen för lagen en viss autonomi. Statliga tjänstemäns centrala uppdrag är framförallt att upprätthålla rättssäkerhet vid myndighetsutövning. Tjänstemännen ska vara neutrala men lojala mot statsviljan och lyda lagen och sina överordnade (Lundquist 1991:145). De har rätt att utöva myndighetsutövning vilket innebär att de har rätt att inom ramen för lagen självständigt bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning över enskilda individer.

Myndighetsutövning sägs vara ett uttryck för samhällets maktbefogenhet i förhållande till medborgarna. Beslut vid myndighetsutövning måste grunda sig i lag eller annan författning (Strömberg 2002:19). Vid myndighetsutövning är värnandet av rättssäkerhet starkt förknippad med demokratisk förvaltning och utgör därmed det viktigaste kriteriet för utvärdering av huruvida förvaltningen är demokratisk. Rättssäkerhet kan konkret beskrivas som trygghet för medborgarna att genom lag skyddas för övergrepp och maktmissbruk från myndighet eller enskilda tjänstemän. Vid myndighetsutövning kan rättssäkerheten uppfyllas genom att tillgodose vissa principer.

*Förutsägbarhet* anses vara kärnan i rättssäkerheten och är till för att den enskilde medborgaren med säkerhet ska kunna förutse konsekvenser av sina handlingar. Uppfyllandet av förutsägbarhet kräver tydlig lagstiftning som hjälper statliga tjänstemän och den enskilde individen att ha ett hum om vad besluten kommer att bli (Anckar 1985:52). *Legalitetsprincipen* innebär att all offentlig makt utövas under de rådande lagarna. Kärnan i legalitetsprincipen är att offentliga myndigheter ska vara bundna till en viss formalia vilket betyder att myndighetsutövning inte kan utövas utan stöd i lagtext eller föreskrifter. Legalitetsprincipen är en trygghetsgaranti för att skydda medborgarna från ett godtyckligt beslutfattande vid tjänstemännens myndighetsutövning (Strömberg 2001:66).

*Likhetsprincipen* innebär att förvaltningsmyndigheterna och andra som fullgör uppdrag inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt åtlyda saklighet och opartiskhet. Principen menar alltså att lika fall ska behandlas lika (Strömholm 1996:414, Lundquist 1997:28:43). *Objektivitetsprincipen* ger rättssäkerhet genom att kräva att förvaltningsmyndigheterna i sin verksamhet inte får ta hänsyn till andra intressen än det de som är satta att tillgodose. Vid myndighetsutövning får besluten inte grunda sig på andra omständigheter än de som enligt gällande lag eller författning får betraktas vid prövning av ärenden. Tjänstemännen får inte påverka beslutet genom sitt intresse att gynna eller missgynna vissa enskilda personer. De får inte heller ta hänsyn till den enskildes omständigheter såsom medborgarens härkomst och politisk åskådning, religionstillhörighet eller kön (Strömberg 2001: 66f).

### **2.3 Problematik kring beaktandet av rättssäkerhetsprinciper**

Det inte självklart att uppfyllandet av rättssäkerhetsprinciperna resulterar rättssäkerhet vid myndighetsutövning. Uppfyllandet av dessa principer är kontroversiellt i sig och kan visa sig vara vaga i praktiken. När en statlig tjänsteman beslutar i ärenden tar hen hänsyn till lag, föreskrifter, praxis och doktrin. Att förutsäga ett beslut är något komplicerat och kräver att den enskilde medborgaren som förutsägbarhet främst är riktad mot ska ha kunskap om alla dessa delar som påverkar ett beslut (Strömberg 2001:61). Man kan fråga sig om det är praktisk möjligt för statliga tjänstemän att nå upp till denna princip för rättssäkerhet vid myndighetsutövning, särskilt om det gäller en myndighet där förekommande fall påverkas av omvärldsförändringen.

För att uppfylla likhets- och objektivitetsprincipen för rättssäkerhet i ärenden krävs att myndigheter och de tjänstemän gör bedömning mellan vilka fakta man ska ta hänsyn till och vilka man skall bortse från för att behandla lika fall lika oberoende av vem det gäller. Detta för att inget fall är lik ett annat. Likhetsprincipen kräver att myndigheten är konsekvent i sina beslut (ibid.). Detta är inte alltid enkelt att upprätthålla vid en myndighet där det sker individanpassade ärendehantering (Strömberg 2001:67).

### **2.4 Gräsrotsbyråkraters roll i offentliga myndigheter**

Statliga tjänstemän arbetar på olika positioner i en myndighet. Denna studie är intresserad av de tjänstemän som är i direktkontakt med medborgarna och som arbetar i den dagliga verksamheten. Detta val grundar sig på att det är just dessa tjänstemän som ska implementera Lean i det dagliga arbetet. Frågan om vilken påverkan Lean har på rättssäkerheten handlar därmed om vilken påverkan Lean har på tjänstemännens uppdrag att värna om rättssäkerhet. För att beskriva dessa tjänstemäns arbetssituation kommer jag att använda mig av Lipskys teori ”street level bureaucrats” som på svenska har fått benämningen gräsrotsbyråkrater. Författaren Lipsky menar att gräsrotsbyråkrater är :” *Public workers who interact directly with citizens in the course their jobs, who have substainyial dicreation in execution of their work*” (Lipsky 1980:1).

De typiska gräsrotsbyråkraterna anses vara lärare, handläggare på statliga myndigheter, offentliga advokater, domare, socialarbetare och sjukvårdspersonal. Det som är gemensamt för alla dessa aktörer är att de arbetar under liknande arbetsförhållanden. Ett gemensamt drag är ett analytiskt arbetssätt (Lipsky 1980). Migrationsverkets handläggare passar in bra på Lipskys

formulering om gräsrotsbyråkrater i den uträkningen att deras dagliga arbete förutsätter direktkontakt med asylsökande som önskar bostätta sig i Sverige. Utförandet av deras arbete förutsätter att analytiskt rättspröva asylsökandens berättelser (Migrationsverkets hemsida). På senare år har diskussionen kring gräsrotsbyråkrater blivit allt mer debatterad och fått stor uppmärksamhet. Detta anser Lipsky beror på gräsrotsbyråkraternas arbetsposition. De har makten att ge sanktioner och bevilja förmåner, begränsa och strukturera individers liv. Kort sagt, de håller nycklarna till en dimension av medborgarskap (Lipsky 1980: 3f). Gräsrotsbyråkraterna, till skillnad från andra statliga tjänstemän som inte har direktkontakt med medborgarna, har en speciell roll för förverkligandet av det förvaltningspolitiska målet angående rättssäkerhet. Det är vid gräsrotsbyråkraternas arbetsplats som medborgarna möter det offentliga. Gräsrotsbyråkrater är dominerande typ av tjänstemän i förvaltningen och sakområdet i vilka de verkar står i centrum för den politiska debatten (Lipsky 1980 i Lindquist 1992: 212).

Handlingsutrymmet är något som är centralt för att förstå Lipskys poäng med teorin. Han poängterar att just handlingsutrymmet är något som har ifrågasatts mest i den politiska debatten. Orsaken bakom handlingsutrymmet är den ökande decentraliseringen vilket har orsakat en klyfta mellan beslutfattare och verkställare. Klyftan leder till möjligheten, att i praktiken policy skapas av de beslut gräsrotsbyråkrater tar och de rutiner de skapar i sin dagliga verksamhet. I den svenska förvaltningen tar sig gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme uttryck i den unika självständigheten som lagen tillåter. Statliga tjänstemän gör en tolkning av lagen för det enskilda fallet (Lundquist 1992). Samtidigt som gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme ifrågasatts anses det vara något oundvikligt i gräsrotsbyråkraternas arbete då de handskas med känsliga frågor som rör människors liv. För att man ska kunna fatta rätt beslut behövs en viss anpassningsbarhet för att kunna förstå individens berättelser och situation. Å andra sidan sker beslutfattandet under begränsad tid och information. De arbetar även under hög grad av osäkerhet på grund av komplexiteten i ämnet. Beslutet sker även under frekventa och snabba omständigheter. Det inte bara svårt och dyrt att få en tillförlitlig information, utan omständigheter som för hög fallbelastning och episodiska möten gör att de får inte ens tid över att fundera om det är nödvändigt med mer information för att fatta rätt beslut (Lipsky 2010:29). De tvingas att prioritera mellan ärenden för att kunna handskas med sin arbetssituation.

Dagens gräsrotsbyråkrater har svårare och mer mångfacetterade dilemman i sitt arbete än vad det var vid välfärdstatens början och därför är det viktigt att de har en viss autonomi inför sina överordnade. Deras arbete förutsätter regelmässigt komplicerade situationer som är svåra att

detaljstyra (Lundquist 1992: 210). Detta betyder då att förvaltnings styrning inte får vara alltför detaljstyrd för att gräsrotsbyråkraterna ska kunna handskas med de nya utmaningarna som uppstår. För att kunna förenkla sin tillvaro och vara effektiva, använder gräsrotsbyråkraterna sig av olika strategier för att kunna handskas med de komplexa och resursnåla omständigheterna. De bildar hanterliga kategorier i vilka människor sorteras. Individer som sorteras i myndigheternas standardiserade procedurer blir klienter som kan beskrivas som gräsrotsbyråkraternas skapelse. Genom denna kategorisering avgör då den enskilde gräsrotsbyråkraten hur de ska avgöra i den enskildes ärende. Detta betyder att man inte tar hänsyn till den enskildes fall utifrån dess omständigheter (Lipsky 1980 i Lundquist 1991: 211). Annars skulle det inte vara möjligt att hantera den stora volymen av ärenden. Men den enskilde individen önskar behandlas som en individ. Individen skulle inte vilja uppfattas som problem som mekaniskt kategoriseras (Lundquist 1997:43).

## **2.5 Leanprinciper**

Västerländska företag har ambitiöst utvecklat andra termer för arbetsmetoden Lean som t.ex. Six Sigma. Men grundprinciper för alla dessa termer anses vara detsamma Womack identifierar Lean enligt följande principer (Brännmark 2012: ):

- Identifiera vad som skapar kundvärde för att eliminera slöseri; identifiera vilka aktiviteter som ger upphov till den service som ger värde
- Standarder - lägg standardiserade arbetssätt till grund för ständiga förbättringar och enhetlig utfall
- Teamarbete - utveckla ledare som verkligen förstår arbetet, lever efter Toyotas filosofi och lär ut den till andra.
- Ständiga förbättringar - bli en lärande organisation genom att oförtröttligt reflektera och ständigt förbättra

## 2.6 Analysverktyg

---

Utifrån studiens teoretiska referensram kommer i följande avsnitt formuleras en analysverktyg som utgör kriterier för studiens analys. Kriterierna formuleras i form av förväntan på resultatet.

---

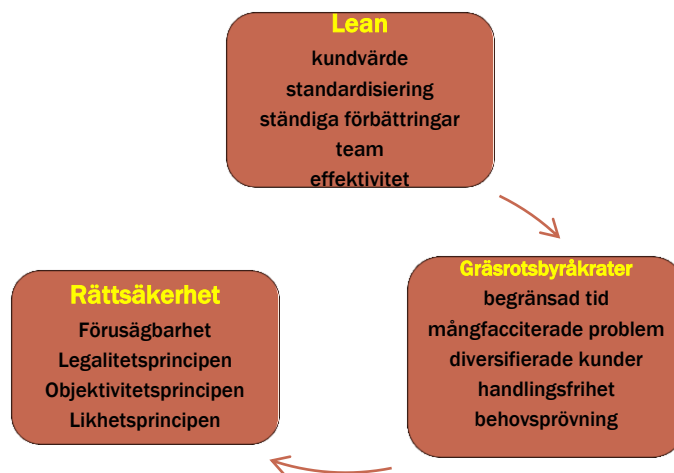
Gräsrotsbyråkraters beaktande av rättssäkerhet grundar sig på vilken lämplighetsbedömning de gör av rättssäkerhetsprinciperna och hur de handskas med vagheten i dessa principer. Som Lipksy påpekar arbetar gräsrotsbyråkrater under begränsad tid och resurser. Komplexiteten i deras arbete och vagheten i rättssäkerhetsprinciperna utgör en utmaning i sig för värnandet av rättssäkerhet vid myndighetsutövning. Värnandet av rättssäkerheten kan förväntas bli hotad med en arbetsmetod som bygger på att effektivisera verksamheten därför att gräsrotsbyråkrater får ännu mer begränsad tid för att utföra sitt arbete vilket förväntas öka stressnivån. Även arbetet med ständiga förbättringar medför ytterligare arbete och därmed förväntas gräsrotsbyråkraters arbetsbelastning öka. En sådan arbetssituation kan hota förutsägbarheten då gräsrotsbyråkraterna inom ramen för sitt handlingsutrymme skapar individuella strategier för att kunna handskas med arbetsbelastningen. Denna problematik förväntas vidare hota legalitetsprincipen då gräsrotsbyråkrater med Lean får ännu mer begränsad tid att arbeta med de komplexa och mångfacetterade ärendena. Med tanke på gräsrotsbyråkrater behovsprövning av varje enskilt ärende, kan lösningen på utmaningar som Lean medför ske utifrån individuella strategier där deras egna åsikter och erfarenheter påverkar beslutet vilket hotar objektivitetsprincipen.

Enligt arbetsmetoden Lean uppnås verksamhetens effektivitet genom att eliminera allt slöseri och producera det som ger värde för kunden. Offentliga myndigheter har kunder av diversifierad art vilket gör att det är problematiskt att identifiera vad som är kundvärde då kunden, vilket är medborgaren för offentliga verksamheter, kan ha olika individuella förutsättningar och behov. Detta innebär att identifiering av slöseri för merparten av kunderna kan vara nödvändigt för den andra kunden. Utifrån detta förväntas att identifiering av kundvärde kan vara problematisk för värnandet av likhetsprincipen som menar att alla ska behandlas lika. Diversifierad art av kunder medför variation i processen vilket begränsar hur långt arbetssättet kan standardiseras. Även komplexiteten i gräsrotsbyråkraternas arbete begränsar arbetet med standardiseringar. Det finns även risk att gräsrotsbyråkraternas arbete blir detaljstyrt och formulerade standarder inte tillåter behovsanpassad ärendehantering genom att t.ex. vissa frågor faller bort då de inte passar till det som standarden



kräver men som kan spela roll för ärendets beslut. Denna problematik förväntas hota legalitetsprincipen då vissa beslut inte har tillräckligt stöd i lagen för att vissa frågor har inte utreds. Problematiken kan även förväntas hota likhetsprincipen då identifiering av kundvärdet medför att alla inte behandlas likvärdigt och det blir inget enhetligt utfall.

Arbete inom team förväntas förbättra rättssäkerheten utifrån att tidigare forskning har pekat på att teamarbete ökar samverkan och samarbetet mellan medarbetarna. Teamarbete förväntas öka förutsägbarheten och likhetsprincipen genom att teammöten kan utgöra plattform för diskussion och enhetligare lösningar på problem vid ärendeprövning. Studiens förväntan kan illustreras enligt följande analysmodell:



## **3. Metod**

### **3.1 Val av metod**

Studien kommer att genomföras med kvalitativ metod som forskningsstrategi. Denna strategi har valts på grundval av att studien är interpretativistisk i den meningen att studiens ambitioner är att försöka förstå den sociala verkligheten i offentliga myndigheter genom hur gräsrotsbyråkraterna tolkar sin omgivning och verklighet. Studien har en kunskapsteoretisk ståndpunkt (Bryman 2008:341). Som metod för genomförande av denna studie har fallstudiedesign valts. För att uppfylla syftet med studien anses fallstudiedesign vara relevant då det krävs stor fokus på gräsrotsbyråkraters situation och förutsättningar samtidigt som man behöver ta hänsyn till myndighetens natur (Bryman 2008: 74).

### **3.2 Val av fall**

Studieobjektet i studien är Migrationsverkets asylprövningsenhet i Göteborgsområde. Val av studieobjekt motiveras med att Migrationsverket är den första myndigheten i Sverige som har arbetat med Lean under en lång period vilket är betydelsefullt för studiens resultat då förändringarna tar tid att fullborda (Migrationsverkets årsredovisning 2010). Val av asylprövningsenheten grundar sig på att Lean främst fokuserar på att effektivisera asylprövningsenheten dessutom att Lean har implementerats där under längre tid än i andra enheter. Asylprövningsenheten har bland dem högsta volym av ärenden med tanke på inströmningen vilket gör att frågan om hur rättssäkerheten påverkas blir intressant att studera. Migrationsverkets geografiska besittningen är inte av betydelse för studien därför att oavsett geografiskt läge ska implementeringen av Lean ske på samma sätt (Värde för alla 2013 :37). Men några faktorer som gör fallet Göteborg intressant är att Migrationsverket i Göteborg är bland dem största i landet och Lean implementerades i form av pilotprojekt först i Göteborgs asylprövningsenhet (Migrationsverkets årsredovisning 2010)

### **3.3 Datainsamling**

Första delen av datainsamlingen består av kortfattad introduktion till Migrationsverkets organisationsuppbyggnad. Sedan löper detta till utförlig beskrivning av Migrationsverkets implementering av Lean. Informationen är inhämtad från Migrationsverkets årsredovisningar och handbok om Lean.

### **3.4 Intervjuer**

Andra delen av datainsamlingen kommer i stor uträkning ske med hjälp av semistrukturerad intervjuer där tonvikten ligger på intervjupersonernas synsätt och egna upplevelser. Intervjuerna kommer vara flexibla och respondenterna kommer att ha friheten att utforma svaren på sitt eget sätt. Semistrukturerade intervjuer anses vara relevant då studien har en tydlig fokus på frågor kring rättssäkerhet vid myndighetsutövning (Bryman 2008: 414:16). Val av intervju som datainsamling medför problematik då man måste ta hänsyn till så kallade intervju effekter. Respondenter anpassar sina svar efter egna upplevelser. Forskarens synliga egenskaper som kön, etnicitet ålder och närvaro påverkar hur respondenten svarar på frågor (Esaïsson 2012:236). Men denna intervju effekt anses vara ett mindre allvarligt problem (ibid).

### **3.5 Val av respondenter**

Denna studie är formulerad utifrån ett ”bottom-up” perspektiv, vilket innebär att studien tar sin utgångspunkt i tillämparnas handlande. Alltså utgår studien från tjänstemännens synvinkel på hur Lean påverkar rättssäkerheten vid myndighetsutövning. Valet till bottom-up perspektivet ger studien möjligheten att fokusera på den faktiskt bedrivna verksamheten vilket ger den målgruppen som anses vara relevant för att besvara forskningsfrågan (Sannersstedt 1991: 20). Då det är främst tjänstemän på gräsrotsnivå som handskas med rättssäkerhets frågor. Antalet respondenter grundar sig på önskan att uppnå teoretisk mättnad (Bryman 2008 :436).

### **3.6 Tillvägagångsätt och genomförandet av intervjuer**

Intervjutillfällena bokades genom att först kontakta alla fem befintliga asylenheters chef i Migrationsverkets Göteborgsområde. Enhetschef från två olika enheter gav medgivande till intervju och valde ut de handläggare som kunde ställa upp för intervju. Vid intervjutillfället efter en kort inledande beskrivning av studien, följde frågan om medgivande till bandinspelning samt löfte om intervju personens anonymitet varefter intervjun fortlöpte i enlighet med intervjuguiden. Intervjuernas omfattning var cirka en timme. Efter sex intervjuer upplevdes ingen kvalitativ skillnad på respondenternas resonemang kring frågor vilket bedöms vara teoretisk mättnad. Därefter transkriberades intervjuerna och lästes igenom i sin helhet. Intervjuerna bearbetades med hjälp av studiens analysmodell (se 2.6) där studiens förväntan utgjorde kriterier för beskrivning av intervjuens resultat.

## 4. Resultatredovisning och analys

---

I detta kapitel kommer jag att besvara mina delfrågor. Sedan följer en analys där resultatet analyseras med hjälp av studiens teoretiska referensram där studiens formulerade förväntan jämförs med det empiriska resultatet.

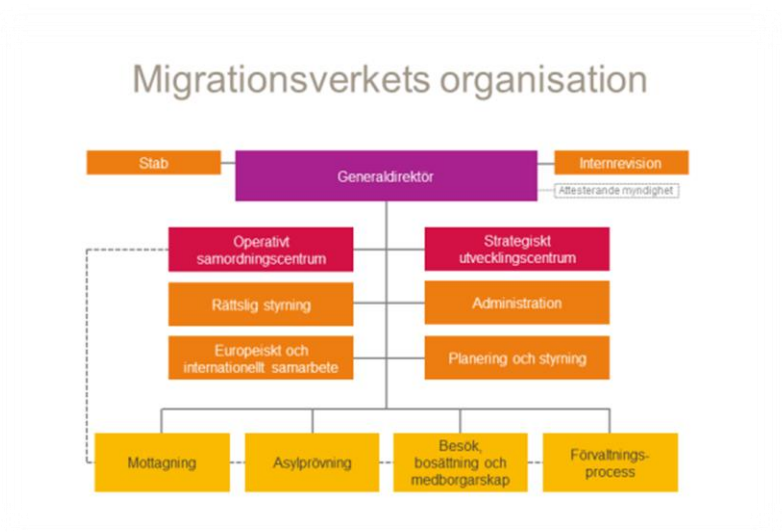
---

### 4.1 Hur har Migrationsverket implementerat Lean?

#### 4.1.1 Migrationsverkets organisation uppbyggnad

Migrationsverket är en statlig myndighet som bland annat prövar ärenden åt de personer som vill besöka Sverige, få svensk medborgarskap och asyl. Migrationsverket lyder under beslut från asyl-migrationspolitiken som fastställs av riksdagen och regeringen. Migrationsverket arbetar på uppdrag av svenska folket genom att tillämpa den politik som våra politiska representanter har bestämt ska gälla på migrationsområdet (Migrationsverkets hemsida).

Det är en hierarkiskt uppbyggt organisation med en generaldirektör som högsta chef och ansvarig för verket. Verksamheten är uppdelad i olika verksamhetsområden som styrs av olika chefer. Det operativa verksamhetsområdet är uppdelat i ytterligare enheter; mottagning och asylprövning.



### **4.1.2 Lean i Migrationsverket**

Arbetet med Lean började under år 2008 då en ny vision skapades för myndigheten: ” Ett Sverige som med öppenhet tar tillvara den globala migrationens möjligheter” (Värde för alla 2013:10). I samband med den nya visionen beslutades att ett nytt arbetssätt skulle tillämpas på asylprocessen som kallades för pilotprojekt ”Kortare väntan ”. Det nya arbetssättet innebar att myndigheten skulle implementera Leanprinciper på verksamhetsområdet asylprövning. Syftet med detta var att effektivisera asylprocessen genom att förkorta handläggningstiderna för asylsökande. Målet är att den asylsökanden skulle få besked inom 90 dagar. Implementeringen av Lean syftade även på att stärka rättssäkerheten genom att de asylsökande ska behandlas lika inom alla Asylprövningsenheter i landet. Den asylsökande får snabbare besked och att besluten i asylprocessen ska vara rättsligt förutsägbara. Utifrån pilotprojektets resultat år 2010 fastslogs att alla verksamhetsområden inom myndigheten skulle implementera arbetsmetoden Lean (Värde för alla 2013:11).

Migrationsverkets arbete med Lean utgår utifrån två grundläggande principer : respekt för människan och ständiga förbättringar. Verket har några fokuspunkter som generaldirektören har bestämt som sedan ska konkretiseras av varje verksamhetsområde.

Dessa tre mål är:

- Kortare tider i migrantprocessens olika delar
- Flexibel användning av samlade resurser
- Fortsätta utveckla den rättsliga kvalitén

Dessa mål är tänkta att uppnås genom att arbeta efter Leanprinciper: att sätta kunden i centrum, arbeta med ständiga förbättringar, arbeta i team och standardisering av processerna (ibid). Nedan beskrivs utförligt vad dessa principer innebär.

### **4.1.3 Kundnytta**

Migrationsverket ser den sökande migranten som sin slutkund och det är utifrån migrantens behov som de vill skapa värde. Att just veta vad kunden har för behov anses vara viktigt därför att den offentlig sektor saknar konkurrenter som finns i privat sektor vilket innebär att kunden kan inte gå

till någon annan. Värde för Migrationsverket är det som anges i förvaltningslagen 7§; ”*Varje ärende där någon enskilt är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerhet eftersätts*”. Migrantens behov tillgodoses utifrån givna ramar (Värde för alla 2013: 28). Kunden ska bemötas utifrån hens förutsättningar och situation. Det ska inte handla om att bemötandet grundar sig i en mall som gäller för allt och alla. Samtidigt som det betonas att verket behöver ha ramar och vara flexibel vilket kan uppnås genom standardisering som skrivs vara nödvändig metodik i arbetet med Lean (Värde för alla 2013:32).

#### **4.1.4 Ständiga förbättringar**

Arbetet med ständiga förbättringar sker genom att eliminera allt slöseri vilket definieras allt som inte skapar värde för kunden och försöka hitta ett flöde i den dagliga verksamheten. För att verksamheten ska vara effektiv och att alla sökande behandlas på samma sätt försöker man standardisera processerna så långt det går. För att kunna uppnå det ovanstående målet arbetar man hela tiden med att hitta bättre lösningar och inse att verket aldrig kommer att bli perfekt. I handboken skriver man: ”Att allt går att göra bättre då kraven av omvärlden förändras” (Värde för alla 2013 : 22). Förbättringsarbetet ska ske i vardagen och inte vid vissa kampanjtillfällen. Verket ska vara öppet för alla förslag som kan korta ledtiderna utan att rättssäkerheten försämras (ibid).

#### **4.1.5 Teamarbete**

Team är en liten grupp medarbetare som arbetar tätt med varandra. Detta ökar medarbetarnas delaktighet och teamet jobbar mot gemensamma mål samt tar gemensamt ansvar för allt arbete. Teammöten utgör en viktig plattform för arbetet med ständiga förbättringar. Migrationsverket har valt att teambaserat arbetssätt för att förenkla arbetet med verkets stora ärendeflöden (Värde för alla 2013:66). Teamledaren ska stödja medarbetarna i arbetet med Lean.

#### **4.1.6 Värdeflödesanalys**

För att eliminera slöseri använder man sig av leanprincipen; värdeflödesanalys. Ett värdeflöde beskrivs vara en serie aktiviteter som ett ärende går genom för att ge värde åt kunden. Aktiviteter är alla delmoment som utförts innan tjänsten når kunden. Värdet identifieras som kundnytta, kvalitet eller ekonomiskt värde. Genom värdeflödesanalysen försöker man kartlägga hur den vardagliga verksamheten ser ut och försöker analysera över områden som kan förbättras. Analysen beror enbart på processer och tydliggör sambandet mellan material och information (Värde för alla 2013:136).

#### 4.1.7 Standardisering

Historiskt har Migrationsverkets likartade verksamhet arbetat på olika sätt och samma problem har löst på olika håll vilket bidrog till dubbelarbete och en ineffektiv verksamhet. En förutsättning för att korta ner handläggningstiderna och lyckas med Lean är standardiserad arbetsätt som möjliggör stabiliserad process vilket utgör grunden för ständiga förbättringar. Man anser att genom att ha standardisering kommer veta när något avviker. Med standard menas den bästa möjliga sättet att utföra ett arbete tills man hittar ett bättre sätt. Hur pass detaljerad en standard ska vara beror på vilken uppgift och område det handlar om. Vilken roll och involvering slutkunden har spelar roll för standardens detaljnivå (Värde för alla 2013: 80). Migrationsverket tar upp problematiken kring variation som slutkunden; migranten medför. Man hävdar att vid standardisering av en process ska man ta hänsyn till detta för att minska risken att kundernas ärende hanteras lika istället för likvärdig. Detta innebär att en asylsökande ska bedömas på samma sätt oavsett hanläggare och oavsett vart i landet det sker (Värde för alla 2013:83).

#### 4.2 Hur använder sig handläggarna av Lean i sitt dagliga arbete?

Respondenterna medger att tanken med Lean var annorlunda när det implementerades, det fanns mycket fokus på tiden. Bland handläggarna fanns det tveksamhet över hur en metod från industrin där det möjligt att förutse produktionen och avsätta en standardtid skulle funka i en offentlig myndighet. Oron var att modellen skulle tolkas allt för strikt. Alla har inte fått utbildning om vad Lean är hur dess principer kan implementeras i det dagliga arbetet. Respondenterna vet inte riktigt om de förändringar som har skett kan kopplas till Lean.

*” År 2010 då Lean infördes kom allting på en gång. Det fanns en projekt som hette kortare väntan...Man trodde att det var en ny flygga för ett tag. Det svårt att peka ut vad som är Lean”*  
(respondent 1)

Respondenterna medger att de inte använder sig av Lean vid asylprövning utan det mer är ett sätt att tänka. De respondenter som har jobbat länge på verket tycker att så här har man jobbat även tidigare. Det enda som har förändrats mest är arbetet i team som har gett bättre överblick över ens egen situation och andras. Det finns en teamledaren som har det övergripande ansvaret att ärenden inte ska bli liggande. Teamledaren tar temperatur på arbetsbelastningen för varje handläggare och har översyn över hur många ärenden varje handläggare har. Detta har gett möjligheten till att byta

ärenden med kollegor för att avlasta och hjälpa till varandra. Målet är att alla ärenden ska avgöras inom 90 dagar. Dock medgav alla att det ges utrymme för de ärenden som kräver mera tid. Men det fanns ändå olika åsikter om hur ledningen handskas med ett ärende som tar lång tid:

*”Om ett ärende tar längre tid kommer teamledaren och frågar varför är ärendet liggande? Hur kan jag hjälpa dig?”* (respondent 5)

*”Man måste säga till teamledaren eller chefen om ett ärende tar längre tid. Annars åker man ditt!”* (respondent 3).

Vidare upplever respondenterna att de har inte tid för arbete med ständiga förbättringar. Det finns en mall som anger hur ett förbättringsförslag ska presenteras. Dock används inte mallen därför att den är komplicerad och tar tid att fullborda.

*”Det sker mycket förbättrings förslag utanför ” Lean – systemet” alltså på teammöten men det är inget som skrivs ner. Det finns ingen tid alls att lägga på ständiga förbättringar. Det är få gånger vi känner att vi har konkret förslag på hur vi själva vill förändra eller förbättra verksamheten”* (respondent 2)

Detta innebär alltså att förbättringsförslag sker inom enheten och inte för hela Migrationsverkets verksamhet så som det är tänkt utifrån ledningen. Ett standardiserat arbetssätt uttrycks i form av mallar som formulerar hur beslutets struktur ska se ut vilket gör att vid utbyte av ärenden blir det lättare att se vart i processen ärenden befinner sig. Det finns lika åsikter bland enheterna om standard på antal ärenden som ska beslutas och utredas under en vecka. Huruvida det följs strikt är olika beroende på handläggaren.

*”Beslutets omfattning är kortare idag för att det ska gå snabbare”* (Respondent 2,3 jobbar inom samma enhet.)

*”Det finns ingen standard för hur långt ett beslut ska vara”* (Respondent 4,5 jobbar inom samma enhet)

Dessa citat tyder på att vissa delar i arbetet med standardiserade processer skiljer mellan enheterna vilket tyder på att enheterna försöker jobba effektivt på olika sätt. Arbetet med värdeflödeanalys för att identifiera kundvärdet visar sig vara helt inaktuellt. Att se migranten som kund anses vara det mest konstigaste med Lean. Respondenterna tycker att det snarare hör till jobbet och förvaltningslagen att visa respekt och förståelse för migrantens situation.



*”Asylsökanden befinner sig i en beroendeställning till handläggaren som tjänsteman därför att det handlar om bemötande och respekt och förståelse för den enskildes situation”(respondent 4). Nyttan för den sökanden anses vara tydlighet; vad som händer och varför det händer, bra bemötande, respekt men även att sökanden ska snabbt få besked utan onödiga fördröjningar” (respondent 5)*

### **4.3 Vilken påverkan har Lean på gräsrotsbyråkraters roll som tjänsteman?**

Teamarbetet har haft största påverkan på tjänstemansrollen genom att oavsett arbetsposition har alla fått möjligheten att få andra att lyssna på dig och dela med dig av dina kunskaper. Samtidigt som man har fått mera ansvar att ärenden inte ska bli liggande har hela teamet framför allt teamledaren även ansvar för arbetsflödet. Vilket är förenligt med formuleringen som Migrationsverkets Lean handbok ger.

*” Innan Lean ansågs inte alla lika värda ...de tänkte ..jaa gräsrots..inte så viktigt” Innan Lean var man inlåst i sitt arbetsrum och jobbade individuellt. Idag jobbar vi i ett team och varje handläggare är en del av kedjan. Om den ena handläggaren fördröjer ärendet så påverkas även andra handläggarna i teamet” (respondent 3).*

Som tjänsteman kan man delvis påverka sina arbetsuppgifter och vilken takt man vill jobba. Denna fråga skiljer sig beroende på enhet. Respondenten 3 och 4 jobbar i olika asylenheter.

*” Det går att prioritera mellan sina arbetsuppgifter. Det har alltid varit att som handläggare ska du utreda 120 ärenden om året och du får fördela dem hur du vill” (respondent 3).*

*”Teamledaren har tillgång till kalendern så hen kan bokar utredningstillfället ...[...] man känna sig mera övervakad men [...] Innan omedvetet kunde man prioritera bort dem tunga ärenden. Men idag går det inte därför att det finns en annan person förutom handläggaren som har hand om att hanläggningen ska ske så snabbt som möjligt. Vi har en hel arbetsdag på oss och det går inte att få mer. Hur handläggarna handskas med det ser individuellt ut (respondent 4).*

Den ena enheten har behållit gamla rutiner medan den andra har förändrat dels för att avlasta handläggarens arbete men även att asylutredningen skulle löpa på . Dock anser respondenterna tjänsteman har ansvaret att lyfta upp frågan på central nivå när arbetsbelastningen ökar och riskerar hota rättsäkerheten. Därför att det anses vara omöjligt att kontinuerligt hålla 90 dagars standard för beslut.

*”På en bilindustri går det att förutse eller hitta ett standard sätt att vara effektiv men i vår myndighet går de inte därför att vi jobbar med människor som är unika var för sig” (respondent 1) ” Det är inte bara papper, utan det handlar om människors liv som kan se olika ut vilket gör utredningarnas längd oförutsägbara (respondent 3).*

Respondenterna anser inte att stressnivån har ökat med implementeringen av Lean utan att stressen kopplas till hur stor inströmningen är.

#### **4.4 Hur upplever gräsrotsbyråkrater att rättsäkerheten påverkas vid asylprövning?**

Frågor kring rättsäkerheten svarades med långa tystnader och känsla av osäkerhet. I början av diskussionen om rättsäkerheten var det ingen av respondenterna som medgav tydligt hur rättsäkerheten påverkades vid asylprövning. Lång arbetserfarenhet påverkade upplevelsen av hur Lean har påverkat rättsäkerheten. Respondenter tycker att chefer som själva har jobbat som handläggare har mera förståelse och omtanke för handläggarnas arbetssituation. Dock pekar respondenternas att de har haft chefer som tänker bara på målet att förkorta handläggningstiderna. Jämfört med andra enheter anses asylenheten ha mera produktionskrav.

*” Man förväntas jobba väldigt snabbt samtidigt som vi tar väldigt tunga beslut [.....] Jag tror att ledningen hoppas på att vi skulle jobba snabbare än vad vi gör” ( respondent 5).*

*” Det är framförallt hanläggarna som säger emot chefen att vi inte kan jobba snabbare än vad vi gör därför att vi missar saker. Då kan chefen säga att så lång tid tar det inte att skriva ett beslut. Chefen tycker att vi vrider och vänder på saker för mycket. Han skulle vilja att vi beviljade fler för de går snabbare men det är ju rätt så osäkert. Avslag är svårare att skriva, det ska vara mycket mer bearbetad beslut” [...] Ingen rättsäkerhets uppmuntran alls (respondent 2).*

Citaten ovan pekar på att respondenterna upplever att Leans effektivitetstanke riskerar ha negativ påverkan på rättsäkerheten därför att det har begränsad tid att lägga på ärenden vilket ökar risken att missa frågor som kunde ha påverkat beslutets riktning. Det finns en känsla bland respondenterna att vissa beslut, främst ett beviljat beslut borde ha utredas lite utförligare för då kanske hade det kommit fram något. Respondenterna tycker att den begränsade tiden räcker för att avgöra om det blir bifall eller avslag. Det handlar snarare om nyanserad motivering till beslut vilket ger olika klassningar för den sökande. Om den sökanden inte har fått rätt klassning påverkas den resten av livet t.ex. vilka bidrag de får och pensionsfrågor. Beviljade beslut försöker man skriva kortare för att det ska gå snabbare. En del av respondenterna upplever att förkortning av beslut blir otillräckligt motiverad och onyanserad. Respondenternas utsagor visade att beroende på vilken land man kommer ifrån, bestämmer utredningens längd och även i vilken uträkning handläggare är ifrågasättande av asylsökandens berättelse.

*”Istället för att låta syrier att berätta om konflikter, säger vi istället att vi vet att det är krig och ni får stanna, sedan frågar vi; men har du varit med om något individuellt ?” [.....] Andra får berätta utförligt varför de kom och det sker mera strängare utredning. [...] Ju det låter olika. Det kan vara onödigt att säga så. Men det för att göra saker snabbare och jag tycker inte att det är bra för då missar vi saker som kanske skulle ge dem annan klassning” (respondent 2)*

*” De behöver bara bevisa att dem är syrier. För alla vet vad som händer i Syrien idag, dessutom att det finns en lag från regeringen som säger att alla syrier får stanna. Men när det kommer till andra länder så utredningen sker enligt processen” ( respondent 5)*

Respondenterna medger att handläggningstiderna skulle ta alltför lång tid om man utredde så utförligt. De tycker att man ska ha respekt och tro på människan. Sedan att det finns risk att personer får uppehållstillstånd på felaktiga grunder får man bara acceptera. De anser att som tjänsteman gör dem det bästa möjliga utredningen för att det ska vara så rättssäkert som möjligt så att rätt personer beviljas asyl.

*”Bakom detta ligger effektivitets tänkande att man skalar bort det som bedöms vara onödig och tar tid. Sedan måste man acceptera en viss felmarginal för det går inte att utreda hur länge som helst (respondent 5).*

Respondenterna medger att de använder sig av sin arbetserfarenhet som hjälper att vara effektiv samtidigt värna rättsäkerhet.

*”Jag har jobbat länge och har god känsla för ärendena. Jag vet vad som jag ska titta på och vad som är viktigt” ( respondent 4)*

*”Ju mera du utreder desto duktiga blir du på det....och det kan hjälpa att man hoppar över vissa steg i processen så det går snabbare” ( respondent 5)*

Effektiviteten och vissa leanprinciper anses även förbättra rättssäkerheten. Standardiserade mallar anses hjälpa att göra mindre fel för det blir som checklistor. Mallarna är inte detaljerade utan skapar mera struktur vilket underlättar arbetet vid ärendebbyte men även ger förutsättning för enhetligare utfall. Teamarbeten anses förbättra rättssäkerheten genom att uppkomna problem diskuteras och alla blir medvetna om lösningen till det. Det anses skapa mera enhetlighet. Att asylprövningen sker effektivt ökar rättssäkerhet för den sökanden därför att saker och ting händer i sökandets liv och det får stora konsekvenser om deras ärenden tar lång tid. Sedan påpekar respondenterna på säkerhetsventiler som alltid har funnits. Beslut i asylärenden är tvåmansbeslut vilket innebär att efter handläggarens föredragning beslutet kontrolleras av en beslutfattare. Sedan finns det offentligt biträde som har uppgiften att skydda den asylsökandens rätt. Dock påpekar beslutfattaren att vid kontroll av beslutet görs en övervägning mellan rättsäkerhet och effektivitet.

## **4.4 Analys**

### **4.4.1 Lean i gräsrotsbyråkraters arbete**

I migrationsverkets Lean handbok som riktar sig till myndighetens medarbetare framgår att leanprinciper ska utgöra ett ny arbetsätt. Men utifrån den insamlade informationen från respondenters utsagor kan det konstateras att Lean inte uppfattas som arbetsätt utan mera som ett sätt att tänka. Detta visar på att vid implementeringen av Lean i verksamheten har gräsrotsbyråkraterna formulerat om hur Lean ska uppfattas. Arbetet med ständiga förbättringar som är en av dem grundprinciperna i Migrationsverkets leanarbete visar sig inte alls vara aktuell i den dagliga arbetet. Förklaringen till det är så som studien förväntade sig att handläggarna har begränsad tid att utföra det operativa arbetet vilket gör att ytterligare arbete som ständiga förbättringar medför finns inte tid för. Att handläggarna prioriterar bort arbetet med ständiga förbättringar visar även tecken på deras prioriteringsmakt och handlingsutrymmet. Men å andra sidan medges att förbättringsförslag sker vid teammöten där uppkomna problem försöker diskuteras. Detta är förenligt med vår förväntan att teamarbeten har gett en plattform för att diskutera rättsliga dilemman som uppstår vid

asylprövning och tillsammans hitta lösningar vilket skapar förutsättningar för att lika fall bedöms lika. Trots begränsade tiden upplever inte respondenterna skillnad på stressnivån vilket inte överensstämmer med studiens förväntan men kan kopplas till teamarbetets positiva påverkan.

Som studiens förväntan pekade, ett standardiserat arbetsätt är svårt att åstadkomma. Vilken typ av standardiserat arbetsätt man har för effektivisera arbetet ser olika ut beroende på enhet. Detta kan tolkas bero på variationen som kunden medför gör att det går inte att förutsäga hur lång tid en ärendeutredning ska ta. Dock finns det standard för antal ärenden som ska utredas och standard på utredningens tidslängd. Men hur strikt det följs beror på handläggarna vilket tyder på att de använder sig av handlingsutrymmet att påverka sin arbetssituation. När det kommer till kundvärdet studiens förväntan stämmer inte med den bilden Migrationsverket och dess medarbetare ger. Den allmänna uppfattningen av kundnytta är att den sökanden ska snabbt få ett beslut. Som Lipsky påpekar gräsrotsbyråkrater bildar kategorier där individer placeras, vilket i detta sammanhang kan betyda respondenterna utgår bara efter en viss kategori där det finns sökande som gynnas av snabba beslut.

#### **4.4.2 Lean påverkan på gräsrotsbyråkrater**

Teamarbete har ökat delaktighet och samverkan mellan handläggarna vilket stämmer överens med studiens förväntan. Ärendehantering har förflyttats från individansvar till teamansvar. Detta betyder då att gräsrotsbyråkraters individuella strategier och omdömen begränsas, vilket är positivt för objektivitetsprincipen. Arbetet med standardiseringar i form av antal ärenden och standardtid för utredning har styrt gräsrotsbyråkraters arbete vilket sammanfaller med studiens förväntan. Detta kan hota legalitetsprincipen då standardtid för utredningar gör att handläggarna har begränsad tid att lägga på ärenden vilket ökar risken för inkorrekta beslut. Graden av detaljstyrning skiljer sig mellan enheterna vilket innebär att gräsrotsbyråkraters handlingsutrymme påverkas olika. Detta strider mot den enhetlig lika behandlingen som Migrationsverkets vill åstadkomma med Lean och hotar rättsäkerheten genom att den asylsökanden behandlas olika beroende på asylenhet. Men å andra sidan medger handläggarna att de säger emot när standardtiden för beslut blir omöjligt att hålla. Detta visar att gräsrotsbyråkrater ändå har handlingsutrymmet att påverka sin arbetssituation genom sin expertiskunskap för hur lång tid en utredning tar.

### 4.4.3 Rättssäkerhet vid myndighetsutövning

Respondenternas upplevelse kan sammanfattas med att Lean effektivitetstänkande riskerar hota rättssäkerheten vilket är förenligt med vår förväntan. Komplexiteten i arbetet gör att det finns risk att vissa frågor som har betydelse för beslutet missas vilket riskerar att beslut inte har tillräckligt stöd i lagen vilket hotar legalitetsprincipen. För att asylprövningen ska ske snabbare behandlas asylsökande på olika sätt. Det tas väldigt lätt på utredningen av asylsökande från Syrien dels för att det finns lag från regeringen som säger att de får stanna och det finns evidens för deras berättelser. Samtidigt som man är medveten om den sökanden kan visa upp falska handlingar.

Effektivitetstanken som ligger bakom en sådan arbetsätt hotar återigen legalitetsprincipen därför att det finns en risk att beviljat beslut ges till personer som inte uppfyller lagens krav. Men handläggarna har ändå en accepterande attityd mot detta vilket kan förklaras med tanke på att gräsbyråkraters arbetsdilemma att å ena sidan uppfylla krav från ledning på att vara effektiv och å värna rättssäkerheten för den sökande. Effektivitetshetsen hotar legalitetsprincipen även när man försöker förkorta beviljade beslut vilket gör att besluten blir onyanserat och riskerar att inte ha tillräckligt stöd i lagen. Detta påverkar även den rättsliga förutsägbarheten. Effektivitetsuppmuntran varierar även beroende enheten och dess chef. I den enheten som strategin för snabbhet vara att bevilja fler vilket starkt hotar alla rättssäkerhetsprinciper. För att kunna handskas med prioriteringen mellan rättsäkerhet och effektivitet använder sig respondenten av sina erfarenheter som kan hota objektivitetsprincipen.

Men det intressanta är att effektivitet tänkande samtidigt förbättrar rättssäkerheten vilket går emot studiens förväntan. Migranten anses bli gynnad av att få snabbt ett beslut och att myndigheten uppfyller förvaltningslagen som menar att: ”*varje ärende där någon enskilt är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerhet eftersätts*” (7§ förvaltningslagen). Teamarbeten har gett möjligheten att fråga hjälp från andra kollegor vid ärendeutredning och utbyte av ärenden om arbetsbelastning blir för stor. Detta kan förenkla värnandet av rättssäkerheten då det minskar arbetsbelastningen. Ett standardiserat arbetsätt ger förutsättningar på att lika fall behandlas lika och även leder till enhetligare myndighetsutövning. Tvåmannabeslut och offentligt biträde finns också för att garantera rättssäkerhet.

## 5. Slutsats

---

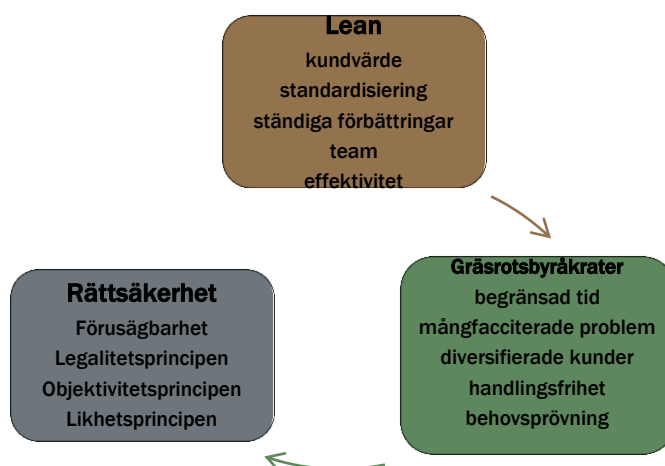
I denna avsnitt kommer studiens resultat, förväntan och tidigare forskning knutas ihop. Sedan kommer det framgå vad studien har kommit fram till. Vidare kommer studiens externa – respektive interna validitet diskuteras och sedan ges rekommendation till vidare forskning.

---

Syftet med studien var att försöka beskriva hur tjänstemännens uppdrag att värna om rättssäkerhet påverkas på gräsrotsnivå när offentliga myndigheter implementerar bilindustrins styrfilosofi Lean. Som studieobjekt valdes Migrationsverkets asylprövningsenhet. För att uppfylla syftet beskrev studien först hur Migrationsverket tolkade Lean vilket visade att tolkning var förenligt med dem ursprungliga grundprinciperna för Lean. Men hur tjänstemännen implementerade Lean i sitt dagliga arbete var inte förenligt med hur Migrationsverkets ledning hade tänkt i sina dokumenter. För tjänstemännen innebär inte Lean en ny arbetsmetod utan mera ett sätt att tänka. Vilket pekar på gräsrotsbyråkraters påverkande roll vid implementering av policy. Migrationsverkets gräsrotsbyråkrater har formulerat om användningen av Lean. Det enda Lean principen som implementeras i det dagliga arbetet är arbetet i team vilket uppfattades väldigt positivt för samverkan i enheten och för gräsrotsbyråkraters delaktighet. Teamarbetet har begränsat gräsrotsbyråkraters handlingsutrymme genom att de inte kan prioritera bort tunga ärenden som anses vara arbetsamma utan det finns teamledare som har översyn och kontroll över gräsrotsbyråkraters arbete. Något annat som har förändrats med implementeringen av Lean är drastisk förkortning av handläggningstiderna. Dessa resultat är förenligt med studiens förväntan och bekräftar tidigare forskning resultat.

Studios resultat visar å andra sidan att Leans positiva verksamhetspåverkan riskerar ske på bekostnad av rättssäkerheten. Leans effektivitetsuppmuntran begränsar ännu mer tiden för gräsrotsbyråkraters arbete med komplexa och mångfacetterade frågor. Resultatet från studien visar att det blir problematiskt för tjänstemän på gräsrotsnivå att jobba under standardiserade processer med tanke på den variation som kunden medför vilket gör förutsägbarheten av ärendeutredningen omöjlig. Detta gör att gräsrotsbyråkrater tar fram olika strategier för att kunna handskas med dilemmat vilket riskerar hota rättssäkerheten. Rättssäkerheten riskerar även att hotas genom att gräsrotsbyråkrater inte har tillräckligt tid som de tycker att det behöver för att kunna utöva en rättssäker och korrekt myndighetsutövning. Gräsrotsbyråkraters strategi riskerar göra besluten

godtyckliga, kunden behandlas olika och beslut riskerar tas på lösa grunder. Gräsbyråkrater gör övervägningar mellan rättssäkerhet och effektivitet. Med tanke på gräsrotsbyråkraters handlingsutrymme kan det finnas risk att effektivitet som de uppmuntras till, från ledningens sida prioriteras framför rättssäkerhet. I Migrationsverkets fall finns det förutom överklagan till domstol säkerhetsventiler som offentlig biträde och tvåmanbeslut, vilket ger bättre förutsättningar för rättssäker myndighetsutövning. Men vad händer med dem offentliga myndigheter som inte har denna förutsättning för rättssäkerhetsgaranti inom sin verksamhet? Detta innebär då att bidra till det förvaltningspolitiska målet och samtidigt värna om rättssäkerhet behöver Lean tolkas utifrån myndighetens kultur och kontext. Utifrån studiens resultat dras slutsatsen att Lean påverkar tjänstemännens arbetssituation vilket i sin tur har roll för hur Lean påverkar rättssäkerheten. Ur en generell bemärkelse kan studien hävda att Lean påverkar tjänstemännens uppdrag att uppnå rättssäkerhet vid myndighetsutövning genom att begränsa tiden med standardisering av processer. Denna slutsats stämmer med studiens förväntan vilket illustreras i modellen nedan :



Med faktumet att fallstudier har mindre tillförlitlig möjlighet till generalisering är den externa validiteten låg i studien vilket innebär att studien inte kan hävda att studiens resultat är förenligt för alla offentliga myndigheter. Men å andra sidan den interna validiteten dvs. att studien har rätt indikatorer för slutsatsdragning anses vara god. Resultatet från intervjumaterial bekräftade studiens förväntade analysmodell. Dock kunde studien fokusera på respondenter med mera lika arbetslivserfarenhet för att få mera enhetligare svar vilket kunde medföra starkare och tydligare slutsats. Men å andra sidan skillnader i respondenternas arbetslivserfarenhet gav mera fylligare bild av hur tjänstemän med olika arbetslivserfarenhet upplevde att rättssäkerheten påverkades. Studiens resultat kan täcka den luckan som fanns inom forskning om Lean i offentliga myndigheter.



Studien pekar alltså på att Leans effektivitets syfte riskerar påverka gräsrotsbyråkraters uppdrag att utöva rättssäker vid myndighetsutövning.

Rekommendation till vidare forskning är att göra denna studie i omvänd riktning dvs. studera hur värnandet av rättsäkerhet påverkar gräsrotsbyråkrater att implementera Lean. Därför att studien ger tanken att rättsäkerhetsprinciper kan påverka huruvida Lean kan en offentlig myndighet vara.

## 6. Referenser

### Vetenskapliga artiklar

Arlbjørn, Freytag, Haas (2011) Service supply chain management-A survey of lean application in the municipal sector, *International Journal of Physical* Vol. 41 No. 3.

Parker, M & Slaughter J (1995) Unions and Management by Stress, i Babson, S Lean work: empowerment and exploitation in the global auto industry, *Wayne University Press, Detroit*

Seppälä, Pentti & Klemola, Soili (2004) How Do Employees Perceive Their Organization and Job When Companies Adopt Principles of Lean Production? *Human Factors and Ergonomics in Manufacturing*, Vol. 14 (2) 157–180

### Tryckt litteratur

Anckar, Dag. Demokrati och rättsäkerhet i Segerstedt, Torgny (1985) *Rättsäkerhet & Demokrati.*, Graphic System AB: Göteborg

Bryman, Alan (2008) *Samhällsvetenskapliga metoder*, Liber AB: Malmö

Esaiasson, Gilljam mfl (2012) *Metodpraktikant – konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Nordstens Juridik AB.

Hysing, Erik & Olsson, Jan (2012) *Tjänstemän i poliken*, Studentlitteratur, Lund

Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati: organisationspolitiskt makt i svensk offentlig förvaltning*, Liber AB, Malmö

Lundquist Lennart (1991) *Förvaltning och demokratin*, Studentlitteratur, Lund

Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*, Studentlitteratur, Lund

Migrationsverkets Lean handbok (2013) *Värde för alla – mitt ansvar i migrantsprocessen.* Elanders Sverige AB

Modig, Niklas & Åhlström Pär (2011) *Vad är Lean? - en guide till kundfokus och flödes effektivitet*, SSE Institution for Research, Stockholm

Rylander, Staffan. Om demokrati och statsförvaltningen i Hassler (1969) *Idéer och ideologier*, Appelbergs Boktryckeri AB, Uppsala

Strömholm, Stig. Demokrati och juridik i Segerstedt, Torgny (1985) *Rättssäkerhet & Demokrati* Graphic System AB: Göteborg

Strömholm, Stig ( 1996) *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, Norstedts Juridik AB

Strömberg, Håkan (2001) *Allmän förvaltningsrätt*, Liber AB

Sannerstedt, Anders, Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken i Rothstein, Bo ( 2001) *Politisk som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS förlag, Stockholm

### **Publikationer**

Brännmark, Mikael, Innovationsrådet, Rapport (2012) *Lean i kommun och myndigheten översikt över existerande empirisk forskning.*

Lundquist, Lennart. *I demokratins tjänst – statstjänstemänens roll i vår offentliga etos. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*, Stockholm 1997

### **Lagar**

Förvaltningslagen ( 1986:223)

Proposition 2009/10:175. Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt

### **Elektroniska källor**

<http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63129e8/1381926423726/%C3%85rsredovisning+2011.pdf>

[www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) ( besökt 23-04-14)

<http://nyheter24.se/nyheter/inrikes/698121-effektivitetstanket-urholkar-rattssakerheten-pa-migrationsverket> ( besökt 5-05-14)

<http://www.regeringen.se/sb/d/14895/a/190929riksrevisionen.se> ( besökt 25-04-14)

[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se) ( besökt 26-04-14)

## **Intervjuguide**

### **Inledning**

- Ålder ?
- År i yrket?
- Utbildningsbakgrund ?
- Kan du berätta kort om dina arbetsuppgifter ?

### **Tema 1: Lean**

1. Kan du berätta allmänt om hur du ser på Lean? Hur har du uppfattad Lean?
2. Hur använder du dig av Lean i ditt dagliga arbete?
3. Vad är det som har förändrats i ditt arbetssätt att pröva asylärenden med arbetsmetoden Lean?
4. Lean och även en av målet i er verksamhet handlar mycket om kundvärde. Hur identifierar du kundvärde?
5. Går det att identifiera kundvärde i en myndighet som Migrationsverket ? Utveckla
6. Vad tycker du om arbetet med ständiga förbättringar?
7. Går det att arbeta med ständiga förbättringar samtidigt som du måste handlägga asylärenden?
8. Vad är det som har hjälpt att hanläggningstiderna har förkortats?

### **Tema 2 : Tjänstemanrollen**

9. Vilka värden anser du att du som tjänsteman har att ta hänsyn till i ditt arbete, innan och nu med införandet av Lean?
10. Vad tycker du att ledningen förväntar/kräver från dig? t.ex. effektivitet, rättssäkerhet?
11. Finns det situationer där du behöver prioritera mellan effektivitet och rättsäkerhet ?
12. Hur tycker du att Lean har påverkat din roll som tjänsteman? Handlingsutrymmet? Kan du påverka hur du vill utföra ditt arbete?
13. Hur arbetar du med standardiserade arbetsätt i ditt dagliga arbete?
14. Har Lean på något sätt påverkat de resurser du behöver för att handlägga på ett korrekt sätt?

### **Tema 3: Rättsäkerhet**

1. Hur har förutsägbarheten påverkats i asylärenden med införandet av Lean?
2. Finns det någon risk att något i Lean som arbetsmetod gör att beslut som ni fattar i asylärenden har inte tillräckligt stöd i lagen? Att beslut tas på lösa grunder?
3. Tycker du att Lean har något påverkan att lika asylfall bedöms inte lika/med lika grunder när du kommer till dig själv? Tror du att du och dina medarbetare som har lika fall bedömer dem på samma grunder, med Lean som tänkande?
4. Finns det något annat förutom lagen/föreskrifter som påverkar beslutet vid asylärenden?
5. Har det skett några förändringar med införandet av Lean, hur mötena/intervjuer med asylsökande går till?
6. Hur tycker du generellt att rättsäkerheten har förändrats och påverkats med införandet av Lean?